



PRIN2017 MEZZOGIORNO 2.0

POLITICHE REGIONALI, ISTITUZIONI E COESIONE

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

Collana monografie PRIN2017 Mezzogiorno n. 10

ISBN 978-88-99352-74-5

DOI 10.14633/PRIN2017CM10

2025

LA PROGRAMMAZIONE DIFFICILE

L'incerto coordinamento della Politica di coesione 2007-2013 in Sicilia

Andrea Biagiotti



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
MEDITERRANEA
DI REGGIO CALABRIA



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. 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. Flavia Martinelli, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria).

Comitato editoriale

Dott. Chiara Corazziere, Dott. Alessandro Cilio, Università degli Studi *Mediterranea* di Reggio Calabria.

ISBN 978-88-99352-74-5

DOI 10.14633/PRIN2017CM10

Copyright © 2025 Andrea Biagiotti



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.10, 2025

LA PROGRAMMAZIONE DIFFICILE

**L'incerto coordinamento
della Politica di coesione
2007-2013 in Sicilia**

Andrea Biagiotti

Università degli Studi di Messina

ISBN 978-88-99352-74-5

DOI 10.14633/PRIN2017CM10

Progetto di Rilevante Interesse Nazionale-PRIN2017 ‘Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d’Italia’ (codice 20174BE543, finanziato dal MIUR 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 di 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/it/>

Biografia autore

Andrea Biagiotti è Professore associato di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso l'Università di Messina, dove insegna Sociologia economica e dello sviluppo territoriale e Lavoro e organizzazione nelle attività creative. Si occupa del radicamento sociale e territoriale delle attività innovative e creative, con riferimento alle organizzazioni terziarie e alle trasformazioni del tessuto industriale. È stato componente dell'Unità di ricerca dell'Università Federico II di Napoli nell'ambito del PRIN 2017 'Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d'Italia' coordinato dalla prof.ssa Flavia Martinelli dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria. Ha condotto ricerche e pubblicato sugli impatti delle politiche industriali sullo sviluppo territoriale nel Mezzogiorno (si vedano il saggio 'Il contratto di sviluppo Hitachi Rail. Politiche per l'innovazione e progetti industriali: fare treni 4.0 al Sud' nel volume a cura di De Vivo e Sacco *Le reti di impresa nella politica industriale*, Angeli 2020, e l'articolo 'Laboratorio Catania. Radicamento e trasformazione della produzione microelettronica' in *Meridiana* n. 111, 2024) e sulle opportunità e i limiti del coinvolgimento degli attori sociali nei programmi di sviluppo (si veda il contributo 'Attori e gruppi di interesse nel cambiamento delle politiche per lo sviluppo territoriale' nel volume curato con De Vivo e Russo *La politica regionale di coesione in Campania. Strategie di sviluppo e attori pubblici e privati nei cicli di programmazione*, Angeli 2025). Attualmente si occupa di innovazione nell'industria manifatturiera meridionale nell'ambito del PRIN 2020 'Il futuro alle spalle. Imprese manifatturiere e sistemi regionali della digitalizzazione: il caso italiano'.

About the author

Andrea Biagiotti is Associate Professor of Economic Sociology and Sociology of Work at the University of Messina, where he teaches Economic Sociology and Territorial Development, as well as Work and Organization in Creative Activities. He investigates the social and territorial embeddedness of innovative and creative activities with reference to tertiary and service organizations and the transformations in the productive structure. He was a component of the Research Unit of the University Federico II of Naples within the 'PRIN 2017 Regional Policies, Institutions and Cohesion in South of Italy' coordinated by Prof. Flavia Martinelli of the Mediterranean University of Reggio Calabria. He has conducted research and published on the effect of industrial policies on territorial development in the South (see the essay 'Il contratto di sviluppo Hitachi Rail. Politiche per l'innovazione e progetti industriali: fare treni 4.0 al Sud' in the volume edited by De Vivo and Sacco *Le reti di impresa nella politica industriale*, Angeli, 2020, and the article 'Laboratorio Catania. Radicamento e trasformazione della produzione microelettronica' in *Meridiana*, 111, 2024), as well as on the strengths and weaknesses of involving social actors in development programmes (see the chapter 'Actors and Interest Groups in the Changing Landscape of Territorial Development Policies' in the volume edited with De Vivo and Russo *La politica regionale di coesione in Campania. Strategie di sviluppo e attori pubblici e privati nei cicli di programmazione*, Angeli, 2025). He is currently investigating innovation in the manufacturing industry of Southern Italy, within the PRIN 2020 project 'The Future Behind. Manufacturing Companies and Regional Systems of Digitization: The Italian Case'.

SOMMARIO

INTRODUZIONE	1
1. IL CONTESTO DI POLICY	5
1.1. Le stagioni delle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno e il posizionamento della Sicilia.....	5
1.2. Le caratteristiche istituzionali, il contesto macroeconomico del ciclo di programmazione 2007-2013 e le performance della Sicilia	9
1.3. La cornice analitica	16
2. DAI TERRITORI ALLE REGIONI. LA PARABOLA DELLE POLITICHE PER LO SVILUPPO LOCALE	21
2.1. Tracce di concertazione: centrale, formale e debole oppure decentrata, informale e più efficace?	21
2.2. La parabola dello sviluppo locale	26
2.3. I Patti territoriali e la Nuova programmazione	29
2.4. Dai territori locali alle Regioni: i nuovi sentieri della coesione	35
3. L'INCERTA PROGRAMMAZIONE IN SICILIA	41
3.1. L'assetto organizzativo della programmazione regionale in Sicilia tra politica e sapere tecnico	44
3.2. Il ciclo 2007-2013: iniziare chiudendo	47
3.3. L'ottimo è nemico del buono?.....	48
3.4. Inseguire dall'interno	50
3.5. Con ogni (lecito) mezzo necessario.....	53
4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	56
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	62

La Programmazione difficile. L'incerto coordinamento della Politica di coesione 2007-2013 in Sicilia

Andrea Biagiotti

Università degli Studi di Messina

Abstract

Questa monografia espone i risultati di un'indagine sulle iniziative di promozione dello sviluppo territoriale e, in particolare, sull'esperienza del ciclo 2007-2013 della Politica europea di coesione nella Regione Sicilia. Tale esperienza permette di approfondire come le politiche pubbliche siano influenzate, e condizionate nei loro risultati, dall'attivazione e dal coinvolgimento dei soggetti presenti sui territori e dalla 'scala' territoriale dei processi di mobilitazione che riescono a innescare. È questo un tema caratteristico della sociologia economica dello sviluppo territoriale, che colloca la vicenda studiata al centro di una importante discontinuità in questa famiglia di politiche: il passaggio da obiettivi di sviluppo locale alla 'regionalizzazione' degli interventi. La Regione Siciliana si presenta di fronte a questo cambiamento ben attrezzata avendo maturato una lunga esperienza di autonomia nella conduzione delle politiche in forza dello statuto speciale che la caratterizza. Dopo una breve contestualizzazione del periodo studiato rispetto alla grande partizione tra Intervento straordinario e Politiche europee di coesione, si richiamano le principali caratteristiche, aspirazioni e criticità dei tentativi di promuovere lo sviluppo territoriale attraverso processi concertativi a scala locale e, in un capitolo dedicato ai risultati dello studio di caso condotto in Sicilia, si verificano gli effetti del nuovo quadro regolativo regionalizzato. Attraverso l'individuazione delle influenze che il *policy maker* regionale e gli interessi informali e organizzati hanno esercitato sull'operare del Dipartimento Programmazione, la struttura regionale di coordinamento della Politica europea di coesione, la ricerca individua i principali fattori che ne hanno inficiato l'efficacia e che dipendono largamente dalle caratteristiche del contesto politico e istituzionale in cui il disegno di promozione dello sviluppo si è dovuto dispiegare.

This monograph presents the findings of a study on territorial development initiatives, with a specific focus on the experience of the 2007–2013 Cohesion Policy cycle in the Region of Sicily. This experience offers an opportunity to explore how policies are influenced—and ultimately shaped in their outcomes—by the activation and involvement of social actors, as well as by the territorial 'scale' of the mobilization processes. This is a core issue in the economic sociology of territorial development, which places the case study presented at the heart of a significant shift within this family of policies: the transition from local development objectives to the 'regionalization' of coordination. The Region of Sicily has experienced this shift institutionally equipped, having developed a long-standing experience in policy implementation thanks to its special autonomy status granted in 1948. Following a brief contextualization of the period under investigation within the broader transition from the national 'Intervento Straordinario' to the European Cohesion Policy framework, the main features, ambitions, and critical issues of territorial development efforts through locally based concertation are reviewed. A chapter is specifically dedicated to the case study conducted in Sicily and describes the effects of the new regionalised regulatory framework. By identifying the influence exerted by the regional policy maker and by informal and organized interests on the functioning of the regional Department of Programming charged with the coordination of the Regional Operational Programmes, the study highlights the main factors that undermined its effectiveness—factors largely rooted in the political and institutional context in which the programming process had to unfold.

Parole chiave: Politiche per lo sviluppo locale e regionale; Politica europea di coesione; Policy making e influenza degli attori sociali; Sicilia

Keywords: Local and Regional Development Policy; European Cohesion Policy; Policy Making, Social Actors Influence; Sicily

INTRODUZIONE

La ricerca presentata in questo testo si colloca tra gli studi che indagano le differenze nella struttura economica e sociale dei territori, gli svantaggi che ne discendono e le caratteristiche e i limiti degli interventi che su di esse cercano di incidere. È frutto di un'attività condotta nell'ambito del PRIN 2017 *Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d'Italia* e, in particolare, dell'approfondimento sviluppato dall'Unità di ricerca dell'Università Federico II di Napoli, coordinata da Paola De Vivo, sul ruolo dei gruppi di interesse e degli attori sociali nelle politiche di sviluppo.

In questo contesto, la ricerca qui presentata si è focalizzata sullo sforzo della Regione Siciliana di promuovere la crescita economica attraverso le risorse messe a disposizione dalla Politica europea di coesione (PEC), in particolare nel Ciclo di programmazione 2007-2013. Il lavoro si concentra sull'attività di una specifica struttura operativa della Regione, il Dipartimento Programmazione, che svolge una funzione di coordinamento fondamentale nell'attuazione delle politiche di coesione e che concorre in maniera decisiva all'esito complessivo dell'esperienza di promozione dello sviluppo nel periodo studiato. Seguendo l'approccio del neo-istituzionalismo sociologico (Powell e Di Maggio, 1991) l'azione di questa articolazione dell'amministrazione regionale è stata analizzata dando rilievo alle principali influenze rilevate all'interno del «campo organizzativo» in cui si è trovata ad operare (Bonazzi, 2006; Pichierri, 2011). La sua partecipazione allo sforzo di modificare la condizione di svantaggio relativo della realtà siciliana non può essere compresa, in questa prospettiva, prescindendo dalla sua collocazione in un contesto caratterizzato da

una moltitudine di attori che in modo più o meno diretto e consapevole concorrono a un processo di cambiamento, sia esso politico, culturale, economico o tecnologico. Un campo organizzativo va visto come una galassia vasta ed eterogenea, dai confini fluidi e indistinti ma con fitte e stabili comunicazioni interne (Bonazzi, 2006, p. 115).

L'attenzione per il «campo organizzativo» in cui si dispiegano le politiche per la coesione è radicata nell'assunzione che queste perseguono un cambiamento nelle condizioni sociali ed economiche da cui dipende il posizionamento relativo della regione rispetto agli altri territori e che «la ricerca su un processo di cambiamento non può limitarsi a esaminare i processi decisionali all'interno di specifiche organizzazioni, ma deve estendersi al ruolo svolto da tutti gli attori interessati a quel processo» (Bonazzi, 2006, p. 115). Questo ci ha indotto a identificare, attraverso la ricerca sul campo, il profilo degli attori e delle regole formali e informali che in maniera più significativa sono intervenuti nella vicenda studiata condizionando il perseguimento della *mission* istituzionale dell'organizzazione centrale nella gestione di questa politica.

Il lavoro analizza l'esperienza del Dipartimento Programmazione della Regione Siciliana per fornire elementi conoscitivi in merito a due dimensioni che la sociologia economica ritiene centrali per comprendere le strategie di promozione dello sviluppo territoriale: i processi di

attivazione degli attori coinvolti nella realizzazione delle politiche (attraverso strategie formalizzate, come la concertazione, o altri meccanismi di coinvolgimento, incentivazione o influenza), e la scala dei processi di mobilitazione degli attori implicati negli interventi. Sono naturalmente due dimensioni intrecciate tra loro, ma che si sviluppano rivelando combinazioni caratteristiche. Concentrare l'indagine sul ciclo 2007-2013, in particolare, significa rivolgersi al momento in cui più compiutamente, nella successione dei settenni che strutturano le politiche di coesione contemporanee, si è dispiegata una strategia di promozione dello sviluppo che assume come centrale il ruolo delle Regioni. In effetti, come vedremo nel paragrafo 3 del capitolo 2, dopo una fase di maggior apertura al protagonismo dei territori e al perseguimento di obiettivi di sviluppo locale, durante gli anni Novanta, e dopo l'innescio del processo di concentrazione sulle istituzioni regionali degli interventi per la coesione durante Agenda 2000, il ciclo 2007-2013 rappresenta il momento di massima espressione, dal punto di vista della cornice istituzionale (per i cambiamenti normativi che si succedono fino ai primi anni 2000) e per l'accumulo di competenze nella gestione delle politiche europee di coesione (per l'esperienza maturata dalle amministrazioni nel ciclo precedente), dello sforzo che disloca al livello delle Regioni la responsabilità di fronteggiare in maniera originale la sfida del coordinamento tra gli attori e di assicurare l'efficacia degli interventi sui territori per attivare dinamiche di sviluppo. Si tratta dunque di una finestra temporale ideale per verificare, con la ricchezza della dimensione processuale che gli studi di caso permettono di cogliere, l'applicazione di questo orientamento delle politiche nella cornice concreta e complessa di una specifica realtà regionale¹.

Se dunque queste sono le principali ragioni della scelta della 'finestra temporale' indagata attraverso la ricerca sul campo, anche la dimensione geografica – coincidente con la Regione Siciliana – presenta alcune caratteristiche che rendono particolarmente interessante l'approfondimento di una pagina di politiche di sviluppo che, naturalmente, ha coinvolto anche altri istituti regionali in condizioni di sotto-utilizzazione relativa della propria capacità produttiva. La Regione Siciliana vanta un assetto istituzionale – che si incardina in un ordinamento autonomo risalente addirittura al 1946 – che le ha consentito, durante tutta l'esperienza repubblicana, di esprimersi sul terreno amministrativo e dello sviluppo economico con una forte autonomia, grazie alle risorse economiche e organizzative di cui ha potuto disporre (Pietrancosta, 2013). Proprio sul terreno dello sviluppo economico, rilevante è l'impostazione dell'art. 38 dello Statuto regionale del 1948 che, partendo da un'istanza 'risarcitoria' mossa nei confronti della cornice nazionale, prevede un flusso di trasferimenti dallo Stato alla Regione per fornire, come riassume Nucifora,

alla classe dirigente siciliana il supporto per una politica regionale autonoma, con un carattere marcatamente industrialista. Questa politica si basava essenzialmente su agevolazioni (...) concesse alle imprese attraverso società finanziarie ed enti di gestione regionali (2021, p. 52).

Un orientamento che fece prevalere l'attivazione di 'finanziamenti a pioggia' e, fin dall'inizio, «si strutturò come 'speciale', competitivo e alternativo all'intervento statale nel Mezzogiorno»

¹ La focalizzazione su questo periodo per lo studio della 'regionalizzazione' delle politiche si basa anche sulla constatazione del fatto che il successivo settennio, oltre a non essere ancora pienamente concluso nei suoi esiti al momento della ricerca, profila un ulteriore sviluppo nel dibattito sulle politiche di coesione – alimentato per altro dalle criticità esperite nel ciclo 2007-2013 – ovvero la rilevanza dei processi di ri-centralizzazione presso agenzie di livello nazionale della regia delle politiche di sviluppo (Leonardi, 2014), il cui approfondimento eccede gli scopi di questo lavoro.

(Nucifora, 2021, p. 53). L'esercizio dell'autonomia statutaria fa dunque di questa Regione uno dei contesti che ha la più consolidata consuetudine con l'allestimento e la gestione di apparati amministrativi autonomi, operanti a scala regionale sui temi dello sviluppo. Nella sua evoluzione storica, inoltre, il contenuto della cornice amministrativa dell'autonomia siciliana – «un edificio istituzionale vuoto» osserva nel suo studio di storia dell'istituzione regionale Pietrancosta, «le cui mura però rimangono solide» (2013, p. 234) – viene progressivamente riempito di contenuti rilevanti per i successivi, più recenti, processi di decentramento delle competenze. In forza dell'autonomia statutaria regionale le classi dirigenti siciliane hanno declinato, osserva il costituzionalista Pajno (2011), la loro capacità di disporre delle risorse e di regolare i rapporti intraregionali in maniera piuttosto caratteristica. Sul versante della spesa «l'autonomia speciale della Regione siciliana è vissuta soprattutto come un mezzo per assicurarsi risorse economiche, e per presidiare gli istituti di privilegio degli organi politici» (p. 525). L'autore distingue da un lato l'impiego diretto di risorse, dove domina «una legislazione di spesa in favore di determinate categorie di soggetti o, addirittura, di soggetti determinati» (p. 540); dall'altro una gestione delle opportunità di carriera dei vertici della burocrazia regionale soggetto più a provvedimenti legislativi definiti politicamente che alla valorizzazione delle professionalità sul terreno amministrativo. Infine, di fronte alla spinta al decentramento che ridisegna i livelli di governo a partire dagli anni Novanta, «il processo di ristrutturazione delle amministrazioni pubbliche innescato dallo Stato, che prevedeva un corposo trasferimento di funzioni nei confronti delle Regioni e da parte di queste agli enti locali, trova in Sicilia un grosso ostacolo a causa della questione delle norme di attuazione (...). Per di più, la Regione siciliana è parecchio restia a porre in essere quella valorizzazione delle autonomie locali implicata da tale processo, determinando una situazione definita usualmente di 'neocentralismo regionale'» (Pajno, 2011, p. 527).

Nella prospettiva dello studio di caso qui presentato, questi aspetti del profilo regionale siciliano permettono dunque di cogliere l'esperimento della regionalizzazione in una realtà di particolare interesse, in cui questo ente ha già un ruolo di primo piano per la cornice istituzionale, per la disponibilità di apparati e per la 'preminenza relativa' del suo livello di governo rispetto agli altri enti locali dell'Isola. Presenta anche problemi – il ricorso alla sfera politica per ottenere straordinarie risorse utili alla riproduzione del consenso, ma conseguite in forza della debolezza economica della regione e in una logica di rivendicazione risarcitoria rispetto allo Stato – che rappresentano in maniera particolarmente accentuata una sfida per l'integrazione dei territori nelle politiche di sviluppo. Se la fase della regionalizzazione è il momento in cui le istituzioni regionali sono chiamate a esercitare le proprie potenzialità e a misurarsi con i propri limiti in un rinnovato quadro di regole per la promozione dello sviluppo, la Sicilia, per la sua storia e per l'assetto con cui si presenta all'appuntamento, rappresenta un caso esemplare da analizzare.

Chiarito il tema della ricerca e le coordinate 'temporali' e 'spaziali' all'interno delle quali si colloca, la monografia che segue si articola in quattro parti. Nel primo capitolo si tratteggia il contesto di policy nel quale si situa l'analisi di caso presentata. In primo luogo, si traccia un profilo dell'evoluzione delle strategie di intervento per lo sviluppo del Mezzogiorno, così da collocare il ciclo studiato (2007-2013) nella più ampia e differenziata traiettoria di esperienze di contrasto ai divari territoriali che si sono succedute a partire dal Secondo dopoguerra nel nostro Paese. In secondo luogo, si presentano sinteticamente le principali caratteristiche del

ciclo in oggetto nel caso siciliano, con particolare attenzione alla cornice normativa e agli interventi istituzionali che hanno definito lo scenario in cui la politica studiata si è dispiegata. Infine, si esplicitano il contesto interpretativo e i riferimenti metodologici adottati nell'indagine che, con strumenti analitici mutuati dal neo-istituzionalismo sociologico e dal dibattito contemporaneo sull'influenza dei gruppi di interesse nei processi di policy, presiede alla ricostruzione e all'interpretazione presentata successivamente.

Il secondo capitolo ricostruisce, con una particolare attenzione alle sue implicazioni per il Mezzogiorno, la traiettoria delle politiche di sviluppo verso un approccio che postula il coinvolgimento degli attori economici e sociali nella regolazione delle attività economiche e il progressivo decentramento della scala della loro attivazione. Si tratta di una ricostruzione propedeutica alla definizione del perimetro in cui la questione della mobilitazione degli attori e della scala che definisce l'arena delle loro interazioni è poi affrontata nello studio di caso. Queste due variabili assumono infatti una connotazione specifica a cavallo del primo decennio del nuovo millennio in forza di una lunga traiettoria che viene ricostruita allo scopo di definire i vincoli, le opportunità e le sfide che si pongono all'assetto regolativo in cui si dispiegano le vicende studiate. Il capitolo evidenzia come i paradigmi prevalenti di sviluppo e il fronteggiamento delle crisi che li attraversano, alimentino la ricerca di soluzioni per affrontare i problemi della crescita e della coesione attraverso diverse configurazioni per quanto riguarda il profilo degli attori e la scala del loro coinvolgimento. Le specificità del quadro normativo e delle vicende del ciclo di programmazione 2007-2013, per quanto attiene alla mobilitazione degli attori e alla scala della loro interazione, vanno dunque lette alla luce della più ampia traiettoria che conduce al superamento delle precedenti istanze di affidamento ai territori della governance dello sviluppo locale e ad una concentrazione nelle amministrazioni regionali di quelle responsabilità di promozione e coordinamento che prima erano affidate ai territori.

Il terzo capitolo presenta una ricostruzione dettagliata dell'esperienza siciliana nel ciclo 2007-2013 della Politica europea di coesione. Il focus è sugli sforzi di coordinamento messi in atto dal Dipartimento Programmazione della Regione e sulle implicazioni che la conduzione di questa funzione, sotto l'egida dell'Ente regionale, permette di riconoscere. Il capitolo ricostruisce le dinamiche con cui, all'interno dell'arena di policy, sono intervenuti esponenti del mondo politico, dei partiti, delle divisioni amministrative e delle espressioni degli interessi privati e delle organizzazioni collettive. Segnala parimenti come la posizione dell'Unione Europea e dello Stato, anche in reazione ai limiti manifestati dalla Regione e alla gravità dello scenario macroeconomico, abbiano determinato vincoli e opportunità con cui questi attori si sono dovuti misurare.

Il quarto ed ultimo capitolo propone un'interpretazione delle evidenze raccolte, sintetizzandole in uno schema esplicativo basato sull'effetto emergente delle strategie che sembrano prevalere nella condotta degli attori. La condotta del policy maker, nel suo rapporto con i partiti e il ceto politico, degli apparati amministrativi, nella loro relazione con la politica e le esigenze di accountability verso l'esterno, e degli interessi di fronte ai diversi canali di interazione e di accesso all'agenda decisionale, permette di tratteggiare un modello congruente dei condizionamenti a cui è stata esposta la politica di coesione nella realtà siciliana.

1. Il contesto di policy

1.1. Le stagioni delle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno e il posizionamento della Sicilia

La distanza nell'impiego della capacità produttiva del Mezzogiorno rispetto alle altre regioni del paese è un tratto duraturo dell'esperienza dello sviluppo economico italiano, poco scalfito dai tentativi di ridimensionarla con strategie e politiche orientate alla convergenza. La riduzione dei divari, economicamente rilevabile quando il PIL pro capite delle regioni più deboli si avvicina a quello dei territori più ricchi, in un processo di *catching up* (ISTAT, 2023), appare un percorso in salita nel caso italiano. Nel nostro Paese, come registra l'ISTAT:

da quasi 50 anni le regioni del Sud hanno smesso di avvicinarsi verso i più elevati standard economici del Centro-Nord del Paese, rappresentando un'eccezione nel panorama internazionale caratterizzato, almeno fino alla crisi del 2008, da rilevanti episodi di riduzione dei divari all'interno di economie avanzate come USA, Spagna e Germania (2023, p. 11; sul punto anche Leonardi, 2014).

Il problema, che ha una lunga storia alle spalle, è dunque ancora attuale, nonostante la recente tendenza a misconoscere la rilevanza nella definizione delle politiche pubbliche» (Martinelli, 2022; Prota e Viesti, 2012).

Da un lato, la ricchezza disponibile nelle regioni meridionali è innegabilmente cresciuta in maniera significativa nel dopoguerra, così come sono marcatamente migliorate le condizioni della vita civile, in termini di reddito per il consumo e di servizi disponibili (Triglia, 2011; 2012). Dall'altro, questa traiettoria non ha sanato un divario che, pur avendo registrato momenti di ridimensionamento, rimane assai consistente e si accompagna, nella fase recente, ad un preoccupante deterioramento dell'infrastruttura di servizi e della qualità della vita al Sud (Cersosimo e Nisticò, 2013; Cersosimo et al., 2017; Martinelli, 2019). La convergenza tra le regioni è un percorso influenzato da ampi e complessi processi di trasformazione economica e sociale e, naturalmente, dall'avvicinarsi delle diverse strategie nelle politiche di sviluppo. È dunque utile collocare l'esperienza oggetto di questa ricerca all'interno della lunga traiettoria di interventi per la promozione dello sviluppo che hanno riguardato il Mezzogiorno, adottando il framework del progetto di ricerca a cui questa indagine appartiene (Martinelli, 2022) e dunque una periodizzazione basata in primo luogo sulla corrispondenza tra regimi di accumulazione e paradigmi di policy. Anche l'esperienza italiana, come quella di altri paesi sviluppati, è caratterizzata nel secondo dopoguerra da un intenso processo di crescita – i trenta anni gloriosi, basati sul paradigma fordista-taylorista-keynesiano (Coriat, 1979) – e registra successivamente radicali trasformazioni nella fase del cosiddetto neoliberismo. Queste, da un lato, riducono in maniera importante il ruolo della regolazione politica delle attività economiche al livello nazionale, dall'altro, aumentano l'integrazione al livello internazionale delle attività produttive e finanziarie (globalizzazione economica). Si assiste così ad una importante estensione della regolazione basata sul mercato all'interno di ampi settori delle economie nazionali. I due paradigmi – fordista e neoliberista – si declinano in maniera

differente all'interno dei diversi contesti nazionali e nella loro progressione storica. Forniscono tuttavia i connotati essenziali delle diverse cornici all'interno delle quali le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno si sono succedute (Martinelli, 2022).

La stagione dell'Intervento straordinario

Nella fase fordista sono prevalsi interventi determinati centralmente, in un contesto in cui si è attribuita alla questione meridionale una rilevanza di carattere nazionale. Cassa del Mezzogiorno e Partecipazioni statali sono stati i principali strumenti a cui si è ricorso per incidere direttamente sulle condizioni di sviluppo al Sud. Occorre sottolineare che le risorse mobilitate nel quadro dell'Intervento straordinario sono state ingenti, ma un ruolo rilevante è stato anche svolto dalla spesa ordinaria che ha sostenuto l'estensione della presenza pubblica nei territori del Sud, con iniziative volte a generalizzare – secondo un principio caratteristico della fase fordista – la fruizione dei diritti sociali e di cittadinanza. Se questo ha portato a un deciso miglioramento delle condizioni di vita nelle regioni meridionali, avvicinandole a quelle del resto del paese, l'esperienza italiana della crescita fordista presenta tuttavia alcune specificità problematiche, come la fortissima concentrazione territoriale delle attività manifatturiere nel Triangolo industriale, un tardivo adeguamento in termini di regolazione della crescita (dall'istituzionalizzazione delle relazioni industriali all'allestimento di un moderno e robusto sistema di welfare) e un deciso trasferimento di popolazione attiva, dal Meridione al Nord-Ovest, che ha di fatto fornito la manodopera necessaria all'affermazione della produzione fordista. Possiamo riconoscere, nella cornice di un ruolo preminente dello Stato centrale, il succedersi di tre diversi orientamenti rispetto alla questione della convergenza territoriale durante l'esperienza italiana della produzione di massa: intervento diretto, attrazione degli investimenti, dispersione degli interventi.

Il primo orientamento corrisponde operativamente all'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, attiva dal 1950, e al prevalere dello sforzo per «sostenere l'occupazione e migliorare le condizioni esterne di accumulazione» (Martinelli, 2022, p. 37). Importanti successi verranno conseguiti sul terreno dell'infrastrutturazione del territorio, con ricadute dirette anche per le attività economiche, come mostra ad esempio la relazione tra bonifica dei suoli, razionalizzazione nell'uso delle acque e «forte crescita di aziende agricole moderne con conduzione basata sulla proprietà coltivatrice e sull'uso di lavoro salariato, che hanno poi fatto del Mezzogiorno il cuore dell'orticoltura e frutticoltura nazionale» (Triglia, 2011, p. 46). Questa stagione di politiche, inserendosi in una fase di forte crescita dell'economia nazionale e indirizzando al Mezzogiorno rilevanti risorse dirette ad assicurare le condizioni fondamentali per lo sviluppo civile ed economico, si rivela particolarmente efficace nel promuovere l'avvicinamento dei territori interessati alle condizioni complessive del paese in termini di dotazioni infrastrutturali. Il secondo tempo delle politiche per il Sud nella fase fordista vede spostarsi il focus degli interventi sull'allargamento della base produttiva e manifatturiera, puntando maggiormente sul tentativo di influenzare – attraverso l'erogazione di incentivi finanziari – le decisioni insediative dei grandi gruppi industriali, sia privati, sia pubblici (questi ultimi particolarmente sensibili agli indirizzi politici). La stessa IRI, ricorda Amadori (2013), ancora nel 1950 aveva appena il 10% degli addetti nei settori manifatturieri impiegati al Sud e si impegnerà in un vigoroso sforzo di riorientamento della distribuzione geografica delle proprie attività a favore del Mezzogiorno, anche sulla scorta della legge 634 del 1957 e del conseguente

obbligo di riservare al Mezzogiorno il 40% degli investimenti complessivi e il 60% di quelli di nuova realizzazione. Come osserva Felice:

Tra il 1951 e il 1971 si osserva (...) una certa convergenza del PIL pro capite: per la prima volta nella sua storia recente il Mezzogiorno recupera terreno, passando dal 61 al 73% del reddito nazionale; durante il miracolo economico il Mezzogiorno vive un importante processo di industrializzazione che comporta non solo un incremento quantitativo della base occupazionale (dal 16 al 26% degli addetti nazionali) ma anche una rapida crescita della produttività (dal 64% all'89% della media italiana) (2015, p. 344).

Gli anni Settanta vedono dunque importanti cambiamenti nella struttura produttiva del Mezzogiorno. Come rileva Martinelli:

Tra il 1971 e il 1981 il tasso di crescita dell'occupazione manifatturiera nel Mezzogiorno è più del doppio di quello del Centro-Nord (+11% contro +4%) e, oltre che negli impianti esogeni di grande dimensione, aumenta significativamente anche nelle piccole e medie imprese locali» (2022, pp. 40-41).

Oltre all'occupazione manifatturiera, in questa fase, anche «il divario tra il Sud e il resto del Paese in termini di PIL pro capite e investimenti pro capite diminuisce progressivamente, raggiungendo il minimo storico nella prima metà degli anni Settanta» (Martinelli, 2020, p. 102, traduzione dell'autore). Questo andamento è sostenuto in maniera importante dall'attore pubblico, nonostante la crisi che irrompe in quel decennio: «la spesa dell'Intervento straordinario continua per tutta la seconda metà degli anni Settanta, sia per il completamento degli investimenti industriali già avviati, sia in opere pubbliche» (Martinelli, 2022, p. 39).

In questo decennio, tuttavia, la logica dell'Intervento straordinario si allontana dall'impostazione originaria assumendo, secondo alcuni autori, aspetti problematici. La Spina sottolinea la perdita di autonomia, e quindi di efficienza, della Cassa, e uno spostamento di focalizzazione dall'obiettivo dell'industrializzazione per poli e da interventi a vantaggio della grande industria in favore dei più problematici Progetti speciali. Da questo un «disgregarsi della centralizzazione e della unitarietà dell'intervento e la dilatazione del suo ambito» (La Spina, 2012, p. 177). Si registra poi una crescita di vulnerabilità ai condizionamenti politici nella gestione delle risorse, sempre più indirizzate alla riproduzione del consenso sui territori, specie attraverso l'erogazione degli incentivi (Felice, 2015). Quanto al coinvolgimento delle neoistituite Regioni, «più che ridurre gli sprechi e avvicinare i cittadini ai centri decisionali, i nuovi enti hanno invece moltiplicato i centri di spesa, nonché gli appetiti clientelari di tutte le forze politiche» (Felice, 2015, p. 346).

Si arriva in questo clima alla chiusura, nel 1984, della Cassa e alla riforma dell'Intervento straordinario (legge 64 del 1986) e si apre quello che Martinelli (2022) definisce un 'periodo di transizione', che si concluderà nel 1992, nel quale si profila una nuova architettura che redistribuisce tra articolazioni statali e Regioni le attività prima gestite centralmente. Nella fase finale l'intervento per il Mezzogiorno sconta così, da un lato, la sfida di un contesto globale profondamente trasformato e in crisi rispetto ai primi tre decenni del Dopoguerra, dall'altro i crescenti condizionamenti di un sistema politico nazionale ormai al tramonto, con il declino della Prima Repubblica e la difficile mobilitazione delle istituzioni regionali, chiamate a un nuovo protagonismo.

L'avvento della Politica europea di coesione

La stagione successiva all'Intervento straordinario si caratterizza anche in Italia per «riforme di stampo neoliberista nella direzione della deregolamentazione e liberalizzazione dei mercati, che ridisegna profondamente l'azione pubblica» (Martinelli, 2022, p. 46). Senz'altro rilevante per il posizionamento produttivo del paese è l'accelerazione dell'integrazione europea, che comporta forti pressioni per ridimensionare l'esposizione del bilancio pubblico, mentre la stabilità monetaria preclude la strada delle svalutazioni competitive. Nelle mutate condizioni, anche se l'Italia non vive i radicali processi di deregolamentazione caratteristici dei paesi del capitalismo anglosassone, l'afflusso di risorse verso i territori del Mezzogiorno risulta ora conculcato sia dai tagli nell'intervento pubblico ordinario, sia dalla sospensione di fatto delle politiche regionali (Martinelli, 2022).

Nel nuovo quadro le politiche di sviluppo per il Meridione, che nella fase precedente consistevano in misure prevalentemente definite al livello centrale, vedono ora il protagonismo di nuovi attori e una nuova struttura di finanziamento, basata essenzialmente sui Fondi dedicati dall'Unione europea alle regioni meno sviluppate. Le Politiche di coesione si esprimono in cicli pluriennali di interventi, che si succedono a partire dal 1989 e presentano, come nota la letteratura, alcuni connotati caratteristici.

Il ciclo 1989-1993 è sostenuto essenzialmente dall'azione europea, in un momento in cui «la questione meridionale è politicamente accantonata dallo Stato centrale» (Martinelli, 2022, p. 46) e le Regioni si mostrano impreparate e inadeguate di fronte ai nuovi strumenti di intervento, cosicché «l'Italia è all'ultimo posto per capacità di spesa nella classifica degli stati beneficiari» (Martinelli, 2022, p. 47). Il successivo ciclo 1994-1999 affianca alle medesime difficoltà gestionali il tentativo di affidare ai territori sub-regionali una inedita funzione progettuale rispetto all'impiego delle risorse, in sintonia con l'avvio – a livello nazionale – della Nuova Programmazione (in particolare i Patti territoriali). Le politiche di sviluppo italiane si orientano così a sostenere processi di governance dal basso degli interventi, affiancando altre iniziative europee, come i programmi Leader e Urban (Martinelli, 2022, p. 48). Si tratta di iniziative che hanno suscitato un ampio dibattito e, nota Trigilia (2011), pur avendo rappresentato una «strategia di respiro per lo sviluppo del Sud (...) i risultati si sono rivelati inferiori alle attese» (p. 48).

Con il ciclo 2000-2006 (Agenda 2000) il processo decisionale rispetto all'impiego di parte delle risorse europee è affidato ai governi regionali e gli apparati amministrativi di queste istituzioni sono chiamati ad acquisire una posizione centrale rispetto alle procedure di attuazione (De Vivo, 2006; De Vivo e Sacco, 2008). L'attribuzione di responsabilità alle Regioni determina un iniziale, non banale, sforzo di apprendimento nella gestione delle nuove politiche (Sacco, 2011) e conduce nel successivo ciclo 2007-2013 ad un consolidamento del loro ruolo istituzionale e ad una effettiva messa alla prova del nuovo assetto. La politica di coesione prosegue poi con due successivi cicli -- 2014-2020 e 2021-2027 -- in cui rimane importante il ruolo delle Regioni, ma in cui si prospettano nuove sfide (come il Covid e le mutate condizioni geopolitiche) e si affacciano altri strumenti di intervento nell'economia, rilevanti anche per la questione della coesione (come il PNRR, con i suoi vincoli alla distribuzione territoriale delle risorse e degli interventi).

Concludendo, è soprattutto durante gli anni della crescita fordista che il divario territoriale tra il Mezzogiorno e il resto d'Italia viene eroso, sulla scorta di intense politiche di riequilibrio regionale (Martinelli, 2020) e in un momento in cui i tassi di crescita elevati e lo sviluppo delle politiche ordinarie concorrono a migliorare la condizione delle aree più svantaggiate. La crisi del fordismo a metà degli anni Settanta determina un rallentamento complessivo della crescita e si accompagna ad un processo di profonda ristrutturazione produttiva e ridefinizione degli strumenti di intervento sugli squilibri territoriali, interrompendo il processo di avvicinamento tra il Sud e il resto del Paese.

Tabella 1. Andamento del PIL pro capite in Sicilia, nel Mezzogiorno e in Italia, 1951-2009 (euro a prezzi costanti 2011)

	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2009
SICILIA							
In % Italia	58,1	58,7	70,1	67,8	69,7	66,0	67,7
PIL pro capite.	2.796,4	4.788,7	9.300,9	12.341,0	16.129,3	17.894,6	17.426,0
Variazione % nel periodo	-	71,2	94,2	32,7	30,7	10,9	-2,6
SUD E ISOLE							
In % Italia	60,7	64,9	73,0	70,5	71,0	68,1	68,8
PIL pro capite	2.921,5	5.294,5	9.685,6	12.832,4	16.430,1	18.464,0	17.709,1
Variazione % nel periodo	-	81,2	82,9	32,5	28,0	12,4	-4,1
ITALIA							
In % Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
PIL pro capite	4.813,0	8.158,0	13.268,0	18.202,0	23.141,0	27.113,0	25.740,0
Variazione % nel periodo	-	69,5	62,6	37,2	27,1	17,2	-5,1

Fonte: Ns. elaborazione su dati di Felice (2015, p. 334).

Come mostra la Tabella 1, le tendenze della Sicilia – regione al centro dell'indagine – sono sostanzialmente in linea con quelle del Mezzogiorno. La crescita del PIL pro-capite è significativa negli anni Cinquanta, e ancor più negli anni Sessanta, ma incontra nei due decenni successivi un deciso ridimensionamento della sua intensità. Presenta poi un andamento modesto nell'ultimo decennio del secolo, che diviene addirittura negativo con il nuovo millennio. La regione si distingue dal Mezzogiorno nel suo complesso solo per una intensità minore della crescita negli anni Cinquanta, più che recuperata nel decennio successivo, a cui segue una perdurante debolezza che si accresce fino all'ultimo decennio del Novecento. L'andamento del PIL pro-capite sintetizza soggiacenti fattori di generazione del reddito molto diversi – come evidenziano Foderà e Tulumello (2012) proprio per il caso siciliano, riprendendo Sylos Labini – ma traccia anche una dinamica chiara rispetto al posizionamento relativo dei territori. Se con il nuovo millennio assistiamo ad una riduzione della distanza dalla media nazionale, questo è solo un esito paradossale della contrazione della crescita del Nord del Paese.

1.2. Le caratteristiche istituzionali, il contesto macroeconomico del ciclo di programmazione 2007-2013 e le performance della Sicilia

Il ciclo di programmazione 2007-2013 rappresenta un momento particolare delle politiche di coesione per il ruolo che assegna alla Regione. Questa è chiamata a dare il suo contributo

istituzionale ai provvedimenti di promozione dello sviluppo – anche tramite l'attività di articolazioni amministrative dedicate, come il Dipartimento Programmazione – in un quadro normativo che ha subito, in un arco di tempo pur limitato, importanti cambiamenti. E' interessante notare infatti come l'azione della Regione non si sia dispiegata all'interno di un perimetro di regole iniziali definito, ma in un quadro che, sulla scorta di provvedimenti normativi intervenuti in itinere – maturati nell'interazione tra Regione e altri livelli di governo e sotto la pressione delle forti criticità che si sono manifestate sul terreno macroeconomico – si è trasformato significativamente, ponendo altri vincoli e aprendo nuove finestre di opportunità per gli attori coinvolti.

Il ciclo oggetto della ricerca si colloca, rispetto alla periodizzazione proposta nel precedente paragrafo, nel momento in cui le iniziative per lo sviluppo sono finanziate prevalentemente dai fondi comunitari e vengono definite e realizzate dalle Regioni attraverso propri Programmi operativi (i POR). Il 2007 vede formalmente avviarsi un nuovo ciclo settennale di interventi che segue il precedente ciclo 2000-2006, denominato 'Agenda 2000', ancora in via di conclusione. Su questa fase convergono così due attività molto impegnative in capo alle competenti amministrazioni regionali: la rendicontazione del ciclo in chiusura e la programmazione dei nuovi interventi.

Nel 2006, alla fine del primo settennio di programmazione regionale, la Sicilia registra un livello complessivo dei pagamenti relativi al POR pari al 51,1% dell'intera dotazione e si trova di fronte alla necessità di spendere 4,1 miliardi (1,3 dei quali ancora da impegnare) entro il 2008, dovendo altrimenti rimettere nelle disponibilità delle istituzioni europee le risorse non utilizzate, secondo il meccanismo del 'disimpegno automatico' (Banca d'Italia, 2007). Contestualmente, l'amministrazione regionale è chiamata a definire il Quadro strategico regionale – in coerenza con il framework nazionale e gli indirizzi europei² – all'interno del quale realizzare gli interventi destinati a incidere sulla struttura sociale ed economica della regione nel settennio successivo. Anche il nuovo ciclo prevede trasferimenti ingenti in direzione delle regioni europee con un PIL pro capite inferiore al 75% di quello della media UE allargata (come da Regolamento europeo 1083/2006), indicate come regioni 'Obiettivo convergenza'. E la Sicilia, già target nel precedente ciclo in quanto regione dell'Obiettivo 1, rientra tra queste insieme a Campania, Puglia, Calabria e Basilicata (quest'ultima in regime transitorio) (MEF, 2015).

A differenza dei precedenti, il ciclo di programmazione 2007-2013 introduce una logica di gestione delle risorse cosiddetta 'monofondo', che prevede, cioè, una corrispondenza diretta tra i canali di finanziamento predisposti dall'Europa – i quattro fondi dedicati – e gli strumenti di intervento (i Programmi operativi). I fondi comunitari sono diretti allo sviluppo regionale e delle imprese (FESR), alla condizione lavorativa e del capitale umano (FSE), all'agricoltura (FEASR) e alla pesca (FEP); i primi tre prevedono appositi e corrispondenti programmi operativi regionali (POR), mentre il quarto è assorbito da un singolo programma operativo nazionale. Le tre aree tematiche di interesse regionale erano presenti anche nella programmazione 'plurifondo' prevista da Agenda 2000 e ora, come nota la Banca d'Italia, «la presenza di una pluralità di

² Sacco (2011) osserva come, nella successione dei cicli di programmazione predisposti al livello europeo, il 2007-2013 sia quello in cui, in fase definitoria, si «manifestò un più deciso cambio di rotta: la politica di coesione doveva assolutamente ritrovare un più stretto legame con l'esigenza competitiva del continente» (p. 271), il che implicava un maggior sforzo per indirizzare le Regioni verso gli obbiettivi della Strategia di Lisbona e della crescita economica dei territori.

programmi operativi monofondo (...) se da un lato favorisce una maggiore specializzazione degli interventi dei singoli piani, dall'altro richiede un'attenta opera di coordinamento e integrazione dei programmi» (Banca d'Italia, 2008, p. 44).

Tabella 2. Le risorse dei Fondi strutturali assegnate alla Sicilia nel ciclo di programmazione 2000-2006 e nel ciclo 2007-2013 (milioni di euro)

Fondi	Programmazione 2000-2006			Programmazione 2007-2013		
	Contributo comunitario	Contributo nazionale ⁽¹⁾	Totale	Contributo comunitario	Contributo nazionale ⁽¹⁾	Totale
FESR	2.525	3.085	5.609	3.270	3.270	6.540
FSE	846	363	1.209	1.050	1.050	2.100
FEAOG	859	657	1.516	1.211	895	2.106
Totale ⁽²⁾	4.230	4.105	8.334	5.531	5.215	10.746

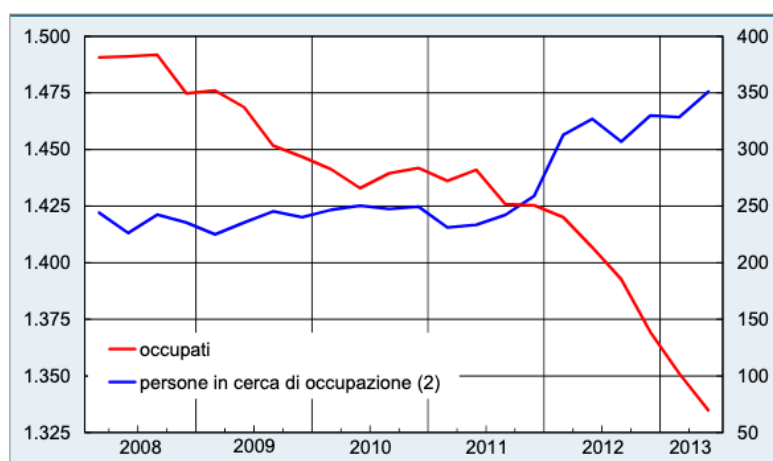
Fonte: Banca d'Italia (2008).

Note: (1) Comprensivo del contributo statale e di quello regionale. (2) Non comprende gli interventi a favore della pesca.

L'attività prevista per questo ciclo di programmazione si basa dunque sui fondi europei, ai quali si affianca una quota di cofinanziamento nazionale attivato per sostenere lo sviluppo delle aree economicamente meno sviluppate. A queste risorse si aggiungono quelle del FAS (Fondo aree sottoutilizzate, rinominato nel 2011 Fondo sviluppo e coesione), che distribuisce risorse tra i programmi di interesse strategico regionale e destina alla Sicilia 4,3 miliardi di euro. La nuova stagione prevede inoltre un meccanismo di premialità che vuole stimolare l'attivazione delle amministrazioni regionali rispetto al conseguimento di alcuni obiettivi definiti, verificabili attraverso indicatori che misurano le performance e che permettono il confronto tra la condizione di partenza e i miglioramenti conseguiti.

Un'importante influenza sullo svolgimento del ciclo è poi determinata, a partire dal 2008, dall'inizio di una profonda crisi economica internazionale che investe anche l'Italia e non risparmia il Mezzogiorno e la Sicilia. Una delle principali criticità dell'Isola, la debolezza occupazionale, intraprende un percorso di aggravamento che accompagnerà questo ciclo, come mostra la Figura 1, per tutta la sua durata.

Figura 1. Occupati e persone in cerca di occupazione in Sicilia, 2008-2013



Fonte: Immagine riprodotta da Banca d'Italia (2013, p.10).

La situazione macroeconomica sfavorevole che si impone all'inizio del ciclo induce a intervenire sul disegno originario della programmazione regionale, rivelando come la struttura

delle misure attuate nel settennio sia determinata da un intreccio tra le previsioni istituzionali iniziali e le sfide emergenti sul terreno economico. Le risorse disponibili nelle politiche di coesione diventano un'opportunità per adottare misure congiunturali di contrasto alla crisi, a discapito però degli interventi strutturali originariamente previsti. Scaturisce da questo un'intensa opera di ridefinizione *in itinere* del disegno originario. Così, nel *Rapporto finale di esecuzione*, leggiamo che

la crisi del 2008 (...) ha visto le zone più in ritardo di sviluppo del paese subire poderosamente i colpi del rallentamento del sistema economico mondiale, anche laddove il livello di interazione degli scambi è più limitato che in altri contesti. Nell'economia interconnessa, di fronte a crisi di sistema, i contesti marginali rischiano di diventarlo sempre di più, in un meccanismo vizioso di periferizzazione che ha coinvolto tutto il Mezzogiorno d'Italia in generale e la Sicilia in particolare. In questo senso, coerentemente con le decisioni a livello comunitario, le scelte di programmazione, specie con le rimodulazioni del 2014 e del 2015, si sono dirette verso l'uso del programma in funzione parzialmente anticiclica (Regione Siciliana, 2017, p. 5)

Gli sforzi operativi della Regione Siciliana sono dedicati nei primi due anni del settennio 2007-2013 alla conclusione della gestione del precedente ciclo. Nel solo 2009 si registra la spesa di 636 milioni di euro a rischio disimpegno e il conseguimento di un obiettivo complessivo del 98,7% di utilizzo della dotazione dei fondi di Agenda 2000. Nello stesso anno si interviene poi ridefinendo la programmazione iniziale del ciclo 2007-2013 per ampliare gli aiuti alle imprese attraverso misure di incentivazione e contribuzione fiscale, anche a seguito della riforma del quadro normativo europeo (leggi regionali n. 23 del 16/12/08, n.9 del 06/08/09, n.11 del 17/11/09).

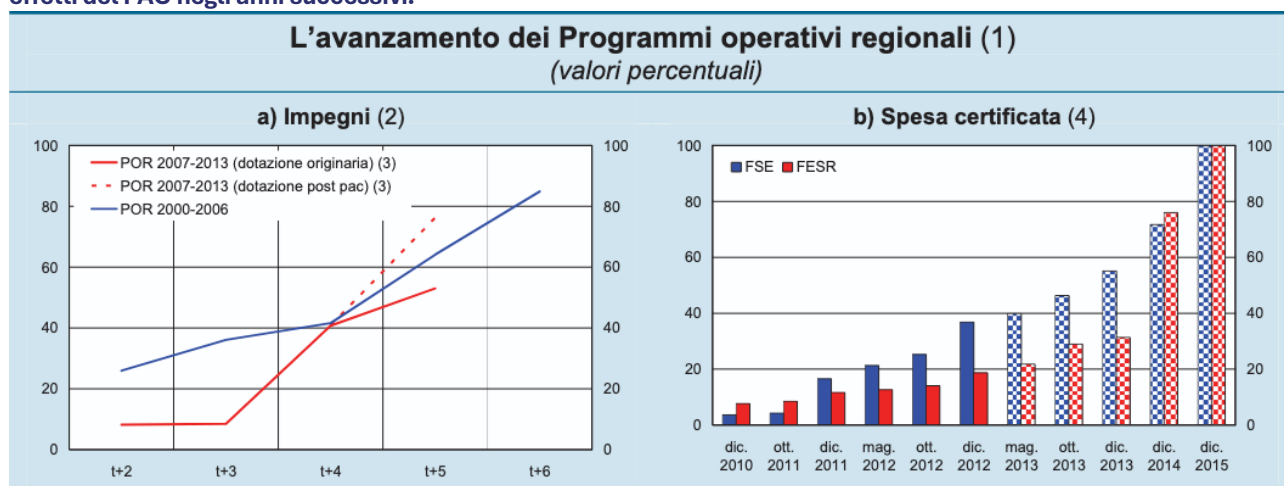
Nella difficile situazione determinata dalla congiuntura economica comincia poi a delinearsi, anche per il ciclo 2007-2013, la divaricazione tra i tempi previsti nella fase di programmazione e quelli effettivi della spesa per gli interventi, divaricazione che alimenta misure correttive per evitare il rischio di restituzione alla Commissione europea dei fondi non spesi entro il 31 dicembre del secondo anno successivo al loro stanziamento. In effetti, oltre alle sollecitazioni esogene derivanti dalla crisi, un problema endogeno su cui in maniera crescente gli apparati devono concentrare la loro attività, anche per la programmazione 2007-2013, inizia a diventare quello dell'accelerazione della spesa, da cui in ultima istanza dipende la certezza della disponibilità delle risorse.

La modifica del Regolamento europeo (n. 539/2010) interviene sottraendo al rischio di remissione in caso di mancata spesa nei termini previsti le quote imputabili ai 'grandi progetti' e introduce la possibilità di redistribuire sugli anni residui le risorse assegnate in scadenza: «ciò da un lato ha permesso di evitare il disimpegno di tali risorse, dall'altro ha reso più gravosi gli obiettivi per i successivi anni di programmazione, quando si dovranno rendicontare maggiori spese pari ogni anno a un sesto dell'importo relativo al 2007» (Banca d'Italia, 2011, p. 39). Parallelamente allo sforzo per superare le difficoltà di attuazione del disegno programmatico, si attiva così un'effervescenza gestionale e amministrativa che impegna la Regione a sfruttare le nuove opportunità.

Sotto la pressione di un contesto economico che continua a mostrarsi negativo, lo sforzo di spesa e rimodulazione delle singole regioni 'Convergenza' non si rivela tuttavia sufficiente. Nel 2011 la verifica nazionale del livello di spesa effettuata in queste regioni mostra una condizione di ritardo comparativamente più grave di quella del ciclo precedente, in un contesto

macroeconomico, per altro, estremamente più difficile. Matura in questa situazione la scelta di intervenire centralmente sulla programmazione attraverso il PAC, Piano di Azione e Coesione. Si tratta di un'azione del governo che distrae risorse dallo stanziamento originario diretto al ciclo 2007-2013, in primo luogo liberando la quota di cofinanziamento inizialmente indirizzata dallo Stato ai programmi finanziati dall'Europa. Queste risorse, all'esordio mirate a rafforzare gli interventi grazie a un volume di stanziamenti volontariamente superiore rispetto al limite minimo previsto dalla normativa europea, erano esse stesse esposte al rischio di disimpegno come conseguenza dei ritardi nell'attuazione delle politiche. Mentre le Regioni intraprendono un'intensa attività di rimodulazione che le vede riassegnare le risorse di origine comunitaria tra i programmi, con uno spostamento da quelli più in difficoltà a quelli più promettenti, la compartecipazione statale viene quindi ridotta ai livelli essenziali – con l'accordo delle istituzioni europee – e le risorse così liberate vanno ad alimentare le nuove misure finanziate dal PAC. La Figura 2 mostra efficacemente la situazione: da un lato, il rallentamento della spesa nel ciclo 2007-2013 rispetto a quanto registrato nel ciclo precedente e l'effetto 'correttivo' del PAC; dall'altro, il conseguimento progressivo degli obiettivi che si prospetta con le nuove misure.

Figura 2. Progressione degli impegni e della spesa dei POR Sicilia 2000-2006 e 2007-2013 al 2012 e stima degli effetti del PAC negli anni successivi.



Fonte: Immagine riprodotta da Banca d'Italia (2013, p.42) su dati Ragioneria generale dello Stato e Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica.

Note: (1) Valori percentuali rispetto alla dotazione dei Programmi alla data di riferimento. (2) Dati riferiti al 31 dicembre; anni successivi all'inizio del ciclo di programmazione. (3) Per il ciclo di programmazione 2007-2013, le due linee considerano nel 2012 rispettivamente la dotazione originaria e quella ridotta per effetto delle riprogrammazioni del PAC di dicembre 2011 e dicembre 2012. (4) I dati successivi al 31 dicembre 2012 si riferiscono ai target di spesa prefissati calcolati sulla base delle informazioni disponibili a marzo 2013.

L'azione del PAC – che interesserà la programmazione 2007-2013 con cinque successivi interventi a partire dal 2011 – ridetermina l'utilizzo delle risorse indirizzandole su programmi operativi finalizzati allo sviluppo, ma affidati al Gruppo di azione e coesione creato presso il Ministero della coesione territoriale. Si tratta, come osserva Leonardi (2012), di uno spostamento nella regia degli interventi in favore del livello centrale, e dunque in controtendenza rispetto al processo di regionalizzazione che avrebbe dovuto trovare, proprio nel settennio 2007-2013, la sua massima espressione. Se, da un lato, l'operazione induce le regioni ad una riprogrammazione e distrae dalla disponibilità dei POR le risorse ora gestite centralmente, dall'altro, un accordo tra Governo e Regioni sancisce un 'principio di territorialità' nel riutilizzo delle risorse stornate, che dovrebbero essere impiegate in favore del

Sud. Tuttavia, queste saranno utilizzate «via via per esigenze di finanza pubblica, anche sotto la pressione della crisi economica internazionale» (Triglia, 2011, p. 45), concorrendo a finanziare misure come l'abolizione dell'ICI, la Cassa integrazione in deroga e altri interventi distribuiti a scala nazionale, anche in contrasto con l'impegno originario a incidere specificamente sulla realtà meridionale. Come è stato osservato:

I FAS (...) si riducono a finanziare un coacervo di misure e di interventi nell'intero Paese, il più delle volte di natura corrente, dissonanti se non in aperto contrasto con le finalità di fondi indirizzati in grande misura (85-80%) a sostenere la spesa per lo sviluppo del Mezzogiorno (Cersosimo et al 2017, p. 921).

Nel 2013 termina il ciclo di programmazione e si apre la finestra di due anni in cui i ritardi di spesa possono essere recuperati prima dell'attivazione del disimpegno automatico. Come si presenta la Regione Siciliana all'appuntamento? Il rapporto tra impegni e dotazione è al 90,2%, sotto la media delle regioni Convergenza (97,0%). La spesa certificata è al 42,1%, con entrambi i POR siciliani (FESR e FSE) al di sotto della media delle altre Regioni (Banca d'Italia, 2014).

Il biennio di spesa supplementare previsto per l'attuazione della programmazione 2007-2013 inizia in uno stato di perdurante difficoltà economica e sociale per l'Isola che, esemplificativamente, nel 2013 aveva in condizione di povertà o esclusione sociale il 55,3% della popolazione, con una crescita di quasi 8 punti percentuali in dieci anni e con una incidenza rimarchevole tra i minori (il 61,4%, contro il 31,9% al livello nazionale). I dispositivi di riallocazione delle risorse attivati permettono alla Sicilia di ridurre l'ammontare di progetti problematici e con essi il rischio di incorrere in futuri interventi di disimpegno. Contribuisce a questo obiettivo il ricorso a ulteriori accorgimenti gestionali-amministrativi da parte dell'amministrazione regionale. Uno è il cosiddetto *overbooking*, ovvero la formulazione di un volume di impegni superiore alla dotazione di risorse, così da estendere il *range* di potenziali progetti da portare, in caso di buon esito, a effettivo pagamento. L'altro è il ricorso a progetti 'sponda' o 'retrospettivi', cioè progetti già avviati su canali di finanziamento ordinario e traslati sui fondi coesione per ridurre il volume delle risorse a rischio disimpegno. Per una quota ridotta dei progetti inevasi si prospetta poi, a determinate condizioni, la possibilità di completamento a gravare sui fondi del nuovo settennio di interventi per la coesione.

Prende intanto il via il ciclo di programmazione 2014-2020, alla cui predisposizione la Regione si applica contestualmente agli sforzi finali di gestione del ciclo uscente. La Sicilia è confermata tra i territori meno sviluppati dell'UE ed è dunque rinnovato l'accesso ai fondi per la coesione, anche se in una misura minore a causa di una contribuzione nazionale più ridotta rispetto a quanto stabilito, poi ridefinito *in itinere* all'inizio del ciclo 2007-2013³.

La chiusura del settennio vede affiancarsi agli sforzi per spendere entro i termini le risorse assegnate – e spostare su voci non soggette al vincolo temporale più progetti possibile – un'intensa attività contabile e amministrativo-gestionale. Questa, da un lato, mira a ridurre il volume della spesa attesa (tramite operazioni di trasferimento delle risorse al PAC), dall'altro, cerca di saturare i rimborsi possibili candidando più progetti di quelli che la capienza in termini

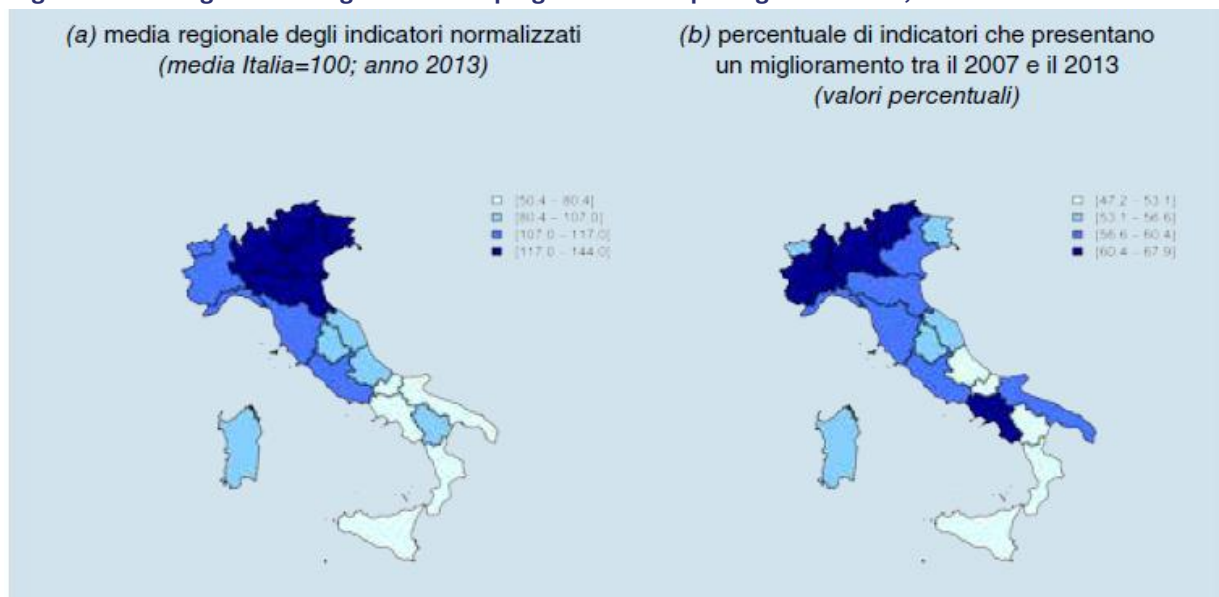
³ Un elemento di istituzionalizzazione della posizione della Regione Sicilia rispetto alle risorse derivanti dalla propria condizione di svantaggio è rappresentato dall'apertura di una sede ufficiale a Bruxelles, dove sembra attivarsi un'interessante dinamica di lobbying: «la preoccupazione di stare a Bruxelles (...) – riferisce un Dirigente citato in Sacco (2011) – nasce dal timore di perder soldi; e quindi stando qua, diciamo, è più sicuro conquistare di più e soprattutto perdere di meno, evitando disimpegni, cercando di ricavare il più possibile dalla borsa europea» (p. 275).

di disponibilità contemplerebbe. Così, a dicembre 2015, si registrano impegni pari al 126,2% delle disponibilità dei POR siciliani, a fronte di un rapporto tra impegni e pagamenti del 60%. Dal punto di vista gestionale la Regione ricorre poi «all'adozione di un vero e proprio *Action plan* nel maggio del 2015. Grazie ad accordi multilivello fra UE, Stato e Regioni è istituita una *Task force* di supporto all'attuazione del programma» (Regione Siciliana, 2017, p. 77). Complessivamente la dimensione gestionale che fa perno sul Dipartimento Programmazione svolge un ruolo decisivo, riallocando e gestendo le risorse in maniera che non siano perse e sopperendo in questo modo alle difficoltà degli attori e delle articolazioni amministrative coinvolti nell'esecuzione. Alla conclusione del nono anno del ciclo 2007-2013, la Regione riesce effettivamente nell'obiettivo di spendere le risorse che aveva ancora in carico dopo le varie rimodulazioni.

Conseguito il risultato contabile di rendicontare le risorse assegnate e scongiurato il rischio di doverle rimettere nelle disponibilità dell'Europa, si constata però che l'impatto del ciclo di programmazione per la Sicilia, come del resto per altre Regioni, è stato complessivamente modesto, pur tenendo conto della crisi economica globale: il PIL pro capite regionale si è ridotto nei sette anni dello 0,6%, mentre il tasso di occupazione, pur aumentato, è al 42,6% (contro un livello medio nazionale del 57,2%). I valori medi UE-27 sono +0,9 per il PIL e 63,6% per l'occupazione (ISTAT, 2023).

Nell'intreccio tra l'attuazione delle politiche di coesione e le straordinarie vicende macroeconomiche di questo periodo, emerge il ruolo centrale svolto dalle singole Regioni e dalle loro capacità in termini amministrativi e gestionali. Il ciclo di programmazione 2007-2013, del resto, assumeva fin dall'inizio che le Regioni dovessero contribuire in maniera più decisa alla realizzazione delle politiche, prefigurando un sistema di premialità in funzione della loro capacità di attuazione. La Figura 3 mostra come, a parità di contesto macroeconomico e quadro normativo, le Regioni abbiano saputo incidere in maniera piuttosto differenziata sugli indicatori di risultato definiti a inizio ciclo.

Figura 3. Il conseguimento degli obiettivi di programmazione per regione in Italia, indicatori territoriali al 2013.



Fonte: Immagine riprodotta da Banca d'Italia (2014, p. 54).

La Figura 3 conferma, da un lato, l'esistenza di una significativa capacità di *agency* delle amministrazioni regionali sul conseguimento dei risultati, dall'altro mostra che alcune Regioni sono state meno capaci di altre di intraprendere un percorso di trasformazione. In particolare, la Sicilia, che a inizio settennio condivide la stessa posizione di svantaggio di altre grandi regioni del Mezzogiorno, non riesce a conseguire i risultati che riscontriamo invece in Puglia e, soprattutto, in Campania. Come osserva la Banca d'Italia, per la Regione Siciliana «nel complesso la performance è stata la peggiore rispetto a tutte le regioni interessate dal programma, tranne la Calabria» (Banca d'Italia, 2016, p. 43)⁴.

1.3. La cornice analitica

Per quanto le ragioni che determinano le perduranti condizioni di svantaggio delle regioni meridionali siano numerose e complesse, la ricerca qui presentata si propone di studiare in dettaglio alcune dimensioni specifiche e rilevanti che riguardano la Sicilia. Premessa dell'analisi è che i livelli decentrati delle amministrazioni coinvolte nella realizzazione delle politiche di sviluppo hanno capacità proprie di incidere sulle realtà regionali, ma che sono anche soggetti a influenze che orientano la loro condotta condizionando gli esiti delle politiche stesse. Assunta cioè l'investitura che discende dall'attribuzione di risorse, autonomia e responsabilità dalle istituzioni nazionali ed europee, nel quadro delle 'regole del gioco' prima considerate, le amministrazioni regionali e i governi locali dispiegano le loro strategie ed esprimono la loro *agency* confrontandosi con le opportunità e i limiti caratteristici dell'assetto istituzionale in cui si trovano ad operare.

La sociologia economica ha affrontato questo tema investigando il ruolo degli attori e il profilo specifico della classe dirigente e dei gruppi formalmente e informalmente impegnati a conseguire posizioni di vantaggio nell'arena delle politiche, con esiti rilevanti nella ricostruzione dei processi di trasformazione sociale ed economica delle regioni del Mezzogiorno (Russo, 2015; Trigilia, 1994) e anche specificamente in Sicilia (Chubb, 1984; Coco e Russo, 2022). In questo contributo l'attenzione si concentra sull'attuazione del ciclo di programmazione 2007-2013, sviluppando tali riflessioni e verificandone la pertinenza rispetto alle influenze che si manifestano all'interno di una definita arena di *policy*, quella relativa alla promozione della coesione territoriale.

La letteratura fornisce alcune coordinate per inquadrare il problema, soprattutto alla luce di un ritorno di attenzione, in ambito politologico e di studio delle politiche di sviluppo, per il ruolo dei gruppi di interesse. Questo fa seguito a un lungo periodo in cui questi soggetti erano indicati come marginali nell'interpretazione della realtà italiana, anche per la sua peculiare variante di capitalismo⁵. Durante gli anni della Prima repubblica, infatti, il loro protagonismo è stato compresso sia 'dall'alto' che dal 'basso'. Dall'alto, per la funzione di *gate keeper* svolta dal sistema dei partiti, che ha dislocato in una posizione subalterna alla sfera politico-partitica le manifestazioni emergenti nella società civile e strutturate in una forma assimilabile ai gruppi di

⁴ Ricerche sul ciclo successivo testimoniano il protrarsi della difficile situazione della Regione Siciliana. David et al., (2019) osservano che «nelle regioni del Mezzogiorno si registrano forti criticità su tutti gli aspetti della programmazione: dalla pubblicazione dei bandi, alla valutazione dei progetti, alla spesa» (p. 5) con una pessima performance della Sicilia.

⁵ La marginalità del tema dei gruppi di interesse è riconoscibile sia nel ruolo che gli è riconosciuto nella regolazione dei processi di policy, sia per la posizione assunta, con alcune eccezioni, nei quadri interpretativi della realtà italiana (Capano et al., 2014; Mattina, 2010; Mattina e Tonarelli, 1996).

interessi. Dal basso, invece, per il successo di altre forme di mobilitazione individualistica orientate, in maniera peraltro diffusa e spesso efficace, a penetrare nelle articolazioni e condizionare l'operare dei meccanismi di produzione delle politiche pubbliche. Particolarismo, clientelismo e familismo – che sono anche la risposta agli stimoli e alle opportunità di mobilitazione individualistica presenti nel sistema politico (Pizzorno, 1974) – appaiono come fenomeni condizionanti, ma anche complementari, al funzionamento dei partiti, delle burocrazie e dello Stato che, secondo un'ampia letteratura sociologica e politologica, hanno svolto un ruolo rilevante nel perpetuarsi delle condizioni di svantaggio del Mezzogiorno.

Alla fine del Novecento, la disintegrazione dei partiti della Prima repubblica, che avevano limitato e regolato la capacità degli attori collettivi di esprimersi direttamente nell'arena decisionale, rappresenta un'opportunità per i gruppi di interesse per canalizzare le forme di espressione particolaristica del consenso e dar forma alla domanda di politiche, offrendosi come strumento di mediazione in un contesto in cui, per altro, proprio la crisi delle forme tradizionali di partecipazione politica accresce l'esigenza di legittimazione del *policy maker*⁶.

Il mutamento nel ruolo dei gruppi di interesse è inoltre strutturalmente legato anche al superamento del quadro regolativo fordista, dove il 'meccanismo' di produzione delle politiche era orientato a conseguire obiettivi più estesi, con una copertura più ampia, ma relativamente più semplici. La vulnerabilità ai condizionamenti degli interessi privati, nella fase della produzione di massa, non trovava alimento nella complessità degli interventi e nell'esigenza di coinvolgere gli attori, ma emergeva piuttosto dalla centralità del regime politico-partitico e dalle dinamiche che poteva generare (l'uso clientelare della spesa, l'appropriazione della ricchezza pubblica da parte dei singoli e degli apparati, etc.).

Dalla letteratura sulla capacità di condizionamento dei gruppi di interesse nella fase contemporanea possiamo ricavare due schemi analitici utili per inquadrare il caso studiato (si veda il Quadro 1). In primo luogo, un fattore che amplifica la loro influenza è la maggior vulnerabilità dell'azione del *policy maker*, sia nella sua esperienza complessiva di governo, sia nel tentativo di portare avanti determinate politiche. Nella traiettoria di governo, quando il sostegno che aveva inizialmente trovato espressione nel momento elettorale tende ad erodersi, si assiste a una crescente mobilitazione per integrare le risorse di consenso anche attraverso l'attivazione di opportunità per i gruppi di interesse. La stessa realizzazione degli interventi di cui si compone l'offerta politica può poi essere descritta come una successione di attività, con una diversa focalizzazione, in cui si registra un progressivo spostamento del controllo delle risorse tecniche, conoscitive e informative dal *policy maker* agli attori organizzati, rafforzando la posizione dei gruppi di interesse. Secondo questo schema, lo spazio relativo di condizionamento aumenta dunque per la crescita di dipendenza del decisore politico, la cui capacità di procedere in maniera autonoma è indebolita dal crescente bisogno di risorse conoscitive e di consenso. Questo determina una progressiva torsione delle politiche

⁶ Lizzi e Pritoni (2019), sottolineano tuttavia come, specie al livello nazionale, l'atteggiamento del *policy maker* nei confronti dei gruppi di interesse appaia tutt'altro che lineare, con acute oscillazioni che sembrano susseguirsi, favorite dal frequente avvicinarsi dei governi e delle congiunture. Da un lato, scelte difficili richiedono una base di consenso e una condivisione di responsabilità che spinge ad integrare gli interessi organizzati e non più mediati dai partiti, dall'altro l'adozione di un'azione politica più autonoma induce a escluderli, quando non a stigmatizzarli in quanto ostacolo ad una conduzione del processo decisionale e di implementazione più snella, perché sgravata dei costi, tempi e rituali della mediazione.

durante la traiettoria della loro realizzazione, da una posizione di partenza più vicina alla progettualità iniziale ad un esito finale plasmato dai condizionamenti emersi *in itinere*.

In secondo luogo, lo spazio di influenza per i gruppi di interesse aumenta per la crescita di rilevanza della dimensione processuale delle politiche, nella misura in cui questa integra e orienta le procedure standard valorizzando le dinamiche di interazione tra gli attori rilevanti all'interno di specifici ambiti di intervento. Il ruolo specifico svolto dagli attori, il tipo di risorse grazie alle quali questi sono in grado di incidere e la struttura delle relazioni in una determinata arena di *policy* hanno caratteristiche idiosincratiche, che devono essere accertate induttivamente, ma che restituiscono dei modelli strutturati di condizionamento caratteristici di un determinato ambito di attività.

Quadro 1. L'influenza degli interessi: strumenti analitici

Lo studio delle politiche pubbliche ha prodotto recentemente alcuni schemi interpretativi utili per riconoscere lo spazio crescente che i gruppi di interesse tendono ad assumere. Come rilevano Lizzi e Pritoni (2019), un primo fattore che amplifica la loro capacità d'azione è legato alla caratteristica configurazione che il ciclo di *policy* e il ciclo di governo assumono. L'analisi del primo permette di riconoscere cinque fasi – agenda, formulazione, decisione, attuazione e valutazione – per le prime quattro delle quali è possibile rilevare un crescente grado di influenza dei gruppi di interesse sull'esito delle politiche.

Durante la fase di definizione dell'agenda il *policy maker*, specie quando orientato alla disintermediazione (ovvero ad un rapporto con i cittadini che coinvolge sempre meno le organizzazioni partitiche e i 'corpi intermedi' strutturati, mirando piuttosto ad una relazione diretta con gli elettori), si muove con un'ampia autonomia dai gruppi di interesse, assumendo come fattori di condizionamento principalmente i vincoli esterni e i vincoli di bilancio, e focalizzandosi sullo sforzo di dare attuazione al programma definito nel momento pre-elettorale. In questa fase i gruppi di interesse che riescono a intervenire sono pochi e sono caratterizzati o da una posizione strategica (ad esempio rispetto al conseguimento degli obiettivi programmatici del *policy maker*), o da pregresse relazioni privilegiate con le forze di governo. Nella fase successiva, di formulazione, l'azione del *policy maker* si concentra sulla mobilitazione delle risorse conoscitive e informative necessarie. Attinge così all'*expertise* disponibile all'interno degli apparati, nelle burocrazie dedicate, e all'esterno, anche tramite l'accesso a risorse consulenziali 'di parte' controllate dai gruppi di interesse (grazie ai propri uffici studi, *think tank* e personale dedicato). Il coinvolgimento dei gruppi di interesse si allarga così nella misura in cui questi sono riconosciuti come depositari di risorse conoscitive rilevanti per il conseguimento degli obiettivi e questo offre loro nuove opportunità di influenza. Nella fase decisionale il *policy maker* agisce prevalentemente nell'arena istituzionale dove cerca di conseguire il necessario sostegno e controllo nell'avanzamento dell'iter legislativo. Per i gruppi di interesse si apre così un'ulteriore importante opportunità di influenza grazie alle relazioni dirette con i partiti e i parlamentari. Il momento dell'attuazione, infine, è quello in cui la rilevanza dei gruppi di interesse appare maggiore. Mentre il *policy maker* è impegnato a ottimizzare le risorse a sua disposizione e sotto il suo controllo (attraverso la definizione delle disposizioni attuative e la messa in opera di quanto di sua competenza), per i gruppi di interesse si presenta la possibilità di 'spendere' quelle risorse di *expertise* settoriale, informative, organizzative e tecniche che possono concorrere a determinare il buon esito della politica. La contrattazione della collaborazione apre alla possibilità di plasmare i provvedimenti, mentre nelle aree meno definite l'influenza dei gruppi di interesse può manifestarsi attraverso interventi autonomi.

Un secondo ambito in cui si riscontra una crescente capacità di condizionamento dei gruppi di interesse è collegato al cosiddetto 'ciclo di governo'. Questo descrive le diverse posizioni assunte dal *policy maker* a partire dal momento della sua elezione, poi nel dispiegamento della sua capacità di governo (*performance*) e, infine, nell'avvicinamento al successivo appuntamento elettorale. Cresce nella comunicazione del decisore politico l'enfasi sulla realizzazione del programma elettorale, ma anche la ricerca di un'interlocazione diretta con l'opinione pubblica, e l'attenzione per i vincoli esterni e di bilancio. All'interno di questi ultimi, tuttavia, lo strumento principale di intervento è rappresentato dalle burocrazie pubbliche e l'orientamento verso attori esterni è improntato al *powering*, ovvero alla ricerca di un'affermazione unilaterale delle scelte di *policy*, quando queste non comportano l'adozione di provvedimenti 'difficili' che giustifichino un'apertura orientata alla condivisione di

responsabilità. Il procedere dell'esperienza di governo indebolisce però progressivamente questa posizione iniziale. L'avanzamento nella realizzazione del programma determina un progressivo spostamento del controllo delle risorse tecniche dal governo agli attori sociali, rafforzando la posizione dei gruppi di interesse. Anche le risorse di consenso che avevano inizialmente trovato espressione nel momento elettorale tendono progressivamente ad erodersi (portando di frequente alla mancata riconferma delle compagini governative). Nella traiettoria di governo, questo comporta una crescente mobilitazione per conseguire ulteriore consenso, anche attraverso l'attivazione di opportunità per i gruppi di interessi.

Accanto al filone di analisi che indaga la dimensione strutturale, in termini di regole e profilo organizzativo, del condizionamento esercitato dagli attori sulle politiche pubbliche, la letteratura sul tema affronta anche le dinamiche più processuali e la specifica configurazione delle diverse arene di *policy*, integrando il ruolo formalmente attribuito agli attori con una qualificazione relativa al concreto posizionamento all'interno dei processi (ad esempio intorno all'adozione di specifiche e rilevanti decisioni, in quanto promotori, *gatekeeper*, mediatori, etc.). Il focus è sul momento in cui le logiche d'azione si declinano nel contesto e gli attori mettono in campo le loro strategie facendo emergere e dando forma al processo decisionale.

Questa seconda prospettiva pone dunque maggiormente al centro i soggetti che intraprendono azioni significative per l'esito della *policy* (Dente, 2011). Così, ad esempio, un'organizzazione riconosciuta nel quadro istituzionale, ma che non si attiva per intervenire nella determinazione delle politiche, esce dal focus dell'analisi, mentre le componenti informali di un'organizzazione formale che intervengono con autonomia nell'arena di *policy* si configurano sul piano analitico come veri e propri attori (e saranno parte dell'analisi qui sviluppata). Questa mobilitazione, osserva Dente, viene riconosciuta nell'analisi di una *policy* in quanto concorre alla determinazione delle decisioni – grandi e piccole, a monte e a valle – che dispongono dell'uso delle risorse nel campo. Gli attori rilevanti, in definitiva, sono quelli che intervengono nella produzione delle decisioni che presiedono alla trasformazione delle risorse – materiali e immateriali – in programmi e progetti.

La maggior apertura alla diversità delle configurazioni e delle strategie è anche al centro del *policy network approach* che 'rilegge' la dinamica dei gruppi di interesse attraverso diversi modelli: dai 'triangoli di ferro', caratterizzati da relazioni stabili e mutualmente vantaggiose, alle comunità di *policy*, dove all'orientamento consensuale si accompagna il ruolo trainante di una *leadership* interna, fino agli *issue-networks* con dinamiche interne più aperte ed emergenti secondo configurazioni *ad hoc* intorno a questioni specifiche e momenti decisionali puntuali. Questo spostamento di prospettiva accompagna il riconoscimento di una crescente 'settorializzazione e segmentazione' delle arene di *policy*, portato sia dei nuovi orientamenti delle burocrazie pubbliche in termini operativi – la «trasformazione (...) in una serie di apparati amministrativi autonomi collegati ai settori» (Mattina, 2010, p. 53) – sia della possibile rilevanza degli attori esterni nel fornire informazioni, collaborazione e legittimazione.

L'analisi più attenta alla dimensione processuale della produzione delle politiche dà meno spazio ai vincoli strutturali e alla relazione tra questi e l'esito delle politiche, ma fornisce una cassetta concettuale degli attrezzi per affrontare la crescente destrutturazione dei contesti in cui le traiettorie di *policy* si dispiegano. L'assunto è che la crescita di complessità dei processi, legata anche alla ricerca di esiti innovativi attraverso le politiche, aumenta la rilevanza delle dinamiche processuali e di collaborazione situata, rispetto al *framework* strutturale delle politiche stesse. Infatti, se con il postfordismo si fa più forte la tendenza al coinvolgimento degli attori, al riconoscimento delle specificità settoriali e territoriali, all'adozione di cornici regolative più vicine a una logica di *governance* che di *government*, nello studio delle politiche questo comporta una crescente rilevanza di elementi di contesto meno strutturati e predefiniti, che comportano necessariamente il riconoscimento, attraverso l'indagine, della maggior complessità dei processi.

Integrando l'approccio del neo-istituzionalismo sociologico e organizzativo con le riflessioni sul ruolo dei gruppi di interesse sollevate dai recenti contributi politologici, è possibile ricostruire il processo di attuazione della politica regionale di coesione in Sicilia, con l'intento di verificare se l'attività di coordinamento abbia subito una influenza significativa, capace cioè di condizionare la traiettoria del ciclo di *policy*, e quali meccanismi, imputabili alla dinamica delle relazioni tra gli attori coinvolti, la abbiano determinata. L'indagine è stata condotta secondo una strategia di studio di caso (Backer e Regin, 1995; Gerring, 2004; Yin, 2003), con

l'obiettivo di cogliere gli aspetti dinamici e relazionali alla base di questo processo e rilevare gli elementi complementari alla dimensione strettamente istituzionale (formalizzata nelle procedure e nel dettato normativo, di cui si è fatta una schematica ricostruzione in precedenza). Assumendo che nella conduzione di uno studio di caso l'integrazione e il confronto tra fonti diverse di conoscenza rappresenti un valore aggiunto (Yin, 2003), il ricorso a documenti amministrativi, alla letteratura scientifica, alle informazioni disponibili sulla stampa e a interviste semi-strutturate condotte con osservatori privilegiati ed esponenti dell'amministrazione e delle organizzazioni di rappresentanza, ha permesso di delineare e supportare lo schema interpretativo che sarà proposto nel capitolo quattro.

Lo scopo della ricerca condotta è dunque quello di aumentare, attraverso la realizzazione di uno studio di caso, la conoscenza rispetto a due dimensioni centrali per la sociologia economica dello sviluppo territoriale: il coinvolgimento degli attori nella realizzazione delle politiche e la rilevanza della scala territoriale della loro attivazione e del loro coordinamento. Queste due dimensioni si combinano assumendo un profilo definito nel contesto della nostra indagine, che si rivolge a una finestra temporale in cui l'investitura istituzionale delle amministrazioni regionali rappresenta il superamento di un precedente assetto delle politiche dirette ai territori (più orientate, invece, allo sviluppo locale) e che approfondisce, nel perimetro definito di una singola Regione, l'esercizio della funzione di direzione e coordinamento delle iniziative (esito, come vedremo, dei margini offerti dalla politica europea di coesione, ma anche dei diversi equilibri che si affermano in Italia nel sistema della governance multilivello delle politiche).

2. Dai territori alle Regioni. La parabola delle politiche per lo sviluppo locale

Il coordinamento regionale delle politiche di coesione acquista centralità in corrispondenza di una fase specifica della traiettoria di trasformazione dell'architettura istituzionale e organizzativa delle politiche di riequilibrio regionale che abbiamo presentato nel capitolo precedente (De Vivo, 2006; De Vivo e Sacco, 2008). Terminata la lunga fase dell'Intervento straordinario, caratterizzata dal protagonismo delle articolazioni propriamente statali e da disegni programmatori che tracciavano a scala nazionale le iniziative miranti al riequilibrio, una nuova, breve e discussa stagione – a partire dai primi anni Novanta – vede dispiegarsi il paradigma della '*governance* locale dello sviluppo' (Martinelli, 2020; 2022) attraverso la sperimentazione dei primi 'Patti territoriali' e l'esperienza della cosiddetta 'Nuova programmazione'.

Nella prospettiva di questo contributo il passaggio è importante perché configura un inedito processo di attribuzione di capacità progettuale ai territori, sia per quanto riguarda i livelli decentrati di governo, sia per quanto riguarda gli attori locali. Questo processo si connota infatti, in primo luogo, per la declinazione a scala locale di un approccio regolativo, la concertazione, che era stata praticata con successo nella gestione di variabili macroeconomiche al livello nazionale e che viene estesa al livello decentrato su questioni rilevanti per lo sviluppo regionale. In secondo luogo, si caratterizza per la forte enfasi che viene attribuita al contributo degli attori al livello decentrato, nella prospettiva di una piena valorizzazione delle potenzialità endogene dei territori.

La parentesi della Nuova programmazione succede dunque alla stagione degli interventi prevalentemente centralizzati e cede il passo, come è stato notato, ad una successiva 'ricentralizzazione decentrata' in favore delle amministrazioni regionali (De Vivo, 2006). Gli esiti ambivalenti di questa stagione conducono al nuovo assetto, che rappresenta la cornice normativa della ricerca presentata nel prossimo capitolo. Lo spostamento dai territori alle Regioni delle principali funzioni di *policy making* in relazione alle politiche di coesione induce ad affrontare con nuovi insiemi di regole e risorse numerose dimensioni divenute centrali nella fase della Nuova Programmazione. La capacità di disegnare interventi in risposta alle specifiche debolezze dei territori, il coinvolgimento delle espressioni delle società locali che dispongono delle risorse conoscitive e di consenso a sostegno delle politiche, la capacità dei livelli decentrati di governo di procedere efficacemente nel conseguimento degli obiettivi prefissati e nella regolazione dei rapporti con gli attori locali rappresentano le sfide che emergono nella fase dello sviluppo locale e che metteranno poi alla prova la successiva torsione regionalistica delle politiche di coesione.

2.1. Tracce di concertazione: centrale, formale e debole oppure decentrata, informale e più efficace?

La formulazione delle politiche attraverso la concertazione è una pratica che approda, nella seconda metà degli anni Novanta, al livello territoriale, con alcune peculiari caratteristiche. Si

tratta di un'evoluzione non scontata per uno strumento regolativo che nasce con un profilo eminentemente nazionale e centralistico, come meccanismo di decisione e attuazione delle politiche in cui

le grandi organizzazioni di rappresentanza degli interessi, in particolare le associazioni imprenditoriali e i sindacati, interagiscono più strettamente con il governo e con altri attori pubblici nella definizione delle politiche in campo economico e sociale, e sono spesso direttamente coinvolte anche nella gestione degli interventi, specie nel campo delle politiche del lavoro e della formazione, o nelle politiche sociali (Trigilia, 2009, p. 144).

Precedentemente, nella regolazione dello sviluppo economico italiano, una spinta importante all'adozione di una strategia basata sulla concertazione era scaturita dalla posizione delle organizzazioni sindacali e delle formazioni politiche di centro sinistra, come opzione per fronteggiare le conseguenze della crisi del fordismo. Come nota Regini questa fase è affrontata in Italia in una maniera originale rispetto all'esperienza di altre realtà nazionali, poiché non prevale il processo di *deregulation* registrato nei paesi anglosassoni, ma non si afferma neppure, nonostante alcuni esperimenti in tal senso, un modello di regolazione concertativo propriamente basato su un assetto neocorporativo degli attori (Regini, 1991; 1995).

Questo modello aveva attirato l'attenzione degli osservatori per la capacità dimostrata nel mantenere sotto controllo alcune variabili macroeconomiche – in particolare inflazione, disoccupazione e deficit – attenuando gli impatti della crisi del fordismo sulle economie nazionali, ma aveva anche mostrato di dipendere, per il suo efficace funzionamento, da condizioni istituzionali e organizzative congruenti in termini di caratteristiche degli attori e di orientamento dei governi. Queste consistono, oltre che nella propensione alla concertazione da parte dei decisori politici, nella «presenza di un piccolo numero di grandi associazioni di rappresentanza che raccolgono gli appartenenti ad ampi settori economici e categorie professionali» (Trigilia, 2009, p. 143), centralizzate e capaci di influenzare l'azione politica, forti di un'ampia adesione dei propri rappresentati. Le esperienze internazionali di successo aprono una stagione di ricerche sugli effetti che determinate configurazioni di attori, e insiemi di regole di interazione tra loro e con il *policy maker*, possono determinare sull'andamento delle economie nazionali, provocando una ripresa di attenzione anche per le teorie relative ai gruppi di interesse (si veda il Quadro 2).

Quadro 2. Pluralismo e neocorporativismo come modelli di integrazione degli attori

Lo studio dei gruppi di interesse ha un'importante fase di sviluppo nel secondo dopoguerra, quando subentra – nella riflessione politologica – agli approcci elitisti che si erano concentrati in maniera preminente sul ruolo della classe dirigente/dominante, soggetto con caratteristiche esclusive, superiore e contrapposto alle indistinte masse subalterne (Fisichella, 1994). Diventa poi centrale nel contesto culturale e politico degli USA e dei paesi che accompagnano la crescita postbellica con un modello di regolazione politica di carattere prevalentemente liberale e pluralistico (Trigilia, 2009). In questi contesti la mobilitazione dei gruppi di interesse è letta come un importante elemento complementare al meccanismo di formulazione delle politiche, svolgendo una funzione di riequilibrio propedeutica al miglioramento della qualità democratica di paesi in cui il potere politico è concentrato e largamente autonomo nel suo esercizio, oltre il momento elettorale. Mattina (2010) osserva, ad esempio, come in certi approcci del pluralismo classico i gruppi d'interesse siano destinati a «dissolversi dopo che l'obiettivo viene raggiunto o nel momento in cui risulta chiaramente irrealizzabile» (p. 36-37) e mantengano una pressione, quantomeno potenziale, sulle posizioni dominanti, garantendo «il carattere democratico del processo decisionale» (p. 37).

I gruppi di interesse sono dunque concepiti come articolazioni del meccanismo di produzione delle politiche ed espressione di processi decentrati di organizzazione della società civile che – con la propria mobilitazione – svolge

una funzione di riequilibrio rispetto alla distribuzione complessiva del potere (Ramella, 1994). L'esito, cioè l'efficacia in termini di democratizzazione del processo politico, non è sempre soddisfacente ed è soggetto alle condizioni generali in cui i gruppi di interesse riescono ad operare (La Palombara, 2016). Tuttavia, nelle realtà a carattere pluralistico, a differenza di quanto registrato nel caso italiano, la partecipazione dei gruppi di interesse alla produzione delle politiche risulta legittimata sul piano culturale e regolamentata sul piano procedurale, il che ne favorisce il riconoscimento e l'analisi anche in ambito scientifico.

Il tema ha una seconda importante fase di sviluppo a partire dalla gestione della crisi del fordismo e dalla sperimentazione di nuove traiettorie di sviluppo in seno ai paesi del cosiddetto «capitalismo organizzato» (Triglia, 2009). Occorre premettere che in questo approccio è proprio la dimensione dell'organizzazione, e conseguentemente della stabilità, che connota maggiormente i gruppi individuati. Questi ultimi, quando presentano strutture dotate di una significativa capacità di condizionamento sulla loro *membership*, beneficiano anche di varie forme di sostegno riconosciute nel contesto politico istituzionale e sono più direttamente ancorati alla struttura sociale e produttiva dei paesi (Mattina, 2010).

Questo rinnovato interesse per la natura e il ruolo degli attori scaturisce dalla rottura dell'assetto su cui si era retta la lunga fase della crescita postbellica e genera traiettorie differenziate tra le economie nazionali, con effetti diversi in termini di inflazione, disoccupazione e crescita. Gli approcci comparativi di *political economy* mostrano come questi esiti siano legati al caratteristico profilo degli attori e delle relazioni tra loro e con i governi. Se nella fase fordista-taylorista-keynesiana il compromesso e la dialettica definita dagli approcci regolazionisti spiegavano efficacemente la crescita economica (concentrando l'attenzione sulla dinamica redistributiva dei guadagni di produttività conseguiti attraverso la razionalizzazione, via contrattazione salariale e politiche sociali), nella fase della crisi il quadro deve essere arricchito per poter decifrare gli orientamenti politici, le caratteristiche degli attori collettivi e le loro strategie, così da render conto dei diversi risultati registrati nelle specifiche configurazioni nazionali di capitalismo (Boyer, 1988; Boyer e Hollingsworth, 1997).

L'attenzione per il *vantaggio istituzionale comparato* generato dalla peculiare qualità degli attori e delle 'regole del gioco' conduce dunque a una seconda importante finestra di riconoscimento teorico e di indagine empirica sugli attori sociali che ripropone il tema dei gruppi di interesse. Come nel contesto pluralista, è possibile riconoscere il legame di questa corrente di studi con una realtà economica e culturale specifica. Qui è centrale il mondo della produzione e gli attori sono sindacati e organizzazioni imprenditoriali di rappresentanza, insieme alle articolazioni classiche del sistema di governo da cui dipendono le politiche economiche e sociali (esecutivi, burocrazie, partiti).

In Italia, le condizioni caratteristiche alla base del cosiddetto capitalismo organizzato del dopoguerra – un assetto neocorporativo delle organizzazioni collettive di rappresentanza e un orientamento alla concertazione da parte dei governi – erano in effetti deboli. Di fronte alla caduta della produttività e all'aumento dell'inflazione che si registra con la crisi del fordismo vengono solo timidamente introdotti degli accordi trilaterali miranti a temperare la pressione conflittuale emergente nel mondo del lavoro (soprattutto all'interno delle grandi industrie manifatturiere del Nord), con iniziative politiche orientate, oltre che a consolidare un moderno sistema di welfare, ad ottenere un allargamento della base produttiva e occupazionale nelle aree più deboli del paese, come il Mezzogiorno.

Dopo la fugace esperienza del primo governo di centrosinistra degli anni Sessanta, alla fine del decennio successivo le difficoltà di conseguire risultati attraverso una strategia che si avvicini a questo modello si manifestano chiaramente, con i deludenti esiti della cosiddetta svolta dell'EUR nelle strategie sindacali e nelle relazioni industriali. Nella temperie del compromesso storico le confederazioni sindacali «accettarono una parziale sterilizzazione della scala mobile, un contenimento delle ore di sciopero e sottoscrissero accordi aziendali sulla mobilità e produttività» (Ginsborg, 1989, p. 525), allo scopo di «favorire un'espansione dell'occupazione, nonché sostenere lo sviluppo cercando al tempo stesso di contrattare le scelte di investimento» (Regalia e Regini, 1998, p. 472). Tuttavia, «la disoccupazione non diminuì e si continuò a fare poco o niente per il Mezzogiorno» (Ginsborg, 1989, p. 525). Gli obiettivi di

sviluppo assimilati negli accordi tra le parti determinano sì un'espansione dell'occupazione industriale nel Mezzogiorno, ma manifestano anche alcuni limiti significativi.

In primo luogo, gli interventi, per la loro entità, incidono marginalmente sulla composizione sociale complessiva del Sud, determinando solo in alcune realtà una trasformazione effettiva e profonda del contesto produttivo. In secondo luogo, risultano generalmente poco legati al tessuto produttivo locale, per la prevalente focalizzazione su settori verticalmente integrati, con scarse relazioni a monte e a valle: «il cospicuo flusso di risorse diretto nel Mezzogiorno – scrive Rossi (2000, p. 49) – è ancora in gran parte assorbito dalle grandi imprese ad alta intensità di capitale (siderurgia, petrolchimica)» con deboli capacità di innescare complementari processi autonomi di industrializzazione. Infine, l'attuazione di tali iniziative, spesso condizionata dalla pervasività politico-clientelare di quegli anni, porta a casi di «mismanagement e a gravi episodi di corruzione» (Salvati, 2000, p. 57). Le attese indirizzate alle esperienze più vicine al modello regolativo della concertazione che si registrano in quegli anni non riescono, dunque, a generare una significativa discontinuità nella realtà del Mezzogiorno. Il meccanismo complessivo risulta inoltre indebolito, tra le altre cose, dalla profonda trasformazione che presto investe la struttura produttiva settentrionale, dove – con l'introduzione dell'automazione industriale e la diffusione del decentramento produttivo – la rappresentanza organizzata del lavoro va incontro a un significativo indebolimento.

Il tema della concertazione torna invece ad essere centrale negli anni Novanta, quando la questione del riordino dei conti pubblici diviene ineludibile, data la progressiva perdita di capacità competitiva del sistema produttivo nazionale, che registra «gravi tensioni provocate dai forti squilibri accumulati; interni ed esterni» (Ciampi e Barca, 1998, p. 11). La strategia di intervento sul debito – anche in vista dell'adesione alla moneta unica – ha due conseguenze: da un lato, il riordino dei conti pubblici e il controllo delle variabili macroeconomiche più critiche, tramite particolari accordi concertativi di carattere nazionale; dall'altro un rinnovato interesse per la parte del paese che presenta i più ampi margini per la mobilitazione delle risorse disponibili. Come afferma Ciampi: «l'economia italiana è oggi caratterizzata dalla compresenza di due equilibri che tende a perpetuarsi: un equilibrio di quasi piena occupazione al Nord, un equilibrio di sottoccupazione al Sud» (p. 12), e ancora «il Mezzogiorno è l'area del Paese dove più limitato è lo sfruttamento delle risorse e delle opportunità (...). È dunque il Mezzogiorno l'area dove più alto può essere il rendimento, per l'intero paese, di una strategia di sviluppo» (Ciampi e Barca, 1998, p. 13). Nonostante l'identificazione del bacino di risorse sottoutilizzate con il 'Mezzogiorno', la conseguente iniziativa di attivazione derubricerà questa nozione focalizzandosi su interventi diretti a territori specifici.

La gestione della crisi dei primi anni Novanta restituisce dunque centralità al tema dello sviluppo e riporta l'attenzione sulle aree che presentano un potenziale sottoutilizzato di risorse, la cui attivazione risulta importante anche per incidere sui parametri complessivi dell'economia nazionale. Tuttavia, questo ritorno di interesse è accompagnato da una diffusa perdita di fiducia nei principali strumenti di intervento 'dall'alto' adottati in passato, a partire dalla Cassa per il Mezzogiorno, e dall'impiego delle Partecipazioni statali. Così, ad esempio, De Rita in un intervento del 1989 dal titolo 'L'intervento straordinario alla base dei problemi del Sud', affermava che

le classi dirigenti locali finiscono per restare impotenti, frustrate, per certi versi patetiche (...) il Mezzogiorno ha, oggi più di quarant'anni fa, bisogno assoluto di classi dirigenti che stiano dentro i

processi reali. Un intervento che depotenzi, invece che formarle, le classi dirigenti locali, va in direzione opposta a quella che dovrebbe perseguire (2020, p. 111).

Si profila un parallelismo nell'approccio con cui affrontare i due principali problemi all'ordine del giorno: il riequilibrio delle variabili macroeconomiche e la mobilitazione delle capacità produttive del Mezzogiorno. Nelle parole di Carlo Azeglio Ciampi «l'accordo del luglio 1993 (...) consentì l'attuazione di una politica concertata tra le parti sociali avente come obiettivo (...) l'abbattimento dell'inflazione e dei tassi di interesse», rimase però l'esigenza di «un altro ancor più prezioso bene comune: la piena occupazione della forza lavoro e delle risorse di capitale» (Ciampi e Barca, 1998, p. 25).

Come affrontare la sfida senza ricorrere a strategie rivelatesi poco soddisfacenti e poco sostenibili nel nuovo quadro della finanza pubblica? I riaggiustamenti macroeconomici dell'economia nazionale – l'inflazione e, attraverso operazioni di dismissione del patrimonio pubblico, il debito – sono conseguiti anche grazie a 'particolari' accordi di carattere concertativo, che influenzano il modo in cui la questione della promozione dello sviluppo delle aree più deboli viene affrontata dopo che, nel 1992, termina definitivamente l'Intervento straordinario. I Patti territoriali e la Nuova Programmazione prendono dunque le mosse in un clima favorevole al ricorso alla concertazione, utilizzata con successo al livello nazionale, e declinata a livello territoriale con le nuove misure per lo sviluppo. Tale estensione al livello locale ha inizialmente per protagonista un organismo istituzionalmente orientato alla composizione degli interessi, il Comitato nazionale economia e lavoro (CNEL) che – come ricorda De Rita – «da una concertazione che aveva come unico spazio la verticalizzazione e concentrazione della dialettica» si trasforma in «una prassi e un metodo che hanno avuto una molteplicità di sedi territoriali di riferimento» (2020, p. 157).

Attraverso la concertazione al livello nazionale – forte della legittimazione costruita intorno al riordino dei conti pubblici – si definiscono dunque nuovi strumenti che prevedono e istituzionalizzano la concertazione al livello decentrato e puntano sullo sviluppo territoriale. È questo un passaggio molto delicato, anche alla luce del fatto che concertazione e neocorporativismo – espressione la prima di una modalità di decisione e attuazione delle politiche, il secondo di un determinato assetto degli interessi – sono due dimensioni che, per quanto complementari nei modelli canonici studiati dalla *political economy*, non necessariamente coesistono. Di fronte al problema dello sviluppo lo stesso esperimento neocorporativo italiano aveva del resto cercato, senza risultati significativi, di determinare attraverso la negoziazione centralistica tra le parti anche le traiettorie di industrializzazione delle aree decentrate e arretrate del paese.

L'estensione dello strumento concertativo allo sviluppo locale non ripropone automaticamente la dinamica e i prerequisiti di funzionamento propri del livello nazionale. Anzi, la concertazione al livello decentrato viene coltivata in presenza di un assetto degli interessi necessariamente diverso da quello neocorporativo e, piuttosto, secondo la logica della più ampia estensione e del più largo coinvolgimento del partenariato. Inoltre, e nel merito, come sottolinea De Vivo (2006), i contenuti dell'accordo e i rapporti tra gli attori cambiano in maniera piuttosto profonda rispetto al contesto originario in cui la regolazione basata sulla concertazione si era affermata. Nella sua nuova declinazione, la concertazione «si è trasformata da politica di stabilizzazione dei redditi a politica per indirizzare lo sviluppo (più segnatamente, lo sviluppo locale)» (De Vivo, 2006, p. 37). La concertazione decentrata diventa

il dispositivo istituzionale e amministrativo per riconoscere gli attori locali e l'arena del loro confronto e della loro collaborazione sui temi dello sviluppo. Tra le procedure disponibili, rappresenta quella considerata più vicina ai processi di collaborazione enfatizzati nell'approccio dello sviluppo locale (Triglia, 2005).

Tuttavia, per quanto questo dispositivo ponga al centro la capacità di visione e la mobilitazione trasformativa degli attori locali, la trasposizione di questa concezione (che abbiamo visto essere chiara sul terreno sociologico e politologico) sul piano operativo ha comportato l'adozione di strumenti formali di riconoscimento, necessariamente di carattere burocratico. Questo adeguamento, inevitabilmente parziale per l'irriducibilità della dimensione processuale e sociologica a mera dimensione procedurale e amministrativa, ha comportato uno slittamento semantico del concetto di concertazione, che ne ha determinato un'estensione oltre i confini originari, sia in termini di temi trattati, sia per le caratteristiche degli attori coinvolti. Possiamo dire che, se nell'approccio dello sviluppo locale la capacità di generare economie esterne e beni collettivi localizzati è una conseguenza dei processi di cooperazione tra attori di diversa natura operanti sul territorio, ricomponendo e integrando risorse di conoscenza e consenso distribuite tra i soggetti (Triglia, 2005), il contenitore amministrativo rappresentato dalla procedura concertativa decentrata, pur determinando le condizioni necessarie per la sua attuazione, non assicura automaticamente l'attivazione o l'esito favorevole di processi di interazione orientati a conseguire in maniera coordinata quegli obiettivi.

Ma perché intervenire sui processi di regolazione operanti spontaneamente al livello decentrato attraverso misure intenzionali di policy? La rilevanza assunta dalle procedure concertative nell'agenda delle iniziative per il rilancio dello sviluppo territoriale negli anni Novanta si accompagna ad una crescita di attenzione per le potenzialità dello sviluppo endogeno. Le conoscenze accumulate sul tema nel decennio precedente alimentano la definizione di nuove strategie da mettere in campo nelle realtà svantaggiate per perseguire gli obiettivi della coesione territoriale e dello sviluppo locale.

2.2. La parabola dello sviluppo locale

L'attenzione per il coordinamento degli attori al livello territoriale è collegata alla lettura della traiettoria italiana di sviluppo negli anni Ottanta e, in particolare, all'incapacità di contenere gli effetti della crisi del fordismo attraverso meccanismi concertativi di regolazione centralistica dell'economia. Lo scenario di un atteso doppio deficit – sia nel bilancio pubblico (come in effetti avvenne), sia nel bilancio estero – risulta scongiurato in quegli anni dalla tenuta della capacità produttiva di quella parte del paese, la cosiddetta Terza Italia, che manifesta una forte specializzazione manifatturiera locale e un deciso orientamento ai mercati internazionali.

il dinamismo locale basato sulle piccole imprese ha contribuito a sostenere la bilancia commerciale e anche il livello tradizionalmente elevato del risparmio delle famiglie, che ha a sua volta favorito il finanziamento del debito pubblico dilazionando il problema del rientro (Triglia, 1995, p. 772).

La base produttiva e sociale da cui traeva alimento la capacità competitiva che sostiene la tenuta dell'economia nazionale pone nuove sfide in termini analitici all'interpretazione della traiettoria italiana di sviluppo e dei processi di riaggiustamento industriale, rivelando l'importanza di attori sociali e arene di governo di livello eminentemente locale. Dal nostro punto di vista è interessante notare le implicazioni di queste trasformazioni rispetto a due

dimensioni chiave della relazione tra processi di *policy making* e interessi organizzati: la rilevanza dei fattori endogeni ai territori – anche in termini di capacità di *agency* e di dinamismo delle classi dirigenti locali – e il ruolo non omogeneo di *gate keeper* del sistema partitico.

La disomogeneità geografica con cui si manifestano questi processi di sviluppo mostra come l'accordo tra gli attori a scala decentrata sia condizionato dalla peculiare configurazione che questi hanno maturato nei territori. Diventando più rilevante la regolazione al livello decentrato e differenziandosi il profilo dei principali attori, anche politici, a quel livello, la capacità di generare vantaggi istituzionali comparati per le formazioni produttive emergenti dalla crisi del fordismo appaiono più dipendenti dalle esperienze storiche e produttive dei territori, e meno da iniziative politiche intenzionali e definite centralmente. Premesso che i vantaggi identificati in questa fase non hanno un valore assoluto, ma dipendono dalla capacità di generare risorse congruenti con una strategia di superamento del fordismo riassunta nella formula della 'specializzazione flessibile' (Piore e Sabel, 1987; Regini, 1995), un aspetto importante nella definizione delle loro precondizioni ha a che fare con le caratteristiche sociali e culturali dei contesti in cui sono generate. Da questo punto di vista, le differenze nelle dinamiche territoriali appaiono accentuate e questo rappresenta una sfida per le politiche di sviluppo, che a lungo avevano trascurato il contributo e le capacità degli attori e degli apparati operanti sui territori, anche grazie all'intervento di tecnocrazie autonome e parallele.

Anche la funzione di *gate keeper* dei partiti risulta declinata in maniera significativamente diversa nelle realtà decentrate, influenzando l'orientamento dei governi locali. Nei contesti territoriali in cui si afferma la specializzazione flessibile, le forze politiche appaiono meno propense a sollecitare una mobilitazione individualistica tra gli elettori e a subordinare l'accesso alle risorse controllate politicamente al consenso partitico. Sono, invece, più attente a fornire risorse per rispondere alle domande *collettive* emergenti nel tessuto produttivo e sociale locale. Il differente atteggiamento delle forze politiche nelle diverse aree del paese ha attirato così l'attenzione sul ruolo che gli attori locali possono svolgere nei processi di sviluppo.

Con riferimento al Mezzogiorno, numerosi osservatori avevano già rilevato come al processo di modernizzazione politica del dopoguerra fosse corrisposto, in molti casi, il passaggio da un modello basato su un clientelismo notabile ancora prevalente nell'immediato dopoguerra all'affermazione dei partiti clientelari di massa (Chubb, 1982). L'esigenza di riprodurre il consenso verso le forze governative aveva indotto a perpetuare una condizione di dipendenza dalle risorse pubbliche che persisteva nonostante la crescita in termini assoluti della ricchezza disponibile e nonostante i tentativi esogeni di industrializzazione. Gli anni Novanta imprimono una svolta: oltre a una pressione crescente per mobilitare le risorse produttive inutilizzate al Sud, nel quadro di una strategia nazionale di contrasto della crisi, si profilano condizioni nuove di rilancio proprio per i territori del Mezzogiorno.

Alcuni elementi chiave della fase precedente entrano in crisi, a partire dalle strutture partitiche e dai principali apparati di intervento pubblico nell'economia che da questi erano pervasi. Questo priva i territori più deboli di quei canali di trasferimento delle risorse che, attraverso i vari strumenti di intervento pubblico centrale – incluso la spesa ordinaria – avevano consolidato una situazione di crescita dipendente e avevano 'premiato' le iniziative imprenditoriali nel campo della distribuzione politica delle risorse piuttosto che in quello del soddisfacimento di una domanda di beni e servizi proveniente dal mercato (Triglia, 1994;

2011). La disarticolazione della cornice nazionale che aveva condizionato pesantemente la capacità di sviluppo endogeno di questi territori sembra dunque aprire una nuova fase in cui si creano le premesse per uno sviluppo maggiormente autonomo, riconoscendo più ampi gradi di libertà agli attori locali.

L'insoddisfazione per i risultati conseguiti nella sfida dell'industrializzazione del Mezzogiorno si combina del resto ad una nuova sensibilità per il radicamento sociale e territoriale delle attività economiche, conseguenza dell'affermazione della specializzazione flessibile nell'Italia Centro-Nord-Est negli anni Ottanta. Si diffonde così una lettura meno omogenea della stessa realtà meridionale, riconoscendo differenziazioni e specificità, tracciando relazioni tra gli orientamenti presenti e i loro possibili sviluppi, anche in termini distrettuali (Viesti, 2000). Si profila, dunque, la possibilità di attivare le capacità latenti presenti al livello decentrato, valorizzando le opportunità di crescita basate su processi di coordinamento e su dinamiche di relazionalità caratteristiche delle forme postfordiste di organizzazione della produzione (si veda il Quadro 3).

Quadro 3. Potenzialità e problematiche del coinvolgimento degli attori

A seguito della maggiore apertura e del più ampio coinvolgimento diretto degli attori nella produzione delle politiche, il rapporto dei gruppi di interesse con il policy making acquisisce centralità e pone nuove problematiche. Un aspetto importante di questo passaggio è rappresentato dalla crescita di complessità dei processi e dei prodotti implicati nella realizzazione delle politiche nella fase postfordista.

Durante la produzione di massa le varianti nazionali più istituzionalizzate di fordismo avevano mostrato una robusta capacità di fornire beni collettivi, in genere con un impegno diretto delle organizzazioni di rappresentanza degli attori della produzione intorno alla definizione e realizzazione delle politiche industriali, delle politiche sociali e di cittadinanza. Nei contesti liberali di orientamento pluralistico la ricerca di soluzioni ai problemi collettivi nelle arene di policy era avvenuta attraverso l'esercizio di una pressione sul piano regolatorio ad opera degli attori organizzati nei canonici gruppi di interesse impegnati nel lobbying. Sia nelle realtà con forme di coordinamento istituzionale più robusto, sia in quelle di orientamento liberale, i driver degli interventi erano in sintonia con il paradigma della produzione di massa e con le domande sociali storicamente prevalenti: l'elevata replicabilità e dunque l'ampiezza della copertura, l'efficacia conseguita attraverso il perfezionamento delle misure da parte di apparati specializzati e la ricezione, tutto sommato passiva, degli esiti da parte dei destinatari. Anche varianti come quella italiana avevano registrato in questa fase storica l'affermazione di politiche che avevano conseguito un'ampia copertura in un quadro di bassa complessità dei processi e degli output, per quanto spesso influenzata – al netto di rilevanti differenziazioni territoriali – da domande individualistiche sollecitate dal regime di riproduzione del consenso (Pizzorno, 1974).

Così il processo di policy making era rimasto circoscritto in larga misura nella sfera politica (tra amministrazione, tecnostutture e partiti) e – specie nel Mezzogiorno – gli attori si erano impegnati in una complementare mobilitazione (quando non in tentativi extralegali di penetrazione e condizionamento), che aveva riprodotto le preesistenti strategie familistiche, clientelari e particolaristiche.

L'allontanamento da questo quadro dipende da trasformazioni profonde della società contemporanea che non coinvolgono solo il piano politico-istituzionale, con la fine della Prima repubblica e del modello dell'integrazione subalterna delle formazioni sociali organizzate attraverso i meccanismi del collateralismo e del clientelismo. A cambiare è anche il ruolo che gli attori sociali organizzati possono svolgere – formalmente e informalmente – concorrendo alla definizione e realizzazione di politiche innovative, flessibili, tarate sulla complessità e sulle esigenze di riflessività del mutato contesto (Rullani, 2010). L'allontanamento dal modello regolativo prevalente dopo la Seconda guerra mondiale e le nuove priorità che emergono con lo sfaldamento dell'equilibrio fordista determinano lo spostamento del baricentro dei meccanismi di valorizzazione, dall'elevata replicabilità degli interventi – tendenzialmente governati in un quadro di razionalità sinottica e di controllo centralizzato – a meccanismi innovativi che aumentano significativamente il contenuto di complessità atteso dalle politiche.

Questo processo ha determinato una pressione anche sulle attività produttive e ha investito la struttura statica delle appartenenze nella divisione complessiva del lavoro, con conseguenze rilevanti rispetto allo status degli attori collettivi (Bagnasco, 2016; Sciarrone, 2011). I meccanismi di rappresentanza che traevano facile alimento dalla composizione sociale fordista e dalla sua relativa stabilità, sono ora sfidati da una dinamica sociale più fluida e magmatica. L'accesso a configurazioni più flessibili delle attività economiche permette di conseguire sul mercato quegli obbiettivi di innovazione, differenziazione e personalizzazione che erano preclusi nel regime precedente, più ordinato e meno sensibile ai bisogni e alla domanda di beni 'posizionali' (Provati, 2019). Mentre il rapporto con la base sociale degli interessi si fa più labile, cresce il potere di condizionamento che gruppi emergenti possono esprimere nel processo di policy making cui sono chiamati a concorrere. D'altra parte, la domanda espressa da una base sociale più instabile e frammentata si indirizza più facilmente, in assenza di meccanismi di ricomposizione e coordinamento complementari, verso una richiesta di politiche particolaristiche e di breve periodo. In questo nuovo contesto, i gruppi di interesse, nello sforzo di rinnovare la relazione con le formazioni sociali di riferimento e di massimizzare i vantaggi associati alla partecipazione al policy making, sono meno propensi a concorrere alla produzione di beni pubblici e collettivi. Questo individualismo ostacola proprio le politiche orientate a conseguire quegli obiettivi che, per le loro caratteristiche di indivisibilità e complessità dovrebbero concorrere a elevare la qualità dei contesti e influenzare le pratiche economiche e sociali al loro interno (Triglia, 2011).

Esistono poi dei fattori che sembrano amplificare gli effetti distorsivi del coinvolgimento degli attori collettivi e che offrono nuove opportunità per conseguire vantaggi particolaristici (Mete, 2016; Sciarrone, 2017). In primo luogo, l'estensione di forme complesse di governance, basate sul coinvolgimento degli attori, ad ambiti 'tradizionali' di intervento in cui la dimensione innovativa non è centrale ha moltiplicato per i gruppi di interesse le occasioni di pressione sulle politiche e imposto costi di gestione e coordinamento non sempre sostenibili o giustificati. In secondo luogo, la riduzione delle risorse a sostegno di molte aree di intervento si è frequentemente accompagnata alla diffusione di modelli gestionali basati sul coinvolgimento più o meno esteso di attori esterni, talvolta ignorando i costi gestionali e amministrativi di questi passaggi, con una conseguente dislocazione di ampie responsabilità presso soggetti esterni alle istituzioni, cui non ha corrisposto né il mantenimento dei servizi tradizionali, né il conseguimento di effettivi risultati innovativi.

Con l'accordo tra governo e parti sociali del 1991 si riconosce la centralità della valorizzazione delle risorse locali aprendo a una serie di nuovi dispositivi di promozione dello sviluppo: i 'Pacchetti localizzativi' e i 'Contratti di programma'; le incentivazioni per le aree in difficoltà della legge 488 del 1992; i 'Contratti d'area' e 'Patti territoriali'⁷. Questi ultimi, introdotti nel 1994, sulla scorta delle elaborazioni sviluppate nel CNEL in un accordo tra Ministero del Bilancio e parti sociali, l'anno successivo sono riconosciuti per legge tra «gli istituti di programmazione negoziata diretti alla realizzazione di nuovi interventi finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del paese» (Magnatti, 2005, p. 27). L'attenzione per la specificità dei territori si traduce così negli strumenti messi a punto negli anni Novanta, anche se, come osserva Viesti (2011), la crisi fiscale determina una riduzione nel volume delle incentivazioni e degli investimenti in conto capitale in tutto il paese, ma soprattutto nel Mezzogiorno.

2.3. I Patti territoriali e la Nuova programmazione

È dunque in questo scenario che, nella seconda metà degli anni Novanta, si dispiega l'esperienza dei Patti territoriali, per molti aspetti emblematica di un approccio che cerca di

⁷ Si tratta di una strategia che mette al centro l'interazione tra gli attori e valorizza le arene territoriali che recupera, come osserva Nucifora (2021), un orientamento alla progettazione degli interventi «finalizzato a regolare gli interessi della componente pubblica e della componente privata, con l'ambizione di integrare le esigenze dei gruppi imprenditoriali e i bisogni dei territori» (p. 143) che può esser fatto risalire alla legge 64 del 1986 e all'esperienza della 'contrattazione negoziata' della fine degli anni Sessanta.

realizzare politiche fortemente orientate all'attivazione degli attori locali e alla promozione di accordi concertativi territoriali per alimentare traiettorie endogene di sviluppo. Il nuovo strumento si propone di intervenire favorendo e stimolando la collaborazione decentrata tra gli attori intorno a progetti dalla cui realizzazione scaturiscano risorse esterne che possano sostenere la capacità competitiva delle imprese operanti nei territori. Per far questo – soprattutto nella fase della cosiddetta Nuova programmazione – l'erogazione delle risorse destinate a incidere sul profilo dei territori è subordinata all'approvazione di proposte, elaborate in maniera concertata dagli attori, sottoposte a una valutazione attenta sia alla qualità della cooperazione decentrata in cui si radica il disegno progettuale, sia alla capacità 'trasformativa' degli interventi (valutandone il grado di integrazione, la congruenza con gli indirizzi produttivi prevalenti, l'adesione ad una visione condivisa delle traiettorie di sviluppo).

Si tratta di un'ambiziosa cornice, che si propone di indirizzare alle aree meno sviluppate non solo e non tanto meri incentivi finanziari (come gli sgravi automatici e 'compensativi' delle condizioni di svantaggio per le imprese), né interventi sostitutivi dell'intrapresa economica privata (come quelle che avevano avuto per protagoniste le partecipazioni statali), ma risorse per cambiare l'*orientamento* prevalente degli attori collettivi, indirizzandoli alla collaborazione, a una visione comune, alla costruzione di un contesto più favorevole per uno sviluppo autonomo del territorio.

La proposta dei Patti territoriali cerca dunque di introdurre una rilevante discontinuità nel panorama degli interventi per il Sud, aprendo sia un dibattito teorico, sia una mobilitazione fattiva degli attori impegnati sulla questione del Mezzogiorno, anche da prospettive e con interessi differenti. Uno dei precipitati del confronto sull'introduzione di questo strumento è la successione di interventi normativi per regolarlo, che segnala diverse filosofie e prospettive sullo sviluppo territoriale⁸. Lo strumento stesso, infatti, viene significativamente ridisegnato nell'arco degli anni, determinando una «continua sperimentazione», caratterizzata da «sfide difficili anche per i soggetti più preparati e organizzati» (Magnatti, 2005, p. 42). Come sottolinea nel 1997 Giuseppe De Rita, «vi sono stati ben quattro interventi legislativi, tre delibere Cipe, e siamo in attesa di una quarta delibera che sistematizzi le politiche di concertazione programmata, senza che sia stato finanziato un solo patto territoriale» (2020, p. 156). La logica e la disciplina dello strumento cambiano dunque significativamente nel corso del tempo e le valutazioni dei risultati rivelano la difficoltà di convergere su una visione condivisa del suo utilizzo.

L'esordio dei Patti territoriali è legato ad una sensibilità verso lo sviluppo locale in cui prevale un approccio volontaristico e concertativo. L'attore centrale è il CNEL sotto la direzione di Giuseppe De Rita. L'iniziativa è evidentemente influenzata sia dalla natura istituzionalmente concertativa dei principali interessi rappresentati in questa istituzione, sia dalla tradizione culturale del fondatore del CENSIS e di un altro protagonista di questa fase, Aldo Bonomi, promotore negli anni Ottanta della figura dell'*agente* dello sviluppo territoriale. In questa prima fase i Patti sono subordinati a processi di mobilitazione dal basso che fanno perno sull'intervento del CNEL. Come sottolinea De Rita, si tratta di

⁸ Per una descrizione approfondita dell'esperienza dei Patti territoriali rimandiamo a Cerase (2005), Magnatti et al. (2005) e Mirabelli (2001).

un lavoro di animazione territoriale teso a favorire il dialogo e la coesione sociale, che si è concretizzato in un'azione di accompagnamento dei processi di coscienza e convergenza collettiva intorno a progetti definiti assunti responsabilmente dai soggetti locali della rappresentanza economica, sociale e istituzionale (2020, p. 158).

Se inizialmente si riscontrano una selettività di carattere 'motivazionale' e un accompagnamento qualificato nell'adesione alla filosofia dello sviluppo locale, la fase successiva vede una più esplicita assimilazione dell'approccio all'interno della programmazione negoziata e il ridimensionamento del ruolo proattivo del CNEL in favore di procedure di predisposizione e approvazione dei progetti maggiormente disciplinate e orientate ad allargare l'accesso allo strumento. La regia si fa più istituzionale, con un ruolo centrale del Ministero del Bilancio, e l'accompagnamento assume un profilo più tecnico.

In una terza curvatura, infine, si assiste al progressivo spostamento del baricentro dello strumento verso i governi regionali. Profilato con il D.Lgs. 112 del 1998 e poi disciplinato con delibera CIPE nel 2003, il cambiamento si incardina nella riforma costituzionale del 2001, che affida alle Regioni un ruolo preminente nella pianificazione e programmazione degli interventi per lo sviluppo.

I passaggi normativi ridisegnano lo strumento ma, implicitamente, forniscono anche risorse istituzionali ai diversi orientamenti, fattivi e culturali, che si confrontano sulla capacità dei territori di esprimere e realizzare «profezie credibili» (Ciampi e Barca, 1998, p. 14). Nella prima fase, prevale l'idea di una debolezza dei territori in termini di densità relazionale e orientamento normativo e lo strumento dei Patti è visto come propedeutico ad aumentare la coesione e l'integrazione tra gli attori. Si adotta un approccio in cui la realizzazione della politica dipende dall'interazione stretta con i promotori sul territorio e il trasferimento culturale e tecnico è la chiave per accompagnare la trasformazione della società locale. La seconda fase rafforza invece una prospettiva in cui viene problematizzata, più che la densità relazionale, la struttura delle relazioni nei territori coinvolti, assumendo che questa non è esaustivamente definita dalle dinamiche locali, ma trova anzi determinanti elementi di configurazione e consolidamento nell'inserimento delle società locali all'interno di processi più generali di carattere economico e politico. Se le relazioni extra-locali istituzionalizzate precedenti avevano perpetuato l'opportunità di conseguire risorse nella mediazione – spesso politico-clientelare – con il centro, premiando selettivamente gli attori e gli orientamenti imprenditoriali maggiormente diretti all'acquisizione di risorse controllate politicamente e indebolendo le istanze coerenti con dinamiche autonome di sviluppo (Triglia, 1994), nel nuovo quadro di *policy*, oltre a supportare le iniziative emergenti sul territorio, si rende anche necessario ridisegnare i meccanismi di inserimento delle società locali nel più generale contesto politico-amministrativo, spostando l'attenzione dall'accompagnamento degli attori sul territorio alla sollecitazione di un più ampio ventaglio di proposte da sottoporre poi a valutazione. L'orientamento premiale rispetto alla 'buona' progettazione, si propone di mobilitare più diffusamente i territori in una competizione virtuosa, che mira, da un lato, ad assicurare il sostegno ai migliori progetti, dall'altro a istituzionalizzare un campo in cui gli attori si riconoscono e si collocano rispetto ad una capacità collaborativa e prospettica che ha per orizzonte lo sviluppo autonomo.

Da entrambe le posizioni che abbiamo descritto ci si allontana piuttosto radicalmente nella fase della regionalizzazione, un cambiamento che necessariamente incide sulle forme di

partecipazione e mobilitazione a cui erano precedentemente chiamati gli attori locali. Il processo di regionalizzazione delle politiche di sviluppo territoriale a partire dai primi anni Duemila è indicato come un cambiamento particolarmente rilevante negli studi di sociologia economica, per la discontinuità che comporta rispetto alla precedente fase della Nuova programmazione, determinando un nuovo assetto nei processi concertativi e nei livelli di governo coinvolti (De Vivo, 2006, De Vivo e Sacco, 2008). In sintesi, pur non venendo abbandonata né l'apertura alla partecipazione degli attori, né il coinvolgimento delle amministrazioni decentrate, la prima dimensione appare significativamente depotenziata, mentre la seconda evolve nel senso di un deciso protagonismo dei governi regionali.

È dunque importante chiarire che il processo di regionalizzazione a cui ci si riferisce è qualcosa di più specifico rispetto alla generale spinta al decentramento che si era affermata nel decennio precedente e corrisponde ad una maggior investitura di responsabilità per le amministrazioni e i governi regionali, anche a discapito delle diverse espressioni dei territori che erano al centro dei disegni di promozione dello sviluppo locale. D'altra parte, questo nuovo assetto della cornice giuridica e normativa è il portato dell'evoluzione dei rapporti tra gli attori che animano l'arena delle politiche dello sviluppo dopo l'esperienza dell'Intervento Straordinario: l'UE, lo Stato, con nuove competenze e articolazioni ministeriali, e i governi locali, espressione delle Regioni e dei territori coinvolti. La regionalizzazione corrisponde, quindi, a un processo – non del tutto lineare – di dislocazione delle responsabilità e delle competenze in materia di sviluppo del territorio, avviato già nel decennio precedente, e di cui si possono qui solo schematicamente tracciare le tappe principali.

L'investitura di un nuovo protagonismo, nella definizione degli interventi per lo sviluppo delle aree arretrate, per gli attori – politici e sociali – espressi dai territori comincia ad affermarsi in Italia negli anni Novanta, con la ricerca di strategie di intervento che avessero un profilo meno 'stato-centrico' (Gualini, 2006; Iurato, 2006; Mangimeli, 2010). Contestualmente, si manifestano gli effetti dei cambiamenti in questo senso emersi nella cornice normativa europea già nel decennio precedente (Progetti integrati mediterranei nel 1985 e riforma dei Fondi comunitari nel 1988). Sotto la spinta di queste sollecitazioni, osserva Gualini (2005), «l'amministrazione pubblica italiana sperimenta un progressivo coinvolgimento nella programmazione comunitaria al livello statale e regionale» (p. 501). Le prime due riforme della politica di coesione tra la fine anni Ottanta e la fine degli anni Novanta associano gli interventi a sostegno dello sviluppo dei territori alla sussidiarietà, a intese istituzionali e a procedure di programmazione multilivello che implicano la negoziazione e la concertazione, creando lo spazio per un inedito protagonismo dei governi subnazionali (De Vivo e Sacco, 2008; Gallia, 2005). Come nota Iurato (2006), il maggiore coinvolgimento delle amministrazioni regionali nell'arena politica è ulteriormente rafforzata dall'istituzione del Comitato delle regioni, che per la prima volta apre – con l'art. 203 del Trattato CEE del 1993 – alla possibilità di includere nel processo decisionale quelle tra loro che risultino implicate nelle politiche di sviluppo. In questa fase, dunque, il tema dei territori comincia ad affermarsi e inizia ad essere riconosciuto alle istituzioni decentrate un ruolo istituzionale – seppure come 'opportunità' proceduralmente subordinata alla volontà degli Stati nazionali – portando al superamento della precedente 'cecità regionale' dell'Europa e aprendo a una logica di *governance* multilivello (Iurato, 2006).

Cresciuto il ruolo dei governi regionali nelle sempre più europeizzate politiche di sviluppo, nel corso degli anni Novanta emergono ulteriori cambiamenti. Come osserva Gualini (2005), la

riforma dei Fondi strutturali del 1993 e la nuova stagione della programmazione comunitaria (cosiddetta 'Delors II') restituiscono centralità agli stati e attenuano la spinta alla *governance* multilivello. In Italia il conflitto tra politiche nazionali, e segnatamente tra trasferimenti al Mezzogiorno disposti centralmente e orientati al sovvenzionamento delle attività economiche, e normativa europea sugli aiuti di stato, sfocia nelle controversie con la Commissione che si risolvono nell'inibizione dei precedenti schemi di intervento, definendo lo spazio per la sperimentazione di nuove *policy* (Gualini, 2005). D'altra parte, si profila anche un recupero di centralità delle autorità nazionali – per le nuove competenze ministeriali in materia di programmazione degli interventi diretti ai territori (nel Ministero del Bilancio, e poi in quello del Tesoro con il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo) – che testimonia un «consolidamento dell'expertise e dell'abilità di iniziativa strategica dello stato» (Gualini, 2005, p. 504-5). Se la nuova articolazione statale si focalizza sulla regolazione, sul monitoraggio e sulla parziale definizione dell'agenda nazionale, acquisendo un ruolo di *gatekeeper* nell'emergente sistema di *governance* multilivello (Gualini, 2005), le sollecitazioni al decentramento delle politiche si indirizzano tanto al potenziamento delle amministrazioni e dei governi regionali, quanto al coinvolgimento nei processi di sviluppo degli attori espressione dei territori. Nelle parole di Gualini:

la progressiva integrazione operativa di competenze statali in materia territoriale (...) (come l'integrazione degli aiuti di stato e delle prime forme embrionali di 'programmazione negoziata' entro il quadro geografico e procedurale della programmazione comunitaria) introduce le condizioni per sperimentare modelli strategici di sviluppo locale 'all'ombra della gerarchia', attraverso la facilitazione statale di iniziative di sviluppo endogeno e autocentrato (2005, p. 506).

Una tendenza di questa fase è dunque lo strutturarsi di un meccanismo di *governance* multilivello lungo un asse che allinea l'UE, nel suo ruolo di promotrice della programmazione, lo Stato, con le nuove funzioni di *gatekeeping*, e la dimensione locale, che si esprime attraverso l'«attivazione» degli attori sul territorio. Quest'ultima dimensione rimanda dunque a una scala sub-nazionale, ma non attribuisce un ruolo esclusivo alle Regioni in quanto entità amministrative e forme di governo locale.

Così la parte centrale del decennio vede coesistere diverse tendenze all'interno del processo di decentramento delle politiche di sviluppo. Da un lato, il ciclo dei Fondi comunitari 1993-1999 conferma l'importanza del coinvolgimento dei governi locali e delle parti economiche e sociali espressione dei territori, e la legge 662 del 1996 rafforza la spinta alla concertazione tra istituzioni pubbliche e private locali, promuovendo la partnership, la partecipazione e la decisione condivisa per l'allocazione delle risorse comunitarie (Gallia, 2005). Dall'altro, le Regioni iniziarono a perorare un'interpretazione del quadro normativo che attribuisca loro un ruolo più centrale nelle politiche di sviluppo, prendendo talvolta iniziative conseguenti – attivando cioè autonomamente strumenti da applicare sui propri territori – e cercano di spostare il baricentro delle azioni decentrate a sostegno dello sviluppo verso il livello regionale. Coesistono in questa fase gli strumenti della programmazione negoziata, *in primis* i Patti territoriali, che manifestano «una vita istituzionale particolarmente travagliata» (Gallia, 2005, p. 657), con una proliferazione di iniziative direttamente in capo alle Regioni che intervengono autonomamente in materia di promozione dello sviluppo territoriale.

Il protagonismo dei governi regionali trova progressivo sostegno in una serie di passaggi normativi che ne puntellano la posizione centrale nell'arena delle politiche di sviluppo a partire

dalla fine degli anni Novanta: il D.Lgs. 112 del 1998, che mira ad armonizzare le azioni di programmazione dello sviluppo territoriale con le prerogative dei governi regionali (che questi ultimi, nota Gallia (2005), tendono a interpretare come un'attribuzione globale di competenza in materia); la delibera CIPE n. 14 del 15 febbraio 2000, che attribuisce loro la podestà sui Patti territoriali e sui Contratti d'area (mentre lo Stato resta responsabile per i Contratti di programma); la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, che delinea un quadro giuridico più solido per il ruolo crescente che le Regioni assumono nella gestione delle politiche pubbliche; infine, la delibera del CIPE n. 26 del 2003, che rafforza ulteriormente il ruolo delle Regioni nel coordinamento e nella gestione degli strumenti di sviluppo territoriale. Come scrive l'on. Micciché nella Relazione previsionale e programmatica per il 2004 presentata alla Camera in qualità di Viceministro dell'Economia e delle finanze: «è stato quindi costruito un sistema che, prima di ogni cosa, ha puntato al trasferimento effettivo delle responsabilità di gestione alle Regioni, nuove protagoniste del sistema istituzionale europeo».

È al termine di questa traiettoria che gli studi di sociologia economica sullo sviluppo territoriale iniziano a riconoscere una significativa discontinuità nel processo emerso durante gli anni Novanta e a connotare in termini di 'regionalizzazione' il prevalere, in un contesto già indirizzato al perseguimento del decentramento e del confronto tra gli attori, di una logica di intervento centrata sulle amministrazioni e sui governi regionali, a discapito di quella originariamente orientata allo sviluppo locale (De Vivo e Sacco, 2008). Come osserva Nucifora:

il ruolo dei territori fu notevolmente ridimensionato e alla concertata programmazione dal basso, quale era stata la progettazione integrata, si sostituirono più vaghi processi partecipativi coordinati da regioni e province a carattere meramente consultivo (2021, p. 154-155).

Il cambiamento investe il rapporto già problematico tra territori e amministrazioni regionali. Come già aveva notato De Rita nel 1997, i Patti, infatti, avevano avuto «certamente (...) una carica polemica rispetto alla Regione, vista come un 'buco nero', scarsamente in grado di rapportarsi ai sottosistemi territoriali e incapace di attivare, tenendo presente la domanda locale, gli strumenti comunitari» (2020, p. 155). Il nuovo assetto ha dunque importanti implicazioni per il funzionamento degli strumenti per lo sviluppo locale. In primo luogo, sancisce una subordinazione dei meccanismi decisionali distribuiti sul territorio alle linee definite dalle amministrazioni regionali: come osserva De Vivo (2006) «le prospettive dello sviluppo regionale vengono completamente ridisegnate dall'alto» (p. 43). Prevale una determinazione verticistica dei temi e dei contenuti che privilegia «progetti ritenuti strategici a scala regionale» (p. 60). In secondo luogo, impone una sorta di 'normalizzazione' di carattere territoriale-amministrativo. L'unità geografica di riferimento dei Patti era costruita approssimando, attraverso l'aggregazione delle entità amministrative minori, l'area all'interno della quale erano contenuti i processi di sviluppo locale (*in fieri* e da promuovere) secondo un approccio che raccoglieva i risultati della ricerca sui 'distretti industriali', ma anche sui Sistemi locali del lavoro costruiti dall'ISTAT. Tale approccio innovativo, tuttavia, mirando ad affermare la preminenza dei processi sostanziali di cooperazione produttiva rispetto alle partizioni amministrative formali, confliggeva e creava problemi di integrazione con le strutture amministrative esistenti (coordinamento tra le Agenzie dei Patti e gli Enti locali ordinari, differenziazione interna rispetto al campo omogeneo di intervento dei soggetti con responsabilità amministrativa, etc.). In terzo luogo, con la crescita di importanza della nuova scala amministrativa, nella mobilitazione degli attori si rafforza la presenza della

rappresentanza regionale delle organizzazioni degli interessi, ridimensionando il ruolo delle esperienze radicate localmente. Nelle parole di De Vivo:

il baricentro degli accordi contrattuali si identifica, ora, con le organizzazioni imprenditoriali e sindacali di livello regionale e provinciale. È superfluo sottolineare come, a questo punto, la concertazione degli interessi perda il suo contenuto di prossimità con i soggetti territoriali (2006, p. 44).

Complessivamente, questa fase recupera alla dimensione amministrativa delle Regioni gli strumenti dello sviluppo territoriale, risolvendo in molti casi in maniera conservatrice i problemi e le turbolenze che questi avevano posto nel tentativo di innovare gli assetti decentrati.

2.4. Dai territori locali alle Regioni: i nuovi sentieri della coesione

Con il nuovo millennio la dinamica involutiva dei Patti si manifesta con chiarezza per il prevalere di altre logiche nelle politiche per lo sviluppo territoriale. Al livello nazionale, come scrive Viesti,

già i governi di centrosinistra sul finire della legislatura 1996-2001 si discostarono (...) dai principi della Nuova Programmazione nella loro concreta azione e si orientarono verso interventi compensativi di breve periodo e a pioggia, a favore del tessuto imprenditoriale già esistente (2021, pp. 330-331).

Con la Legge 388 del 2000, si assiste alla ripresa di un cospicuo flusso di spesa destinato al credito d'imposta automatico alle imprese. Gli obiettivi si spostano sempre più dalla predisposizione di un ambiente adeguato alla conduzione delle attività economiche al 'risarcimento' per le condizioni di svantaggio, dall'intervento sui contesti al sostegno individualizzato delle singole imprese, dall'investimento sulla dimensione relazionale e sulla qualità delle risorse impiegate alla compressione del costo dei fattori.

Anche lo strumento dei Patti assume rapidamente una torsione prevalentemente erogatrice. Prescindendo da una valutazione ex-ante le proposte vengono massivamente approvate, purché rispondano ai requisiti dei bandi. Come ricostruisce La Spina:

nel 2001, sotto elezioni, si è (...) avuta l'approvazione accelerata e generalizzata di numerosissime proposte ancora *sub judice*, sicché ai 61 Patti approvati tra il 1996 e il 1999 (...) si sono improvvisamente aggiunti altri 169 Patti (di cui 91 relativi a iniziative speciali nei settori agricolo e ittico e 32 a territori interessati da calamità naturali o rischio idrogeologico). Ne è seguito che quasi tutto il territorio nazionale è stato 'coperto' da Patti territoriali (2008, p. 28).

Quanto all'esercizio di una funzione di controllo centrale, attraverso la valutazione qualitativa del merito delle proposte, questa – come osservano nella disamina dei risultati conseguiti Accetturo e De Blasio – viene di fatto archiviata:

Un'ulteriore innovazione prevedeva la creazione di un processo competitivo nella selezione dei Patti, con la creazione di una graduatoria e l'assegnazione dei fondi solo ai progetti con le più elevate prospettive di sviluppo. Questa novità, però, non è mai entrata in funzione (2011, p. 5, n. 10).

Contestualmente, al livello delle Regioni, l'accresciuto protagonismo dei cosiddetti Governatori – frutto delle riforme nei meccanismi di elezione (1999) e dell'attribuzione di competenze (2001) – tende ad assorbire l'attivismo che si voleva infondere nei territori, riproponendo però sempre più un impegno nella contrattazione con il centro per l'attribuzione delle decrescenti risorse.

Il controllo regionale eclissa fisiologicamente gli spazi di iniziativa dei livelli amministrativi e gestionali inferiori. Accanto all' involuzione burocratico-amministrativa dei Patti, la gestione regionale, secondo alcuni osservatori, rende le politiche più soggette a fenomeni di 'cattura', ovvero, nei termini dell'analisi delle politiche pubbliche, di condizionamento da parte di gruppi specifici con conseguenze negative sulla neutralità, equità ed efficacia delle politiche stesse. Questo va a vantaggio di interessi locali particolaristici e riflette una torsione coerente con «obiettivi di consenso per il personale politico regionale, soprattutto per i presidenti» (Viesti, 2021, p. 282) (si veda il Quadro 4).

Quadro 4. Partecipazione e particolarismi: la vulnerabilità dei risultati

Alcuni aspetti della trasformazione del contesto sociale che ha alimentato il protagonismo degli attori regionali e locali nella dinamica di formazione delle politiche a partire dagli anni Novanta sembrano aver amplificato, in particolare nel Mezzogiorno, la loro capacità di esprimere un condizionamento di carattere particolaristico. Sul piano politico-istituzionale, si è affermata una spiccata personalizzazione delle leadership e una logica di conseguimento del consenso meno legata alle identità collettive e agli obbiettivi di lungo periodo e più orientata a dare rapido riscontro al corpo – per altro mutevole – degli elettori e dei sostenitori. Diventa così rilevante la configurazione delle interlocuzioni nella quale si forma l'orientamento del policy maker, in funzione della cornice delle forze politiche e degli interessi da cui dipende la sua ascesa. Da un lato, i policy maker sembrano presentare una maggior autonomia, sia per la retorica della performatività che adottano, sia come esito di effettivi interventi istituzionali che ne hanno rafforzato la capacità di azione. Si muovono poi in un contesto in cui l'interlocuzione sociale si fa più rarefatta in assenza di attori collettivi organizzati forti ed espressioni della società civile sufficientemente robusti da imporre standard alti di accountability o un proprio coinvolgimento istituzionalizzato.

Dall'altro, il problema della legittimità e del consenso rimane centrale e per certi versi si accentua, in uno scenario politico sempre più magmatico. Il policy maker può affrontarlo aprendo a componenti del ceto politico e a reti meno istituzionalizzate a cui offrire l'opportunità di una più forte influenza sul processo di produzione delle politiche in cambio di sostegno e consenso. Ne scaturisce un'accresciuta e diffusa permeabilità delle rappresentanze a strategie di imprenditorialità politica che emergono sia nella selezione dei decisori, sia nella strutturazione delle compagini a loro sostegno (Triglia, 2011; 2019). In termini di produzione delle politiche però, il combinato disposto di una maggior capacità di penetrazione delle reti particolaristiche e di una minor capacità di strutturazione delle domande intorno a programmi di più ampio respiro favorisce, più che in passato, quando non fenomeni illeciti, una torsione delle politiche verso obiettivi caratterizzati da reversibilità e frammentazione.

Queste tendenze, interne al sistema politico, hanno trovato un fattore di moltiplicazione sul piano della gestione e attuazione, dove il processo di decentramento e diffusione dei momenti decisionali ha coinvolto le articolazioni delle amministrazioni e dei governi locali, attribuendo loro poteri e competenze crescenti, con non pochi effetti indesiderati. Occorre premettere che questo processo ha risposto, al di là del fondamento giuridico su cui si è sviluppato, a istanze volte a superare i limiti dell'intervento centralizzato e top-down dello Stato. L'idea che una più stretta prossimità e una capacità decisionale maggiormente decentrata rappresentassero una risorsa per meglio calibrare gli interventi rispetto alle specificità dei contesti e più efficacemente integrare le capacità e le risorse presenti nei territori ha accompagnato questi processi. Il nuovo protagonismo dei livelli decentrati ha creato le condizioni per uno spostamento del policy making da una logica di government a una logica di governance, attrezzandolo per conseguire livelli di differenziazione, complessità e autonomia nel posizionamento strategico più adeguati alle sfide prevalenti nel contesto del postfordismo.

Tuttavia, il processo istituzionale di rilascio dei gradi di autonomia al livello decentrato si è necessariamente confrontato con un panorama estremamente differenziato in termini di capacità dei territori di aderire costruttivamente a traiettorie di sviluppo locale e non si è, d'altra parte, mostrato immune dal rischio di riprodurre, nei livelli amministrativi decentrati, dinamiche simili a quelle nazionali, rendendo più difficile indirizzare le politiche verso la realizzazione di beni collettivi e preservarle dalle pulsioni appropriative dei singoli e delle reti.

Il controllo di questa autonomia decentrata ha in effetti incontrato significative difficoltà e l'esercizio di una funzione tecnica di monitoraggio e valutazione al livello centrale sui processi distribuiti si è rivelata tutt'altro che semplice per diverse ragioni: l'asimmetria informativa che caratterizza i livelli coinvolti, il conflitto di legittimità –

che si gioca nell'arena del consenso – sul piano decisionale e la difficoltà di raccogliere ed elaborare i riscontri prodotti da una moltiplicata schiera di centri decisionali. Il risultato, anche in questo caso, è che una crescita dell'autonomia al livello decentrato, propedeutica a un innalzamento del profilo qualitativo e dell'appropriatezza degli interventi rispetto ai contesti, ha comportato anche un aumento significativo della vulnerabilità dei processi di policy alle istanze di soggetti locali interessati a interventi più frammentati e direttamente appropriabili.

Strettamente legata a questa trasformazione è quella che ha investito gli apparati di attuazione, incrementando i gradi di libertà e i margini di azione propedeutici anch'essi a intervenire più efficacemente nella complessità dei contesti locali. Tuttavia, la proliferazione delle società partecipate, delle società pubbliche di diritto privato, accanto all'esternalizzazione di funzioni che si indirizzano a soggetti privati di varia natura gravitanti intorno alla filiera della realizzazione delle politiche, ha reso più complicata la definizione e la gestione dei processi di attuazione. Nonostante la ricerca di contrappesi 'gestionali', sul versante degli incentivi e dell'accountability, l'estensione di modelli di ispirazione manageriale alla produzione di politiche pubbliche ha probabilmente allargato l'area delle influenze, economiche e politiche, sull'utilizzo delle risorse disponibili. Le condizioni per gestire la complessità intrinseca alla realizzazione di beni collettivi innovativi, in assenza di adeguati correttivi, hanno così spesso accresciuto l'opacità, la discrezionalità e la capacità di condizionamento di individui, reti e attori interessati.

Infine, come si è già sottolineato, un fattore che ha certamente accentuato tali dinamiche regressive è la contrazione della spesa e dei trasferimenti ordinariamente indirizzati a soddisfare le domande sociali soggiacenti alle diverse aree delle policy, comprese quelle dirette a contrastare le disparità territoriali. Così, da un lato, si sono introdotte importanti trasformazioni abilitanti a gestire in maniera più flessibile, decentrata ed efficace la complessità di processi orientati all'innovazione e alla 'riflessività' degli interventi, dall'altro si è spesso erosa la base di investimenti che assicurava la riproduzione delle misure più 'tradizionali', ma necessarie, inibendo una loro evoluzione in termini di complementarità o trasformazione secondo un modello più efficace. L'esito è stato, in molti casi, non un semplice ridimensionamento, ma una dubbia estensione di strumenti concepiti per promuovere l'innovazione e affrontare la complessità ad aree di intervento relativamente routinarie, accrescendo i costi e i rischi della complessità gestionale e del coordinamento, non per coltivare il cambiamento, ma per dare continuità amministrativa in condizioni di scarsità.

Le vicende attuative dei Patti territoriali prima descritte, si riverberano sulla questione della sua stessa valutazione. Concepiti come risorsa per sostenere la collaborazione tra attori orientati al cambiamento, i Patti territoriali sono presto chiamati a misurarsi con la questione della loro redditività, della loro efficienza in quanto dispositivo che comporta dei costi che deve giustificare in termini di rendimento. Ma una valutazione condivisa richiede sia l'adozione di una prospettiva e di aspettative convergenti rispetto ai risultati attesi, sia una stabilità e coerenza nel processo di attuazione che renda robuste le osservazioni sulle conseguenze scaturite dalla loro applicazione. Nonostante la debolezza di questa seconda condizione, determinata dai cambiamenti normativi, dall'intreccio con molteplici altre forme di intervento – inevitabile, dato il coinvolgimento del 47% della popolazione italiana e dell'80% di quella del Mezzogiorno (Accetturo e De Blasio, 2011) – e dalla caduta della dimensione selettiva dei progetti, la valutazione di merito è stata piuttosto controversa. Per alcuni «i Patti assunsero quasi ad emblema negativo delle politiche di sviluppo territoriale» (Viesti, 2021, p. 323). Così, se da un lato, i risultati conseguiti – per quanto differenziati – sono risultati inferiori alle attese (Trigilia, 2011), dall'altro, il peculiare approccio allo sviluppo locale – alternativo sia all'interventismo diretto *top-down*, sia alla correzione compensativa degli incentivi nella logica di un'allocatione degli investimenti essenzialmente guidata dal mercato – ha probabilmente alimentato reazioni negative poco attente allo scarto tra il disegno originario e la sua effettiva attuazione, in un quadro peraltro di acceso confronto tra i diversi approcci di *policy* per il Mezzogiorno nella fase successiva all'Intervento straordinario.

La vulnerabilità della carica innovativa dei Patti ai tentativi di subordinarli ai processi ordinari di gestione e distribuzione delle risorse è stata rafforzata, oltre che dalla torsione erogativa che ne ha disatteso la logica originaria, anche dall'influenza di fattori esterni che si sono rivelati nel tempo. Che cosa accadeva infatti all'investimento pubblico ordinario nel Mezzogiorno in questo decennio? Come sintetizza Viesti,

il tentativo di contenere il deficit pubblico comportò una significativa stretta sulla spesa, e vennero colpiti in particolare gli investimenti nel Mezzogiorno. Negli anni Novanta la spesa in opere pubbliche si dimezzò, e poi continuò a scendere per tutti gli anni del nuovo secolo (2021, p. 321).

Questa dinamica della spesa pubblica ordinaria getta una pesante ipoteca sulla strategia dei Patti territoriali. Le politiche per realizzarla hanno infatti come prerequisito, osserva Viesti, che le risorse ad essa espressamente dedicate siano «aggiuntive rispetto alla spesa ordinaria che si distribuisce più omogeneamente sul territorio» (2021, p. 338) e configurino «una dotazione finanziaria aggiuntiva per potenziare, nelle regioni in cui si ritiene necessario intervenire maggiormente, le politiche che ciascuno stato mette in atto» (p. 348). Con il nuovo millennio, le risorse indirizzate a finanziare le attività sul territorio assumono una connotazione sempre più sostitutiva, piuttosto che aggiuntiva, e vengono dirottate dal finanziamento dello sviluppo regionale alla copertura delle spese ordinarie.

La mancanza della condizione di addizionalità degli interventi ha rappresentato un importante elemento di ostacolo all'esperienza dei Patti, limitandone la capacità di promuovere condizioni di contesto più favorevoli. Per gli attori pubblici locali, in particolare, il deterioramento delle risorse disponibili sui territori ha probabilmente favorito un approccio difensivo e può aver rafforzato un orientamento alla ricerca, anche attraverso questi strumenti, di risorse *sostitutive* per assicurare l'ordinario fabbisogno delle amministrazioni, non solo a fini di riproduzione del consenso. Ricorrere agli strumenti della programmazione concertata al livello territoriale per contrastare il deterioramento delle attività ordinarie ha comportato tuttavia il costo sostanziale di dover conciliare, sul piano organizzativo, la conduzione degli interventi ordinari con quella orientata al cambiamento e, dal punto di vista formale, una laboriosa trasfigurazione per gestire la prima attraverso la logica organizzativa della seconda.

Anche quando il contenuto innovativo è stato preservato, l'indebolimento della capacità operativa delle amministrazioni decentrate ha compromesso una condizione necessaria per il cambiamento. È questo un aspetto, nel più ampio processo di contrazione dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno, che non ha solo una dimensione contabile ma, come rilevano De Vivo e Russo (2021), si proietta sulla qualità e quantità degli organici con «pesanti ripercussioni sull'offerta e sull'erogazione dei servizi pubblici» (p. 134), rendendo più difficile ottemperare agli impegni ordinari e certo ostacolando quelli portatori di elevate ambizioni trasformative. L'affermazione dell'innovazione è infatti un processo impegnativo non solo nel momento dell'ideazione, ma anche nella sua gestione, in particolare per quanto riguarda il superamento delle resistenze che emergono nei contesti in cui più impatta sulla struttura consolidata degli interessi e delle convenzioni che sostengono lo svolgimento ordinario dei processi.

Viesti sottolinea che intervenire attraverso la Nuova Programmazione sul funzionamento ordinario è stato «probabilmente molto più difficile di quanto allora ipotizzato, senza un forte cambiamento proprio sulle politiche ordinarie» (2011, p. 118). Anche la Banca d'Italia, valutando le realizzazioni della Nuova Programmazione nel 2009, osserva come «a determinare

la situazione, la crescita passata e le prospettive di crescita futura delle regioni del Sud, sia molto più l'efficacia e l'efficienza della spesa corrente che le politiche regionali», e che «le difficoltà di sviluppo del Mezzogiorno non sono tanto ricollegabili al disegno o all'attuazione delle politiche regionali aggiuntive, quanto a problemi di qualità ed efficacia delle politiche ordinarie» (in Viesti, 2011, p. 118). La contrazione delle risorse ha probabilmente indotto gli attori a utilizzare quelle disponibili per assicurare continuità alle attività correnti, piuttosto che abbracciare una più incerta e difficile prospettiva di trasformazione.

Nel deterioramento di questa esperienza, dunque, un ruolo decisivo è stato svolto dalla contestuale contrazione dell'intervento pubblico, che ha generato condizioni più sfavorevoli, incidendo in maniera rilevante anche sulla conduzione ordinaria della cosa pubblica e sulla sua capacità di assimilare le innovazioni. Questo ha reso più arduo il perseguimento degli obiettivi trasformativi potenzialmente veicolati dai Patti e ha favorito invece impieghi addizionali e compensativi delle decrescenti risorse disponibili. È difficile pensare che in presenza di un disimpegno sul fronte ordinario la carica innovativa dei Patti potesse avere successo, ed è probabile che la loro traslazione a copertura della debolezza dell'impegno ordinario ne abbia compromesso la portata trasformatrice.

L'insoddisfazione per l'esperienza dei Patti territoriali, e in generale per gli esiti della fase di promozione dello sviluppo locale, fornisce carburante al processo di ascesa delle Amministrazioni regionali, che acquistano, come abbiamo visto, un nuovo protagonismo in questo campo. Dal punto di vista del processo decisionale, lo spostamento dell'arena principale nella scala di determinazione delle politiche di coesione dai territori ai vertici delle Regioni ridisegna i meccanismi e gli attori protagonisti del *policy making*. Gli interventi diretti alle aree svantaggiate continuano ad alimentare con rilevanti risorse un ampissimo ventaglio di progetti derivati dalla lettura delle condizioni socioeconomiche dei territori, ma questa è ora coordinata dagli istituti regionali. Allo stesso tempo, si creano ulteriori margini di protagonismo per la ascendente figura politica dei Governatori regionali, in questo campo sempre più mediatori tra le formazioni organizzate espresse dalle società locali e il Governo nazionale. L'attuazione delle politiche investe poi di nuove responsabilità gli apparati amministrativi delle Regioni, su cui si concentra uno sforzo gestionale fortemente esposto ai vincoli e ai processi regolatori caratteristici dei Fondi comunitari.

Come nota De Vivo (De Vivo e Sacco, 2008), per le strutture regionali questo trasferimento di responsabilità rappresenta inizialmente, in taluni casi, una straniante esperienza di presa di consapevolezza della propria inadeguatezza, ma rappresenta anche l'occasione per un percorso, intrapreso con Agenda 2000, di «apprendimento – seppur faticoso – soprattutto sul piano amministrativo locale, con la diffusione dei principi dell'autonomia, della responsabilità e dell'integrazione» (2008). Quanto alla struttura dei rapporti tra gli attori, gli apparati dedicati e specializzati della Regione si pongono sempre più, in termini di sociologia dell'organizzazione, come agenzia strategica (Alberti e Butera, 2012; Pichierri, 2011), che intermedia tra le altre articolazioni dell'amministrazione, i soggetti territoriali coinvolti nell'attuazione e le agenzie esterne con compiti di controllo, monitoraggio e in ultima istanza corresponsione delle risorse economiche utilizzate. Un'architettura complessa, che vede l'attivazione e il coinvolgimento di configurazioni differenti di attori, in funzione delle materie e dei progetti perseguiti dalle singole Regioni, con uno schema che ha come punto in comune il ruolo di 'perno' svolto dagli Uffici regionali competenti per la realizzazione della *policy*.

Il tramonto dell'esperienza dei Patti territoriali e della Nuova Programmazione si accompagna dunque a un'importante ridefinizione rispetto alle dimensioni che stiamo considerando. La centralità dell'Istituto regionale eclissa il protagonismo degli attori dei territori, i processi concertativi vengono ridotti a pratiche consultive subordinate alle decisioni delle Regioni e al protagonismo della loro *leadership* politica, le dinamiche di attuazione sono 'normalizzate', trasferendo dalle agenzie *ad hoc* agli apparati amministrativi ordinari il compito di gestire anche le traiettorie progettuali che dovrebbero alimentare l'innovazione.

3. L'incerta programmazione in Sicilia

L'esito delle politiche regionali dipende in maniera importante dalle caratteristiche del contesto su cui cercano di incidere e dalle specifiche reti di attori coinvolti – UE, governi centrali e sub-nazionali, enti locali, espressioni della società civile e del tessuto economico – che, nelle strategie di coesione degli ultimi decenni, si sono strutturate secondo una logica di governance multilivello. In questo quadro, intrinsecamente complesso, la traiettoria descritta nel capitolo precedente induce a riconoscere la specificità del livello regionale nella gestione della Politica europea di coesione a partire dal 2000, ma soprattutto nelle vicende del ciclo 2007-2013. Una specificità che si esprime, nel caso siciliano, nell'attivismo e nella fibrillazione politica, amministrativa e gestionale che accompagna la spesa, per scongiurare fallimenti troppo dolorosi sul piano contabile, allontanandola però dall'obiettivo di realizzare la progettualità iniziale e, soprattutto, di incidere in maniera determinante sulla struttura socioeconomica regionale.

L'esperienza di questo ciclo di politiche di coesione si inserisce nella più ampia successione di tentativi non riusciti di conseguire un cambiamento delle condizioni regionali di svantaggio, attraverso i processi di programmazione e attuazione della Politica europea di coesione. Come osserva Lombardo (2020), al termine del settennio 2007-2013, possiamo registrare il perpetuarsi delle condizioni da cui era dipesa l'inclusione della Sicilia nelle politiche di coesione, con una regione che «rimane in Italia tra quelle con un più alto tasso di disoccupazione e con un forte deficit relativamente a infrastrutture, innovazione e ricerca, occupazione, tessuto produttivo, formazione, gestione delle risorse naturali e inclusione sociale» (p. 3). In questo ciclo il rapporto tra risorse disponibili e spesa effettuata pone la Regione Siciliana agli ultimi posti d'Europa, con la costante minaccia del 'disimpegno automatico'.

Tale minaccia è scongiurata, come mostreremo, grazie all'attivismo espresso con operazioni straordinarie dall'Amministrazione regionale, che hanno permesso di spostare le risorse disponibili in aree non 'disimpegnabili': in sostituzione del cofinanziamento nazionale e con l'uso massiccio degli strumenti di ingegneria finanziaria, indirizzando ai grandi progetti circa il 30% delle risorse PO FESR. I risultati positivi si registrano dunque essenzialmente sul piano contabile, con uno straordinario impegno orientato a non perdere le risorse assegnate indirizzandole all'occorrenza fuori dalla cornice della spesa 'programmata' e, nel momento del pericolo, anche grande attivismo per accelerare questa spesa, con sforzi straordinariamente performativi da parte del Dipartimento Programmazione che arriva a certificare un miliardo di spesa in soli quindici mesi (Lombardo, 2020). Alla fine, il ciclo 2007-2013 lascia in eredità al successivo lo stigma di una «scarsa capacità gestionale della Regione Siciliana» che si riverbera, contraendola, sulla disponibilità del ciclo 2014-20 (Lombardo, 2020, p. 5).

Un tratto chiave del ciclo 2007-2013, inoltre, è il contesto di crisi economica e di conseguente austerità in cui si dipana e che, già a partire dal 2008, si riverbera sulla disponibilità di risorse

limitando la capacità di spesa 'ordinaria' della Regione e degli enti locali. La riduzione dei trasferimenti nazionali e il Patto di stabilità rendono fondamentali le risorse dei Fondi europei, erodendo le possibilità di intervenire per via ordinaria nella gestione della cosa pubblica. Per gli attori regionali che affrontano una seria contrazione delle risorse disponibili, il flusso monetario associato alla politica di coesione rappresenta dunque un'opportunità ineludibile. Il 'gioco' dei trasferimenti ordinari, dei piani integrativi e dei Fondi comunitari, tuttavia, genera alcuni problemi, oltre che in termini meramente contabili, opacizzando peraltro la dimensione dell'addizionalità, anche e soprattutto in termini di adeguamento delle logiche di intervento tra insiemi qualitativamente diversi di problematiche e obiettivi.

Le torsioni che le linee di intervento hanno assunto in Sicilia, tuttavia, non possono essere comprese senza richiamare alcuni connotati specifici del contesto politico amministrativo e delle logiche organizzative all'interno delle quali si è collocata l'attività della Regione, così come della sua articolazione dedicata al coordinamento della politica di coesione. A questa disamina critica è dedicato il presente capitolo, a partire dalla ricostruzione della successione dei governi regionali che hanno insistito nella finestra temporale di riferimento. Da questi, infatti, dipende in misura importante la cornice amministrativa in cui si è dipanata la programmazione regionale.

Complessivamente, sono tre le stagioni di Governo regionale che accompagnano questa pagina siciliana della politica regionale. L'inizio del ciclo coincide con l'ultima fase dell'esperienza di Salvatore Cuffaro alla guida della Regione Siciliana (2001-2008), seguita dalla presidenza di Raffaele Lombardo (2008-2012) e, nell'ultimo tratto, da quella di Rosario Crocetta (2012-2017). Così la parabola della politica di coesione 2007-2013 si basa su un'attività preparatoria che prende le mosse durante la presidenza Cuffaro, avvalendosi dell'esperienza maturata nella precedente fase di Agenda 2000 e del contributo della Direzione Programmazione già impegnata nella gestione di quel ciclo dei Fondi comunitari. Un elemento particolare nelle discontinuità politiche che fisiologicamente accompagnano il settennio è che Cuffaro, eletto Presidente una prima volta nel luglio 2001 e rieletto nel maggio 2006, interrompe anticipatamente l'esperienza della XIV legislatura nel gennaio 2008 a seguito di una condanna in primo grado per favoreggiamento e rivelazione di segreto d'ufficio.

Alla Presidenza della Regione viene eletto nell'aprile 2008 Raffaele Lombardo. Anch'egli medico, anch'egli formato nelle file della Democrazia Cristiana e vicino all'area dello storico esponente siciliano Calogero Mannino, esce vincitore dal confronto con la candidata della coalizione progressista Anna Finocchiaro, con un percorso simile a quello che nel 2006 aveva visto Cuffaro prevalere sulla candidata Rita Borsellino. La stabilità della legislatura Lombardo è compromessa da rilevanti discontinuità nella configurazione della Giunta e del perimetro della maggioranza politica su cui si basa (che al termine della sua parabola perderà il sostegno unitario del Popolo della libertà conseguendo quello del Partito democratico). Da segnalare, inoltre, che anche questa legislatura si conclude, seppur di pochi mesi, in maniera anticipata e con le dimissioni che il Presidente presenta nel luglio 2012 in un clima caratterizzato dalla preoccupazione per la tenuta dei conti regionali e dall'incriminazione per voto di scambio e concorso esterno in associazione mafiosa.

Nel novembre 2012, l'insediamento alla guida della regione di Rosario Crocetta segna una più marcata discontinuità. Sostenuto da una coalizione di centro sinistra, tra i connotati del nuovo

Presidente spicca la matrice comunista della sua formazione e l'esperienza come Sindaco della cittadina industriale da cui proviene – Gela – che lo aveva posto in conflitto ed esposto a comprovati disegni omicidi da parte della criminalità organizzata. Quando, dopo un'esperienza da deputato europeo, si afferma come Presidente, la sua coalizione non ottiene la maggioranza dei deputati all'Assemblea regionale (ARS). Anche questa legislatura è segnata da un'elevata instabilità che si manifesta sia nella tensione al livello politico – in particolare per la dialettica tra le correnti del PD e per il posizionamento del Presidente – sia nell'avvicendamento degli assessori nominati (più di 50).

Un elemento trasversale tra la parte finale dell'esperienza di Lombardo alla guida della Regione e la presidenza di Crocetta è rappresentato dal protagonismo rispetto all'area delle attività produttive di esponenti legati al 'nuovo corso' di Confindustria Sicilia. Successive inchieste giudiziarie, per altro, ipotizzano l'operare di una coalizione orientata al condizionamento dell'amministrazione regionale e alla realizzazione di attività illecite, facente capo proprio al Presidente dell'associazione regionale degli industriali (il 'sistema Montante', attualmente ancora all'attenzione della magistratura) (ARS, 2019).

Una posizione chiave nella gestione dei Fondi comunitari da parte della Regione Siciliana in questo ciclo è rappresentata dal Dipartimento della Programmazione, un'articolazione legata alla Presidenza della Regione, il cui Dirigente generale è nominato dal Presidente in forza di un meccanismo di spoil system che regola la copertura delle cariche dirigenziali regionali. Come è noto, lo spoil system è un meccanismo politico-amministrativo che lega la durata degli incarichi dirigenziali alla permanenza in carica dell'organo politico che li ha conferiti. Questo sistema permette la sostituzione dei vertici amministrativi in occasione dei cambiamenti di governo o di maggioranza politica, 'valorizzando' un rapporto fiduciario che dovrebbe permettere una più rapida attuazione del programma del nuovo esecutivo. Introdotto in Italia negli anni Novanta nel tentativo di connotare in maniera maggiormente privatistica l'attribuzione degli incarichi dirigenziali nel pubblico impiego (con il D.Lgs. 29/1993 e le 'leggi Bassanini'), trova ulteriore estensione con la legge Frattini (145/2002), che prevedeva la cessazione automatica generalizzata degli incarichi di livello generale e, con la riforma del Titolo V della Costituzione, diviene un'opzione per le Regioni grazie alla competenza in materia di organizzazione amministrativa di cui beneficiano.

La diffusione di questo dispositivo presso le amministrazioni regionali investe presto la Sicilia, dove assume caratteri peculiari. Nella Regione Siciliana il personale coinvolto è, con il nuovo millennio, straordinariamente esteso, grazie anche all'istituzione della 'terza fascia dirigenziale' che generalizza l'insicurezza della posizione nei ruoli e la dipendenza dalle vicende e propensioni dell'esecutivo. Per l'abuso che ne viene fatto nelle Amministrazioni regionali, interviene anche la Corte Costituzionale nel tentativo di arginare l'indebita estensione dello spoil system. Nel caso siciliano, come vedremo anche in riferimento alle politiche di coesione, questa pratica ha inciso significativamente sull'azione della Regione, determinando, a causa dell'elevato turnover dei dirigenti, un'acuta discontinuità amministrativa e una dissipazione di 'memoria istituzionale', che incide negativamente anche su campi come la sanità o la gestione dei rifiuti.

Nel periodo di nostro interesse, alla Programmazione regionale si succedono ben cinque Dirigenti, dei quali è interessante notare come due siano chiamati dall'esterno, mentre due

siano reclutati all'interno all'amministrazione regionale. Fino all'ottobre 2008 la carica è occupata dalla dott.ssa Gabriella Palocci, già Direttore generale del Ministero del Tesoro, reclutata a inizio mandato da Cuffaro. Palocci presidia gran parte dell'esperienza di Agenda 2000 e la predisposizione del ciclo 2007-2013. Con l'insediamento alla Presidenza della Regione di Lombardo nel 2008, Palocci è sostituita con il prof. Robert Leonardi, esperto di sviluppo territoriale e politiche di coesione, il quale però a febbraio 2009, dopo pochi mesi di attività, lascia l'incarico per andare all'Ufficio della Regione Siciliana a Bruxelles. Gli succede alla guida della Direzione programmazione il dott. Felice Bonanno, funzionario della Regione, che mantiene l'incarico dal 2009 ai primi mesi del 2013, durante la Giunta guidata da Lombardo e nei primi mesi della giunta successiva. A partire dal 2013 e per tutta l'esperienza Crocetta, l'Ufficio è guidato da un altro funzionario all'interno della Regione, Vincenzo Falgares, che dopo aver retto ad interim l'incarico per alcuni mesi sotto la Presidenza Musumeci, sarà poi sostituito dal funzionario regionale Dario Tornabene nel marzo 2018.

L'apice dello sforzo espresso dalla posizione di vertice dell'amministrazione chiave per la gestione dei Fondi europei, si registrerà nel 2013, quando la posizione si impegnerà eroicamente a spendere in due anni più di quanto il Dipartimento fosse riuscito a fare nei primi sei anni del settennio. Tuttavia, un certo grado di fibrillazione è un dato costante nel corso del ciclo, riverbero come vedremo di quella che pervade il corpo politico della Regione e che produce l'elevata instabilità della copertura delle cariche. Come ha recentemente dichiarato in un'intervista un dirigente regionale – fratello del Presidente della Regione in carica all'inizio di questo ciclo – «è inutile nascondere, dietro un burocrate c'è un politico, ci sono aspirazioni, ci sono voti» (in Giordano, 2021).

Lo stretto rapporto tra i vertici della burocrazia e il governo della Regione in relazione all'attuazione della politica di coesione ha determinato notevole inefficienza negli apparati, nella misura in cui, ad esempio, in assenza di una legge che disponesse la sostituzione automatica dei dirigenti era necessario «attendere i tempi della nomina politica» così «creando un vuoto nell'attività amministrativa» (Lombardo, 2020, p.5). I frequenti cambiamenti negli equilibri politici si sono così proiettati sull'attività tecnico-amministrativa determinando l'apertura di finestre di inattività lunghe e frequenti in attesa delle nomine dirigenziali. Il lavoro degli apparati si è rivelato poi vulnerabile anche all'esigenza delle forze politiche di connotare il presidio – spesso momentaneo – degli uffici, interferendo con quanto già impostato e dunque ostacolando l'avanzamento della realizzazione delle misure.

3.1. L'assetto organizzativo della programmazione regionale in Sicilia tra politica e sapere tecnico

Il disegno del ciclo 2007-2013 è strettamente legato all'esperienza di Agenda 2000, in primo luogo, per la continuità nella figura al vertice del Dipartimento programmazione, Gabriella Palocci, funzionaria ministeriale chiamata a occupare la carica nel particolare clima e nella nuova situazione normativa che caratterizza il ciclo 2000-2006. L'arrivo dei finanziamenti europei aveva suscitato, infatti, diverse preoccupazioni, non solo in relazione ai possibili condizionamenti malavitosi, ma anche al rischio di inefficienze e disservizi da parte dell'apparato amministrativo regionale. Non a caso la Corte dei conti si era attivata per allestire una task force di magistrati incaricati di vigilare sulla programmazione. Dal canto suo, la Regione – Presidente Vincenzo Lanza e Assessore alla Presidenza Giuseppe Drago – aveva

posto alla guida della struttura di coordinamento e gestione una figura di ‘manager’. In linea con le norme nazionali firmate da Cassese e Bassanini. Infatti, con la Legge regionale n.10 del 2000 sulla riforma della pubblica amministrazione, era stata introdotta in Sicilia la facoltà del Presidente neoeletto di cambiare i dirigenti non graditi e di accedere al reclutamento esterno dei direttori generali per una quota compresa nel 5% del totale.

Con un passato al Ministero a fianco di Carlo Azeglio Ciampi, Palocci è una figura competente e riconosciuta al livello nazionale e ha un profilo piuttosto diverso da quello dei dirigenti che si sono storicamente stratificati nella burocrazia regionale. L’insediamento alla Presidenza di Cuffaro nel 2001 vede un’ampia e profonda redistribuzione degli incarichi tra i vertici della burocrazia regionale, ispirata al sistema dello spoil system: «il più grosso giro di valzer di direttori generali che alla Regione si sia mai visto», osserva la stampa: «sponsorizzazioni politiche e premi per i collaboratori più stretti degli assessori hanno segnato la lunga notte delle nomine» (La Repubblica, 2001). L’incarico a Gabriella Palocci è legato a un contratto con scadenza nel 2004, ma già nel 2002 la posizione della dirigente sembra farsi difficile, avendo disposto una riduzione di quasi 500 milioni di euro degli stanziamenti destinati a Comuni e Province attraverso i PIT. Il Presidente sembra propenso a una sua sostituzione con un burocrate a lui vicino: «è venuta l’ora di tornare a occupare il sesto piano della Programmazione» dichiara (La Repubblica, 2003). Ma la riottosità di Forza Italia a un aumento del peso relativo del Presidente in Regione consolida la posizione di Palocci, che rimane.

Alla scadenza del contratto, sembra inizialmente prospettarsi un passaggio di mano nella struttura che gestisce la spesa dei 9 miliardi di finanziamenti di Agenda 2000: pesano i freddi rapporti della funzionaria con l’Assessore al Bilancio e si prospetta di nuovo l’intenzione del Presidente di nominare un funzionario a lui organico. Ma anche questa volta l’orientamento muta e la Regione mantiene nel ruolo Palocci. Quando nel giugno 2005, una nuova profonda operazione di riorganizzazione delle nomine è disposta da Cuffaro, la Dirigente è confermata in carica.

Il ricorso all’acquisizione di risorse dirigenziali esterne non riguarda solo la programmazione: tra i 16.000 dipendenti regionali, 2.300 dei quali incardinati in qualità di dirigenti, spiccano ora alcuni manager esterni con profili simili, che presidiano aree problematiche e vantano una provenienza da ambienti chiave a scala nazionale. Oltre a Palocci, si segnalano Patrizia Bitetti – Direttore del Servizio centrale di segreteria del CIPE, con un passato nel Dipartimento delle politiche di sviluppo del Ministero dell’Economia, alle dipendenze del Viceministro forzista Miccichè e a fianco di Fabrizio Barca – che nel 2003 viene nominata Dirigente generale della Sanità (il settore che rappresenta un terzo dell’intero bilancio regionale, ma dal quale nasce anche il disavanzo più consistente nei conti) e Giuseppe Incardona – proveniente dal Ministero dell’Industria e ‘padre’ della Legge 488 del 1992 – che viene nominato Direttore del Dipartimento Industria. Oltre all’inquadramento normativo, anche quello retributivo distingue questi dirigenti, essendo a ‘libera contrattazione’.

Nel luglio 2005, un monitoraggio del Ministero dell’economia rileva che la Sicilia registra le performance di spesa peggiori tra le Regioni, in relazione sia al FESR che al FSE, e mostra esiti soddisfacenti solo nelle politiche per la pesca. L’Assessore alla Programmazione, Michele Cimino, e la Corte dei conti segnalano il rischio del ‘disimpegno automatico’ delle risorse e Palocci dispone che le risorse non impegnate al 31 dicembre 2005 vengano assegnate al

Dipartimento programmazione, che le attribuirà d'ufficio a progetti di 'sicura realizzazione', anche a costo di stravolgere la programmazione originaria. L'anno successivo si assiste così allo spostamento di gran parte delle risorse previste per 14 misure – tra queste il sistema museale, la ricerca, la promozione dei beni di qualità e del turismo, lo sviluppo delle aree rurali, che registravano pagamenti inferiori al 20% delle disponibilità – verso settori caratterizzati da un maggior dinamismo di spesa, in particolare le grandi infrastrutture e l'informatizzazione degli uffici pubblici.

L'estate 2006 vede un'ispezione della Direzione generale delle Politiche regionali dell'UE in Sicilia. Una simile ispezione, indirizzata a verificare i pagamenti effettuati, si era già avuta in relazione ai finanziamenti dei Programmi operativi plurifondo (POP) del ciclo 1994-1999. Questa volta l'attenzione è su alcuni punti critici del FESR di Agenda 2000, specie le misure che hanno assorbito la maggior parte della spesa e registrato la più significativa accelerazione, un dinamismo che lascia comunque la Sicilia nelle ultime posizioni della graduatoria nazionale. Con l'occasione si chiariscono i tre livelli di controllo coinvolti. Al primo livello operano i dirigenti generali della Regione responsabili per le misure. Al secondo livello l'Ufficio speciale di controllo POR-Agenda 2000 della Regione, presieduto da Marco Salerno, che effettua controlli a campione su almeno il 5% dei pagamenti annui e che in caso di anomalie invia segnalazioni all'OLAF (l'organismo comunitario preposto alla lotta alle frodi e alle irregolarità nelle Politiche comunitarie), alla Corte dei conti e alla Procura. Infine, gli Uffici di Bruxelles che assumono informazioni da fonti terze – amministrative, politiche o giornalistiche – e intraprendono l'accertamento, con una richiesta supplementare di informazioni sulle situazioni poco chiare.

Al termine del 2006, con la scadenza contabile del 2008 per chiudere la programmazione di Agenda 2000 e il nuovo ciclo 2007-2013 alle porte, la Regione procede al rinnovo per altri tre anni dell'incarico a Palocci, con un adeguamento retributivo che porta le sue competenze a sfiorare i 550.000 euro annui (cosa che provoca un certo malumore tra i meno remunerati vertici interni della burocrazia regionale). Nel momento in cui si apre la nuova pagina dei finanziamenti europei del POR 2007-2013, la Regione conferma l'incarico al profilo che sembra dare le maggiori garanzie anche all'esterno. Proprio la retribuzione della dirigente alla programmazione catalizza, a inizio 2007, le tensioni politiche interne alla maggioranza. L'Assemblea regionale approva infatti un emendamento che pone un tetto di 250.000 euro per la retribuzione dei dirigenti, una norma che sembra indirizzata a colpire il vertice della Programmazione. L'interessata dichiara alla stampa:

Se sono venuta in Sicilia non è certo per la retribuzione, quanto per il gusto della sfida, di cimentarmi in un'esperienza nuova (...) mi sembra che sia una disposizione che non rispetti la meritocrazia (...) l'aspetto economico può e deve essere uno sprone per andare avanti, a migliorarsi (La Repubblica, 2007).

Intanto sul piano della gestione della pubblica amministrazione regionale si accentua la centralizzazione del controllo del Presidente attraverso la costituzione di un direttorio tecnico-esecutivo, affidato al Segretario generale della Regione, formato dai principali dirigenti e destinato a guidare il coordinamento dell'insieme dei dipartimenti. Il modello sembra essere quello del nucleo di burocrati che negli anni Ottanta, sotto il governo regionale di Rino Nicolosi, aveva costituito un 'governo parallelo', ma in questa versione è chiamato a rispondere soprattutto all'esigenza di snellire l'attività dei dipartimenti. Riduce poi la dipendenza del

Presidente dagli assessori, costituendo una cabina di regia fatta di dirigenza fortemente collegato alla Presidenza. Tra gli enti da coordinare, equiparati ai dipartimenti, spiccano due uffici speciali: quello sui controlli di secondo livello del POR e l'Autorità di pagamento.

Nel settembre 2007 arriva l'approvazione da parte dell'UE del Programma operativo FESR 2007-2013: oltre 6 miliardi di euro tra Fondi europei e cofinanziamenti nazionali e regionali. Al suo interno, l'Asse Sviluppo imprenditoriale e competitività dei sistemi produttivi locali è destinatario del 13% delle risorse (850 milioni di euro).

3.2. Il ciclo 2007-2013: iniziare chiudendo

La caduta di Cuffaro e l'elezione di Lombardo riaprono lo spostamento dei dirigenti tra le caselle secondo il meccanismo dello spoil system regionale già menzionato, con un esito particolarmente incerto per i dirigenti di provenienza esterna. Nell'attesa, la Dirigente generale Palocci – il cui contratto scade a fine 2009 – coordina lo sforzo straordinario derivante dal sovrapporsi della nuova programmazione e dell'ultima annualità (prorogata) della precedente. Per assicurarsi il pieno impegno da parte del personale regionale coinvolto nella gestione dei finanziamenti europei in questa fase di particolare difficoltà, la dirigente del dipartimento Programmazione introduce specifici incentivi – concordati con le organizzazioni sindacali – attribuendo premialità ai lavoratori del comparto non dirigenziale. Questi saranno riconosciuti in funzione di obiettivi, risultati e modalità di partecipazione coerenti con i 'progetti di dettaglio' che vengono predisposti dalle strutture dipartimentali coinvolte (La Repubblica, 2008a).

Nel luglio 2008 il Dirigente generale dell'Ufficio speciale di autorità di audit dei programmi cofinanziati dell'UE presenta alla Commissione europea una relazione del Parlamento regionale. Il ciclo precedente, data la mancata certificazione di circa un miliardo e 750 milioni di euro, presenta ritardi che non sembrano recuperabili entro la scadenza prevista del 31 dicembre 2008 e registra irregolarità accertate per 20 milioni di euro. Parallelamente, il nuovo ciclo già presenta criticità in relazione all'alto numero di obiettivi (quasi 70), che coprono quasi tutte le azioni previste dagli ordinari capitoli del bilancio regionale: il rischio è che i fondi europei vengano indirizzati a interventi di natura ordinaria, «procedura questa espressamente inibita dalle disposizioni comunitarie» (La Repubblica, 2008b).

Negli stessi giorni si chiude un passaggio della procedura sulle Zone franche urbane (ZEU), che prevede sgravi fiscali e agevolazioni per la localizzazione di piccole e medie imprese e richiede la presentazione, da parte del Dipartimento programmazione, di una lista di comuni al Ministero dello sviluppo economico. Il Dipartimento raccoglie le candidature e le gerarchizza in base ad alcuni parametri, tra cui disoccupazione e degrado urbano. L'intento del Dipartimento è selezionare pochi interventi – due o tre – su cui concentrare le risorse. Il Governo regionale, però, torna sulla decisione e la stampa riporta di un Assessore «con interessi elettorali» sul territorio che telefona personalmente alla dirigente, oggetto di intense pressioni» (La Repubblica, 2008c). Con una modifica la misura viene allora estesa a tutti i territori candidati, tra i quali le risorse vengono ora spartite.

Nell'autunno 2008 la Regione è impegnata nella corsa per conseguire entro la scadenza del 31 dicembre l'approvazione del maggior numero possibile di progetti di Agenda 2000, ma deve confrontarsi anche con la sfida gestionale degli oltre 6 miliardi di euro dei fondi FESR 2007-2013. Il Dipartimento Programmazione, sulla scorta di una direttiva del Ministro Brunetta,

aveva interpellato gli altri Dipartimenti regionali per individuare la presenza di personale interno in grado di seguire il nuovo ciclo. La ricerca, tuttavia, non aveva avuto esiti e così la Regione procede al reclutamento di 30 professionisti esterni da coinvolgere nella gestione dei fondi europei.

Ma a ottobre 2008, mentre è a colloquio con i funzionari dell'UE in Sicilia per un audit sullo stato di avanzamento dell'impiego dei Fondi comunitari, la Dirigente della Programmazione riceve dal Presidente regionale Lombardo una richiesta consensuale di risoluzione immediata del rapporto. A tre mesi dalla chiusura di Agenda 2000, mentre è in corso lo sforzo di spendere un miliardo residuo di disponibilità, pena la restituzione a Bruxelles, la guida della programmazione operativa viene lasciata scoperta. La rimozione è letta come una manifestazione delle tensioni politiche tra Lombardo e Cuffaro e non è recepita serenamente dall'interessata, che dichiara alla stampa: «neanche un preavviso, sono stata trattata peggio di una cameriera» (La Repubblica, 2008d). Esprimono disorientamento i funzionari impegnati nella corsa alla chiusura di Agenda 2000 e apprezzamento per il suo lavoro i funzionari UE e dello Stato presenti nel Comitato di sorveglianza. L'incarico è assegnato temporaneamente al Ragioniere generale della Regione, mentre il Presidente della Commissione UE dell'Assemblea Regionale, Musotto, su mandato di Lombardo cercherà a Bruxelles, tra i manager che lavorano per l'Unione Europea, un sostituto.

3.3. L'ottimo è nemico del buono?

La posizione di Dirigente della programmazione, per la quale era sembrato profilarsi la scelta di un dirigente interno alla burocrazia regionale, viene nuovamente assegnata nell'ottobre 2008 a una figura esterna: Robert Leonardi. Docente alla LSE, già negli anni Ottanta, sotto la presidenza di Rino Nicolosi, aveva collaborato allo Schema di sviluppo regionale, strumento che doveva accompagnare l'Isola nel superamento della Cassa del Mezzogiorno. Nel 1999 aveva conosciuto Lombardo, neoparlamentare europeo. Sulla situazione siciliana era intervenuto sulla stampa nel giugno 2000, commentando nei panni di consulente del Ministero delle Politiche comunitarie i riscontri negativi di Bruxelles rispetto al piano di sviluppo regionale per il Mezzogiorno e ai programmi operativi regionali siciliani, frutti di un disegno «troppo generico». Incaricato dalla società Business International aveva poi studiato in chiave comparata lo stato della pubblica amministrazione italiana e, commentando la posizione della Regione siciliana sul mercato internazionale dei prestiti, aveva affermato che questa «deve cambiare atteggiamento perché l'immagine della Sicilia che si continua ad avere all'estero è quella della mafia e dei precari» (La Repubblica, 2000). Dal 2003 al 2006 aveva poi lavorato al Dipartimento per lo sviluppo e la coesione (DPS) diretto da Fabrizio Barca, sotto la regia politica di Gianfranco Micciché, con il ruolo di valutatore del Quadro comunitario di sostegno italiano. Al suo arrivo in Regione Leonardi dichiara di voler rivedere il disegno della programmazione curato da Gabriella Palocci, sul cui operato si mostra critico: «[Palocci] rivendica legittimamente che qualcosa è cambiato rispetto al 2001, io vorrei avere l'orgoglio di risollevare la Regione Siciliana dall'ultimo posto della classifica della spesa» (La Repubblica, 2008e).

Nel mese di novembre 2008 si registra un richiamo dell'UE in relazione alla spesa di Agenda 2000 in chiusura. Un decreto del governo nazionale – lo stesso che abolisce l'ICI – permette alla Regione di recuperare le risorse impegnate in progetti già coperti da finanziamenti UE o nazionali, purché vengano indirizzate alla realizzazione di 'grandi progetti d'investimento'. In

questo quadro, tra le altre operazioni, nell'ambito del progetto per la conservazione e l'ampliamento delle aree naturali, le risorse possono essere indirizzate, previo assenso del CIPE, al pagamento degli stipendi di 29.000 forestali e alcune migliaia tra operatori della bonifica, trattoristi, etc. Una manovra che suscita preoccupazione nell'UE, ma che è guardata con ottimismo in Regione, dove l'Assessore al Bilancio Cimino appare politicamente legato al sottosegretario con delega al CIPE Miccichè.

Nello stesso mese il Comitato di sorveglianza dei Programmi operativi regionali dei due cicli segnala importanti ritardi anche nell'avvio della programmazione 2007-2013. Gli 8 miliardi di questo ciclo, inclusa la quota afferente al FSE, sono sostanzialmente fermi perché mancano alcuni passaggi legislativi necessari: l'adeguamento del bilancio, ma anche l'iniziativa dei dirigenti che attendono l'esito dell'annunciato spoil system per l'avvicendamento della Giunta. Derubricata la programmazione definita sotto la Presidenza Cuffaro, resta l'esigenza di mettere a punto un organico schema alternativo, mentre l'impegno si concentra ancora sulla chiusura del ciclo precedente (per la quale, assicura Leonardi, la spesa ha superato l'86%).

L'Amministrazione regionale è impegnata, a fine anno, a far avanzare otto 'Grandi progetti' cofinanziati dal FESR di Agenda 2000, ma denuncia l'inerzia dei principali gestori coinvolti e le criticità finanziarie delle imprese incaricate, mentre il monitoraggio della spesa indica una percentuale ancora appena superiore all'80%. A dicembre giunge la proroga di ulteriori sei mesi per il completamento di Agenda 2000. Leonardi condivide il suo ottimismo con la stampa e con il Presidente Napolitano, con cui vanta una lunga amicizia – «fu mio ospite a Chicago nell'82» – ricorda, precisando – «credo che a questo punto impegneremo tutti i fondi di Agenda 2000» (La Repubblica, 2008f).

Il cambiamento di Presidente e Dirigente prelude a un sostanziale ridisegno nell'uso dei fondi del ciclo 2007-2013. «Mi risulta – dichiara Leonardi – che, con la precedente programmazione siano stati finanziati 42 mila progetti. Una follia. Le risorse sparpagliate in questo modo non hanno alcun impatto socioeconomico sul territorio» (La Repubblica, 2009a). Leonardi stigmatizza l'eccessiva frammentazione delle spese previste dalla programmazione 2007-2013, che minaccia il POR FESR dopo aver, a suo dire, colpito Agenda 2000. Anche nel nuovo POR, osserva il dirigente, le risorse sono disperse 'in mille rivoli' con il FESR che vede gli assi spezzettati in 192 misure. Nel merito della distribuzione delle risorse segnala poi pubblicamente alcune criticità, come il fatto che per le piccole e medie imprese delle telecomunicazioni siano previsti 6,6 milioni, un quarto rispetto agli info-point delle località a vocazione turistica, che il supporto al posizionamento sui mercati esteri dei settori produttivi raccoglie meno di un terzo di quanto devoluto al salvataggio degli enti fiera di Palermo e Messina, e che l'intera misura sull'internazionalizzazione delle imprese è pari a un terzo di quanto previsto per la promozione dell'arte contemporanea siciliana. Anche i quasi 40 milioni di euro destinati alla 'eco-innovazione dei processi produttivi nei distretti' suscitano perplessità: i 23 distretti che raggruppano imprese dello stesso settore – ad esempio la ceramica, la pietra lavica, etc. – secondo molti osservatori non sono ancora decollati e si prospettano come destinatari di una poco utile spesa a pioggia. Il delegato di Confindustria al CNEL, Ettore Artioli, li definisce «un modello non produttivo, servito per lo più per finanziare assistenza tecnica e per dare consulenza» (La Repubblica, 2009a). Per il nuovo ciclo Robert Leonardi imposta dunque la sua azione con l'obiettivo principale di concentrare le risorse

disponibili ed evitare la dispersione in piccoli interventi, promuovendo poche linee fondamentali, come le infrastrutture e la formazione.

L'avvicendamento alla guida della Regione si riverbera anche sull'utilizzo delle risorse nazionali del Fondo aree sottoutilizzate (FAS), circa 4 miliardi di euro. Assegnati alla Sicilia con una delibera del dicembre 2007, il loro utilizzo era subordinato all'approvazione da parte della Giunta del Documento unico di programmazione (DUP), finalizzato ad indicare gli interventi da finanziare e ad armonizzare gli impegni regionali con quelli statali. Nonostante la predisposizione del DUP da parte dell'allora dirigente della Programmazione Palocci, a gennaio 2009 il documento non era ancora stato approvato, determinando l'arresto di diversi progetti dipendenti da questi finanziamenti. A settembre 2008 erano poi stati spostati sul FAS gli stipendi di oltre diecimila dipendenti regionali, alleggerendo un bilancio che già registrava due miliardi di deficit.

A inizio febbraio 2009, il Presidente Lombardo nomina i nuovi Direttori generali della Regione. La decisione è presa senza la mediazione dei partiti di maggioranza, in un clima dunque di tensione con l'Assemblea regionale, che contestualmente emenda e stravolge la riforma del sistema ospedaliero e della sanità territoriale proposta dal Governo regionale. L'operazione di ridisegno dei vertici della burocrazia comporta anche un cambio di dirigenza al Dipartimento Programmazione – terzo avvicendamento per il ciclo 2007-2013 – stavolta in favore di un funzionario interno della Regione, Felice Bonanno. Leonardi commenta «il mio lavoro forse non è stato compreso da parte della classe politica. Se me l'aspettavo di restare poco a Palermo? Qualcuno aveva scommesso che sarei andato via dopo una settimana...» (La Repubblica, 2009b). La collaborazione di Leonardi con il governo regionale tuttavia non cessa, assumendo questi la dirigenza del Dipartimento affari extra-regionali, che gestisce anche la rappresentanza a Bruxelles e a Roma, e coordinando un pool di docenti selezionati per definire criticità e risorse dell'economia siciliana. Una relazione del gruppo di studiosi è esposta al Presidente Napolitano nel maggio 2009 ed evidenzia come «il Mezzogiorno è penalizzato dal fatto che i fondi nazionali vengono sistematicamente ridotti e dirottati altrove», anche a causa della «decisa frenata di consumi e investimenti nel 2006 e nel 2007» (La Repubblica, 2009c).

3.4. Inseguire dall'interno

La nomina del nuovo Dirigente del dipartimento Programmazione, che riporta il controllo delle leve all'interno della burocrazia regionale dopo quasi un decennio di affidamento ad esperti esterni, ha tuttavia un elemento di particolarità. La prassi della nomina dei dirigenti vede il loro movimento – sia ascensionale verso le posizioni di vertice, sia orizzontale tra dipartimenti e uffici più o meno importanti e prestigiosi, ma anche comodi, in base alla loro collocazione geografica – dipendere essenzialmente dalla loro affiliazione politica. Così il variare delle composizioni di Giunta, l'avvicinarsi degli assessori, l'influenza delle correnti e dei leader politici guida lo spostamento – assai frequente – dei dirigenti tra le caselle apicali. Dalla competizione per l'occupazione delle posizioni più rilevanti si è comunque esclusi quando non si gravita nell'area politica del Governo regionale.

La nomina di Felice Bonanno rappresenta un'eccezione: è infatti un «dirigente di lungo corso con mai celate simpatie di sinistra e – segnala la stampa – marito di Francesca Messina, storica esponente prima del PCI, poi del PDS trapanese» (La Repubblica, 2009d), e soprattutto,

ha un passato nella programmazione regionale, sotto la guida politica dell'Assessore DS Crisafulli, nella fugace esperienza del Governo regionale di centrosinistra guidato da Capodicasa nell'ultimo biennio degli anni Novanta. A questa 'anomalia', nell'autunno 2009, si aggiunge quella dell'assegnazione dell'Assessorato all'Industria a Marco Venturi, esponente di Confindustria Sicilia, impegnato nella 'battaglia antiracket'. Queste e altre nomine indipendenti dall'appartenenza politica dei funzionari fanno parlare di un 'drappello di burocrati targati PD', da cui accuse di trasversalismo e denunce di 'comunizzazione' degli apparati. A prescindere da queste considerazioni polemiche, l'assegnazione dell'incarico alla Programmazione sembra segnalare un cambiamento nella logica interna di attribuzione degli incarichi ai dirigenti.

A metà 2009, a un anno e mezzo dall'inizio del ciclo 2007-2013, l'attenzione è ancora focalizzata sulla chiusura di Agenda 2000: la proroga concessa fino al 31 dicembre, quando risultava ancora 1 miliardo di euro non impegnati, aveva attivato una rincorsa che alla scadenza di giugno aveva fatto registrare una spesa complessiva del 98,5% delle risorse disponibili. Ma questa attenzione alla chiusura di Agenda 2000 determina anche il ritardo che comincia a prospettarsi per il ciclo 2007-2013. Le preoccupazioni per la verifica di fine 2009 inducono ad imprimere un'accelerazione che trova una soluzione esclusivamente contabile, imputando alla programmazione 2000-2006 opere idriche già realizzate (tra 2007 e 2009) e finanziate con risorse del FAS. A dicembre 2009, in occasione di un altro giro di spostamento dei funzionari tra le cariche dirigenziali regionali, Bonanno è confermato nel ruolo.

A fine luglio 2010 è annunciato l'avvio del bando a valere sull'Asse 6 del POR 2007-2013 per 700 milioni di euro, indirizzati a 26 Piani integrati di sviluppo territoriale (PIST) e a 34 Piani di sviluppo urbano (PISU). Tuttavia, a novembre dello stesso anno la Corte dei conti segnala la preoccupante paralisi del processo di spesa, paralisi nella quale un ruolo significativo è giocato dalla situazione della dirigenza dei dipartimenti coinvolti per le diverse aree: la mancata nomina, l'eccessivo avvicendamento, le revisioni introdotte dai subentranti facente funzione, si traducono in ritardi e sospensioni nei processi attuativi. In sei mesi sono spesi appena 20 milioni dei 700 stanziati. Il Dipartimento Programmazione segnala tre principali ostacoli: i vincoli cui sono sottoposti i comuni per il Patto di stabilità, l'obbligo di ottenere dall'Assemblea regionale siciliana l'approvazione degli atti, e la mancanza di personale regionale negli uffici coinvolti dalla spesa dei fondi UE. L'ingente investimento in consulenze esterne non appare in grado di velocizzare le pratiche: non si riesce a realizzare il reclutamento di risorse umane aggiuntive in tempi sufficientemente rapidi.

A fine dicembre 2011 cambia nuovamente l'assetto della maggioranza, con conseguente nuovo spostamento di dirigenti, benché Bonanno mantenga la sua posizione. Pochi mesi dopo arriva l'esito delle prime verifiche dell'UE sull'uso dei fondi FESR 2007-2013, che segnalano carenze nel funzionamento dei sistemi di controllo tali da giustificare l'interruzione dei pagamenti. Ma è la relazione su La coesione territoriale in Italia del Ministro Fabrizio Barca al Parlamento a far emergere le principali criticità (Barca, 2011). Le politiche applicate in Sicilia nella prima metà del decennio, per quanto si siano giovate dell'intero stanziamento previsto da Agenda 2000, non hanno determinato alcun miglioramento della situazione regionale. Inoltre, il POR Sicilia, per quanto sia il più cospicuo finanziariamente, è quello in cui il livello di spesa nei primi cinque anni del ciclo 2007-2013 è il più basso tra le Regioni dell'Obiettivo Convergenza: appena il 9,1% (mentre la Campania staziona al 9,8% e il caso più virtuoso nel

Mezzogiorno è rappresentato dalla Basilicata con il 25%). La Relazione sottolinea anche che l'aver scongiurato il disimpegno automatico raggiungendo entro il 2011 la soglia di spesa richiesta dall'UE è stato frutto di manovre contabili che hanno spostato i fondi su voci di spesa con diversi orizzonti temporali di realizzazione: revisione dei piani finanziari, presentazione di 'grandi progetti', strumenti di ingegneria finanziaria. Tutte operazioni basate su strumenti legali, sottolinea la Direzione programmazione, che però secondo il Ministro prospettano «rischi particolarmente seri» e «benefici nulli per le imprese» (Barca, 2011). Scaturisce da questa preoccupazione quello che viene definito il 'commissariamento' della Regione Siciliana, così come di altre Regioni meridionali, da parte del Ministero e dell'UE.

Collaboratori di Barca vengono inviati per ridisegnare le ipotesi di utilizzo dei Fondi comunitari puntando su pochi obiettivi strategici da conseguire rapidamente. Ma a novembre 2011, per contrastare i ritardi registrati nella spesa dei Fondi europei, anche a seguito della crisi finanziaria del 2008, lo Stato interviene in tutte le Regioni meridionali attraverso i Piani di azione e coesione (PAC), che centralizzano il coordinamento di parte delle risorse dei POR e prevedono un'azione di affiancamento dell'amministrazione regionale da parte del centro, con la fissazione di obiettivi finalizzati al miglioramento della qualità della vita dei cittadini. La collaborazione con lo Stato, da un lato, indirizza i fondi regionali verso impieghi definiti (rete ferroviaria, misure di mobilità e cassa integrazione per affrontare la crisi), dall'altro, sottrae ai vincoli che conducono al disimpegno automatico quote significative di risorse, migliorando di molto la posizione delle Regioni rispetto a questo problema.

Gli esperti raccomandano il riconoscimento di maggiori poteri alla Programmazione nella gestione dei fondi comunitari, la correzione delle linee di intervento, troppo frammentate e spesso assistenziali, uno snellimento delle procedure burocratiche e un riordino della pubblica amministrazione per aumentare i controlli. Alla questione della spesa si accompagna quella della realizzazione delle opere, a volte così incongruenti da indurre la richiesta di accertamenti da parte dei funzionari UE. Si chiedono, ad esempio, quanto possano incidere significativamente sul potenziale di attrazione turistica il finanziamento della ristrutturazione di un bar a Roccalumera o di una edizione del presepe vivente ad Agira. Le opere, inoltre, spesso restano incompiute, nonostante il buon esito delle procedure di spesa (La Repubblica, 2012a).

Nel febbraio 2012, a poco più di un anno dalla conclusione del settennio di programmazione 2007-2013, nella sua audizione alla Commissione attività produttive dell'ARS, Bonanno dichiara che solo il 12% dei fondi assegnati al FESR risulta speso. Viene istituito un tavolo tecnico con i Dirigenti di tutti i dipartimenti coinvolti per monitorare mensilmente l'andamento della spesa. Nella relazione della Sezione di controllo della Corte dei conti approvata a maggio si sottolinea di nuovo l'eccessiva frammentazione degli interventi programmati e la notevolissima presenza di progetti non conclusi che non hanno pertanto inciso sullo sviluppo locale e non hanno prodotto un miglioramento delle condizioni di vita. Il PIL dell'Isola, rispetto alla media europea, è sceso di quasi 10 punti percentuali, assestandosi al 66%.

Ad agosto 2012 cambia nuovamente l'assetto della Giunta e, conseguentemente, la distribuzione dei Dirigenti tra gli uffici, anche se la posizione alla guida della Programmazione viene confermata. A distanza di pochi mesi, tuttavia, si svolgono le elezioni regionali e a cambiare è non solo la Giunta, ma anche il Presidente. L'arrivo di Crocetta è accompagnato da un attacco frontale alla conduzione del Dipartimento programmazione: «con me chi sbaglia

paga», con esplicito riferimento ai fondi FESR 2007-2013, mentre si affastellano le richieste di chiarimento da parte dell'UE, «sarebbe paradossale se non cominciassi a cambiare proprio da lì!» (La Repubblica, 2012b).

Entrato in cabina di regia il nuovo Presidente realizza però che la situazione è troppo critica per inserire ulteriori elementi di destabilizzazione, a cominciare dall'esigenza di giustificare a Bruxelles 300 milioni di spese in quindici giorni. Resta così al comando del Dipartimento Felice Bonanno che appare impegnato a rispondere alle domande dei funzionari UE incaricati di approvare la spesa. «Ma questo Cous Cous Fest» – chiedono secondo la ricostruzione della stampa – «perché costa così tanto?» (La Repubblica, 2012c). L'interlocuzione con il preoccupato Ministero della Coesione si fa più stretta.

L'incontro tra Fabrizio Barca e la delegazione siciliana costituita dal Presidente, dall'Assessore all'Economia Luca Bianchi e dal Direttore della Programmazione Bonanno, si conclude con una riprogrammazione della spesa che scongiura il disimpegno automatico delle risorse. Cassa integrazione, Zone franche, interventi infrastrutturali su mobilità, scuole, comunicazione e territorio stornano 1,5 miliardi di euro verso «iniziative concrete» – dichiara il Governatore Crocetta – grazie alle quali si è «salvato tutto il pacchetto» (La Repubblica, 2012d). Quando a febbraio 2013 Crocetta attua un nuovo cambiamento generalizzato di incarichi dei dirigenti, ancora una volta è preservato Felice Bonanno che, commenta la stampa, «ha fatto ricredere il Governatore, dimostrando come non si possa imputare al suo ufficio la mancata spesa dei fondi europei gestiti dai vari dipartimenti» (La Repubblica, 2013a). Ma passano tre mesi e Crocetta dichiara: «Nessuno è intoccabile e questa rotazione lo dimostra, cambiare aria ai dirigenti generali farà bene» (La Repubblica, 2013b). Nuovi spostamenti e, questa volta, Felice Bonanno è trasferito al Dipartimento della Pesca.

3.5. Con ogni (lecito) mezzo necessario

Subentra così alla guida del Dipartimento Programmazione Vincenzo Falgares. Si tratta, secondo fonti di stampa, di un esponente di quel pugno di dirigenti che, «per bravura o fedeltà», costituiscono il circolo dei più solidi funzionari della burocrazia regionale, insieme a Patrizia Monterosso e altri (La Repubblica, 2018). Definito ex-cuffariano, in posizioni di vertice dal 2005, attraversa tutta l'esperienza della Giunta Lombardo e di quella Crocetta, e presiederà la Programmazione nei primi passi di quella Musumeci.

Nel giugno 2013 nella riunione del Comitato di sorveglianza sullo stato di attuazione del POR-FESR 2007-2013 emerge che sono a rischio ingenti risorse. La Regione dovrebbe spendere 3,3 milioni al giorno per riuscire entro dicembre a scongiurare il disimpegno automatico. L'Assessore all'Economia della Giunta Crocetta, Luca Bianchi, indica nella scarsa efficienza dei dipartimenti coinvolti il ritardo nelle procedure attuative, concordando con la posizione del Dipartimento Programmazione. D'altra parte, la Regione, ottenuto l'assenso dall'UE, procede alla spesa di un miliardo all'interno del PAC – nonostante manchi ancora la firma del Governo

– indirizzando risorse su Zone franche urbane, cantieri di servizio, ex-Pip⁹, ammortizzatori sociali e credito d'imposta, patto dei sindaci. A metà 2014 i solleciti del Governo e dell'UE portano la Regione a sbloccare risorse per 700 milioni di euro indirizzati in vari campi (infrastrutture, bonifiche, beni culturali e alberghi), in forza di 322 decreti, e ad approvare una ingente rimodulazione per 438 milioni di euro.

L'appropinquarsi della scadenza dell'ultimo anno si accompagna all'allarme per il rischio disimpegno di circa mezzo miliardo di euro. Tra le cause del ritardo spicca in questa fase la debole capacità di certificazione della spesa. Una situazione scaturita dalla determinazione del Presidente Crocetta di rinunciare all'assistenza tecnica fornita da società esterne. Il contratto in scadenza con Ernst & Young, che era succeduta a Ecosfera, non viene così rinnovato. L'ipotesi di ricorrere alla società regionale in house Sviluppo Sicilia si scontra però, da un lato, con l'inadeguata dotazione di personale di quest'ultima, dall'altro con il fatto che, essendo impegnata nella predisposizione dei bandi, la Società non è autorizzata a svolgere anche attività di monitoraggio e controllo sugli stessi per evidente conflitto di interessi. Come conseguenza l'attività di certificazione della Regione si ferma. Tecnici esterni già impiegati dal Ministero della Coesione e dell'economia vengono temporaneamente reclutati gravando sui fondi UE della Regione. Il Presidente stigmatizza l'incapacità del dirigente della Programmazione di trovare una soluzione. Già a giugno il Comitato di sorveglianza aveva sottolineato l'importanza di adeguare l'assistenza tecnica sia per la Regione che per tutti i soggetti coinvolti, inclusi gli enti locali.

Parallelamente, la manovra di stabilità varata dal Governo nazionale riduce di 180 milioni di euro i fondi per la Sicilia, taglio che si aggiunge a quelli stabiliti nelle precedenti finanziarie per circa 900 milioni. La Regione, dichiara Bianchi, non può chiudere il bilancio. Sulla stampa si enfatizzano gli alti costi dell'Amministrazione regionale, in particolare gli stipendi e i trattamenti pensionistici molto elevati: le posizioni sopra i 200 mila euro annui sono 100 e costano 20 milioni; quelle sopra i 100.000 euro sono quasi 600 (La Repubblica, 2013c). La situazione, e anche la riduzione dei costi amministrativi della Regione, è al centro di un accordo con il Governo per chiudere il bilancio nonostante il pesante deficit strutturale.

Sul versante dei fondi FESR si registra una certa turbolenza nei rapporti con gli enti locali. «Molti dei ritardi nella certificazione dei fondi sono dovuti agli enti locali e soprattutto al comune di Palermo» – dichiara il Presidente Crocetta – «che su 450 milioni di euro ha certificato appena 40 milioni. Invece di dare lezioni Orlando pensi a lavorare bene» (La Repubblica, 2014). Per l'attività di certificazione della Regione Siciliana l'incarico viene attribuito al Formez, società pubblica, come richiesto dal Presidente, ma non controllata dalla Regione Siciliana, dunque

⁹ Negli anni Novanta nel capoluogo regionale nasce il progetto 'Emergenza Palermo', per contrastare la grave situazione di disoccupazione ed emarginazione sociale (ex detenuti, ex tossicodipendenti e altre categorie svantaggiate) con un piano che prevede impieghi temporanei presso enti pubblici, scuole, ospedali, uffici giudiziari, ONLUS, etc. L'obiettivo è conciliare un miglioramento della qualità dei servizi pubblici con la creazione di opportunità di impiego in lavori di utilità sociale. Nei primi anni 2000, il numero dei soggetti coinvolti supera le 3.000 unità e il progetto di assistenza viene definito in modo più strutturato, con la creazione dei Piani di Inserimento Professionale (PIP). Nel 2004, la gestione passa alla società 'Servizi per l'Occupazione', società 'satellite' della Gesip (un'altra partecipata comunale), che ha il compito di coordinare i lavoratori impiegati in attività di pubblica utilità. Le risorse finanziarie utilizzate sono della Regione Siciliana e la regia politica e amministrativa è condivisa con il Comune di Palermo. Nel 2010 la Regione crea Social Trinacria Onlus, assumendo circa 3.000 lavoratori, ma nel 2013 rivela di non può più sostenere i costi del progetto e licenzia i dipendenti (mantenendo solo un sussidio in accordo con INPS). L'intesa per la gestione della crisi prevede l'impiego dei fondi PAC.

scevro da conflitti. Sulla stampa si sottolinea come i costi della gestione delle pratiche di assistenza tecnica siano sostanzialmente omogenei e indipendenti dal fornitore a cui si fa ricorso e che dunque l'operazione ha un debole impatto sul bilancio (La Repubblica, 2015a).

L'inefficienza nella gestione della spesa si manifesta a pieno negli anni successivi alla chiusura del settennio 2007-2013. Ad agosto 2015 tornano allo Stato 273 milioni di euro che nell'ambito del PAC dovevano essere programmati e spesi dalla Regione, come risultato della lentezza delle procedure. Entro l'anno deve essere speso 1 miliardo di euro, pena il disimpegno, mentre si moltiplicano le misure segnate da problemi. Tra queste – leggiamo sulla stampa – «la Zona franca per la legalità nel Nisseno, gradita al Presidente di Confindustria Sicilia Antonello Montante, è stata istituita con un decreto nell'estate 2012, grazie a uno degli ultimi atti del governo Lombardo. Tre anni non sono bastati per predisporre e attuare i bandi a favore delle imprese. E la Giunta Crocetta, in cerca di risorse per i forestali, prima dell'ultima finanziaria ha azzerato il capitolo» (La Repubblica, 2015b).

Si segnalano però anche difficoltà strutturali derivanti dalla crisi di liquidità, che rende difficili le anticipazioni regionali dei finanziamenti europei, e dai vincoli del patto di stabilità. A fine novembre, una dichiarazione di Falgares illustra la situazione: «La Regione, se non anticipa subito 1,2 miliardi, non avrà i rimborsi UE. Di conseguenza, oltre alla perdita dei contributi europei, rischia di aprirsi una voragine nei conti regionali» (La Repubblica, 2015c). Si rende necessario, afferma il Ragioniere generale, dirottare tutta la disponibilità di cassa sul fronte dei fondi UE. Nel 2016, a poco più di un anno dalla scadenza utile per rendicontare la spesa del ciclo 2007-2013, restavano da certificare 1,5 miliardi di euro, sui quali si interviene coinvolgendo un gran numero di progetti 'retrospettivi' – nuovo nome dei progetti 'sponda', cioè finanziati con risorse di altri programmi di investimento e già attuati o in corso di attuazione. Intanto il nuovo ciclo FESR 2014-2020 mette a disposizione della Regione Siciliana 4,5 miliardi di euro.

Nel febbraio 2018, insediatosi Musumeci come nuovo Presidente, la squadra dei dirigenti è ridefinita e Falgares si sposta agli Affari extra-regionali, sostituito alla direzione della Programmazione da Dario Tornabene. Continuano però a emergere problemi relativi alla gestione dei cicli di programmazione conclusi. I 350 milioni del FSE investiti in formazione nel POR di Agenda 2000 devono essere restituiti, secondo una sentenza del Tribunale di Lussemburgo, per irregolarità nelle procedure di gestione e «risultati quasi nulli». A fine 2018 il nuovo dirigente della Programmazione blocca 130 milioni concessi sotto la presidenza Crocetta dall'allora dirigente delle Attività produttive ad imprese senza avvisi o bandi, cosa non consentita dai regolamenti UE. Anche sui Fondi comunitari spesi, avviato ormai il nuovo ciclo delle politiche di coesione, si allunga così l'ombra dell'incertezza.

4. Considerazioni conclusive

L'esperienza di coordinamento degli interventi indirizzati a rafforzare lo sviluppo regionale siciliano permette di evidenziare alcune implicazioni della specifica configurazione di attori al cui interno questi processi si sono svolti. La prospettiva analitica adottata, centrata sul Dipartimento Programmazione, consente di evidenziare diversi aspetti decisivi dal punto di vista della regolazione del processo politico-amministrativo coinvolto e tracciare il profilo dei soggetti che hanno svolto un ruolo rilevante.

Per quanto l'esperienza considerata si ponga pienamente nella fase della cosiddetta 'regionalizzazione' delle politiche di sviluppo territoriale, e consideri una Regione che beneficia di un'ampia e pregressa opportunità di azione dovuta all'autonomia statutaria, è proprio la figura apicale di questa istituzione – il Presidente – che sembra promanare instabilità e incertezza in tutto il sistema che dovrebbe supportare condizioni migliori a sostegno dello sviluppo. La vulnerabilità di questo fondamentale attore traspare in primo luogo dall'incapacità di portare a termine i mandati nei tempi regolari: abbiamo visto come tre titolari dell'incarico di Presidente della Regione Siciliana si siano dimessi prima della scadenza del loro mandato, in un clima di bassa legittimazione, spesso collegato a procedimenti giudiziari che li coinvolgono. Questa figura si mostra poi, in secondo luogo, affannosamente impegnata a ridefinire in itinere le maggioranze e le giunte su cui basare il prosieguo della propria azione. Complessivamente, la debolezza della figura apicale appare legata alla sua soggezione rispetto a un variegato e mobile ceto politico regionale, dal cui appoggio l'azione di governo dipende. L'accordo trovato in questo ambito ha poi una sua evoluzione formale, tramite l'adesione o l'esclusione di esponenti politici nella Giunta, e si proietta nel sostegno al Governo o a singoli provvedimenti nell'Assemblea regionale e nelle sue Commissioni.

Tuttavia, la ricostruzione ha anche mostrato come in queste vicende i partiti spesso non siano che fragili e temporanei involucri all'interno dei quali le diverse componenti del ceto politico regionale agiscono, disegnando e ridisegnando le appartenenze, le alleanze e i canali per massimizzare la propria influenza sul policy making. A questo livello per altro, più che credibili iniziative programmatiche, data la perdurante instabilità complessiva del quadro, sono provvedimenti circostanziati che i componenti del ceto politico, in competizione tra loro, cercano di affermare nella relazione con il decisore regionale. Provvedimenti molto orientati a ottenere il favore di una possibile constituency che si cerca di prefigurare nel corpo sociale e che si auspica di poter mobilitare nel corpo elettorale. Questa assume configurazioni variabili: componenti più o meno intraprendenti del tessuto produttivo, aree di cittadinanza in condizioni di effettiva sofferenza sul piano economico, e dunque di dipendenza, articolazioni degli apparati pubblici, sensibili a decisioni rilevanti per assicurare la continuità del loro operato ma anche alle opportunità di avanzamento individuale, che il governo delle risorse e le turnazioni dettate dallo spoil system possono determinare. In questo contesto gli attori politici, che sono poco partiti e molto contenitori organizzativi temporanei del ceto politico regionale, con le loro costanti pressioni e minacce di defezione dagli schieramenti di governo, alimentano un clima

di perdurante instabilità e indeterminatezza che si riverbera sul tipo di obiettivi che possono essere perseguiti.

Non ci troviamo, dunque, in presenza di un'influenza finalizzata a plasmare e orientare il ciclo di governo e di policy, troppo vulnerabile alle rideterminazioni che le perturbazioni al vertice determinano, ma di una forte proiezione sulle agende del policy maker che, temporaneamente e transitoriamente, si definiscono in corrispondenza dei puntiformi equilibri politici, la cui successione traccia la traiettoria dell'esperienza del governo regionale, con una conseguente focalizzazione su misure di rapido effetto e più probabile capitalizzazione. Sono queste debolezze politico istituzionali che, come ha notato Trigilia (2015), rendono le politiche pubbliche vulnerabili alle pressioni locali, indirizzandole verso la frammentazione distributiva e verso meccanismi clientelari che condizionano i decisori e vanificano gli sforzi programmatici.

Rispetto al framework interpretativo basato sui gruppi di interesse da cui ha preso le mosse questa indagine, colpiscono nel caso siciliano due elementi caratteristici. In primo luogo, non è l'intero percorso evolutivo che per fasi porta alla realizzazione delle policy ad essere oggetto di pressione, ma il bersaglio sembra essere prevalentemente l'agenda politica, oggetto di un costante tentativo di ridefinizione per affermare nuovi e 'interessati' interventi di veloce attuazione. Questa rapidità contrasta del resto anche con le traiettorie descritte in letteratura e sottese al disegno delle politiche 'dal basso', in una cornice multilivello. Da uno scenario orientato alla programmazione, alla concertazione e alla governance allargata degli interventi, si scivola verso una collezione di misure poco integrate, in cui facilmente prevalgono provvedimenti di corto respiro e immediata 'capitalizzazione' politica da parte degli interessati. Più gli interventi sono disegnati per realizzarsi rapidamente, più le risorse che li alimentano possono essere sottratte alla competizione tra interessi alternativi che perseguono un'azione di blocco e di ricollocazione. Il processo di continua ridefinizione dell'uso delle risorse rende vana la disponibilità di un settennio per realizzare gli interventi e lo rende insufficiente per portare in porto un disegno strategico articolato.

In secondo luogo, la struttura degli interessi si allontana da quella canonicamente riconosciuta in letteratura, molto legata alla loro dimensione organizzativa e strutturale, e indirizza l'attenzione alla dimensione processuale e informale che vede spesso gli attori muoversi 'attraverso' contenitori quali i partiti o le organizzazioni di rappresentanza. Il quadro presenta interessanti analogie con quanto rilevato da Faraoni (2004) circa il rapporto tra coesione politica e dinamismo economico nel Mezzogiorno. La frammentazione degli attori e la competizione tra loro corrisponde a un contesto sociale in cui si dispiegano gli interventi che riflettono una bassa 'coesione sociale', mentre la vulnerabilità dei vertici regionali e l'instabilità del quadro politico determinano una condizione di bassa 'coesione politica'. La bassa coesione sociale e politica nel caso siciliano sembra indebolire la capacità di trattenere e impiegare le risorse disponibili per realizzare gli interventi strutturali programmati. Così l'uso delle risorse «riduce la capacità (...) di indirizzarle verso politiche a più lungo termine, perseguendo un progetto di sviluppo e offrendo beni collettivi» (Faraoni, 2004, p. 114).

Il sistema politico è il motore endogeno di un regime di policy che avanza con un caratteristico andamento stop and go e che incontra, per gli imperativi posti dalla normativa europea, un sempre più fitto affastellamento di incombenze gestionali: il settennio inizia nell'emergenza

della conclusione del ciclo precedente e termina con la difficile conciliazione tra la stesura di una nuova programmazione da far approvare e una credibile chiusura della precedente. Si unisce a questo una congiuntura economica fortemente sfavorevole che rappresenta un'ulteriore esogena fonte di perturbazione.

Questi fattori, nel caso studiato, entrano facilmente in sintonia, amplificando i connotati di instabilità e di incertezza. Nell'emergenza finanziaria il confine tra la gestione nazionale e regionale dei fondi si ridisegna in itinere, mentre le difficoltà delle amministrazioni minori si scaricano sul buon esito dei progetti che le vedevano partner necessari. Il ritmo incalzante delle rendicontazioni e le minacce di disimpegno sollecitano lo spostamento delle risorse tra progetti vecchi e nuovi di intervento, in un circolo vizioso di rimodulazione che assorbe tempo e accumula ritardi. Cercando di allontanare l'esito nefasto della remissione delle risorse all'Europa, in ultima istanza, si legittima ogni sforzo attraverso cui si consegua il risultato contabile della spesa. La strategia del ceto politico, dunque, amplifica la fragilità del policy making, ma trova anche un rinforzo in condizioni endogene – debolezza dei partiti, domande disarticolate provenienti dalla società civile – ed esogene – difficoltà gestionali nella politica di coesione ed emergenze del ciclo economico – che hanno minato l'azione di governo.

Per quanto riguarda altri attori, i gruppi con investiture formali, che beneficerebbero di risorse istituzionali per essere inclusi nel processo di policy making e potrebbero stabilizzare il contesto (il partenariato economico e sociale previsto dalle politiche di coesione) appaiono poco rilevanti. Dal punto di vista del ceto politico regionale, impegnato in un'attività di mediazione per l'accesso alle risorse controllate politicamente, è più efficace l'interlocuzione con componenti della società locale meno strutturate, siano queste deboli, quindi dipendenti e controllabili, o siano queste forti, e dunque portatrici di risorse comunque interessanti. Dal punto di vista delle parti sociali, invece, l'attività consultiva appare spesso un defaticante esercizio ritualistico dedicato alla costruzione di scenari che spesso si rivelano effimeri (per la caratteristica instabilità della dinamica politica e, nell'esperienza studiata, per i rilevanti cambiamenti che attraversano il quadro complessivo delle politiche di coesione). Il clima di favore verso la disintermediazione rende poi più facile la marginalizzazione di fatto degli attori organizzati: proprio l'investitura formale ne può fare il bersaglio di una critica che li individua come ostacoli ad una più snella ed efficace conduzione dell'azione di governo, favorendo la stigmatizzazione dei tavoli formali di confronto, proprio mentre proliferano le interlocuzioni informali tra ceto politico e soggetti interessati a condizionamenti sostanziali dell'agenda di governo. Complessivamente, un livello così basso di istituzionalizzazione delle relazioni e delle identità degli attori coinvolti sembra concorrere ad aumentare i gradi di discrezionalità e la dimensione di contrattazione informale dietro processi decisionali che coagulano interessi nel backstage della politica ufficiale, in una sorta di costante assedio del policy maker e della sua agenda.

In che modo queste dinamiche si riverberano sull'articolazione organizzativa responsabile di coordinare gli interventi della politica di coesione? L'instabilità registrata moltiplica le occasioni di perturbazione, stante lo stretto legame esistente tra le forze politiche e i vertici amministrativi. La ricostruzione della programmazione siciliana nel ciclo 2007-2013 mostra come il dipartimento responsabile si trovi faticosamente impegnato a cercare di assicurare la compatibilità tra le istanze provenienti dal contesto regionale, caratterizzato dalle dinamiche che abbiamo descritto, e il contesto esterno – nazionale, europeo e, in una certa misura,

dell'opinione pubblica in generale – al cui sguardo questa particolare famiglia di interventi non può essere sottratto. Un livello a cui si manifesta questa tensione è quello dell'attribuzione degli incarichi apicali. Osserviamo infatti che la Direzione dell'Ufficio ha elevati livelli di instabilità, con dirigenti che variano come inesorabile esito della mutevole linea di condotta del Governo e dell'amministrazione regionali. Tuttavia, la loro selezione deve anche contemperare l'armonia con la notevole pressione esterna circa il diligente e competente impiego dei finanziamenti pervenuti. Si spiega così l'individuazione dei quattro incaricati che si succedono nell'arco di tempo che riguarda il ciclo 2007-2013: i primi due, impegnati nella fase di esordio, alimentano elevate aspettative circa la qualità del ciclo con il loro profilo di caratura nazionale (Ministero dell'economia) e internazionale (London School of Economics); i secondi due, interni all'amministrazione, corrispondono all'esigenza di assicurare la competenza tecnica necessaria a conseguire quello che sempre più si profila come l'obiettivo prioritario rispetto a qualunque strategica lettura delle esigenze di sviluppo della società regionale: scongiurare il disimpegno assicurando nei termini la spesa di tutte le risorse assegnate.

Complessivamente, sembra che le figure apicali, per quanto dipendenti dalle perturbazioni del campo politico che ne determinano la sostituzione, siano comunque soggette a standard ragguardevoli imposti dallo sguardo proveniente dall'esterno della Regione sull'uso dei fondi destinati alla coesione. Questi tratti dei vertici del Dipartimento Programmazione ci confermano che gli apparati burocratici rappresentano un'articolazione centrale, per quanto soggetta a un policy making problematicamente volubile. E tuttavia, come abbiamo visto, la loro integrazione nella macchina regionale non li preserva dall'influenza che caratterizza il più esteso insieme delle dirigenze nel loro rapporto con il sistema politico.

Il continuo spostamento dei dirigenti è intenso, come risultante diretta dei frequenti cambiamenti negli equilibri politici, e si ripercuote sfavorevolmente sulla conduzione degli uffici. La riscrittura degli interventi programmati è condizionata dalla ricerca di una nuova sintonia con l'indirizzo politico prevalente del momento e questo, non solo influisce negativamente sull'avanzamento delle pratiche, ma si incardina in un contesto più generale di ridefinizione degli incarichi anche negli uffici dei dipartimenti competenti per gli specifici progetti. Per quanto tecnicamente capaci, i burocrati sono poco radicati negli uffici cui sono volta a volta destinati, per l'elevata variabilità delle posizioni ricoperte e sono spesso orientati a ridefinire il lavoro dei loro predecessori per interpretare e connotare il momentaneo presidio politico-amministrativo dell'ufficio.

Di fatto, i dirigenti regionali sono impegnati in un movimento orizzontale di circolazione che ha due caratteristiche. Da un lato, mette 'in palio' posizioni più o meno prestigiose, comode, e/o importanti, che alimentano le ambizioni di miglioramento individuale dei singoli dirigenti. Dall'altro, trae alimento in maniera peculiare dalla relazione con il mondo politico, sia perché il meccanismo dello spoil system attiva e indirizza questi spostamenti, sia perché l'occupazione delle cariche determina il controllo di risorse di valore nella competizione politica. Da questo l'affiliazione frequentemente riscontrata tra dirigenti e 'forze politiche' secondo la già citata logica per cui «è inutile nascondere, dietro un burocrate c'è un politico, ci sono aspirazioni, ci sono voti» (Giordano, 2021).

Spingendo lo sguardo sui livelli squisitamente operativi, che curano la gestione delle pratiche e dalla cui performance in ogni caso dipende il conseguimento di obiettivi rilevanti anche per

gli osservatori esterni alla Regione, si può riconoscere nel caso siciliano un effettivo processo di consolidamento di competenze. Nel turbolento ambiente derivante dagli avvicendamenti dei vertici e dalla ridefinizione degli indirizzi politici, tuttavia, il profilo particolare assunto dal policy making distribuisce in maniera differenziata gli stimoli allo sviluppo delle capacità e delle competenze negli apparati coinvolti. L'interruzione e la ridefinizione degli interventi ostacolano l'approfondimento 'nel merito' delle tematiche su cui le iniziative dovrebbero incidere. La specializzazione si concentra piuttosto sul piano tecnico-amministrativo, con l'obiettivo di assicurare la correttezza gestionale, di ricondurre su un piano di legittimità e di coerenza con i diversi quadri normativi e regolamentari l'acrobatica successione di ridefinizioni che le policy esperiscono come esito delle sollecitazioni provenienti dal mondo politico. Un'articolazione pubblica come quella responsabile del coordinamento delle politiche di coesione in Sicilia dimostra così, da una parte, una straordinaria capacità di apprendimento, che deriva dall'esigenza di conciliare forti stimoli interni alla ridefinizione delle pratiche e rigorosi vincoli esterni che ne impongono l'alto profilo qualitativo; dall'altra, appare al contempo integrata in un meccanismo che sempre più si allontana da una lettura ragionata delle esigenze socioeconomiche della regione e sempre più è costretta ad aderire, prima alle esigenze del sistema politico, e poi a quelle di impiego e rendicontazione delle risorse assegnate nei termini previsti. Questo restituisce, a uno sguardo d'insieme, l'immagine di una perdurante dissipazione delle capacità organizzative e progettuali potenzialmente disponibili.

Complessivamente la ricerca mostra come lo spostamento del focus territoriale delle politiche di coesione dallo sviluppo locale al coordinamento regionale abbia in effetti rideterminato in maniera significativa il profilo e le regole di interazione tra gli attori coinvolti e abbia ridisegnato la gerarchia delle scale territoriali di riferimento. Tra gli elementi investiti da questo cambiamento spicca la dinamica di coinvolgimento degli attori sui territori. Dismesso il tentativo di estendere la concertazione alla dimensione locale, i partenariati sociali operanti a scala regionale appaiono ora più vicini e subordinati al decisore politico di quanto potessero essere quando cercavano di esprimere progettualità radicate nei territori. Inoltre, il loro ruolo appare fortemente depotenziato sia dalla fragilità degli ambiti decisionali in cui sono coinvolti, che approvano indicazioni programmatiche frequentemente rideterminate, sia dal contesto di competizione con una moltitudine di altri attori interessati a condizionare l'agenda del decisore politico. Quest'ultimo è tanto centrale nel processo decisionale, per la conseguita primazia della Regione e dei suoi presidenti, quanto sensibile al quadro politico in cui si colloca.

Nel caso siciliano questo quadro appare caratterizzato da una marcata instabilità che pone in una condizione di spiccata vulnerabilità il decisore, inducendolo a una ridefinizione continua degli orientamenti dell'azione di governo che incide pesantemente sulla conduzione dell'azione amministrativa. Un orientamento che è motivato dunque dall'esigenza di recuperare l'equilibrio nel mutevole quadro di sostegno politico e che induce sia a rinegoziare l'agenda, dunque l'uso delle risorse, sia a ridisegnare la macchina amministrativa sfruttando gli ampi margini di manovra che, ad esempio, offre lo spoil system per conseguire obiettivi di consenso. Colpisce poi la forte asimmetria tra dinamica interna ed esterna di controllo sulla produzione delle politiche. Sul piano interno, le politiche collezionano problemi e soprattutto non incidono in maniera decisa su condizioni fondamentali per la società regionale, mentre lo scontento e l'insoddisfazione che generano non evolvono in una forma di sanzione o condizionamento dal basso capace di incidere sulla qualità del governo locale. Il controllo

esterno, che nella fase dello sviluppo locale avrebbe dovuto – e non è avvenuto – presidiare il contenuto innovativo degli interventi, si focalizza di fatto essenzialmente sulla correttezza procedurale e contabile delle misure, che porta a concentrare gli sforzi sull'obiettivo di spendere il più rapidamente possibile, appiattendolo il dibattito pubblico sulla qualità del governo sulla mera capacità di non restituire risorse all'Europa.

Alla luce delle vicende ricostruite per il caso siciliano, la rigidità dell'approccio contabile e programmatorio del controllo esterno solleva anche dubbi circa la sua efficacia in un contesto di applicazione con gradi significativi di instabilità interna, accentuati negli ultimi 15 anni da fattori esogeni quali la crisi finanziaria globale, la pandemia, le guerre, la ridefinizione degli accordi globali di scambio, etc. La vicenda siciliana mostra, d'altronde, come la trama formale di regole e impegni tra gli attori, sistematicamente travolta dalle contingenze economiche, venga, con un certo pragmatismo continuamente ridisegnata. La Regione appare primariamente orientata a spendere laddove è concretamente in grado di farlo, mentre lo Stato interviene in modo complementare, riappropriandosi della regia sull'uso delle risorse non utilizzate. L'Unione Europea, infine, si mostra disponibile ad avallare modifiche anche significative nei suoi regolamenti di spesa, che del resto appaiono funzionali a sostenere quella che viene ormai percepita come un'azione anticiclica ineludibile.

Proprio gli aspetti più critici dell'esperienza analizzata sollecitano a indagare quale disegno possano assumere politiche che, al di là di importanti ma episodiche operazioni di spesa, mirino a innescare più profondi processi di cambiamento nei contesti fragili, secondo quei criteri di addizionalità, integrazione e innovazione degli interventi che abbiamo visto progressivamente eclissarsi nel ciclo studiato. Al livello territoriale poi, lo studio di caso mostra come la qualità delle politiche di sviluppo dipenda non solo dal disegno istituzionale e dai vincoli regolativi, ma soprattutto dal grado di coerenza e continuità dell'azione politica e amministrativa regionale. Si tratta di un piano che coinvolge necessariamente i meccanismi di partecipazione, responsabilità e stabilità degli attori coinvolti, così da restituire centralità a obiettivi di medio-lungo periodo e permettere il superamento di una logica di mera spesa per aderire a traiettorie trasformative che elevino sul piano sostanziale la condizione economica e la qualità sociale dei territori coinvolti.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ARS-Assemblea Regionale Sicilia, Commissione antimafia, (2019), *Inchiesta sul 'sistema Montante'*, approvata il 19/03/2019.
- Accetturo A., De Blasio G. (2011), 'Le politiche per lo sviluppo locale: una valutazione dei patti territoriali', *W.P. Banca d'Italia*, n.789.
- Alberti F., Butera F. (2012), 'Il governo delle reti inter-organizzative per la competitività', *Studi organizzativi*, 1, pp. 77-111.
- Antonucci M.C. (2016), 'Le regioni del *lobbying*. Come e perché alcune regioni hanno regolamentato il *lobbying* prima del sistema politico nazionale', *Paradoxa*, 4, pp. 95-106.
- Amadori F. (2013), 'Un profilo d'insieme', in Id. *Il miracolo economico e il ruolo dell'Iri 1949-1972*, Laterza, Bari-Roma.
- Backer H.S., Regin Ch.C. (a cura di) (1995), *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bagnasco A. (2016), *La questione del ceto medio. Un racconto del cambiamento sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Banca d'Italia (2007), *L'economia della Sicilia nell'anno 2006*, Palermo.
- Banca d'Italia (2008), *L'economia della Sicilia nell'anno 2007*, Palermo, p. 44.
- Banca d'Italia (2011), *L'economia della Sicilia nell'anno 2010*, Palermo, p. 39.
- Banca d'Italia (2013), *Economie regionali. L'economia della Sicilia. Aggiornamento congiunturale*, 42, Palermo, p.10.
- Banca d'Italia (2014), *Economie regionali. L'economia della Sicilia*, p. 48.
- Banca d'Italia (2016), *L'economia della Sicilia nell'anno 2015*, Palermo, p. 39.
- Barca F. (2011), *La coesione territoriale in Italia alla fine del 2011, Relazione alla Commissione Bilancio di Camera e Senato del 06/12/2011*, Roma.
- Bonazzi G. (2006), *Come studiare le organizzazioni*, Bologna, Il Mulino.
- Boyer R. (1988), 'Alla ricerca di alternative al fordismo: gli anni Ottanta', *Stato e mercato*, 24, pp. 387-423.

- Boyer R., Hollingsworth R. (a cura di) (1997), *Contemporary capitalism. The embeddedness of institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Capano G., Lizzi R., Pritoni A. (2014), 'Gruppi di interesse e politiche pubbliche nell'Italia della transizione. Oltre il clientelismo e il collateralismo', *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3, pp. 323-344.
- Cerase F.P. (a cura di) (2005), *Lo sviluppo possibile. Esiti e prospettive dei patti territoriali in quattro regioni meridionali*, Milano, Franco Angeli.
- Cersosimo D., Nisticò R. (2013), 'Un Paese disuguale: il divario civile in Italia', *Stato e mercato*, 2, pp. 265-300.
- Cersosimo D., Chimenti S., Nisticò R. (2017), 'Recessione economica e cittadinanza. Il grande disinvestimento pubblico nel Mezzogiorno degli anni Duemila', *Le Regioni*, 5, pp. 917-951.
- Chubb J. (1982), *Patronage, power and poverty in southern Italy. A tale of two cities*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Chubb J. (1984), *Patronage, power, and poverty in southern Italy. A tale of two cities*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Ciampi C.A., Barca F. (1998), *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Roma, Donzelli.
- Coco A., Russo A. (2022), *I politici e la politica in Calabria e in Sicilia*, Soveria Mannelli, Rubettino Editore.
- Coriat B. (1979), *La fabbrica e il cronometro. Saggio sulla produzione di massa*, Milano, Feltrinelli.
- David P., Limosani M., Ofria F. (2019), 'Perché non riusciamo a spendere i fondi europei?', *Economia e politica*, 11, pp. 1-7.
- Dente B.O., 2011, *Le decisioni di policy*, Il Mulino, Bologna.
- De Rita G. (2020), *Il lungo Mezzogiorno: interpretazioni e narrazioni. Antologia 1966-2002*, Bari-Roma. Laterza.
- De Vivo P. (2006), *Ricominciare: il Mezzogiorno, le politiche, lo sviluppo*, Milano, Franco Angeli.
- De Vivo P., Sacco E. (2008), '«Dopo» lo sviluppo locale: ricostruendo tracce e prospettive di una stagione di intervento', *Quaderni di sociologia*, 48, pp. 39-56.
- De Vivo P., Russo A. (2021), 'Pubblica amministrazione, ceti medi e divari di cittadinanza nel Mezzogiorno', *Meridiana*, 102, pp. 119-141.

- Faraoni N. (2004), 'Coesione politica e dinamismo economico nel Mezzogiorno contemporaneo', *Stato e mercato*, 70, pp. 86-117.
- Felice E. (2015), 'Lo sviluppo economico delle regioni: dalle tre Italie alle due Italie', in Aa.Vv., *L'Italia e le sue regioni. L'età repubblicana*, Bologna, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani.
- Fisichella D. (1994), 'Gruppi di interesse e di pressione', in *Enciclopedia delle scienze sociali Treccani*.
- Forderà R., Tulumello A. (2012), 'Gli anni dello «sviluppo autonomo» del Mezzogiorno e della Sicilia', in La Spina A., Riolo C. (a cura di), *Il Mezzogiorno nel sistema politico italiano*, Milano, Franco Angeli.
- Gallia R. (2005), 'Patti territoriali e strumenti regionali di sviluppo locale', *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, pp. 655-678.
- Ginsborg P. (1989), *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi. Società e politica 1943-1988. II. Dal 'miracolo economico' agli anni '80*, Torino, Einaudi.
- Giordano E. (2021), 'Cuffaro, signore dei regionali: politica, la macchina da guerra', intervista disponibile su <http://www.livesicilia.it>. Consultata il 04/07/2021.
- Gerring J. (2004), 'What is a case study and what is it good for?', *American Political Science Review*, 2, pp. 341-355.
- Gualini E. (2005), 'L'«europeizzazione» delle politiche regionali: mutamento di *policy* e innovazione istituzionale nel caso italiano', *Stato e mercato*, 3, pp. 488-517.
- Gualini E. (2006), '«Governance» dello sviluppo locale e nuove forme di territorialità: mutamenti nell'azione dello stato', *Rivista italiana di scienza politica*, 1, pp. 27-55.
- Iurato G. (2006), 'L'UE e la rappresentanza territoriale regionale', *Le Regioni*, 4, pp. 679-710.
- Istat (2023), *La politica di coesione e il Mezzogiorno, vent'anni di mancata convergenza*, Focus Statistiche, 13/06/2023.
- La Palombara J. (2016), 'La scienza politica e lo studio empirico dei gruppi di interesse', *Paradoxa*, 4, pp. 29-43.
- La Repubblica (2000), *Bocciata Agenda 2000 siciliana*, 06/02/2000.
- La Repubblica (2001), *Direttori in nome dei partiti*, 20/10/2001.
- La Repubblica (2003), *Agenda 2000, scontro e pace 'La Palocci resta al suo posto'*, 26/10/2003.

- La Repubblica (2007), *Supermanager rabbia dopo i tagli*, 27/01/2007.
- La Repubblica (2008a), *Fondi di Agenda 2000 e POR 2007. 'Premi per il lavoro straordinario'*, 11/07/2008.
- La Repubblica (2008b), *Fondi UE, irregolarità per 20 milioni*, 20/07/2008.
- La Repubblica (2008c), *Ecco le 'zone franche' alla siciliana*, 02/08/2008.
- La Repubblica (2008d), *'Trattata peggio di una cameriera'*, 04/10/2008.
- La Repubblica (2008e), *Regione, un economista al posto della Palocci*, 08/10/2008.
- La Repubblica (2008f), *POR, slittano i termini Leonardi al Quirinale*, 13/12/2008.
- La Repubblica (2009a), *Consulenze, marketing, biodiversità il flop annunciato di Agenda 2007*, 07/02/2009.
- La Repubblica (2009b), *Lombardo ricuce col Pdl ma ignora Cuffaro*, 13/02/2009.
- La Repubblica (2009c), *Napolitano bacchetta Roma 'Dare alla Sicilia i fondi Fas'*, 23/05/2009.
- La Repubblica (2009d), *Gli uomini del Pd che lavorano con Lombardo*, 05/09/2009.
- La Repubblica (2012a), *Fondi europei la fabbrica delle incompiute*, 30/09/2012.
- La Repubblica (2012b), *'Troppi ritardi sui fondi UE'. Saltano i super burocrati*, 20/11/2012.
- La Repubblica (2012c), *I costi dei grandi eventi nel mirino dell'Ue*, 04/12/2012.
- La Repubblica (2012d), *Dalle infrastrutture alla cassa integrazione. Roma sblocca sei miliardi di fondi europei*, 07/12/2012.
- La Repubblica (2013a), *Crocetta sceglie i suoi superburocrati*, 06/02/2013.
- La Repubblica (2013b), *Crocetta mescola i superdirigenti*, 30/05/2013.
- La Repubblica (2013c), *Stipendi e pensioni, i seicento uomini d'oro*, 06/12/2013.
- La Repubblica (2014), *Tagli a stipendi e privilegi siglato un patto con Roma per chiudere il bilancio*, 25/10/2014.
- La Repubblica (2015a), *Superconsulenti esterni da 500 euro al giorno per spendere i fondi Ue*, 04/01/2015.
- La Repubblica (2015b), *L'inerzia di politici e burocrati è già costata mezzo miliardo*, 26/08/2015.
- La Repubblica (2015c), *Fondi UE, lo sprint svuota la cassa*, 18/11/2015.

- La Repubblica (2018), *Tutti gli uomini dei presidenti, gli intoccabili della Regione*, 01/12/2018.
- La Spina A. (2008), 'Ambizioni e insuccessi di alcune politiche di sviluppo locale per il Mezzogiorno. Patti territoriali e Programmi integrati territoriali', *Quaderni di Sociologia*, 48, pp. 21-38.
- La Spina A. (2012), 'La politica per il Mezzogiorno nell'Italia Repubblicana', in La Spina A., Riolo C. (a cura di), *Il Mezzogiorno nel sistema politico italiano*, Milano, Franco Angeli.
- Leonardi, R. (2014), 'Fondi strutturali e declino economico, perché? L'anomalia del caso italiano', in *Rivista giuridica del mezzogiorno*, 4, pp. 761-781.
- Lizzi R., Pritoni A. (2019), 'Lobbying in tempi difficili. Gruppi di interesse e policy-making nell'Italia della disintermediazione', *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3, pp. 323-344.
- Lombardo U. (2020), 'La programmazione europea in Sicilia', *Amministrazione in cammino*, 3, pp. 1-15.
- Magnatti et al. (2005), *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Bologna, Il Mulino.
- Mangiameli S. (2010), 'Il significato della riforma a dieci anni dalla revisione del Titolo V della Costituzione', in *Le Regioni*, 6, pp. 1236-1246.
- 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*, 1, pp. 41-79.
- Martinelli F. (2020), 'Lost in translation? Regional policy from national strategy to EU competitive framework', *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1-2, pp. 85-123.
- Martinelli F. (2022), 'Le politiche per il Mezzogiorno da dopoguerra ad oggi e la convergenza «interrotta». Due paradigmi di policy a confronto', *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1-2, pp. 15-72.
- Mattina L. (2010), *I gruppi di interesse*, Bologna, Il Mulino.
- Mattina L., Tonarelli A. (1996), *Lo sviluppo della chimica: Gruppi di interesse e partiti nell'intervento straordinario*, in D'Antona L. (a cura di), 'Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno', Napoli, Bibliopolis, 1996.
- MEF-Ragioneria generale dello stato (2015), *Monitoraggio interventi comunitari programmazione 2007/13 obiettivo convergenza. Attuazione finanziaria, situazione al 31 dicembre 2014*.
- Mete V. (2016), 'Corruzione, mafia e politica', *Paradoxa*, 4, pp. 101-114.

- Mirabelli M. (2001), *L'istituzionalismo amorale. L'esperienza dei patti territoriali in una regione del Mezzogiorno*, Soveria Mannelli, Rubettino.
- Nucifora M. (2021), *Il coordinamento impossibile. Tecnocrazia, amministrazione pubblica e regionalismo dell'intervento per lo sviluppo del Mezzogiorno (1943-2013)*, Milano, Franco Angeli.
- Pajno, A. (2011), *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, Bologna, Il Mulino, pp. 519-552.
- Pichierri, A. (2011), *Sociologia dell'organizzazione*, Bari-Roma, Laterza.
- Pietrancosta F. (2013), *Tra centro e periferia. Istituzioni e processi di industrializzazione nella Sicilia del secondo dopoguerra*, Tesi di Dottorato in Storia, Università di Bologna, XXV° Ciclo.
- Piore J.M., Sabel Ch.F. (1987), *Le due vie dello sviluppo industriale. Produzione di massa e produzione flessibile*, Milano, ISEDI.
- Pizzorno A. (1974), 'I ceti medi nei meccanismi del consenso', in Cavazza F.L., Graubard S.R. (a cura di), *Il caso italiano*, Garzanti, Milano.
- Powell W.W., DiMaggio P. (a cura di) (1991), *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Edizioni di Comunità, Torino.
- Pritoni A. (2014), 'Appendice metodologica', *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3, pp. 617-624.
- Prota F., Viesti G. (2012), *Senza cassa. Le politiche di sviluppo del mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*, Bologna, Il Mulino.
- Provasi G. (2019), 'Dai Trenta gloriosi all'affermazione del neoliberalismo: forme di integrazione e grandi trasformazioni', *Stato e mercato*, 2, pp. 175-212.
- Ramella F. (1994), 'Gruppi sociali e cittadinanza democratica. L'associazionismo nella letteratura sociologica', *Meridiana*, 20, pp. 93-133.
- Regalia I., Regini M. (1998), 'Sindacati, istituzioni, sistema politico', in Cella G.P., Treu T. (a cura di), *Le nuove relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino.
- Regini M. (1991), *Confini mobili. La costruzione dell'economia tra politica e società*, Bologna, Il Mulino.
- Regini M. (1995), 'La varietà italiana di capitalismo. Istituzioni sociali e struttura produttiva negli anni '80', *Stato e mercato*, 40, p. 3-26.

- Regini M. (1997), 'Associazioni degli interessi, regolazione del lavoro e sviluppo economico', in Id. (a cura di), *La sociologia economica contemporanea*, Bari-Roma, Laterza.
- Regini M., Sabel Ch.F. (a cura di) (1989), *Strategie di riaggiustamento industriale*, Bologna, Il Mulino.
- Regione Siciliana (2017), *Rapporto finale di esecuzione POR FESR Sicilia 2007-13*, approvato dal Comitato di sorveglianza il 24/03/17, p. 5.
- Rossi S. (2000), *La politica economica italiana 1968-2000*, Roma-Bari, Laterza.
- Rullani E. (2010), *Modernità sostenibile. Idee, filiere e servizi per uscire dalla crisi*, Venezia, Marsilio.
- Russo A. (2015), 'Istituzioni estrattive e capitalismo politico: da Questione meridionale a Questione nazionale', *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1-2, pp. 264-304.
- Sacco E. (2011), 'Politica di coesione e regioni meridionali: tra centralizzazione e autonomia', *Stato e mercato*, 92, pp. 245-282.
- Salvati M. (2000), *Occasioni mancate. Economia e politica in Italia dagli anni '60 a oggi*, Bari-Roma, Laterza.
- Sciarrone R. (a cura di) (2011), *La costruzione del ceto medio. Immagini sulla stampa e in politica*, Bologna, Il Mulino.
- Sciarrone R. (a cura di) (2017), *Politica e corruzione. Partiti e reti d'affari da Tangentopoli a oggi*, Roma, Donzelli.
- Triglia C. (1994), *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Triglia C. (1995), 'Dinamismo privato e disordine pubblico. Politica, economia e società locali', in AA.VV., *Storia dell'Italia repubblicana*, Vol. II, Torino, Einaudi.
- Triglia C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Bari-Roma, Laterza.
- Triglia C. (2009), *Sociologia economica. II. Temi e percorsi contemporanei*, Bologna, Il Mulino.
- Triglia C. (2011), 'Perché non si è sciolto il nodo del Mezzogiorno? Un problema di sociologia economica', *Stato e mercato*, 91, pp. 42-75.
- Triglia C. (2012), *Non c'è Nord senza Sud. Perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Triglia C. (2015), 'Ripensare le politiche di coesione territoriale', *Parolechiave*, 2, pp. 33-42.

- Triglia C. (2019), 'Disuguaglianze pubbliche e private nel Mezzogiorno: una lettura istituzionalista', *Meridiana*, pp. 119-135.
- Viesti G. (a cura di) (2000), *Mezzogiorno dei distretti*, Roma, Donzelli.
- Viesti G. (2011), 'Le politiche di sviluppo nel Mezzogiorno negli ultimi venti anni: scelte e risultati', *Economia e politica industriale*, 38, pp. 95-137.
- Viesti G. (2021), *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Bari-Roma, Laterza.
- Yin R.K. (2003), *Lo studio di caso nella ricerca scientifica*, Roma, Armando Editore.



PRIN2017 MEZZOGIORNO 2.0

POLITICHE REGIONALI, ISTITUZIONI E COESIONE

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

LA PROGRAMMAZIONE DIFFICILE. L'incerto coordinamento della Politica di coesione 2007-2013 in Sicilia

Questa monografia espone i risultati di un'indagine sulle iniziative di promozione dello sviluppo territoriale e, in particolare, sull'esperienza del ciclo 2007-2013 della Politica europea di coesione nella Regione Sicilia. Lo studio approfondisce l'influenza e i condizionamenti che l'attivazione dei soggetti presenti sui territori e la 'scala' territoriale dei processi di mobilitazione hanno sulle politiche pubbliche. La vicenda studiata si colloca al centro di una importante discontinuità: il passaggio da obiettivi di sviluppo locale alla 'regionalizzazione' degli interventi. Dopo una breve contestualizzazione del periodo studiato rispetto alla grande partizione tra Intervento straordinario e Politiche europee di coesione, si richiamano le principali caratteristiche, aspirazioni e criticità dei tentativi di promuovere lo sviluppo territoriale attraverso processi concertativi a scala locale e, in un capitolo dedicato ai risultati dello studio di caso condotto in Sicilia, si verificano gli effetti del nuovo quadro regolativo regionalizzato sull'attuazione del ciclo di programmazione 2007-2013. Attraverso l'individuazione delle influenze che il *policy maker* regionale e gli interessi informali e organizzati hanno esercitato sull'operare del Dipartimento Programmazione della Regione, la ricerca individua i principali fattori che ne hanno inficiato l'efficacia e che dipendono largamente dalle caratteristiche del contesto politico e istituzionale in cui il disegno di promozione dello sviluppo si è dovuto dispiegare.

THE DIFFICULT PROGRAMMING. The uncertain coordination of the 2007-2013 Cohesion Policy cycle in Sicily

This monograph presents the findings of a study on territorial development initiatives, with a specific focus on the experience of the 2007-2013 Cohesion Policy cycle in the Region of Sicily. The study explores how policies are influenced and conditioned by the activation and involvement of social actors, as well as by the territorial 'scale' of the mobilization processes. The case study reflects a significant shift in policy, i.e. the transition from local development objectives to the 'regionalization' of policy making processes. Following a brief contextualization of the period under investigation within the broader transition from the national 'Intervento Straordinario' to the European Cohesion Policy framework, the main features, ambitions, and critical issues of territorial development efforts through locally based concertation are reviewed. A chapter is specifically dedicated to the case study conducted in Sicily and describes the effects of the new regionalised regulatory framework in the implementation of the 2007-2013 cycle. By identifying the influence exerted by the regional *policy maker* and by informal and organized interests on the functioning of the regional Department of Programming, the study highlights the main factors that have undermined its effectiveness—factors largely rooted in the political and institutional context in which the programming process had to unfold.

Biografia autore

Andrea Biagiotti è Professore associato di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso l'Università di Messina. Si occupa del radicamento sociale e territoriale delle attività innovative e creative, con riferimento alle organizzazioni terziarie e alle trasformazioni del tessuto industriale. È stato componente dell'Unità di ricerca dell'Università Federico II di Napoli nell'ambito del PRIN 2017 'Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d'Italia' coordinato dalla prof.ssa Flavia Martinelli dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria. Ha condotto ricerche e pubblicato sugli impatti delle politiche industriali sullo sviluppo territoriale nel Mezzogiorno e sulle opportunità e i limiti del coinvolgimento degli attori sociali nei programmi di sviluppo. Attualmente si occupa di innovazione nell'industria manifatturiera meridionale nell'ambito del PRIN 2020 'Il futuro alle spalle. Imprese manifatturiere e sistemi regionali della digitalizzazione: il caso italiano'.

About the author

Andrea Biagiotti is Associate Professor of Economic Sociology and Sociology of Work at the University of Messina. He investigates the social and territorial embeddedness of innovative and creative activities with reference to tertiary and service organizations and the transformations in the productive structure. He was a component of the Research Unit of the University Federico II of Naples within the PRIN 2017 Regional Policies, Institutions and Cohesion in South of Italy coordinated by Prof. Flavia Martinelli of the Mediterranean University of Reggio Calabria. He has conducted research and published on the effect of industrial policies on territorial development in the South, as well as on the strengths and weaknesses of involving social actors in development programmes. He is currently investigating innovation processes in the manufacturing industry of Southern Italy, within the PRIN 2020 project 'The Future Behind. Manufacturing Companies and Regional Systems of Digitization: The Italian Case'.

