

# **Le giornate del Mezzogiorno Academy**

11 maggio 2026

Camera di Commercio I.A.A. di Bari

## **Questione meridionale e intervento pubblico**

Claudio De Vincenti

Sapienza Università di Roma

LUISS Research Center for European Analysis and Policy

# Sommario

Metamorfosi della questione meridionale

Alle radici del divario: rapporti sociali di produzione e forme della rendita

Dall'intervento straordinario all'impotenza della programmazione «place-based»

Una politica per lo sviluppo del Mezzogiorno

# Metamorfosi della questione meridionale: un confronto a distanza di 160 anni

## Per cominciare, Mezzogiorno 1861-2011\*:

- il Pil pro-capite aumenta di 18 volte
- il tasso di alfabetizzazione sale dal 12,9 al 97% (Censimento Istat 2001)
- le linee ferroviarie passano da 184 a 5.731 km
- la rete viaria di rilevanza nazionale e provinciale da 6.977 km (al 1863) a 74.172 km (anno 2000)
- generalizzazione dei sistemi idrici all'origine pressoché inesistenti
- elettrificazione diffusa e poi metanizzazione

In sintesi, il Mezzogiorno da territorio in grave ritardo e segnato da povertà estrema ed emigrazione di massa a componente integrante dello sviluppo europeo e area relativamente avanzata nel contesto Mediterraneo

## Permane però il divario tra Sud e Centro-Nord:

- Pil pro-capite S nel 2024: 57% di quello del C-N (dati Istat)
- famiglie in povertà relativa S nel 2024: 20,0% contro 6,6% al C-N (dati Istat)

\* Dati tratti da Svimez, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud 1861-2011*, Il Mulino, Bologna, 2011.

# Metamorfosi della questione meridionale: breve storia in cinque fasi (1 e 2)

## I primi venticinque anni dopo l'unità (Pescosolido 2018):

- C-N e S ambedue economie prevalentemente agricole (ma più intensiva al C-N, più estensiva al S) che crescono in parallelo esportando prodotti agricoli in regime di libero scambio verso gli altri paesi europei
- limitata diffusione di attività artigianali (e in parte industriali) al C-N, maggiore che al S
- primi investimenti da parte dello Stato unitario in infrastrutture, formazione scolastica, riduzione dell'analfabetismo

## Protezionismo e divergenza (Pescosolido 2018):

- anni '80 dell'800: le esportazioni di grano americane mettono in crisi le colture cerealicole al N come al S
- la svolta protezionistica – si ha anche in altri paesi europei - difende al S il latifondo estensivo cerealicolo e favorisce al N l'industria nascente
- la rendita agraria del S alimenta l'industrializzazione del N
- due strade diverse: a cavallo tra '800 e '900 le due aree del paese divergono
- l'autarchia del periodo fascista prosegue e accentua la divergenza
- pil pro-capite S all'indomani della Seconda Guerra Mondiale al 52% del C-N

# Metamorfosi della questione meridionale: breve storia in cinque fasi (3)

## Il nuovo meridionalismo – la riforma agraria:

- al di là della limitata estensione delle terre distribuite ai contadini, innesca comunque un processo che porta all'affermazione dell'azienda contadina coltivatrice diretta a fianco di imprese agricole di tipo capitalistico

## Il nuovo meridionalismo – la CasMez (Zoppi 2021 e Lepore 2023):

- l'intervento straordinario prima avvia l'infrastrutturazione del S – ferrovie, strade, trasporti, elettrificazione, sistemi idrici, ecc. – e poi, dalla fine degli anni Cinquanta, promuove l'industrializzazione con grandi complessi produttivi (i “poli industriali”) realizzati spesso dalle PPSS

## Risultati:

- il divario tra S e C-N si riduce: nel 1971 il Pil pro-capite raggiunge il 61% di quello del C-N
- retroazione positiva sul tasso di crescita del C-N: domanda di beni di investimento e di consumo, fornitura di prodotti per le imprese del N
- l'emigrazione da S verso N incrementa la produttività del lavoro agricolo al S e trova occupazione nello sviluppo dell'industria del N, trainato da apertura dei mercati e intonazione keynesiana internazionale

# Metamorfosi della questione meridionale: breve storia in cinque fasi (4)

## Il declino dell'intervento straordinario (De Vincenti 2020 e Lepore 2021):

- crisi del sistema di Bretton Woods (agosto 1971) e crisi petrolifera (1973)
- rottura del sistema di relazioni industriali (1969) e crisi della grande impresa (anni '70) con conseguente decentramento produttivo e de-verticalizzazione
- rallentamento della crescita (dal 5,1% nel 1953-73 al 2,3% nel 1973-95)
- CasMez e PPSS piegate a una supplenza impropria: fronteggiare crisi occupazionali e sociali al di fuori di criteri di economicità
- costituzione delle Regioni (1970) e decentramento di poteri, che porta però a pressioni localistiche e a perdita di coerenza degli interventi
- «terziarizzazione precoce» dell'economia meridionale
- il pil pro-capite S scende al 57% del C-N a fine anni '70 e vi resta con oscillazioni fino al 2008

## L'impotenza dell'impostazione «place-based» (Coco 2020):

- tra gli anni '90 e il primo decennio Duemila prende piede la programmazione «dal basso» in contrapposizione all'approccio *top-down* della Cassa (che chiude nel 1993): il principio di sussidiarietà, in sé giusto, viene declinato come alibi per una mera redistribuzione alle Regioni da parte dello Stato, esaltando la dispersione inefficace della spesa pubblica

# Metamorfosi della questione meridionale: breve storia in cinque fasi (5)

## Alla ricerca della strada perduta (De Vincenti 2020, Coco 2020, Lepore 2021):

- fattori esterni e interni che modificano il quadro: globalizzazione e nuovi competitor internazionali, rivoluzione tecnologica, ingresso nell'euro, necessità di rientrare dal debito pubblico
- su un'economia italiana in forte rallentamento e con divario territoriale riallargatosi, impatta la crisi del 2008: tra 2008 e 2014 il Pil cade del 7,2% al C-N e del 13,2% al S; il Pil pro-capite S scende al 55,6% del C-N
- dal 2014 comincia una ripresa del S, limitata ma in linea con quella del Paese, e dopo la pandemia una ripresa anche più consistente grazie all'iniezione di risorse del PNRR: oggi Pil pro-capite al 57% del C-N
- convivono nuovi importanti fermenti imprenditoriali – emersi nel processo di selezione della crisi – ma con un terziario settore rifugio a bassa produttività
- si sperimentano modelli di governance che cominciano a superare la retorica *place-based* ma che non hanno ancora trovato un assestamento in una nuova impostazione strategica
- urgono nuovi problemi (a livello europeo): perdita di competitività nei settori avanzati rispetto agli USA e dipendenza per materie prime critiche dalla Cina

# Alle radici del divario (1)

## Una spiegazione non usuale – i rapporti sociali di produzione (Coco-De Vincenti 2020):

- 1861: prevalere al C-N di rapporti di produzione basati, nelle campagne, su mezzadria e affitto e, nelle città, su attività artigianali e industriali; prevalere al S del latifondo che limita lo spazio per forme più moderne di organizzazione agricola – pure presenti ma solo in alcune zone di coltivazioni intensive – e di attività artigianali e industriali nelle città
- all'appuntamento con l'Unità il Centro-Nord arriva quindi dotato di rapporti sociali di produzione potenzialmente aperti a evolvere in direzione capitalistica, il Mezzogiorno invece ereditando dal Regno delle Due Sicilie un assetto di rapporti sociali prevalentemente premoderni, segnato da proprietà agraria assenteista, borghesia agricola «estrattiva» e masse bracciantili povere
- un assetto che viene consolidato dalla scelta protezionistica della fine dell'Ottocento: Gramsci parla di «blocco agrario», costituito da proprietari assenteisti e ceti medio estrattivo, che al Sud tiene in condizioni di minorità i contadini e trasferisce la rendita al Nord, dove procede l'industrializzazione che può fare leva su rapporti di produzione più avanzati

# Alle radici del divario (2)

- la riforma agraria – che rompe il «blocco agrario» - e l'intervento straordinario – che con le infrastrutture rompe l'isolamento e con l'industrializzazione porta l'impresa al Sud – determinano l'affermarsi anche nel Mezzogiorno di rapporti sociali di produzione finalmente moderni
- successivamente (anni '70-80), crisi della Cassa, terziarizzazione precoce e regionalismo anarchico creano le condizioni per una nuova occupazione di snodi chiave, nel sistema economico e nelle istituzioni, da parte di ceti estrattivi di rendite derivanti dalla spesa pubblica
- emerge però nello stesso periodo l'eredità positiva dell'intervento straordinario che ha creato le condizioni per l'affermazione e diffusione di capacità imprenditoriali e di competenze lavorative autonome
- due insiemi di rapporti sociali di produzione si affermano così nel Mezzogiorno negli ultimi due decenni del secolo scorso: il primo, principalmente nei servizi pubblici e in quelli privati connessi, rimane prevalentemente «estrattivo»; il secondo, basato sui valori dell'imprenditorialità e del lavoro, si mette in gioco sul mercato
- è una dialettica, quella tra le due forme di rapporti sociali, che continua tutt'oggi a caratterizzare il nostro Mezzogiorno

# Una foto (a bassa risoluzione) del Mezzogiorno contemporaneo

## Da un mondo contadino a un mondo urbano:

- da quasi il 60% di occupazione agricola a inizio anni '50 a meno del 7% oggi, mentre l'industria è al 21% e i servizi al 72%

## Alcuni dei più evidenti segnali di sofferenza:

- disoccupazione giovanile e femminile e Neet
- crisi della grande industria e perdenti della globalizzazione
- degrado urbano specie nelle periferie ma anche in aree dei centri storici
- calo demografico ed emigrazione di lavoratori qualificati

## Ma anche potenzialità importanti:

- nuclei di tessuto industriale meridionale dinamici: «quattro A + pharma», meccanica, elettronica, ICT, energia; e servizi avanzati connessi
- miglioramento in atto nella qualità dell'istruzione terziaria e radicamento di academy ponte tra università e mondo del lavoro qualificato
- associazionismo giovanile e capacità di fare impresa («resto al Sud»)
- posizionamento nel Mediterraneo e ruolo della portualità e della logistica

# La lezione dell'intervento straordinario

## Insegnamenti da riprendere (dalla prima fase della Cassa):

- intervento volto al Meridione ma dentro una visione unitaria di sviluppo nazionale
- una politica di sviluppo richiede un disegno complessivo e il rifiuto della frammentazione localistica
- per chiudere il divario servono investimenti, pubblici in infrastrutture e privati in imprese, non politiche assistenziali
- il rapporto tra direzione politica e realizzazione tecnica: la politica fornisce gli indirizzi di fondo, ma la realizzazione degli interventi richiede autonomia manageriale e tecnica per curare disegno ed execution

## Ma l'Italia e il Mezzogiorno sono cambiati:

- l'articolazione istituzionale di oggi non consente un intervento puramente *top-down*: tener conto del ruolo di Regioni e Comuni è indispensabile per non subirne la tensione al localismo (vedi crisi della Cassa)
- al Sud esistono oggi realtà imprenditoriali e competenze lavorative autonome su cui fare leva
- non basta l'insediamento di una grande impresa a fertilizzare il territorio e creare polisettorialità

# Superare la programmazione «place-based»

## La sua «verità interna»:

- giusto cogliere, quando ci sono, specificità e bisogni dei singoli territori per formulare obiettivi di intervento che siano con essi coerenti
- importanti per questo procedure partecipative che li facciano emergere, consapevoli dei problemi di informazione imperfetta delle autorità di politica economica sia a livello centrale che a livello regionale e locale

## L'errore di fondo:

- in territori in cui esistono logiche estrattive con i relativi fenomeni di *rent seeking*, l'approccio partecipativo è esposto al rischio dell'intermediazione di soggetti in posizione privilegiata nella catena del valore «politico»
- un rischio che può far deragliare una politica che non si attrezzi per contrastarli, portando a una distribuzione di risorse in direzioni diverse da quelle necessarie a innescare un processo di sviluppo
- uscire dalla retorica «place-based»: ogni livello di governo può gestire in autonomia solo le materie per le quali le esternalità si esauriscono nei limiti del suo ambito territoriale; all'ampliarsi delle esternalità è necessario che la responsabilità sia assunta dal livello di governo più elevato (rapporto corretto tra principio di sussidiarietà e governo delle esternalità)

# Una politica per lo sviluppo (1)

## Il Mezzogiorno ha bisogno di una nuova radicalità di approccio:

- l'intervento dello Stato centrale, nel rispetto del principio di sussidiarietà, deve contrastare metodicamente l'estrazione di rendite a tutti i livelli istituzionali per costruire l'ambiente economico e sociale in cui impresa e lavoro possano dispiegare le proprie capacità

## Le direttrici:

- puntare direttamente sui fattori di sviluppo, quindi investimenti in capitale umano, ricerca, imprenditoria sana e autosufficiente
- investimenti infrastrutturali, che facciano del S la principale piattaforma logistica dell'Europa nel Mediterraneo e completino il tessuto connettivo tra le città del S e tra queste e il C-N
- una governance basata sul Coordinamento verticale (Buti-Messori 2024): il governo nazionale deve tener conto delle esigenze poste dai livelli di governo decentrati ma deve anche assumersi la responsabilità di ricondurle all'interno dell'interesse più generale della collettività nazionale; e altrettanto deve saper fare il livello europeo di governo

# Una politica per lo sviluppo (2)

## Un primo tentativo (Governi Renzi e Gentiloni):

- Patti per il Sud: modello di *governance* basato su una interazione forte in cui il Governo fissa le risorse centrali a disposizione di ogni Patto e le rende utilizzabili solo in relazione a obiettivi, procedure, strumenti di controllo, concordati tra Governo, Regione, Città Metropolitana - risultato: interventi avviati al 31 dicembre 2017 per un valore complessivo di 9 miliardi di euro
- Credito d'imposta per gli investimenti al Sud: incentivo di cui le imprese possono beneficiare in modo automatico e certo, senza sottostare alla discrezionalità di alcuna amministrazione – risultato: oltre 5,4 mld di investimenti per 2 mld di credito nel 2019 (stime Coco-Ferrara 2025)
- Resto al Sud: sostegno di capitale (inizialmente 35% a fondo perduto e 65% di credito bancario con interessi a carico dello Stato, poi 50 e 50) ai giovani che vogliono fare impresa al Sud e che presentano i loro progetti a Invitalia – risultato (al settembre 2024): oltre 15.000 nuove imprese, con oltre 50.000 occupati e un investimento di più di 1 mld di euro

## Ma successivamente:

- Patti abbandonati nel 2019, introduzione immobili nel Credito d'imposta e incertezza aliquota dal 2024, svuotamento Resto al Sud nel 2025

# Una politica per lo sviluppo (3)

## Le caratteristiche del PNRR:

- impianto metodologico di obiettivi e scadenze rigorose, il cosiddetto “modello dei *targets* e delle *milestones*”;
- *governance* caratterizzata da una interazione forte tra Commissione Europea, Governo nazionale e soggetti attuatori, a cominciare da Città metropolitane e Comuni, Regioni, imprese partecipate;
- ossia Coordinamento verticale: della Commissione verso il Governo nazionale responsabile dell’elaborazione e attuazione del Piano, di quest’ultimo verso i soggetti attuatori costituiti dalle amministrazioni centrali e locali, le università e i centri di ricerca, le imprese partecipate

## Risultati (al 30 novembre 2025) (Relazione Governo del 22.12.2025):

- degli oltre 550 mila progetti in cui si sostanziano le 7 Missioni del Piano il 75% risultano completati o in chiusura e il 22% in esecuzione
- spese effettuate: 101,3 mld su 194,4, ossia il 52%, che salgono al 58% se si scomputano dai 194,4 i 23,8 mld accantonati come strumenti finanziari (spendibili dopo la chiusura del PNRR) – sforzo comunque molto impegnativo per concludere entro agosto 2026
- impatto di domanda aggregata dell’iniezione di risorse del PNRR: Pil +6,4% cumulato tra il 2021 e il 2025 (Pil Mezzogiorno + 9,3%) (fonti – Istat, Confindustria, Svimez)

# Una politica per lo sviluppo (4)

E ora? (Agrò-De Vincenti-Lepore 2026):

- al di là dell'impatto di domanda, incerti gli effetti che il PNRR lascia sul versante delle capacità di crescita di lungo periodo
- un interrogativo: la gestione della finanza pubblica italiana sarà in grado di mantenere nei prossimi anni la spesa in conto capitale sul nuovo livello raggiunto col PNRR?
- una evidenza: il Coordinamento verticale ha portato a un nuovo approccio di ascolto e *problem solving* reciproco dei diversi livelli di governo e ha rafforzato la capacità di centrare gli obiettivi, risultando molto più efficace della governance tradizionale dei Fondi di coesione
- con gli «Accordi di coesione» (DL Sud del settembre 2023) tra Stato e Regioni l'attuale Governo cerca di riprendere un approccio simile ai Patti per il Sud: richiede una continua interazione tra livelli di governo nella elaborazione dei programmi, nella loro attuazione, nel loro monitoraggio
- la ZES unica per il Sud, che riprende l'istituto varato dal Governo Gentiloni, ha bisogno di focalizzare la propria strategia sui porti e interporti meridionali come perni di una logistica che fertilizzi tutto il territorio e ha bisogno di ridare certezza e automatismo al Credito d'imposta per gli investimenti

# Una politica per lo sviluppo (5)

## Il nuovo bilancio UE 2028-34 (proposta Commissione UE):

- vale (a prezzi 2025) 1.613 mld di euro sull'arco dei sette anni
- 522 mld per la politica industriale UE
- 771 mld per i «Piani di partenariato nazionali e regionali» in cui rientrano coesione e agricoltura
- estensione alle politiche per la coesione e per l'agricoltura del modello di *governance* – coordinamento verticale - utilizzato per il PNRR

## Come rapportarvisi:

- valorizzare lo schema innovativo di *governance*, più efficace del passato
- superare la storica debolezza delle amministrazioni italiane nell'utilizzo dei Fondi diretti UE e collegare gli strumenti della coesione a quelli della politica industriale comunitaria
- la coesione stessa si configuri come vera e propria politica per lo sviluppo e la competitività dei territori in ritardo
- il nodo delle risorse

# Riferimenti bibliografici

- Agrò M.L. – De Vincenti C. – Lepore A. (2026), *Il Mezzogiorno dal PNRR al bilancio UE 2028-34*, Policy Brief Fondazione Merita, n. 4.
- Buti M. – Messori M. (2024), *Europa: evitare il declino. Glossario per una politica economica europea*, Milano, Edizioni Il Sole 24 ore.
- Coco G. (2020), Investimenti, disintermediazione, capacità: come superare la retorica delle politiche per il Mezzogiorno, in Coco-De Vincenti (a cura), *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da «problema» a «opportunità»*, Quaderni di Astrid, Bologna, il Mulino.
- Coco G. – De Vincenti C. (2020), Introduzione, in Coco-De Vincenti (a cura), *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da «problema» a «opportunità»*, Quaderni di Astrid, Bologna, il Mulino.
- Coco G. - Ferrara F. (2025), *Il nuovo credito d'imposta della ZES unica: prime valutazioni e proposte di miglioramento*, Policy Paper Fondazione Merita, n. 1.
- De Vincenti C. (2020), Imprese e politica industriale nel Sud dopo la lunga transizione, in Amatori–D'Alberti (a cura), *L'impresa italiana*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana.
- Lepore A. (2021), Una visione dinamica. Passato e futuro delle politiche di investimento nel Mezzogiorno, in De Vincenti-Lepore (2021), *Next Generation Italia. Un nuovo Sud a 70 anni dalla Cassa per il Mezzogiorno*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Lepore A. (2023), *The Cassa per il Mezzogiorno, the World Bank and the Model of Italian Economic Development*, Cambridge (UK), Cambridge Scholars Publishing.
- Pescosolido G. (2018), Questione nazionale e Mezzogiorno dall'Unità alla seconda guerra mondiale, in Coco-Lepore (a cura), *Il risveglio del Mezzogiorno*, Bari, Laterza.
- Zoppi S. (2021), La Cassa per il Mezzogiorno nel processo di costruzione della democrazia italiana, in De Vincenti-Lepore (2021), *Next Generation Italia. Un nuovo Sud a 70 anni dalla Cassa per il Mezzogiorno*, Soveria Mannelli, Rubbettino.