



UNIVERSITÀ
degli STUDI
di CATANIA

Università degli Studi di Catania
Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali
C.D.L. IN SCIENZE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

DISPENSA
STORIA DELLO STATO
E DELLE ISTITUZIONI POLITICHE ITALIANE

A. A. 2017/2018

PROF. A. GRANATA

MEZZOGIORNO/MEZZOGIORNI.
IL SUD D'ITALIA
DALL'UNIFICAZIONE AI PATTI TERRITORIALI



INDICE

- Giuseppe Galasso, *Il Regno delle Due Sicilie tra mito e realtà*
- Guido Pescosolido, *Una società immobile? Sviluppo pre-unitario e questione meridionale*
- Giuseppe Barone, *Lo Stato a Mezzogiorno. Ferrovie, reti urbane, emigrazione*
- Francesco Barbagallo, *Il modello italiano di sviluppo e il Mezzogiorno*
- Francesco Barbagallo, *Guerra, dopoguerra, fascismo*
- Giuseppe Barone, *I quattro tempi dell'economia meridionale*
- *Rapporto Svimez 2017 sull'economia del Mezzogiorno. Introduzione e sintesi*

ACCADEMIA NAZIONALE DEI LINCEI
ISTITUTO DELLA ENCICLOPEDIA ITALIANA FONDATA DA GIOVANNI TRECCANI



1861 > 2011 > >
150° anniversario Unità d'Italia

Mezzogiorno, Risorgimento e Unità d'Italia

Atti del convegno, 18, 19 e 20 maggio 2011, Roma

a cura di Giuseppe Galasso



Presidenza del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA

Anche per il Regno delle Due Sicilie si è verificato il fenomeno ricorrente per tante realtà storiche¹: il fenomeno per cui esse diventano un mito soltanto dopo che il loro fato si è compiuto².

Esempio illustre, e forse il maggiore, in tal senso, almeno nella storia dell'Europa moderna, è certamente il "mito asburgico". Un organismo statale solido, fondato su una disciplina sociale e istituzionale più che robusta, come dimostrò nel suo ultimo momento della verità, quando, nella prima guerra mondiale, il molteplice mosaico dei molti popoli presenti nella composita fisionomia della duplice monarchia d'Austria e Ungheria rimase in piedi per tutto il conflitto, e le sue davvero multinazionali forze armate combatterono con fedeltà e con onore sino alla fine. Ma ciò non significa che l'organismo politico della monarchia fosse davvero vegeto e sano. Le spinte nazionali lo minavano profondamente e i loro movimenti centrifughi si facevano sempre più insistenti, anche perché governi di Vienna e di Budapest contribuivano a inasprirli sempre più con la loro miope politica conservatrice. Anche la vita sociale si sentiva non poco soffocata da un tradizionalismo, formalismo e burocratismo, che rendevano il mondo asburgico un caso tipico di queste caratterizzazioni anche fuori del suo ambito. Le istituzioni parlamentari e liberali non erano di grande respiro (a Vienna si votava ancora per curie), e le critiche in tal senso erano forti e crescenti, anche per lo sviluppo dell'economia e della società in varie parti della monarchia. Dopo il 1918 l'impero degli Asburgo divenne - come è noto - un modello di convivenza plurinazionale, di ordine e di certezze di valori civili, di tolleranza e pluralismo culturale. La "dolcezza del vivere" propria di tutta l'Europa pre-bellica fu attribuita a merito specifico dell'impero, quasi che fosse esso a tenerne una sorta di esclusiva. Senonché, basterebbe pensare che la dismissione dell'impero a seguito della sua sconfitta ne fece nascere vari Stati, che non hanno mai più sentito il bisogno di tornare insieme, per dedurre qualche elemento di dubbio sulla postuma mitizzazione di un centro certamente tra i maggiori della civiltà europea per secoli, ma fondato su una serie di valori dinastici e tradizionali, che altrettanto certamente non potevano rientrare nella fisionomia civile ed etico-politica del secolo XX; e si spiega che la rappresentazione e l'attesa di coloro che proponevano l'impero asburgico come una specie di modello sopranazionale o multinazionale dell'Europa, che dalla metà di quel secolo è andata e va costruendo la sua unione politica, non abbia avuto alcuna eco³.

Il caso delle Due Sicilie non è, ovviamente, dello stesso rilievo, ma rientra indubbiamente nella stessa casistica. Il Regno, che era passato nella massima parte della tradizione e della memoria storica non soltanto italiana come un caso patente di politica reazionaria e illiberale, e che era stato ritenuto un caso altrettanto chiaro di arretratezza civile e sociale, si è trasformato, nel mito che se ne è costruito, in un paese all'avanguardia dello sviluppo industriale del suo

¹ Per le ragioni della circostanza in cui questa relazione fu letta si limitano le note all'essenziale di pochi riferimenti testuali. Si nota, peraltro, che quanto qui si dice è fondato largamente sulle ricerche e gli studi dell'autore in materia di storia del Mezzogiorno, per i quali si cita qui, preliminarmente, *Storia del Regno di Napoli*, 6 voll., Torino, Utet, 2006-2010, alla quale si rinvia per tutti i casi in cui non si dà qui altra indicazione.

² Il tema del mito nella storia è oggetto, come si sa, di una letteratura sterminata. Ci limitiamo a citare J.-P. Vernant, *Mito*, in *Enciclopedia del Novecento*, vol. IV, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1979, pp. 350-367; e M. Detienne, *Mito/rito*, in *Enciclopedia Einaudi*, vol. 9, Torino, Einaudi, 1980, pp. 348-363. Va, però, notato che l'interesse al tema del mito è stato soprattutto degli studiosi di antropologia, etnologia, psicologia e scienze affini. Uno studio altrettanto organico per quanto riguarda storia e storiografia non appare praticato, salvo che per quanto riguarda particolare settori, come, ad esempio, la storia antica, o singoli argomenti (biografie, leggende, agiografie e simili) o eventi.

³ Per il mito asburgico cfr. G. Galasso, *Austria e Asburgo (rileggendo Ranke e Brunner)*, in Id., *Nell'Europa dei secoli d'oro. Aspetti, momenti e problemi dalle "guerre d'Italia" alla "Grande Guerra"*, Napoli, Guida, 2012, pp. 129-160.

tempo, bene ordinato e amministrato, ricco nelle sue finanze ma lievissimo nelle sue imposizioni fiscali, stretto intorno al suo re, temuto e rispettato in Europa, senza particolari problemi sociali, severo ma corretto nella sua giustizia, a un livello diffuso di benessere secondo le condizioni del tempo, senza malavita o banditismo degni di rilievo, e così via enumerando. E su questa stessa base sono state anche qualificate per contrasto, rovesciando quelle note positive, le condizioni del paese meridionale dopo l'unificazione italiana.

Come è ben noto, questo rovesciamento di giudizio è prodotto soprattutto fra il XX e il XXI secolo. Meno notato è che non si è trattato di un rovesciamento isolato, riguardante unicamente il Regno, bensì tutta una serie di questioni della storia italiana nell'età moderna e contemporanea, nonché molte importanti questioni della storia europea.

Per il Regno non vi fu, dopo la sua caduta, una letteratura nostalgica di qualche rilievo. Se si toglie qualche opera storica, in parte anche utile, come quella del De Sivo, e qualche *pamphlet* dei primi anni dell'unità italiana, può ben dirsi che non vi sia altro. In letteratura e nelle arti, in particolare, l'eco della perdita, plurisecolare indipendenza del Mezzogiorno fu minima. Se una reazione in tal senso da parte meridionale vi fu, essa si tradusse e si concretò piuttosto nella letteratura antiparlamentare e antiromana che ben presto si sviluppò nell'Italia unita, come motivo di critica, spesso feroce, delle condizioni e dei modi della vita pubblica di questa nuova Italia piuttosto che come un *plaidoyer* per la dinastia caduta e per la Napoli di prima del 1860. E anche quando è suonata l'ora del rovesciamento di giudizio di cui si è detto, esso si è manifestato in scritti di polemica storica, economica, politica non in opere d'arte e di poesie: il che ha pure la sua importanza. A sua volta, il lealismo borbonico che nel Mezzogiorno si pretende così forte da aver suscitato col brigantaggio una vera e propria guerra di indipendenza, svani rapidamente. Già alla fine del secolo XIX si era formato un nuovo lealismo, sabaudo questa volta, che attecchì tanto da manifestarsi fortissimo nel referendum istituzionale italiano del 1946, quando le immagini del re Umberto II e dei suoi familiari campeggiavano nelle piazze e nelle case, ultima espressione del profondo e radicato sentimento monarchico meridionale, tramontato lentamente solo dopo di allora (che è la ragione per cui appare davvero artificioso il *revival* borbonico dalla fine del secolo XX in poi)⁴.

Più notevole è che l'accennato rovesciamento di giudizio si sia sviluppato nella seconda metà del secolo XX in due tempi.

Dapprima si è avuta, infatti, la non breve stagione del revisionismo rivolto a ridurre il senso, la portata e i risultati e l'eredità del Risorgimento. Questo primo momento, prolungatosi più o meno fino agli anni '80, si rifletteva solo indirettamente sul problema del Regno. La critica era, infatti, rivolta all'Italia unita e alla sua azione nel Mezzogiorno, ed era, in sostanza, molto più un'analisi della "questione meridionale" che una riconsiderazione della vicenda del Regno. Tuttavia, l'ombra gettata sul periodo unitario, con l'individuazione di una - per così dire - colpa storica dell'Italia liberale e della sua classe politica rispetto al Mezzogiorno implicava, in ultima analisi, che le condizioni di partenza dello stesso Mezzogiorno apparissero, almeno potenzialmente, meno pregiudicate e pregiudizievoli di quanto la tradizione risorgimentale e post-risorgimentale volesse. Libri come quelli di Zitara sulla "nascita di una colonia" o di Carlo Capecelatro "contro la questione meridionale" mostrarono tempestivamente la sottile, ma reale trama di queste implicazioni. D'altra parte, la definizione del Mezzogiorno come "colonia interna" dell'Italia liberale non era nata

⁴ Non risulta che vi sia stato ancora un bilancio complessivo delle questioni accennate nel nostro testo. Per alcune questioni storiografiche, se ne veda tuttavia un caso significativo in A. Barbero, *I prigionieri dei Savoia. La vera storia della congiura di Fenestrelle*, Roma-Bari, Laterza, 2012. Per quanto riguarda il brigantaggio si veda più avanti il riferimento allo studio del Molfese. Sicuramente da notare è, poi, come nelle postume e fin troppo spesso inconsulte polemiche dei cosiddetti "neo-borbonici", della larghissima diffusione del monarchismo sabaudo non si faccia nessun conto, malgrado la tanto cospicua traduzione elettorale che esso ebbe in ultimo per molti anni dopo l'instaurazione della Repubblica.

allora, essendo legata addirittura allo sviluppo del meridionalismo, e appartiene a un indirizzo critico di fondo rispetto al Risorgimento⁵.

In un secondo momento si è avuto, invece, in pieno e *in toto* il rovesciamento di giudizio che rapidamente ha finito col proporre delle Due Sicilie il profilo largamente positivo al quale si è accennato, determinando, peraltro, anche in questo caso, un giudizio severissimo sulle vicende e sulle condizioni del Mezzogiorno nell'Italia unita. In particolare, appartiene, poi, a questo secondo momento l'elaborazione ultima, più drastica e più negativa, della confluenza del Mezzogiorno nell'unità italiana come "conquista piemontese": formula anch'essa per nulla nuova, ma portata ora a una ampiezza illimitata di negatività fattuale e politica⁶.

Questo secondo momento è senz'altro quello in cui il mito del Regno ha trovato l'espressione più compiuta. In esso ha, inoltre, trovato ampio e particolare spazio una ristrutturazione delle vicende meridionali dei primi anni dell'unità incentrata sul brigantaggio visto come rivolta nazionale e guerra di indipendenza del Mezzogiorno. Le stesse vicende erano state giudicate, nel primo dei due momenti di cui parliamo, come una guerra sociale delle classi soprattutto, se non esclusivamente, contadine contro le usurpazioni di terre e di diritti sulle terre massicciamente operate dalla borghesia, vera e sola beneficiaria del moto risorgimentale. A questa valutazione indulse largamente la storiografia di ispirazione gramsciana, anche forzando, a nostro avviso, il senso più autentico della formula della "rivoluzione agraria mancata" in Gramsci.

Dall'interpretazione classistica a quella nazionalistica il passo non era breve. Ancora maggiore può essere, addirittura, giudicata la diversità di ispirazione politica fra i due momenti. Nel primo, infatti, prevalsero, molto chiaramente, ispirazioni democratiche e sociali, e anche qualche accento liberale, quale che poi sia il conto da farne. Nel secondo momento leggere una cifra politica appare molto difficile. L'attualità della congiunta mitizzazione sembra esaurirsi in una serie di motivi pre- o sub- o metapolitici, unificati soprattutto da varie sfumature di campanilismo meridionale. Un campanilismo - va anche detto - esulcerato dalle particolari condizioni e dagli sviluppi della lotta politica in Italia in quanto relativa al motivo del dualismo italiano, e dalla conseguente polemica antimeridionale promossa specialmente dalla Lega Nord, ma (sia ben chiaro) non limitata ad essa⁷.

Fra l'uno e l'altro momento il vero elemento di raccordo si è venuto, così, a collocare nel comune atteggiamento di revisione del giudizio storico sul Risorgimento, che ha portato a una larga diffusione, fra l'altro, di un totale o quasi totale disconoscimento della positività della grande costruzione storica, alla quale il Risorgimento ha messo capo, e cioè lo Stato nazionale unitario.

Le congiunture politiche e sociali, in cui questo disconoscimento ha segnato nell'Italia fra XX e XXI secolo il suo culmine, sono note, e sono esse a spiegare la similare convergenza fra rivendicazionismo settentrionale e revanscismo (o

⁵ Per i punti principali e lo svolgimento del dibattito sul Mezzogiorno e del pensiero meridionalistico cfr. G. Galasso, *Il Mezzogiorno da "questione" a "problema aperto"*, Manduria, Lacaita, 2005.

⁶ "Conquista piemontese" è un calco della più vecchia definizione di "conquista regia", che Omodeo riprovava nella storiografia dei Missiroli, Gobetti e altri (cfr. A. Omodeo, *Difesa del Risorgimento*, Torino, Einaudi, 1951, pp.442). L'espressione appare, peraltro, a ben vedere, una derivazione, diffusasi nella polemica politica antimonarchica e antisabauda a unificazione italiana realizzata, dalla formula mazziniana e repubblicana della "guerra regia" contrapposta nel 1848-1849 alla "guerra di popolo". La "conquista regia" diventa, a sua volta, "conquista piemontese" nella polemica meridionalistica, già nella scia di Guido Dorso. Il posteriore stravolgimento dell'espressione in senso radicalmente critico e negativo rispetto al Risorgimento e nella pubblicistica neo-borbonica era abbastanza ovvio, e si è, infatti, prodotto senza soluzione di continuità e con tutta naturalezza negli ultimi decenni del '900.

⁷ Si veda su questo punto G. Galasso, *Lo spazio del meridionalismo al tempo della Lega*, in «L'Acropoli», 12 (2011), pp. 66-70; poi, col titolo *Il meridionalismo al tempo della Lega*, in *La prospettiva del meridionalismo liberale*. Studi in onore di Rosario Rubbettino, a cura di M. Serio, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, pp. 273-280.

come altrimenti lo si debba definire) meridionale. Per questa convergenza è accaduto addirittura che i libri della protesta o del revisionismo meridionale abbiano potuto avere nel Nord del paese un successo pari o superiore che al Sud, proprio perché tali libri mettevano in discussione e bollavano negativamente il Risorgimento e i suoi esiti.

Contrapporre al mito così sorto e sviluppatosi intorno alla storia del Regno delle Due Sicilie una raffigurazione più rispondente a una realtà credibile di tale storia è ciò che hanno fatto e fanno molti studiosi italiani e stranieri in condizioni rese, peraltro, molto difficili dagli avvenimenti correnti della cultura e della società italiana, nonché dall'eco non meno diffusa che questi orientamenti hanno avuto all'estero e da varie inversioni di tendenza che si sono registrate anche nella cultura e negli studi storici di altri paesi. Essendo, inoltre, il mito delle Due Sicilie parte, come si è detto, di una più generale revisione della storia italiana dal Risorgimento in poi, il lavoro sulla storia delle Due Sicilie ne risulta reso ulteriormente difficile. La contrapposizione ai miti è, tuttavia, un compito tutt'altro che congiunturale del lavoro storico, così come di ogni lavoro intellettuale. Al contrario: ne esprime una direzione permanentemente obbligata. La pura e semplice contrapposizione ai miti ai fini della necessaria demistificazione non può, tuttavia, esaurire l'orizzonte storiografico a tale riguardo. Oltre a chiarire la genesi del mito e il suo ufficio storico, occorre, infatti, rendersi anche conto di quel che nelle elaborazioni e nelle formulazioni del mito affiora di novità, di conferme, di integrazione e ampliamento delle nostre conoscenze su qualsiasi piano, filologico o critico che sia.

Posta così la questione, che cosa si può dire della vasta revisione portata avanti da più parti a proposito delle Due Sicilie? In sostanza - si può ben rispondere - molto poco, sia per quanto riguarda più propriamente la storia del Regno, sia per quanto riguarda i postumi di quella storia, e, così, in particolare, il brigantaggio e, più in generale, la questione meridionale.

Per la storia del Regno la rivendicazione dei numerosi "primati" attribuiti al Mezzogiorno pre-unitario, a parte la specifica fondatezza e natura di ciascuno di tali primati⁸, vale ben poco a rovesciare, o solo a minimamente modificare, il giudizio complessivo sullo sviluppo del Regno, che in base a tutti i principali indicatori statistici disponibili alla data del 1860 rimaneva, nel quadro europeo, assai basso. Incredibile del tutto è la rivendicazione del Regno come potenza industriale, addirittura terza dopo Inghilterra e Francia: il che è ancor più incredibile in quanto su questo piano era l'intera Italia a ritrovarsi arretrata. La dotazione di infrastrutture era bassissima sia per quelle materiali (tipico il caso delle ferrovie) che per quelle relative alla diffusione dell'istruzione e per le attività di ricerca scientifica. Il basso livello della tassazione, i conti dello Stato in ordine, la forte riserva del tesoro e l'alto valore della moneta appaiono certamente fondati, ma che tutti questi fossero fattori di sviluppi in atto non appare da nessuna parte. Al contrario, emerge sempre che, per l'uno o per l'altro aspetto, alcuni di essi giovassero, semmai, non favorevolmente, alle esigenze dello sviluppo. Si aggiunga la scarsissima diffusione di servizi bancari e finanziari, e si spiegherà meglio come, malgrado l'alta protezione doganale, di un processo di sviluppo non si scorgessero nel Mezzogiorno pre-unitario che elementi puramente potenziali, come, del resto, gli stessi scrittori napoletani dell'epoca dicono.

A un revisionismo colto a collocare le differenze regionali nell'Italia del 1860 in una logica di storia economica generale, non di rivendicazionismo meridionale, appartengono gli studi recenti sulle differenze regionali del reddito e del valore

⁸ Un punto di partenza al riguardo può essere considerato M. Vocino, *Primati del Regno di Napoli*, Napoli, Mele, 1960 (II ediz. Napoli, Grimaldi & C. 2006), che in occasione del primo centenario dell'unificazione italiana volle contrastare la rappresentazione di negatività e di arretratezza che allora si era data del Mezzogiorno specialmente da parte piemontese. Vocino si muoveva, però, sulla base di saldissime convinzioni unitarie e non intendeva sminuire per nulla i valori risorgimentali e nazionali. La sua era una preoccupazione ispirata in sostanza al desiderio di difendere il nome e rivendicare le glorie della "piccola patria" meridionale nel quadro di quella che era diventata la "grande patria" italiana. Le posteriori discussioni sui primati napoletani e le relative rivendicazioni hanno avuto, invece, il senso antirisorgimentale e antiunitario di cui diciamo nel testo.

aggiunto. Essi tendono ad affermare una sostanziale parità dei redditi che del valore aggiunto al momento dell'unità. Le differenze fra Nord e Sud si sarebbero determinate soltanto dopo il 1861, e già un ventennio dopo avrebbero cominciato ad essere di un qualche rilievo. Questi studi sono tecnicamente assai difficili e sempre discutibili. Tanto più, quindi, per questa difficoltà e discutibilità appare poco verosimile lo spazio di un ventennio per determinare l'avvio di un processo dualistico così consistente come quello che ha finito col caratterizzare il rapporto fra il Nord e il Sud del paese; soprattutto, poi, appare trascurato in una tale prospettiva un dato sicuro e inconfutabile della storia economica dell'Italia unita, e cioè che lo sviluppo industriale e moderno del paese ha avuto a lungo limitazioni territoriali assai forti, avendo investito soprattutto il celebre "triangolo" Milano-Torino-Genova. A centocinquanta anni dall'unificazione il dualismo del paese appare esteso a confini ben più larghi di quelli del "triangolo", e a uno sviluppo addirittura in alcuni luoghi e per alcuni versi più forte che nel "triangolo" stesso. E tutta questa permanenza dualistica si sarebbe avviata irreversibilmente nel primo ventennio dell'unità? Sarà consentito di essere piuttosto scettici a questo riguardo, a meno di non voler credere alla conquista e rapina piemontese, alla colonia interna e alla costante oppressione settentrionale di un Mezzogiorno senza una sua parte di rilievo (che esso, invece, ha avuto) nella vita e nelle decisioni politiche dell'Italia in tutto questo periodo.

Una base dualistica deve, insomma, essere pur presupposta nel paese al momento dell'unità, congiunta a caratteri strutturali del Mezzogiorno, che il corso della storia posteriore non è valso a sciogliere, come è, invece, accaduto per varie altre regioni italiane, che ancora dopo la seconda guerra mondiale erano lontane dai livelli di sviluppo dell'Italia nord-occidentale. Ed è per questo motivo che nello studio dei problemi del Mezzogiorno è soprattutto dal Mezzogiorno che si deve partire ed è ad esso, anche oggi, che si deve arrivare.

Per il periodo unitario la discussione si è accentrata sui metodi della "conquista piemontese", e in particolare sul numero dei morti e sulle distruzioni e devastazioni che si ebbero nelle operazioni con cui quel fenomeno fu affrontato. Studi che abbiano la stessa validità filologica di quelli di Franco Molfese⁹ non ve ne sono stati. Il dato dei 5-6000 morti da lui calcolato rimane, perciò, tuttora il più attendibile. Anche chi lo raddoppia, su basi molto aleatorie, non modifica, perciò, apprezzabilmente la proporzione generale rispetto alla vastità del territorio e alla consistenza della relativa popolazione. C'è poi chi vorrebbe calcolare anche la perdita demografica avutasi per la mancata funzione procreativa di tanti caduti, e, attribuendo alla popolazione maschile meridionale fra i 20 e i 40 anni nel 1871 lo stesso coefficiente di incremento della corrispondente popolazione maschile settentrionale. Ma è evidente la precarietà di simili calcoli.

In realtà, le manifestazioni del brigantaggio furono imponenti e richiesero grandi e vaste operazioni repressive per l'ampiezza del territorio e per le provenienze e le solidarietà sociali su cui esso si fondava. Altre volte nella storia del Mezzogiorno era accaduto lo stesso. Sotto il viceré Marchese del Carpio la guerra contro i briganti occupò alcuni anni e fece un numero notevole di vittime. Gli stessi Borboni ne avevano fatto esperienza di recente con la lotta contro la banda dei Vardarelli nel 1817 e con la successiva continua repressione di un brigantaggio inestirpabile sino alla fine del Regno, sicché non bisognò suscitarlo dal nulla quando dopo il 1861 lo si volle utilizzare per la causa borbonica¹⁰.

⁹ Cfr. F. Molfese, *Storia del brigantaggio dopo l'unità*, Milano, Feltrinelli, 1966. Dello stesso A. si veda pure *La repressione del brigantaggio post-unitario nel Mezzogiorno continentale (1860-1870)*, negli Atti del Convegno *Il brigantaggio post-unitario nel Mezzogiorno d'Italia*, contenuti in «Archivio Storico per le Province napoletane», 101 (1983), pp. 33-64.

¹⁰ Sul brigantaggio pre-unitario cfr. G. Galasso, *Unificazione italiana e tradizione meridionale nel brigantaggio del Sud*, negli Atti del citato Convegno sul brigantaggio, in «Archivio Storico per le Province Napoletane», cit. alla nota precedente, pp. 1-15. Un lavoro storico su questo argomento nella storia del Regno di Napoli, come di altri Stati italiani, è un non recente *desideratur* della bibliografia sul brigantaggio in Italia.

La strumentalizzazione e l'uso politico del brigantaggio nei primi anni dell'unità furono, comunque, un insuccesso clamoroso delle forze politiche che lo tentarono (il re Francesco da Roma, le classi reazionarie e nostalgiche del precedente assetto politico, vari e importanti ambienti ecclesiastici). La speranza sempre nutrita di un nuovo 1799 e di una nuova Santa Fede rimase sempre lontanissima dal verificarsi, e ciò significa pure qualcosa. La guerra italo-austriaca del 1866 rappresentò il momento della verità di questa vicenda essendo quello il tempo in cui un colpo mortale al neonato Stato italiano sarebbe stato quanto mai facile e suscettibile di successo. Così non fu, e proprio da quell'anno cominciò il netto declino del fenomeno, simboleggiato dalla consegna, l'anno dopo, del brigante Crocco alle autorità italiane da parte di quelle pontificie.

Le distruzioni materiali che ne conseguirono furono notevoli, e certo, semmai, superiori da parte dei briganti, non inferiori a quelle delle forze repressive. Un tema del tutto particolare e importante è poi l'effetto del brigantaggio sulla vita economica del Mezzogiorno. A Stefano Jacini, nella sua fondamentale *Inchiesta agraria*, appariva indubbio che, "mentre infieriva il brigantaggio nelle provincie meridionali, e vi mancava quindi ogni sicurezza di persone e di cose", non sarebbe stato ragionevole attendersi "che quella parte d'Italia si dedicasse al progresso agrario", laddove "da questo malanno temporaneo l'Italia settentrionale rimase immune"¹¹. È uno spunto, ma degno di essere raccolto.

Quanto ad altri aspetti dell'economia del tempo, gli studiosi tendono ad assegnare al Mezzogiorno una produttività lievemente superiore in agricoltura e senz'altro minore negli altri settori. Ma anche questo è un tema d'approfondire. È dubbio, infatti, che la pregiatissima produzione di zone quella di Napoli e della Conca d'Oro, nonché il vino e qualche altro importante prodotto meridionale, valessero a bilanciare e superare l'agricoltura padana nella sua già alquanto diffusa trasformazione capitalistica e nelle sue colture pregiate come quelle delle risaie in Piemonte o delle *marcite* in Lombardia o della seta. E, inoltre, i pregi dell'agricoltura meridionale erano limitati soprattutto ad alcune zone rispetto alla vasta estensione del Regno.

Insomma, per quante limitazioni se ne vogliano postulare, resta che il dualismo italiano aveva radici anche pre-unitarie, che non furono meno determinanti di quelle emerse nella successiva storia unitaria del paese, e anche questo dev'essere messo in conto nel giudicare del mito del Regno delle Due Sicilie¹². Nel quale mito rientra pure la generale convinzione che il paese meridionale fosse, come è ben noto, un felice Orto delle Esperidi, sottosviluppato e infelice solo per le dominazioni straniere e per il malgoverno interno: convinzione che, come pure si sa, solo a qualche decennio dall'unificazione italiana cominciò a essere dissolta, magari esagerando poi nella direzione contraria.

Altro discorso è che la politica del nuovo Stato italiano abbia imboccato fin da subito una strada favorevole al Mezzogiorno nelle sue condizioni del 1860. L'applicazione delle tariffe doganali liberistiche di Torino già nel dicembre 1861, il cambio della moneta, l'imposizione fiscale basata soprattutto sulla proprietà fondiaria, l'uso delle riserve del Tesoro napoletano, la vendita rapida e fortemente attraente dei beni ecclesiastici, e altri elementi ben noti alla letteratura storica e meridionalistica dell'Italia unita ebbero effetti indubbiamente deleteri per il Mezzogiorno. Tutto ciò senza contare le epidemie che, specie al Sud, colpirono l'agricoltura italiana dopo l'unità: la fillossera della vite, il male della

¹¹ Cito da S. Jacini, *L'Inchiesta agraria*, introd. di F. Colletti, Cenni biografici del nipote S. Jacini, Piacenza, Federazione Nazionale dei Consorzi Agrari, 1926, pp. 147-148.

¹² Sulla genesi e gli sviluppi storici del dualismo italiano in tutta l'epoca pre-unitaria si veda G. Galasso, *Un dualismo di lunga durata*, relazione conclusiva del Convegno "Alle origini del dualismo italiano. Regno di Sicilia e Italia centro-settentrionale dagli Altavilla agli Angiò (1100-1350)" tenutosi ad Ariano Irpino, per iniziativa del Centro Europeo di Studi Normanni, il 12-14 settembre 2011, i cui atti sono in corso di pubblicazione.

gomma per gli agrumi e la pebrina del filugello per la sericoltura. Ma anche qui ci sarebbe da osservare che molti di quei provvedimenti non riguardarono solo il Mezzogiorno; e, in secondo luogo, che l'azione svolta dallo Stato italiano nello stesso Mezzogiorno, dalle ferrovie alle strade, alla scuola, alla pubblica amministrazione e a pressoché tutti i campi della vita civile fu un'azione di grande impegno. E, certo, si deve anche a questa azione se, nel grandioso progresso realizzato da tutto il paese dal 1861 in poi, il progresso del Mezzogiorno è stato inferiore a quello del Nord, ma in se stesso è stato ugualmente cospicuo e di molto maggiore di quello realizzato nell'equivalente periodo di centocinquanta anni prima dell'unità (sembra che da calcoli recenti resi noti, ma non ancora pubblicati, il reddito pro capite sia aumentato nella media italiana di 13 volte, da 2.000 a 26.000 euro, e per il Sud di 10 volte: risultato insoddisfacente rispetto al Nord, ma in se stesso senz'altro rispettabile)¹³.

Una conclusione modesta, ma - riteniamo - accettabile di quanto precede può, dunque, essere che, per quanti elementi di fondatezza si possano ravvisare nel mito delle Due Sicilie, di gran lunga maggiori sono i tratti per cui quel mito rimane un mito, lontano dalla realtà storica del suo oggetto. E ciò tanto più in quanto noi abbiamo deliberatamente lasciato al di fuori delle nostre considerazioni gli aspetti politici del problema, per cui la scelta italiana di tanta parte della intellettualità della società meridionale fu una scelta di libertà e di modernità, come è difficile contestare anche per i più accaniti fautori del mito. Non vorremmo, però, concludere col riproporre, pura e semplice, l'antitesi tra l'oscurantismo borbonico e il sole della libertà e unità italiana. Nessuno ignora che dietro la bianca bandiera gliata della dinastia borbonica c'erano valori, idee, emozioni, sentimenti, fantasie e tutto quanto c'è sempre dietro una realtà civile cospicua come quella del Regno sotto i Borboni dal 1734 al 1860. Né alcuno ignora che il Regno aveva i suoi elementi positivi di vita civile, che furono spesso notati, a suo tempo, da osservatori e studiosi di altre parti d'Italia, come, per fare un esempio di sicuro rilievo, Carlo Cattaneo¹⁴. Ma le misure della storia non sono quelle delle comuni bilance, e tanto meno quelle delle bilance da farmacista. Sono tutt'altre misure, e fu a queste misure che si dimostrò comprovatamente impari il regime del Regno dal 1815 in poi (a non voler considerare il 1799). Ne derivò la fine dell'indipendenza pluriscolorata del Regno, e questo, sì, fu un aspetto di quel corso storico che suscitò la *pietas* storica degli stessi uomini che quella fine promossero, e che favorirono l'approdo italiano della storia napoletana seguendo l'attrazione delle idee moderne e della libertà: una *pietas* e un'attrazione che, a distanza di un secolo e mezzo, certamente, e parimente, si possono, con immutato spirito, confermare.

¹³ Per tutta la discussione su questo punto e sugli studi recenti in materia rimandiamo ai volumi V e VI della nostra cit. *Storia del Regno di Napoli*.

¹⁴ Cfr., ad esempio, C. Cattaneo, *Stato delle finanze del regno di Napoli, con alcuni cenni sulla crescente prosperità di quel paese*, del 1836, in Id., *Scritti economici*, a cura di A. Bertolino, 4 voll., Firenze, Le Monnier, 1956, vol. I, pp. 100-111, che si conclude col giudizio che il Mezzogiorno, "se rimase addietro di molte altre terre d'Italia nei passati secoli, procede oramai con sì rapida prosperità che presto potrà essere di esempio o di conforto". Nel 1839 Cattaneo dava notizia del compimento della ferrovia da Napoli a Castellammare: Id., *Scritti politici*, a cura di M. Boneschi, 4 voll., Firenze, Le Monnier, 1964, vol. I, pp. 170-171.

L'immagine di un'economia e di una società meridionale completamente immobile nei decenni preunitari è stata da tempo sensibilmente rivista dalla storiografia più accreditata. Essa era stata costruita, sin dagli anni dell'unità e in quelli immediatamente successivi, dalla propaganda politica e dalla storiografia agiografica risorgimentale, tendente ad esaltare la positività storica dell'unificazione e le realizzazioni dello stato unitario anche attraverso una minimizzazione dei processi di cambiamento e di sviluppo avvenuti nei decenni precedenti l'unità. Successivamente tale immagine era stata ribadita e consolidata sulla scorta di una non del tutto corretta lettura delle prime inchieste del meridionalismo classico, che negli anni Settanta dell'Ottocento ritrassero una condizione di estrema precarietà economica e sociale dell'area latifondistica delle campagne meridionali, che costituiva evidentemente il nocciolo duro dell'arretratezza economico-sociale del Mezzogiorno, ma che certamente non esauriva l'immagine complessiva che i meridionalisti ne diedero e che comunque non implicava che il Mezzogiorno preunitario nella sua interezza fosse rimasto del tutto "immobile".

Agli inizi degli anni Settanta del Novecento cominciarono ad apparire studi che rovesciarono repentinamente e radicalmente lo schema immobilista con intenti chiaramente svalutativi e denigratori della politica dello stato unitario, il quale avrebbe saccheggiano le ricchezze del Mezzogiorno borbonico, interrompendo uno sviluppo industriale ormai avviato e riducendo la popolazione del Sud alla miseria e all'emigrazione¹. A questo tipo di lettura si contrappose una risposta abbastanza energica della storiografia meridionalistica più qualificata di ogni tendenza, dalla liberale alla marxista, che richiamò invece l'attenzione sull'arretrata situazione del Mezzogiorno al momento dell'unità². A partire dalla seconda metà degli anni Settanta, la rappresentazione immobilista cominciò ad essere rivista anche alla luce di numerosi studi scabri da intenti di strumentazione politico-ideologica e volti ad approfondire con rigore scientifico le dinamiche economiche, sociali, territoriali, istituzionali del Mezzogiorno preunitario e ad articularle a livello regionale e sub-regionale con uno sforzo che produsse sicuramente una conoscenza migliore di tutta una serie di realtà a lungo trascurate, o peggio oscurate. E la messa in luce di queste nuove dimensioni e realtà del Mezzogiorno preunitario contribuiva sicuramente a meglio intendere non solo la storia economica e sociale meridionale nel periodo preunitario ma anche, a volte al di là degli stessi intenti degli autori, le origini e i termini della questione meridionale divenuta ben presto componente strutturale della vita dello stato unitario³.

¹ Mi riferisco in particolare a E. M. Capecehatro, A. Carlo, *Contro la «questione meridionale». Studio sulle origini dello sviluppo capitalistico in Italia*, Roma, Samonà e Savelli, 1972, a N. Zitara, *L'unità d'Italia: nascita di una colonia*, Milano, Jaca Book, 1971. Molti dati di questi lavori derivavano dal classico di F.S. Nitti, *Nord e Sud: prime linee di una inchiesta sulla ripartizione territoriale delle entrate e delle spese dello Stato in Italia*, Torino, Roux e Viarengo, 1900, e poi da alcune valutazioni quanto discutibili di Domenico Demarco. Molte argomentazioni di Capecehatro, Carlo e Zitara sono state poi riprese e strumentalmente ingigantite dalla recente propaganda neoborbonica, alla quale hanno fatto gioco, senza volerlo, diversi lavori ispirati al "pensiero meridiano" da Donzelli a Cassano ed anche la pregevole *Breve storia dell'Italia meridionale. Dall'Ottocento a oggi*, di P. Bevilacqua, Roma, 1993.

² Si veda per tutti G. Aliberti, *Liberismo e struttura industriale*, in Id., *Strutture sociali e classe dirigente nel Mezzogiorno liberale*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 1979.

³ A. Massafra (a cura di), *Problemi di storia delle campagne meridionali nell'età moderna e contemporanea*, Dedalo, Bari, 1981, Id. (a cura di), *Campagne e territorio nel Mezzogiorno fra Settecento e Ottocento*, Dedalo, Bari, 1984, Id. (a cura di), *Il Mezzogiorno preunitario. Economia, società, istituzioni*, Bari, Dedalo, 1988. Per una ulteriore rassegna di questi studi, E. Iachello, *Il Mezzogiorno nell'età della Restaurazione: nuove indicazioni di ricerca*, «Società e storia», n. 29, 1985, pp. 649-672, e G. Pescosolido, *Dal sottosviluppo alla questione meridionale*, in *Storia del Mezzogiorno*, 12° vol., *Il Mezzogiorno nell'Italia unita*, Napoli, Edizioni del Sole, 1991. Inoltre i saggi riguardanti le regioni meridionali contenuti in *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea*, a cura di P. Bevilacqua, 3 voll., Venezia, Marsilio, 1989-1991.

I risultati più importanti di questi studi furono dunque un richiamo di attenzione sulla rottura operatasi sin dalla metà del Settecento del circolo vizioso della stagnazione di popolazione, consumi, prezzi, produzione e redditi, che perdurava ormai dalla prima metà del Seicento, e l'individuazione di precise dinamiche di sviluppo produttivo e di trasformazione sociale che rendevano praticamente superata la categoria dell'immobilismo quale chiave di lettura della storia economica e sociale del Mezzogiorno preunitario. In particolare furono individuati modi e tempi di una crescita produttiva dell'agricoltura meridionale la cui consistenza era comprovata, oltre che da numerosi e proficui studi su scala regionale, anche dal fatto che, considerati i flussi di importazione ed esportazione di derrate alimentari, era stata quanto meno tale da consentire un aumento della popolazione meridionale dai 6 milioni di individui del 1771 agli oltre 7.150 del 1801 e ai 9,5 milioni del 1861, quindi con un incremento complessivo in 90 anni del 63%⁴.

Una serie di originali ricerche mise poi in luce come non solo nella cerealicoltura, direttamente interessata al soddisfacimento del fabbisogno alimentare primario della crescente popolazione, ma anche in altri importanti settori come quelli olivicolo, vitivinicolo, agrumicolo e gelsi-bachicolo, che producevano sempre più per i mercati esteri, l'aumento produttivo che avrebbe raggiunto i suoi vertici ottocenteschi negli anni Ottanta del XIX secolo era iniziato già nel periodo preunitario. Fu nel contempo documentata con una serie di studi su numerose realtà urbane e rurali un'ascesa di lungo periodo dei prezzi soprattutto dei cereali e di altri prodotti alimentari che peraltro ripeteva una dinamica estesa in pratica all'intera Europa. Essa garantì un incremento dei redditi, la cui ripartizione fra i fattori produttivi, influenzata dalla perdita di potere contrattuale della forza lavoro, dovuta al ricordato aumento della pressione demografica, premiò fasce abbastanza ristrette della popolazione meridionale⁵.

L'aumento della produzione e dei redditi era stato peraltro accompagnato da un esteso cambiamento delle forme giuridiche di possesso della terra e in cambiamenti più contenuti della distribuzione della proprietà fondiaria e dei rapporti di produzione. Quanto al mutamento delle forme giuridiche del possesso fondiario, il Mezzogiorno continentale e la Sicilia ne erano stati teatro specie nella prima metà dell'Ottocento in misura più estesa e significativa di qualunque altra parte d'Italia. Dopo la liquidazione settecentesca del patrimonio di enti ecclesiastici soppressi, nell'Ottocento, con l'abolizione del feudalesimo e la legislazione eversiva delle soggiogazioni della proprietà ecclesiastica e nobiliare e dei diritti collettivi delle popolazioni contadine sui terreni demaniali ed ex feudali, si era formata una massa enorme di nuova proprietà borghese. Tale processo non aveva però trovato una proporzionata corrispondenza nella distribuzione della proprietà fondiaria e ciò segnava un primo chiaro limite della natura e della portata delle dinamiche sociali e anche produttive registrate nelle campagne meridionali prima dell'unità. In base alla legge eversiva del 1806 il grande baronaggio meridionale era infatti riuscito a salvare la maggior parte degli antichi latifondi feudali, cedendone circa un terzo ai contadini titolari degli antichi diritti di uso e mantenendo in tal modo il possesso di un'estensione ancora enorme di terreni ex feudali, ora detenuti in proprietà piena e libera. Si era inoltre fatto avanti un nuovo ceto di grandi proprietari borghesi formato da grandi affittuari (massari e gabelloti) e da una parte del ceto civile cittadino, che già aveva acquistato una quota consistente sia del patrimonio ecclesiastico espropriato sia dei terreni delle famiglie nobili andate in dissesto o estinte dalla fine del Settecento in poi. Parte dei contadini che avevano avuto accesso a qualche quota di terreno demaniale si era trovata spesso costretta a rivenderla a grandi proprietari vecchi e nuovi. In definitiva,

⁴ G. Pescosolido, *Unità nazionale e sviluppo economico 1750-1913*, Roma-Bari, Laterza, 2007².

⁵ Ivi, pp. 26-43.

se la proprietà feudale era scomparsa, la crescita di una media e piccola proprietà coltivatrice era rimasta abbastanza ridotta e la tipica polarizzazione della proprietà fondiaria nel Mezzogiorno in età moderna tra latifondo ex-feudale e borghese da un lato e proprietà contadina polverizzata dall'altro, non era stata significativamente scossa e tanto meno scardinata⁶. La figura del grande affittuario di latifondi emergeva ancora come perno intorno al quale ruotava la vita economica di gran parte della società rurale dell'area latifondistica e, per quanto rilevanti fossero gli avanzamenti del medio possesso nelle aree per lo più costiere delle colture specializzate, il quadro complessivo della tipologia dei rapporti di produzione nelle campagne meridionali non risultava, in fin dei conti, radicalmente alterato, mentre i contadini si ritrovavano nell'immediato senza l'antico paracadute degli usi civici⁷. Oltre a ciò le masse rurali avevano subito, lungo l'arco della prima metà dell'Ottocento, l'estesa usurpazione di terre demaniali da parte di nuovi, intraprendenti e rapaci proprietari borghesi, senza che il governo borbonico facesse alcunché di incisivo per rimediare al fenomeno⁸. Fu questa l'origine dell'aggravamento di quella frattura tra galantuomini e contadini che non è stata ridimensionata nella sua portata sociale e politica da nessuna revisione storiografica tesa alla valorizzazione degli effetti dello sviluppo economico preunitario. Al contrario, essa fu accentuata proprio dai processi di evoluzione in senso capitalistico-borghese dell'economia e della società meridionale, i cui effetti accelerarono la perdita di consenso da parte della dinastia borbonica e contribuirono all'insorgere del brigantaggio all'indomani del 1861. Un brigantaggio da vedere, quindi, come frutto anzitutto della povertà, della miseria e di un odio covato a lungo - e di tanto in tanto esploso - nel corso della prima metà dell'Ottocento dai contadini meridionali contro i grandi possidenti e il ceto civile, e che nel momento del passaggio di regime, tentò la resa dei conti definitiva contro il ceto civile e i grandi proprietari che il nuovo Stato difendeva, ribadendone e anzi rafforzandone la supremazia sociale ed economica. L'insofferenza per il carico fiscale piemontese e le nostalgie borboniche postunitarie rafforzarono, ma non furono l'origine prima di una ribellione le cui cause erano ben radicate nella storia sociale del Mezzogiorno prima dell'Unità e anche nei limiti di una espansione produttiva che era stata considerevole, ma bastante a sfamare l'accresciuta popolazione, non a migliorarne in modo significativo le condizioni di vita⁹.

Neppure l'estendersi dei sistemi di conduzione capitalistica nelle aree costiere legati alle colture specializzate destinate al mercato interno e all'esportazione, nonché nelle aree campane dell'orticoltura in funzione del mercato della capitale, sicuramente rilevante, fu in effetti tale da sconvolgere i preesistenti rapporti di forza tra i fondamentali sistemi agrari e gli assetti sociali ad essi corrispondenti. Nell'insieme, il rapporto tra produzione lorda vendibile delle colture arboree e quella delle colture erbacee rimase fino al 1861 nettamente favorevole alle seconde, che erano praticate

⁶ P. Villani, *La vendita dei beni dello Stato nel Regno di Napoli (1806-1815)*, Milano, Banca Commerciale Italiana, 1964, Id. *Italia napoleonica*, Guida, Napoli, 1978, A. Lepre, *Storia del Mezzogiorno d'Italia*, vol. II, *Dall'antico regime alla società borghese (1657-1860)*, Liguori Editore, Napoli 1986, Id. *Terra di lavoro in Età moderna*, Napoli, Guida, 1978, G. Pescosolido, *Unità nazionale cit.*, pp. 50-57.

⁷ Id., *Dal sottosviluppo alla questione meridionale*, in *Storia del Mezzogiorno*, 12° vol., *Il Mezzogiorno nell'Italia unita*, Napoli, Edizioni del Sole, 1991, pp.46-47.

⁸ Sul problema feudale e demaniale mi limito al rinvio d'obbligo ai classici D. Winspeare, *Storia degli abusi feudali*, Napoli, 1883 (2 ed.), R. Trifone, *Feudi e demani. Eversione della feudalità nelle provincie napoletane*, Roma-Milano-Napoli, 1909, F. Lauria, *Demani e feudi nell'Italia Meridionale*, Napoli, 1924, V. Ricchioni, *Le leggi eversive della feudalità e le quotizzazioni demaniali nel Mezzogiorno. Problemi dell'agricoltura meridionale*, Napoli, 1953, A. Cestaro, *Aspetti della questione demaniale nel Mezzogiorno*, Brescia, 1963. Una fonte importante per una valutazione d'insieme resta la Relazione della Commissione reale per i demani comunali nelle province del Mezzogiorno, 1885, in L. Franchetti, *Mezzogiorno e colonie*, Firenze, La Nuova Italia Editrice, 1950. Il più recente inquadramento del problema demaniale è in G. Galasso, *Storia del Regno di Napoli*, vol. V, *Il Mezzogiorno borbonico e risorgimentale (1815-1860)*, Torino, UTET, 2007, pp. 670 ss.

⁹ La migliore e più attendibile ricostruzione del brigantaggio meridionale resta ancora oggi quella di F. Molfese, *Storia del brigantaggio dopo l'Unità*, Milano, Feltrinelli, 1964.

nel latifondo a grano e pascolo mediante tutte le figure di operatori ad esso collegate: proprietari latifondisti, grandi affittuari speculatori (massari e gabellotti), lavoratori senza terra o proprietari non autosufficienti (terraticanti, braccianti, contadini). Tale rapporto sarebbe giunto poi a rovesciarsi solo dopo l'unità, nel corso degli anni 1880-90¹⁰. Nel 1861 la superficie destinata alle colture legnose specializzate era pari nel Mezzogiorno al 7% del totale della superficie agraria e forestale complessiva, contro il 44,6% dei seminativi, il 15% di boschi, il 25,7% di prati e pascoli permanenti¹¹. Il fatto che nel Nord la superficie coperta da boschi fosse pari al 21,6% del totale suona come un'ulteriore indicazione indiretta di quale fosse la natura e la portata dell'aumento produttivo della cerealicoltura del Sud, basato molto sulla semplice estensione dei colti in seguito a disboscamenti e molto poco sulle bonifiche e su una trasformazione delle tecniche colturali. D'altro canto sappiamo che le rese unitarie del frumento erano rimaste sostanzialmente stazionarie anche nel Nord-Italia e una moltiplicazione del seme per sei o per otto nel 1861 era considerata molto favorevole non solo nel latifondo meridionale, ma anche nelle aziende della cerealicoltura asciutta centrosettentrionale, incluse quelle della pianura padana¹². La pratica delle foraggere era stabile solo nella grande azienda capitalistica delle zone irrigue della bassa lombarda. Quasi ovunque, e nel Sud in particolare, la loro comparsa era evento eccezionale, di data prossima agli anni 1850 e accolta da coloni e contadini con molta diffidenza, quando non con aperta resistenza¹³.

Questi limiti quantitativi e qualitativi della crescita produttiva e dell'evoluzione dei rapporti sociali nelle campagne non debbono indurci a ricadere nello stereotipo di un'agricoltura e di una società rurale meridionale rimaste immobili, né tanto meno a dimenticare che le attività primarie erano la componente dell'economia meridionale che di più aveva stimolato un discreto innalzamento del livello della commercializzazione interna e internazionale dei suoi prodotti e lo sviluppo di una rete di centri urbani di alcune regioni come la Campania, la Puglia, la Sicilia puntualmente illustrato in una serie di studi indirettamente già ricordati¹⁴. Bisogna infatti aggiungere che se l'evoluzione della struttura sociale del Mezzogiorno conteneva ancora molti elementi di arretratezza rispetto a quella del Centro-Nord, in termini di prodotto pro-capite il divario si manteneva entro dimensioni molto contenute. Se infatti abbandoniamo la categoria dell'immobilismo e ci rifacciamo a quella molto più efficace di arretratezza in termini moderni, allora si deve parlare per il Mezzogiorno rispetto al Nord-Italia al momento dell'unità di una evidente arretratezza a causa non tanto del prodotto dei principali rami di attività (agricoltura e industria) e del reddito pro-capite, quanto della pochezza del capitale fisso sociale, della fragilità ed eterogeneità del sistema creditizio, del basso sviluppo dei livelli di alfabetizzazione.

Nel 1998, in seguito ad una verifica dei dati contenuti nelle fonti utilizzate dall'annuario statistico del 1864 usato da Richard Eckaus per le sue stime, ritenni che il livello da questi segnalato del 25% del dislivello del prodotto pro-capite tra Nord e Sud fosse eccessivo e che la differenza di reddito non potesse in realtà superare il 10, massimo il 15%: che non era poco, ma che era determinato in misura minima dall'arretratezza industriale del Mezzogiorno, stante la modestia

¹⁰ I dati statistici relativi a tali fenomeni sono in Istat (Istituto centrale di statistica), *Indagine statistica sullo sviluppo del reddito nazionale dell'Italia dal 1861 al 1956*, «Annali di statistica», 9, Roma, 1957, Id., *Sommario di statistiche storiche italiane 1861-1955*, Roma, 1958.

¹¹ Svimez (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno), *Un secolo di statistiche italiane. Nord e Sud 1861-1961*, Roma, 1961, p. 49.

¹² G. Porisini, *Produttività e agricoltura: i rendimenti del frumento in Italia dal 1815 al 1922*, Torino, Ilte, 1971, *Agricoltura e aziende agrarie nell'Italia Centro-settentrionale (secoli XVI-XIX)*, Atti del Convegno di Trento 4-6 giugno 1981, a cura di G. Coppola, Milano, Franco Angeli, 1983, G. Pescosolido, *Agricoltura e industria nell'Italia unita*, Roma-Bari, Laterza, 2004 (I ed. Firenze, Le Monnier, 1983).

¹³ G. Pescosolido, *La costruzione dell'economia unitaria*, in *L'unificazione italiana*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2011, pp. 411-13.

¹⁴ G. Pescosolido, *Dal sottosviluppo alla questione meridionale cit.*, pp. 62 ss.

dell'apparato industriale sia del Nord che del Sud, quanto dalla superiorità schiacciante del Nord nella produzione gelsibachicola (peraltro congiunturalmente in crisi a causa della pebrina), in quella serica e nell'allevamento bovino, mentre la cerealicoltura meridionale manteneva livelli di produzione globale e per unità di superficie abbastanza vicini e in alcuni settori superiori a quelli settentrionali. Inoltre una situazione nettamente favorevole al Sud si registrava nell'allevamento ovino e soprattutto bufalino, mentre le colture specializzate meridionali, se non riuscivano ad annullare, certo limitavano di molto il vantaggio della sericoltura e della zootecnia settentrionale. Ciò mi indusse a concludere che il divario agricolo Nord-Sud intorno al 1861 non era generalizzato e profondo come le visioni dualiste più radicali attestavano¹⁵. E questo valeva anche per le attività secondarie.

Nel Mezzogiorno l'entità dei valori produttivi, della quota di popolazione e degli interessi economici coinvolti nelle attività secondarie era venuta infatti crescendo nella prima metà dell'Ottocento non molto meno di quanto era avvenuto nel resto della penisola. Qua e là anche nel Mezzogiorno erano sorte manifatture, per lo più tessili e alimentari, ma anche siderurgiche, meccaniche e cartarie, con discreta organizzazione finanziaria e dotazione di macchinari, accanto a un certo numero di antichi nuclei produttivi di ceramica e utensili vari, la maggior parte dei quali conservava però organizzazione e dimensioni di tipo artigianale. Sul finire del Settecento tali iniziative erano state frutto quasi esclusivo della sovvenzione pubblica, poi erano state alimentate dalla domanda attivata dalle guerre, dal blocco continentale e dalle politiche economiche francesi durante il periodo napoleonico. Infine negli anni Quaranta e Cinquanta dell'Ottocento erano state realizzate da imprenditori stranieri affiancati anche da imprenditori meridionali ora più maturi che nel decennio francese¹⁶. Tuttavia al momento dell'Unità i nuclei industriali esistenti nel Mezzogiorno, ma anche nel resto d'Italia, costituivano un vero sistema industriale auto-propulsivo, paragonabile a quanto era stato realizzato in Inghilterra e nelle aree industrializzate del Continente europeo¹⁷. Essi erano rimasti immersi nelle fitte maglie della rete dei lavoratori a domicilio, che in parte produceva per sé e per la propria famiglia gli indumenti personali, in parte lavorava su commissione di mercanti imprenditori che distribuivano la materia prima e ritiravano il prodotto finito. La pluriattività della manodopera rurale era ancora elevata al Nord come al Sud della penisola. Il processo di separazione delle attività industriali da quelle agricole e i livelli di specializzazione produttiva erano ancora molto arretrati ovunque. Gli operai nel senso classico del termine erano pochi. I dati sui censimenti da questo punto di vista ingannano perché nella voce «addetti all'industria» essi conteggiano senza alcuna distinzione tutti gli addetti alle attività secondarie, quindi lavoratori salariati a tempo pieno e parziale, artigiani e manovali di ogni genere, senza linee di demarcazione precise e stabili rispetto ai lavoratori stagionali. Molto più vicina al vero la relazione dell'inchiesta sulle attività industriali nel 1874, che faceva ascendere a poco meno di 400.000 il totale degli addetti all'industria italiana in senso stretto e il grosso di essi lavorava nel Nord.

In definitiva il notevole e apprezzabilissimo sforzo di numerose indagini effettuate anche a livello aziendale, se da un lato ha cancellato anche per l'industria lo stereotipo di un assoluto immobilismo preunitario, dall'altro non ha potuto mutare il significato inequivocabile di un confronto tra gli apparati industriali dell'Italia e quelli dei paesi in-

¹⁵ La visione più fortemente negativa dello stato di arretratezza del Mezzogiorno al momento dell'unità è nella raccolta di scritti di L. Cafagna, *Dualismo e sviluppo nella storia d'Italia*, Venezia, Marsilio, 1989.

¹⁶ S. De Majo, *L'industria protetta. Lanifici e cotonifici in Campania nell'Ottocento*, Napoli, Athena, 1989.

¹⁷ G. Mori, *Industrie senza industrializzazione. La penisola italiana dalla fine della dominazione francese all'Unità nazionale (1815-1861)*, in «Studi Storici», 30, 3 (1989), pp. 603-665; *L'Ottocento economico italiano*, a cura di S. Zaninelli, Bologna, 1993.

dustrializzati dell'epoca. Nel 1861 il rapporto tra la produzione siderurgica inglese e quella italiana era divenuto di circa 120 a 1 dopo che alla fine del Settecento era solo di 3 a 1. In quella cotoniera il rapporto era di 67 a 1. All'indomani dell'Unità la composizione dei consumi energetici italiani era ancora quasi interamente basata sulla legna da ardere e sulla forza idrica, mentre quella dei paesi nord e centro-europei era ormai spostata prevalentemente sul carbone. Il costo di una tonnellata di carbone al centro della Sicilia era pari a otto volte quello a bocca di miniera in Inghilterra. Alla luce di questo confronto su scala europea il divario interno Nord-Sud nell'apparato industriale italiano perdeva del tutto consistenza in un insieme di poco differenziata arretratezza: non quindi per un particolare sviluppo industriale del Mezzogiorno preunitario vagheggiato dalla letteratura neoborbonica, quanto per le modeste dimensioni anche dello sviluppo delle strutture produttive dell'Italia settentrionale¹⁸.

In definitiva il divario Nord-Sud non era al momento dall'Unità così accentuato e generalizzato come la letteratura dualista affermava, era invece sensibilmente diversificato a seconda dei vari indicatori dello sviluppo economico e civile, e i fattori che ponevano il Sud in una condizione di inferiorità netta rispetto al Nord e in particolare rispetto a Piemonte, Liguria, Lombardia non erano riscontrabili nel prodotto interno lordo né agricolo, né industriale, ma erano invece ravvisabili nel marcato dislivello dei sistemi creditizi, delle infrastrutture, del capitale fisso sociale e dello sviluppo civile in genere¹⁹.

Dagli anni Quaranta dell'Ottocento era divenuto ormai non più equivocabile che la modernizzazione dei trasporti terrestri era la via maestra per creare mercati e la premessa indispensabile a una qualsiasi forma di industrializzazione. Tuttavia l'Italia centro-meridionale nel 1861 aveva un sistema di viabilità interna che per andare da Civitavecchia ad Ancona e da Bari a Napoli ancora rendeva preferibile fare il periplo della penisola via mare. La spinta alla costruzione di vie di comunicazione terrestre evidenziata da numerosi studi anche nel Sud della penisola italiana, pur positiva, era stata però non solo più debole di quella estera, ma per di più tutta interna ai diversi ambiti regionali, senza significativi collegamenti interstatuali e longitudinali. Desta sempre stupore il numero dei comuni non raggiunti da strade carrozzabili alla vigilia dell'unità: circa 280 su 330 in Sicilia, circa 1600 su 1800 nel Mezzogiorno continentale.

L'aspetto più preoccupante di tutta la problematica relativa alle vie di comunicazione terrestri del Mezzogiorno stava comunque nell'inferiorità accumulata nell'ambito delle costruzioni ferroviarie. I tentativi di ridimensionare il ruolo delle ferrovie nello sviluppo economico italiano mi sono parsi sempre scarsamente persuasivi e la gravità del fatto che il Mezzogiorno nel 1861 avesse solo il 5% della rete ferroviaria nazionale resta estrema e ulteriormente accentuata dal fatto che quel 5% era concentrato tutto in Campania mentre le restanti regioni del Regno delle Due Sicilie ne erano completamente prive.

Sono questi i parametri che inducono a ritenere il divario Nord-Sud al momento dell'unità di una consistenza superiore a quella denunciata dalla differenza nel reddito pro-capite, che alcune stime più recenti valutano addirittura

¹⁸ G. Pescosolido, *Alle origini del divario economico*, in *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, a cura di L. D'Antone, Napoli, Bibliopolis, 1996, pp. 13-36; G. Pescosolido, *Unità nazionale cit.*, pp. 143-6.

¹⁹ Ivi, pp. 66 ss. Per un tentativo di sottrarre il giudizio sul sistema creditizio meridionale ad un meccanico confronto con altri modelli e a una analisi centrata sul rapporto interno tra banca e sistema economico meridionale si veda L. De Matteo, *Banca, credito ed economia nel Mezzogiorno continentale nell'Ottocento*, in *Storia d'Italia, Annali, La Banca*, 23, Torino, 2008, pp. 256-295: un approccio sicuramente produttivo per conoscere meglio le forme di credito funzionali ad una economia imperniata su un modello di sviluppo agricolo molto legato all'autoconsumo. Cosa che comunque conferma il discorso sui limiti della connotazione in senso extra-agricolo dell'economia meridionale.

vicine allo zero²⁰. Sicuramente molto contenuto in termini sia di produzione che di produttività agricola e industriale rispetto al Nord, lo sviluppo economico del Mezzogiorno non era comunque andato oltre il limite di una prima episodica e frammentaria modernizzazione. Esso non solo non aveva messo in discussione il modello di sviluppo agricolo, ma, ed era la cosa più importante, non aveva neppure creato i presupposti per farlo nell'ambito del sistema creditizio, di quello infrastrutturale e dello sviluppo civile in genere, con l'eccezione di uno sviluppo quantitativo, ma non qualitativo, della marina mercantile²¹. E se era vero che neppure nel Nord il modello agricolo-commerciale era stato in una qualche misura messo in discussione, era altrettanto vero che in Lombardia, e soprattutto in Liguria e Piemonte, le premesse per farlo erano state create in materia di infrastrutture, e in particolare di rete ferroviaria, ma anche di strutture creditizie e di livelli di alfabetizzazione. Sarà stato un caso, ma la prima base industriale italiana che si formò a partire dagli anni Ottanta dell'Ottocento, prese piede nelle tre regioni che già nel 1861 erano maggiormente dotate di ferrovie - Piemonte, Liguria, Lombardia -, che erano poi le stesse che sempre nel 1861 avevano solo il 50-54% di analfabeti, contro l'87% del Mezzogiorno continentale, l'89% della Sicilia, il 78% dell'Emilia-Romagna, il 74% della Toscana, l'83-84% delle Marche e dell'Umbria. Il che offre un parametro di giudizio fondamentale sull'opera della dinastia borbonica, sulle quote di responsabilità ad essa spettanti nelle origini della questione meridionale e sulle problematiche che il Mezzogiorno avrebbe dovuto poi affrontare all'interno di una cornice politico-istituzionale che puntava decisamente ad inserirsi nell'area economica più progredita d'Europa e del mondo²².

Nell'ambito dello stato unitario l'economia e la società meridionale furono sottoposte a sollecitazioni enormemente più violente che in passato. Nell'immediato esse provocarono un malessere che si aggiunse a quello già preesistente nelle campagne a causa della povertà di fondo e delle tensioni sociali indotte dai processi di riorganizzazione capitalistica avviate sin dal periodo francese. Il brigantaggio, ridotto semplicisticamente da una incredibile letteratura populistica-divulgativa a quasi cavalleresca ribellione contro la brutalità e l'oppressione di un esercito conquistatore, fu, come abbiamo già detto, la prima e più drammatica manifestazione di quell'insieme di problemi che negli anni Settanta dell'Ottocento i primi meridionalisti definirono "questione meridionale". Questione anche politica per la minaccia di restaurazione borbonica di cui per diversi anni fu portatore, il brigantaggio fu soprattutto questione sociale sfociata in guerra civile di meridionali contro altri meridionali, di cafoni contro galantuomini, che obbligò di fatto il potere costituito a una repressione la cui posta in gioco era la sopravvivenza stessa dell'unità nazionale. E se della sollevazione violenta lo stato italiano ebbe ragione nel giro di un decennio, non riuscì mai definitivamente ad avere ragione degli altri aspetti della questione meridionale, che furono legati al problematico inserimento dell'economia e della società meridionale nello stato unitario e nel meccanismo di sviluppo capitalistico nazionale: problemi che nascevano dalla necessità di risolvere quelli ereditati dallo stato borbonico e di costruire una nuova economia e una nuova società chiudendo definitivamente la porta a qualunque anacronistico ritorno al passato.

²⁰ SVIMEZ, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud. 1861-2011*, Bologna, il Mulino, 2011, pp. 447 ss., V. Daniele, P. Malanima, *Il divario Nord-Sud in Italia 1861-2011*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, G. Pescosolido, *Discussione*, in *Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia*, giornata di studi tenutasi il 30 maggio 2011 presso la Camera dei Deputati, «Quaderni Svimez», numero speciale (31), Roma, marzo 2012, pp. 105-114.

²¹ G. Pescosolido, *Unità nazionale cit.*, pp. 93-101.

²² Id., *La costruzione cit.*, pp. 421-3. Sempre valido il realistico ed equilibrato quadro delle deficienze e delle difficoltà dell'economia meridionale alla vigilia dell'unificazione tracciato da R. Villari, *Problemi dell'economia napoletana alla vigilia dell'unificazione*, in Id., *Mezzogiorno e contadini nell'età moderna*, Roma-Bari, Laterza, 1977, pp. 185-229.

Ad annessione politica conclusa, già dal gennaio 1861 si ebbero le proteste e le resistenze generate dall'applicazione dall'oggi al domani alle regioni meridionali della tariffa liberista piemontese. Non fu un caso che l'unica voce contraria in Parlamento alla introduzione immediata e indiscriminata di quella tariffa fosse quella del meridionale Giuseppe Polsinelli²³. Proteste vigorose si ebbero anche per le dimensioni senza precedenti del carico fiscale che fu rovesciato sul Mezzogiorno, mentre le problematiche della corruzione delle amministrazioni pubbliche meridionali e delle condizioni di vita quasi inumane dei contadini andarono ad alimentare la parte più cospicua della letteratura meridionalistica. A distanza di quasi 150 anni, stando ai problemi più strettamente economici e ai relativi riflessi sociali, va confermato che indubbiamente nel 1861 l'industria del Mezzogiorno fu colpita più duramente di quella del Nord dalla concorrenza franco-inglese e che in alcuni settori fu chiaramente svantaggiata dalle scelte effettuate in materia di commesse statali. Va però anche ricordato che la storiografia recente ha ridimensionato la portata dell'impatto negativo della politica liberista sull'industria meridionale, sia per la modestia stessa dell'apparato industriale meridionale, sia perché la parte più vitale di esso sopravvisse. Non c'è dubbio tuttavia che iniziò allora quella progressiva divaricazione tra un Sud a vocazione sempre più accentuatamente agricolo-commerciale e un Nord in cui vi furono forze che non abbandonarono mai le speranze di pervenire a un cambiamento della politica economica statale a favore delle attività non agricole²⁴.

La strategia dei gruppi industriali superstiti nel Sud si ridusse progressivamente alla mera difesa di singoli gruppi societari o semplici aziende²⁵. All'appuntamento con la nuova congiuntura che si aprì nella storia economica e sociale italiana con gli anni Ottanta dell'Ottocento, il Mezzogiorno arrivò con una pattuglia di imprenditori che, per quanto capace di conseguire alcuni apprezzabili risultati a livello di singole aziende, non era abbastanza forte economicamente, né abbastanza coesa e determinata ideologicamente, per avere un peso politico e strategico equivalente a quello dell'imprenditoria settentrionale²⁶. E fu così che infine rimase soprattutto nelle mani di imprenditori del Nord l'iniziativa della battaglia per il cambiamento della politica doganale e di tutta la politica economica dello Stato in tema di attività industriali e di modello di sviluppo.

Tuttavia per comprendere tutte le ragioni dell'atteggiamento dell'imprenditoria meridionale va tenuto presente non solo la posizione di favore che alcune scelte di politica economica conferirono ad imprese settentrionali²⁷, ma anche il fatto che la politica liberista assicurò all'agricoltura meridionale in tutti i suoi settori una crescita senza precedenti delle esportazioni e conseguentemente della produzione, che compensò a livello sia di reddito che di occupazione

²³ Mi limito a rinviare a L. De Matteo, *Governo, credito e industria laniera nel Mezzogiorno. Da Murat alla crisi postunitaria*, Istituto italiano per gli studi filosofici, Napoli, 1984 e L. De Rosa, *La Rivoluzione industriale e il Mezzogiorno*, Roma-Bari, 1974, Id., *Iniziativa e capitale straniero nell'industria metalmeccanica del Mezzogiorno 1840-1904*, Napoli, Giannini, 1968.

²⁴ G. Pescosolido, *La costruzione cit.*, pp. 428-430, L. De Matteo, *Noi della meridionale Italia. Imprese e imprenditori del Mezzogiorno nella crisi dell'unificazione*, Napoli, ESI, 2002.

²⁵ G. Pescosolido, *Unità nazionale cit.*, pp.93-101.

²⁶ Non si tratta, quindi, di accogliere le tesi di una sorta di diversità antropologica degli imprenditori meridionali teorizzata nel lavoro di J.A.Davis, *Società e imprenditori nel Regno borbonico 1815-1860*, Roma-Bari, Laterza, 1979. Queste furono tempestivamente respinte da R. Romeo, *I Sombart del Sud*, «Il Giornale», 29 marzo 1979, poi in Idem, *Scritti storici. 1951-1987*, Milano, Il Saggiatore, 1991, pp. 353-355 e da G. Civile, *Economia e società nel Mezzogiorno tra la Restaurazione e l'Unità*, «Società e Storia», 9 (1980), pp. 705-713. Per una acuta ricostruzione del dibattito sulla problematica dell'imprenditore meridionale nell'Ottocento si veda L. De Matteo, *Economy under pressure. Un paradigma interpretativo dell'economia del Mezzogiorno nel XIX secolo*, «Storia economica», XIII, 2010, 1-2, pp. 227-248, Id., *Imprenditori a Napoli nell'Ottocento*, «Storia economica», IX, 2006, 2-3, pp. 305-337.

²⁷ Si ricordi che le industrie meridionali non ebbero commesse dall'esercito italiano e che la concessione di licenze per la navigazione a vapore esclude le tre compagnie napoletane (Compagnia di Navigazione a vapore delle Due Sicilie, la Calabro-Sicula e la Raspadino); Cfr. G. Pescosolido, *Unità nazionale cit.*, pp. 181-183.

almeno fino al 1887 le perdite subite sul fronte delle industrie e anche su quello della rete dei trasporti marittimi. In tale crescita è da ricercare il forte radicamento nella cultura meridionale e meridionalistica - anche quella che più si preoccupava delle condizioni di arretratezza e di miseria del Mezzogiorno - della convinzione che l'avvenire economico e sociale del Sud risiedesse in uno sviluppo di tipo prevalentemente agricolo-commerciale²⁸. Solo Napoleone Colajanni e Francesco Saverio Nitti, quest'ultimo peraltro dopo una prima fase di adesione al liberismo, si sottrasse a quella suggestione. Alla crescita dell'agricoltura nazionale in quel periodo alcune regioni meridionali, con la Sicilia in testa, parteciparono come segmento forte, di primo piano. Se la produzione cerealicola migliorò di più nel Nord, sicuramente le colture specializzate vitivinicole, orticole, agrumarie segnarono un aumento senza precedenti in un contesto in cui l'80% di tale produzione proveniva dalle regioni meridionali²⁹.

Nel corso degli anni Ottanta, mentre nel Nord si aveva un primo deciso avvio dell'industrializzazione, nel Mezzogiorno le colture specializzate destinate ai mercati esteri ebbero un'ulteriore straordinaria espansione, per il vino mai più ripetuta in seguito. Fu grazie a questi risultati che il divario nel reddito pro-capite tra Nord e Sud tra il 1861 e il 1887 non aumentò, nonostante l'avvio dell'industrializzazione settentrionale, fornendo apparentemente buone ragioni a chi, come gli industriali della lana di Arpino dismettevano le loro industrie per acquistare terreni dell'Asse ecclesiastico³⁰. Alla maggiore pressione fiscale rispetto all'età borbonica, corrispose d'altronde un impegno dello stato unitario nel processo di modernizzazione assolutamente superiore. Il Mezzogiorno nel 1887 risultava aver rimosso una parte considerevole dei fattori del ritardo che accusava nel 1861. Il caso più eclatante era nella dotazione di ferrovie, strade, servizi civili, che era nettamente migliorata rispetto al 1861. Nel 1886 le grandi isole, che ne erano del tutto prive nel 1861, avevano 893 km di binari. Il Mezzogiorno continentale che ne aveva 184 nel 1861, nel 1886 ne aveva 2.698, il che significava che il Sud nel suo insieme era passato dal 7,3 al 33,2% del totale della rete ferroviaria nazionale. Nel 1861 l'Italia aveva 8,8 km di ferrovie per ogni 1.000 kmq, la Sicilia zero e il Mezzogiorno continentale 2,4. Nel 1886 l'Italia aveva 42 km di ferrovie per 1.000 kmq, la Sicilia ne aveva 34,7 e il Mezzogiorno continentale ne aveva 35,2. I progressi in termini non solo assoluti, ma anche relativi, in uno dei maggiori indicatori di arretratezza del Sud al momento dell'Unità erano evidenti³¹.

Fu per queste ragioni che, nonostante il brigantaggio, la renitenza alla leva, la crescita della protesta per il carico fiscale, il Mezzogiorno e lo stesso pensiero meridionalista, pur protestando fino a denunciare l'esistenza di due Italie, non sostennero mai che convenisse staccarsi dallo stato italiano e tanto meno, chiuso il brigantaggio, pensarono a una restaurazione borbonica; reclamarono cambiamenti energici della politica economica governativa nella convinzione che comunque solo all'interno dello Stato unitario il Mezzogiorno avrebbe potuto avere un futuro migliore. D'altro canto neppure il Nord pensava allora minimamente di staccarsi dallo Stato unitario ben consapevole del fatto che il Sud, grazie ai grandi investimenti effettuati in infrastrutture aveva assunto nel sistema economico nazionale il ruolo

²⁸ G. Galasso, *Passato e presente del meridionalismo*, Napoli, Guida, 1978, ora in versione aggiornata in Id., *Il Mezzogiorno da "questione" a "problema aperto"*, Manduria-Bari-Roma, Piero Lacaita Editore, 2005.

²⁹ G. Pescosolido, *La costruzione cit.*, p. 430-432, Id., *L'economia siciliana nell'unificazione italiana*, in «Mediterranea. Ricerche storiche», 2010, 19, pp. 229.

³⁰ C. Cimmino, *Capitalismo e classe operaia nel Mezzogiorno nell'800 postunitario: i lanifici della Valle del Liri*, di S. Elia Fiumerapido e dell'area matesina, in Id. (a cura di), *Economia e società nella Valle del Liri nel sec. XIX. L'industria laniera*, Atti del Convegno di Arpino, 3-5 ottobre 1981, numero speciale della «Rivista storica di Terra di Lavoro», 1982-1986, 13-19, pp. 111-217.

³¹ Svezze, *Un secolo di statistiche italiane. Nord e Sud 1861-1961*, cit, p. 477.

di un mercato che all'industria settentrionale non conveniva certo perdere, un mercato rafforzato nelle sue possibilità di acquisto di manufatti settentrionali dai proventi delle esportazioni di prodotti agricoli specializzati e a partire dalla metà degli anni Ottanta dalle rimesse degli emigrati. E solo quando ebbe la disponibilità esclusiva del mercato meridionale, garantita dalla tariffa protezionista del 1887, l'industria dell'Italia settentrionale iniziò il recupero rispetto a quelle delle aree europee più avanzate, divenendo uno dei paesi più sviluppati del mondo, sia pure con una questione meridionale ancora aperta e che non si potrebbe certo risolvere tornando a una condizione politico istituzionale di tipo preunitario, che non sarebbe senza gravi danni neppure per il Nord, e la cui debolezza al Nord come al Sud, si spera sia stata sufficientemente illustrata in queste pagine.

Lo Stato a Mezzogiorno.
 Ferrovie, reti urbane, emigrazione
 di Giuseppe Barone

1. *L'infelicità degli spazi.*

Alla vigilia dell'Unità il Mezzogiorno d'Italia continuava a scontare gli svantaggi dell'isolamento geografico e della mancanza di vie di comunicazione, che limitavano il raggio di espansione dei circuiti mercantili e mantenevano sulla soglia dell'autoconsumo contadino la produzione locale: la stessa declinazione al « plurale » dei nomi delle regioni (Abruzzi, Puglie, Calabrie) stava a indicare una condizione antica di separatezza. Sul piano dei costi, della sicurezza e dei tempi di percorrenza, il collegamento via mare era nettamente preferito per raggiungere da Napoli le città pugliesi e viceversa, o per spostarsi da Catania e Messina verso Palermo; alla metà del XIX secolo raggiungere la capitale del regno borbonico da Cosenza comportava un viaggio di almeno quattro giorni e pieno di rischi (dall'assalto dei briganti alla franosità del terreno, al guado delle fiumare), da Catanzaro l'itinerario si allungava di due-tre giorni, mentre da Reggio diventava un'autentica spedizione di quasi dieci giorni. Come in età moderna, era abitudine diffusa tra i patriziati urbani fare testamento prima di intraprendere qualunque trasferimento per via terrestre, e tale condizione di insicurezza marcava i comportamenti individuali e collettivi in termini di scarsa mobilità sul territorio¹.

Era stata la mancanza di alternative di trasporti marittimi a stimolare lo sviluppo dell'industria cantieristica e della marina borbonica, che dalle 92 mila tonnellate e dalle 3587 navi del 1818 era cresciuta alle 260 mila tonnellate e alle 9847 navi nel 1860; ma una tale funzione

¹ M. Di Gianfrancesco, *La rivoluzione dei trasporti in Italia nell'età risorgimentale. L'unificazione del mercato e la crisi del Mezzogiorno*, L'Aquila 1979, pp. 57 sgg. Per un quadro di sintesi cfr. L. Bortolotti, *Viabilità e sistemi infrastrutturali*, in *Storia d'Italia Einaudi, Annali*, 8, *Inseguimenti e territorio*, Torino 1985, pp. 285-366.

sostitutiva non poteva occultare le deficienze strutturali del trasporto terrestre che strozzavano l'economia meridionale. Il peso del debito pubblico e le difficoltà finanziarie del Regno delle Due Sicilie nell'età della Restaurazione avevano bloccato definitivamente la realizzazione del progetto (di derivazione spagnola) di collegamento a raggiera di Napoli con le province continentali, in funzione dei fabbisogni militari e degli approvvigionamenti alimentari della capitale.

In assenza di direttive dal centro, si erano mosse le amministrazioni provinciali con alterni risultati, mobilitando risorse ed energie allo scopo di mettere in comunicazione le aree produttive emergenti dell'interno con gli approdi costieri che andavano specializzandosi nell'esportazione di derrate agricole: in Terra di Bari le élites locali non si sottrassero a costosi investimenti pur di completare un reticolo viario volto a inserire i grani e gli oli pugliesi sui mercati settentrionali e d'oltralpe lungo la direttrice adriatica, né da meno si rivelarono gli intraprendenti proprietari della Sicilia sud-orientale, che impegnarono i consigli d'intendenza delle Valli di Catania e di Siracusa in un piano coraggioso di costruzioni stradali per commercializzare la produzione di grano, vino e carrube².

Alcune province del Sud, dunque, non avrebbero sfigurato al confronto con altre zone del Centro-nord, meglio dotate di infrastrutture, ma la mancanza di una visione organica e di un'azione centralizzata finirono per aggravare gli squilibri interni e la disarticolazione del territorio meridionale, emarginando vaste aree dall'economia di scambio. Ancora nel 1861 il Regno d'Italia disponeva soltanto di quattro strade nazionali nella sua sezione meridionale (dal Tronto a Napoli, da Terracina a Napoli, da Napoli a Reggio, da Napoli a Bari e Lecce), ma tutte in pessimo stato e in numerosi tratti impercorribili; i due sistemi viari, tirrenico e adriatico, avevano solo due bretelle trasversali di collegamento, cosicché la dorsale appenninica continuava a rappresentare un diaframma impenetrabile tra i differenti versanti. Nel Mezzogiorno continentale 1431 comuni sul totale di 1828 risultavano privi di strade carrozzabili, mentre in Sicilia l'unica grande via di comunicazione collegava Palermo con Catania attraverso Caltanissetta e 182 paesi su 358 restavano sprovvisti di collegamenti stradali.

L'emblema dell'arretratezza consisteva soprattutto nella deficienza di linee ferroviarie, che costituivano il vero e proprio motore della ri-

² A. Massafra, *Rete viaria e dinamiche territoriali nel Mezzogiorno d'Italia fra la seconda metà del XVIII secolo e l'inizio del XX*, in *Cultura, società, potere. Studi in onore di Giuseppe Giarrizzo*, a cura di F. Lo Monaco, Napoli 1990, pp. 131-209.

voluzione industriale in Europa: all'appuntamento dell'unificazione il Mezzogiorno si presentò con appena 126 km di ferrovie rispetto agli 809 del Piemonte, ai 610 del Lombardo-Veneto, ai 332 della Toscana. Il nuovo Stato unitario poteva contare su un'estensione totale di 2400 km di rete ferroviaria rispetto ai 9000 della Francia, agli 11 000 degli Stati tedeschi (non ancora unificati) e ai 15 000 dell'Inghilterra, ma la condizione di netta inferiorità era esaltata dalla pressoché totale assenza di linee nella metà meridionale del paese, a eccezione del breve tratto tra Napoli e Portici³.

L'insicurezza delle vie di transito, le avversità e i rischi del viaggio, il debole controllo statale sul territorio costituirono gli elementi peculiari dell'Ottocento meridionale, il marchio di lunga durata di una costante «infelicità degli spazi» che l'Italia liberale avrebbe ricevuto come eredità del passato e difficile sfida del futuro. Ad accrescere i pericoli di qualunque trasferimento di uomini e merci non c'era soltanto il timore di briganti e banditi, che negli anni sessanta si era moltiplicato per la renitenza alla leva e per fenomeni diffusi di ribellismo sanfedista, ma pure per l'antica insidia del paludismo e della malaria delle terre di pianura, inospitali e disabitate per gran parte dell'anno: non a caso, la forza di attrazione e di rifugio dei paesi-presepe lucani e calabresi lungo la dorsale appenninica non era più dovuta alla paura degli sbarchi di pirati e «turchi» sulla costa, ma proprio all'invisibile barriera della malattia più temuta dai contadini. Una tale subalternità degli uomini ai caratteri storici del territorio si ripercuoteva fatalmente sulla fragile organizzazione del mercato interno, che per tutto il secolo continuò a reggersi sulle fiere periodiche, concentrate in massima parte durante la stagione estiva, poiché la mancanza di vie di comunicazione impediva gli scambi normali e costanti e costringeva il commercio regionale a svolgersi secondo un calendario ristretto e scandito da tempi ciclici.

Nel primo ventennio dopo l'Unità il sistema delle fiere era addirittura in espansione in Calabria, a dimostrazione degli urgenti bisogni dei circuiti mercantili urbani e rurali, che erano però compressi dai vincoli della separatezza e dell'isolamento. In alcune zone interne poteva perciò ricomparire lo spettro della carestia: così accadde a Reggio nell'inverno del 1860, allorché le masse popolari tumultuarono per la mancanza di grano che invece stava accumulato e invenduto nei magazzini di Siderno e delle campagne circostanti, da dove però era impossibile

³ G. Pescosolido, *L'economia e la vita materiale*, in *Storia d'Italia*, I, *Le premesse dell'Unità*, a cura di G. Sabbatucci e V. Vidotto, Roma 1994, pp. 106-28. Cfr. anche N. Ostuni, *Finanza ed economia nel Regno delle Due Sicilie*, Napoli 1992.

approvvigionarsi per l'ostacolo dei torrenti in piena. Nella provincia di Cosenza, viceversa, l'abbondante raccolto del 1868 provocò un autentico tracollo dei prezzi e una crisi generale di sovrapproduzione, dal momento che le difficoltà e gli alti costi dei trasporti impedirono una rapida commercializzazione del frumento eccedente il consumo locale. Paradossalmente, non conveniva produrre meglio e di più, evitando guai peggiori: ad esempio, buona parte della produzione ortofrutticola campana e siciliana marciva stipata nei magazzini per difetto di trasporti celeri nei paesi limitrofi. Oltre a bloccare qualunque processo di accumulazione, un tale stato di cose perpetuava una tenace resistenza di valori e comportamenti tradizionali nelle popolazioni del Mezzogiorno, una vera e propria sindrome di isolamento che finiva per tradursi in un sistema «immobile» di relazioni sociali⁴.

2. La rivoluzione ferroviaria.

Anche se le prime linee entrano in esercizio nel terzo decennio del XIX secolo, il nucleo principale del sistema ferroviario europeo viene impiantato nel ventennio 1850-70, quando la lunghezza complessiva della rete passa da 23 000 a 105 000 km, con una netta concentrazione nei paesi più industrializzati (Inghilterra, Belgio, Francia, Stati tedeschi). L'età delle ferrovie tuttavia si prolunga nel tempo: dal 1870 al 1890 lo sviluppo della rete raddoppia da 105 000 a 224 000 km fino a raggiungere un'estensione di 284 000 km nel 1900. Se si tiene conto della contemporanea crescita delle linee ferrate nelle aree extraeuropee, e in particolare negli Stati Uniti, dove le ferrovie dall'Atlantico al Pacifico accompagnarono l'espansione della «frontiera», si potrà valutare il contributo fornito dalla «rivoluzione ferroviaria» alla formazione del mercato unico mondiale: gli stessi effetti della «grande depressione» (1873-96) e della crisi agraria degli anni ottanta devono essere inquadrati nel contesto delle gerarchie produttive disegnate dalle nuove vie di comunicazione¹.

La seconda ondata di costruzioni ferroviarie nel continente europeo non riguardò solo l'ulteriore intensificazione della rete nei paesi

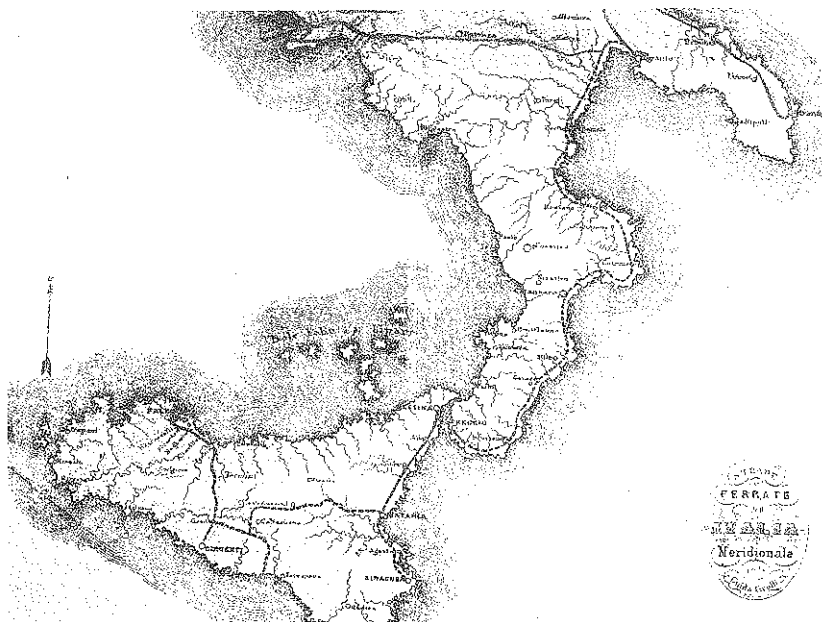
⁴ P. Bevilacqua, *Uomini, terre, economic*, in *Storia d'Italia Einaudi. Le regioni dall'Unità ad oggi. La Calabria*, a cura di P. Bevilacqua e A. Placania, Torino 1985, pp. 117-42. Al riguardo cfr. A. Filangieri, *Territorio e popolazione nell'Italia meridionale*, Milano 1980.

¹ P. O'Brien, *Railways and the Economic Development of Western Europe*, London 1983; L. Girard, *I trasporti*, in *Storia economica Cambridge*, VI, *La rivoluzione industriale e i suoi sviluppi*, Torino 1974, I, pp. 230-95.

più avanzati, ma si diffuse a macchia d'olio in tutte le zone del vecchio continente che fino a quel momento erano state lambite marginalmente dal «mostro d'acciaio»: binari e locomotive occuparono le residue aree centro-settentrionali ancora sprovviste (Olanda, Svizzera), l'ampio versante centro-orientale (Austria-Ungheria e Russia), fino a distendersi nella fascia peninsulare mediterranea (Italia, Spagna, Portogallo, Grecia). In questa «pacifica conquista» del territorio si instaurarono differenti tipologie di rapporti tra Stato e capitale finanziario: a eccezione del marcato privatismo che caratterizza l'esperienza inglese, in tutti gli altri paesi *second comers* l'intervento pubblico svolse un ruolo cruciale, dall'esproprio dei terreni alle sovvenzioni chilometriche, dalla garanzia statale sulle obbligazioni al controllo su orari e tariffe. Nonostante l'entità e la durata di un così forte impegno dei poteri pubblici, la geografia dello sviluppo ferroviario non risultò deviata dalle sue direttrici naturali di espansione, da nord verso sud e da ovest verso est, cioè dal centro ai margini del sistema capitalistico europeo. Da questo punto di vista, anche la rete ferroviaria sembra confermare la tesi dello storico Sidney Pollard sulla diffusione territoriale dell'industrializzazione per contiguità spaziale. Come «periferia» esterna dell'economia europea occidentale, anche il Mezzogiorno d'Italia poté usufruire delle nuove infrastrutture solo nell'ultimo ventennio del secolo XIX, allorché risultò conveniente alle grandi compagnie ferroviarie trasferire in questa parte meno sviluppata del paese le risorse finanziarie, le tecnologie e le competenze gestionali in precedenza utilizzate nelle aree economicamente più forti².

Questa dimensione internazionale non è stata finora adeguatamente considerata nel dibattito storiografico sul «caso» italiano. La formazione di un sistema di comunicazioni durante il primo ventennio postunitario è comprovata da alcuni essenziali dati statistici: le linee ferroviarie aumentarono da 2400 a 9300 km, le strade nazionali e provinciali da 22 000 a 35 000 km, le linee telegrafiche da 10 000 a 26 000 km, come pure raddoppiarono il tonnellaggio della flotta mercantile e il movimento commerciale dei porti. Numerose obiezioni sono state sollevate, tuttavia, circa il ruolo propulsivo delle ferrovie nello sviluppo economico nazionale. A differenza di Rosario Romeo, che aveva valutato positivamente le costruzioni ferroviarie come prerequisito indispensabile dell'industrializzazione, Alexander Gershenkron ha considerato le ferrovie un'autentica «occasione mancata» dell'industria

² S. Pollard, *La conquista pacifica. L'industrializzazione in Europa dal 1760 al 1970*, Bologna 1984.



36. Tracciato delle ferrovie meridionali nel 1867, carta della Guida Civelli.

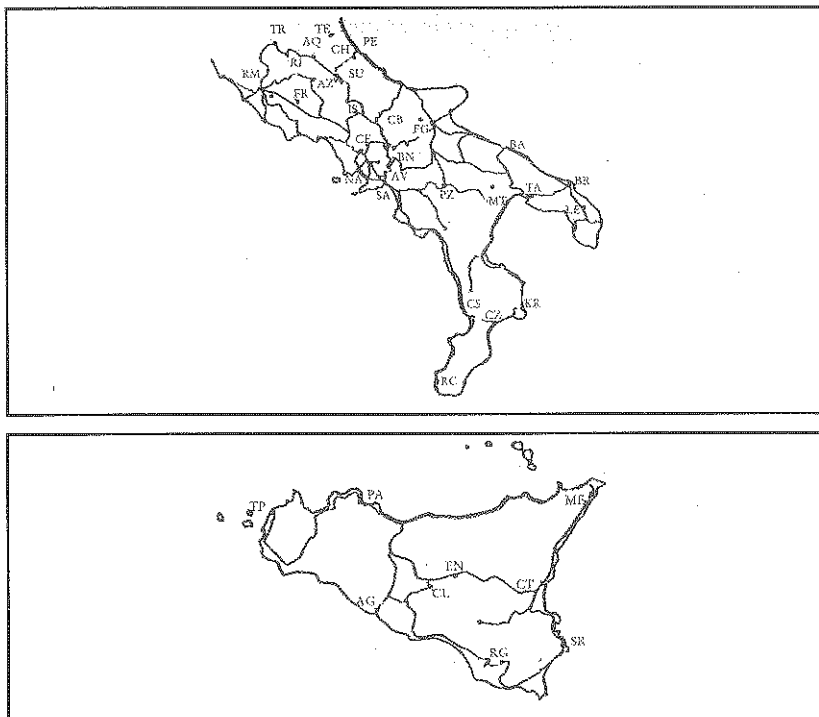
italiana, poiché esse precedettero la nascita del settore siderurgico e metalmeccanico, che pertanto non poté beneficiare delle ordinazioni del materiale mobile e fisso, la cui domanda sarebbe stata interamente soddisfatta dall'industria straniera. Secondo Stefano Fenoaltea le strade ferrate avrebbero avuto inoltre una scarsa incidenza sul livello degli scambi e dell'ampliamento del mercato, per l'incompletezza e i ritardi nella costruzione della rete nonché per il prevalere di obiettivi politici e militari, della preoccupazione di «cucire lo stivale» (repressione del brigantaggio e delle rivolte filoborboniche). Con riferimento al dualismo originario dell'economia italiana, anche Luciano Cafagna ha insistito sull'esiguità degli interscambi tra Nord e Sud della penisola per sostenere la non complementarità delle due sezioni territoriali del paese e l'autonomia dello sviluppo industriale settentrionale dal mercato meridionale³.

³ R. Romeo, *Risorgimento e capitalismo*, Bari 1966; A. Gerschenkron, *Il problema storico dell'arretratezza economica*, Torino 1966, pp. 71-114; S. Fenoaltea, *Le ferrovie e lo sviluppo industriale italiano 1861-1913*, in *Lo sviluppo economico italiano 1861-1940*, a cura di G. Toniolo, Roma-Bari 1973, pp. 157-86; L. Cafagna, *Intorno alle origini del dualismo economico italiano*, in *Aa.Vv., Problemi storici dell'industrializzazione e dello sviluppo*, Urbino 1966.

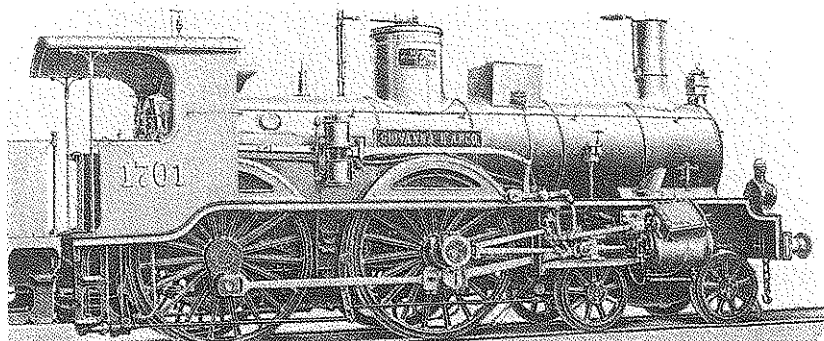
Una tale interpretazione «riduzionista» sembra trovare largo riscontro nella letteratura meridionalistica a cavallo tra Ottocento e Novecento, nel solco di quella polemica antistatale che così a lungo ha condizionato il giudizio degli storici. Completamente isolata restò la posizione di Giustino Fortunato, che nel 1897, ripercorrendo le vicende della ferrovia dell'Ofanto, non aveva esitato a denunciare i torti e le inefficienze dello Stato, ma aveva anche esaltato il ruolo trainante delle strade ferrate nell'eliminazione dei residui feudali e nella civilizzazione del Mezzogiorno. Il coro degli intellettuali liberisti fu unanime nella condanna senza appello della politica statale dopo l'Unità. Per De Viti De Marco la «depressione ferroviaria» del Sud s'inquadrava nella sventurata scelta protezionistica del 1887, che aveva accentuato gli squilibri territoriali del paese; le convenzioni stipulate nel 1885 si erano rivelate un grosso regalo alle società (la Mediterranea, le Meridionali, le Ferrovie sicule), garantendo loro condizioni di monopolio e tariffe discriminatorie a danno delle regioni meridionali. Sulla stessa lunghezza d'onda si esprimeva Gaetano Salvemini nel 1898: «La rete ferroviaria, costruita a spese di tutti, si è sviluppata magnificamente nell'Italia settentrionale; al Mezzogiorno, ogni volta che si è concesso un tronco, la concessione è stata fatta sempre di malavoglia ed ha avuto l'aria di un'elemosina». In siffatta impostazione (amplificata da una pubblicistica coeva di taglio recriminatorio e vittimistico) tornava a prevalere la tesi di un Mezzogiorno ridotto a passivo «mercato coloniale» del Nord, che Nitti aveva divulgato nel suo pamphlet *Il Bilancio dello Stato italiano*: qui lo statista lucano calcolava che dal 1861 al 1898 erano stati spesi 2700 milioni di lire per le ferrovie del Centro-nord contro 1300 destinati al Sud, addossando allo Stato la responsabilità principale di avere allargato il divario tra le due Italie⁴.

La storiografia più recente sta però demistificando la carica ideologica della *querelle* meridionalistica e ha ribaltato l'interpretazione «stagnazionista» delle ferrovie italiane. Proprio in Nitti, per esempio, la polemica antistatale conduce a una forzatura ambigua dei dati statistici: volendo dimostrare a tutti i costi i torti subiti dal Mezzogiorno, egli, da un lato, cumula nei 2700 milioni le spese per le costruzioni e quelle per il riscatto della Società Alta Italia e delle Ferrovie romane, dall'altro, non mette nel conto le sovvenzioni chilometriche e i contributi di esercizio elargiti alla Società delle Strade ferrate meridionali. Il calcolo così corretto modifica sostanzialmente il giudizio di merito:

⁴ Per una sintesi del dibattito fra i meridionalisti cfr. E. A. Papa, *Classe politica e intervento pubblico. La nazionalizzazione delle ferrovie*, Napoli 1979, pp. 76 sgg.



37. Rete ferroviaria dell'Italia meridionale e della Sicilia nel 1905.



38. Locomotiva della Società delle Ferrovie Mediterranee esposta all'Esposizione di Parigi del 1889.

dal 1861 al 1900 lo Stato italiano risulta avere speso, in proporzione alla superficie, circa il 30 per cento in più per le ferrovie del Sud. Sempre in rapporto alla superficie, alla fine del XIX secolo l'estensione della rete in Campania era inferiore soltanto a quella della Liguria e della Lombardia, lo sviluppo delle linee pugliesi e siciliane era equivalente a quello del Veneto e dell'Emilia, addirittura maggiore rispetto alla Toscana; la situazione di svantaggio non era invece superata in Calabria, mentre restavano ancora emarginate nettamente Basilicata e Sardegna. La distribuzione delle costruzioni ferroviarie nelle tre grandi ripartizioni geografiche dal 1859 al 1899 e le tavole sul progressivo riempimento della «maglia» infrastrutturale consentono di rettificare il tiro rispetto agli stereotipi del «piagnonismo» meridionale. Anche uno storico economico attento come Fenoaltea ha rivisto recentemente il suo precedente giudizio, negando peraltro qualunque fondamento empirico alla tesi di Gershenkron. Dopo la fase iniziale di impianto e di sviluppo longitudinale della rete ferroviaria nel primo ventennio dopo l'Unità – afferma lo studioso – non si sarebbe sprecata alcuna occasione per l'industria italiana, poiché nel complesso il settore avrebbe mantenuto fino alla «grande guerra» una domanda elevata per gli investimenti intensivi destinati al miglioramento del materiale mobile (locomotive, vagoni e carrozze passeggeri, carri frigoriferi), al raddoppio dei binari e alle opere di manutenzione; in particolare, dopo una fase di rallentamento giustificata dalla crisi economica del 1888-1894, le costruzioni ferrotramviarie sarebbero riprese con lo stesso slancio degli anni ottanta, unificando realmente il mercato nazionale e dando vita a un sistema di trasporti «maturo», grazie ai collegamenti marittimi (nel 1899 si inaugura il servizio di ferry-boat sullo stretto di Messina) e alle connessioni con la rete stradale. Rispetto a Romeo, che aveva sottolineato lo sforzo della Destra storica per realizzare il collegamento longitudinale delle comunicazioni ferroviarie, i più recenti contributi di Fenoaltea e di Pescosolido hanno il merito di spostare l'attenzione sulla politica di intervento della Sinistra che, al di là di alcuni evidenti sprechi clientelari, a partire dagli anni ottanta puntò decisamente sull'espansione delle ferrovie secondarie e sui collegamenti trasversali infrappenninici, per unire i tanti mercati locali e mettere in funzione un sistema intermodale di trasposti (strade-ferrovie-navi) esteso in tutta la penisola⁵. Questione ferroviaria e questione meridio-

⁵S. Fenoaltea, *Le costruzioni ferroviarie in Italia 1861-1913*, in «Rivista di storia economica», 1984, pp. 79 sgg. Il tema è ripreso da G. Pescosolido, *Arretratezza e sviluppo*, in *Storia d'Italia*, II, *Il nuovo Stato e la società civile*, Bari-Roma 1995, pp. 272-80.

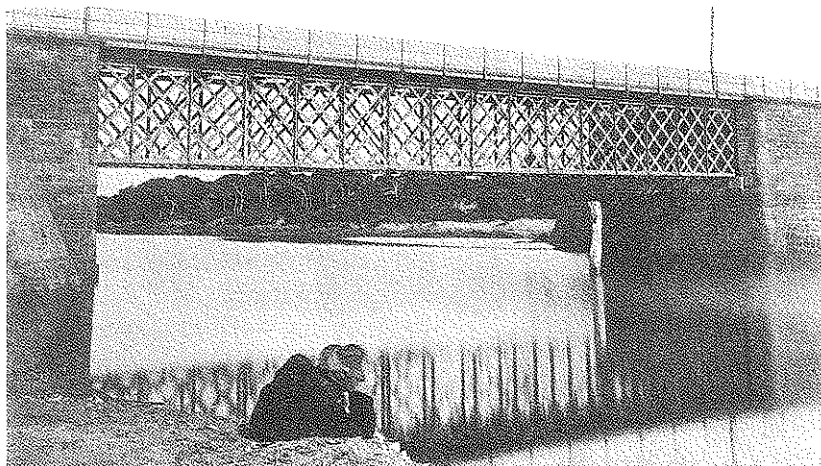
nale, dunque, non confluiscono nell'identica matrice dell'arretratezza e del sottosviluppo, ma danno un volto nuovo e spessore di significato all'unificazione capitalistica del mercato nazionale.

3. Città e campagne.

Almeno tre impulsi principali indotti dal processo di unificazione contribuirono a rompere l'isolamento geografico e a infittire la maglia urbana del Mezzogiorno: le nuove strutture periferiche dell'amministrazione pubblica, la costruzione di un sistema intermodale di trasporti e di vie di comunicazione terrestri e marittime, i trattati commerciali per inserire l'economia italiana nei circuiti del mercato internazionale. Gli effetti combinati e le interdipendenze tra questi fattori

Tabella 1. Costruzione delle ferrovie per ripartizioni geografiche. Italia 1859-99.

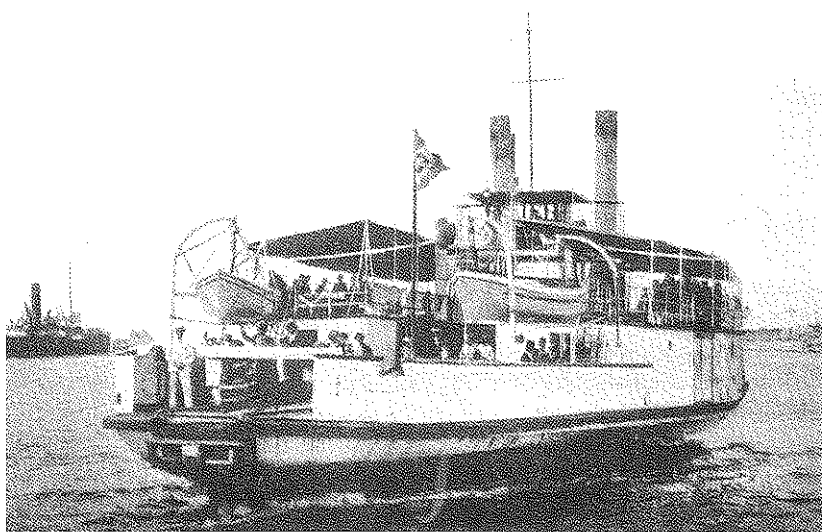
<i>Italia</i>	1859	1880	1899
Nord	1106	3272	5113
Centro	504	2664	4085
Sud	126	2966	6348
<i>Totale (km)</i>	1736	8902	15 546



39. Ponte della ferrovia Taranto-Reggio in prossimità di Sibari, fotografia di fine Ottocento.

propulsivi dopo secoli di stagnazione e di immobilismo modificarono precocemente quadri ambientali e gerarchie spaziali.

L'assetto amministrativo fissato nel 1865, mediante la scelta e la dislocazione dei capoluoghi (provinciali, circondariali, mandamentali), delle circoscrizioni militari e giudiziarie, delle sedi d'istruzione media e superiore, delle ripartizioni fiscali e sanitarie, promosse numerosi centri meridionali a funzioni mediane di irradiazione degli apparati burocratici, creando *ex novo* un'orditura più articolata di «cittadelle degli uffici», nelle quali il tradizionale *status* di «paesi contadini» si complica ora con la dilatazione del sistema terziario. Scuole e ospedali, carceri e caserme, tribunali e uffici finanziari addensano ruoli amministrativi inediti ed elevano al rango di «città di servizi» molti comuni, così da selezionare una prima rudimentale gerarchia urbana del Mezzogiorno contemporaneo. Non a caso, l'espansione delle funzioni terziarie coincide con l'incremento demografico sostenuto da saldi migratori attivi e con le prime politiche di «risanamento» edilizio e igienico-sanitario sollecitate dalla convenienza delle speculazioni immobiliari e dalla logica del «decoro» municipale: le piccole città (Benevento, Potenza, Catanzaro, Acireale, Modica ecc.) nel decennio 1870-80 si arredano di vil-



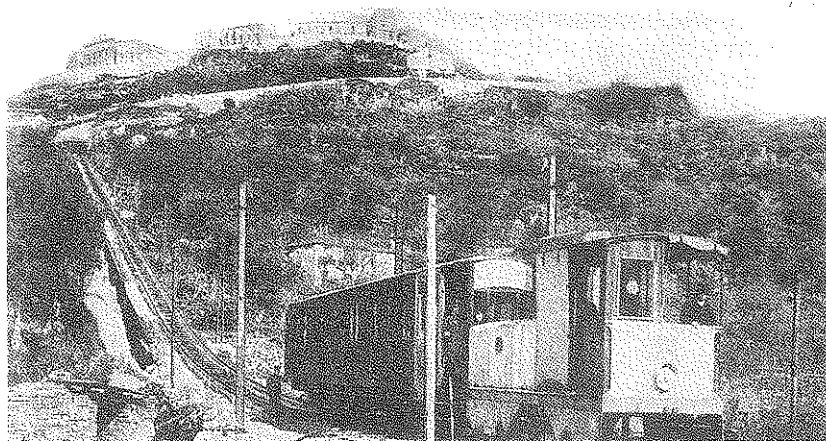
40. Motonave «Cariddi», con la gemella «Scilla» in servizio dal 1905 tra Reggio e Messina.

le e teatri comunali per omologarsi al rango delle città maggiori, anche a costo di far saltare i precari equilibri della finanza locale¹.

La seconda forzatura della trama urbana è connessa all'impianto delle ferrovie, i cui perni principali di traffico non sempre coincidono con quelli del sistema amministrativo, ma privilegiano piuttosto l'asse longitudinale del perimetro costiero, così da stimolare nuove sinergie economiche dei centri marittimi. L'asse porto-ferrovia già all'inizio degli anni ottanta funge da volano per città medie come Bari, Salerno, Catania, Trapani, le cui antiche vocazioni marinare si alimentano ora di più intensi circuiti di scambio e di intermediazione commerciale, nella misura in cui le linee ferroviarie allargano in cerchi concentrici il loro raggio d'influenza economica, rompendo l'isolamento dei mercati locali interni e moltiplicando le relazioni fra città e campagna. Soprattutto Bari e Catania diventano i fulcri direzionali di sistemi mercantili integrati: la prima, convogliando lungo la rete adriatica sui mercati settentrionali i prodotti dell'agricoltura specializzata, la seconda, attraendo nei magazzini portuali e nella cintura degli stabilimenti chimici gran parte del minerale solfifero delle province di Caltanissetta e Agrigento. Nonostante l'onerosità delle costruzioni ferroviarie per gli ostacoli tecnici frapposti dalla struttura idrogeologica del territorio e per le strozzature di un sistema stradale arretrato, il treno come archetipo del movimento e della «modernità» spezza in molti punti la staticità dei quadri ambientali, innescando flussi demografici di scivolamento dal monte al piano, dalle zone interne a quelle costiere. La lunga dorsale appenninica del Mezzogiorno continentale (la «montagna nuda» di Giustino Fortunato), dove la persistenza degli insediamenti abitativi montani era giustificata sino all'età moderna dalla necessità di difendersi dalle invasioni piratesche e dalla malaria, sulla spinta indotta dalle ferrovie costiere comincia a espellere uomini e culture primitive, mentre le più facili comunicazioni sollecitano le opere di bonifica, il prosciugamento delle terre paludose, il recupero produttivo delle strisce pianeggianti solcate dalla ferrovia.

Così in Calabria, in particolare sulla costa ionica, dove la ferrovia era stata costruita prima che sul versante tirrenico. Le «marine», come sdoppiamenti dei vecchi centri arroccati sulla cimosa appenninica, nel-

¹ Cfr. il classico studio di G. Galasso, *Lo sviluppo demografico del Mezzogiorno prima e dopo l'Unità*, in Id., *Mezzogiorno medievale e moderno*, Torino 1965, pp. 303-441. Cfr. pure L. Gambi, *Il reticolo urbano in Italia nei primi vent'anni dopo l'unificazione*, in «Quaderni storici», 1974, 27, pp. 735-60; L. Bortolotti, *Viabilità e sistemi infrastrutturali*, in *Storia d'Italia Einaudi, Annali*, 8, *Insediamenti e territorio*, a cura di C. De Seta, Torino 1985, pp. 285-366.



41. «Automotofunicolare» di Catanzaro, costruita per collegare direttamente la città con la stazione ferroviaria situata nel fondovalle, fotografia di inizio Novecento. Rimasta inattiva per decenni, di recente la funicolare è stata ripristinata.

l'ultimo trentennio dell'Ottocento indicavano un nuovo e profondo processo di mobilità infraregionale dall'interno verso le pianure costiere. Al censimento del 1911 in Calabria questi centri erano già 41 nei due versanti; su quello ionico, la marina di Gerace, che nel 1871 registrava appena 498 abitanti, nel 1911 ne contava 6306, mentre il centro urbano restava stazionario, con circa 4000 residenti; nello stesso intervallo intercensuario la marina di Siderno passava da 2448 a 7662 abitanti, cioè il doppio del vecchio paese all'interno. Né diverse appaiono sull'area tirrenica le vicende di Amantea, Paola e di altri comuni costieri, le cui stazioni ferroviarie e i magazzini di derrate agricole attiravano uomini e merci².

Con uguale dinamismo il fenomeno si ripete nella Sicilia orientale, dove la ferrovia litoranea da Messina a Catania drena la popolazione dal monte al piano, dando origine a un fitto reticolo di «marine»: fenomeni di gemmazione e di proliferazione urbanistica, dunque, saldano in questo versante dell'isola i nuovi paesi contigui in un'unica teoria di insediamenti agricolo-commerciali sgranati lungo le direttrici delle strade ferrate. I cosiddetti *villages-rues* della costa orientale avevano registrato un certo dinamismo demografico e mercantile già a cavallo tra XVIII e XIX secolo, in coincidenza con le trasformazioni in-

² Bevilacqua, *Uomini, terre, economie cit.*, pp. 146-9. Cfr. anche L. Gambi, *La Calabria*, Torino 1978².

tensive e con il commercio di cabotaggio. Lo scenario però muta radicalmente di segno sin dal 1867 con l'apertura al traffico della linea ferroviaria Messina-Catania, che funge da vero e proprio volano dell'esportazione agrumicola. La maggiore rapidità e sicurezza di comunicazioni, l'interconnessione tra strade, ferrovie e trasporti marittimi, la riduzione dei noli, costituiscono incentivi efficaci alla «rivoluzione agraria» della costa orientale, che si specializza nella coltura del limone, soprattutto nella coltivazione forzata dei «verdelli» capaci di spuntare i prezzi più alti sul mercato internazionale. Come conseguenza di tale intensificazione produttiva, accanto ai «verdelli» si registra un forte aumento del frutto di scarto, che viene destinato all'industria dei derivati (essenze, citrato di calcio, acido citrico).

Le ricerche di Salvatore Lupo hanno ricostruito strutture, mercati e mito della ricchezza «agrumaria». I giardini smentiscono la pretesa di cotomia tra città e campagna: essi si qualificano essenzialmente come paesaggio suburbano, attorno alle fasce censite che fanno da corona ai centri costieri. L'interscambio mercantile tra contado e paese è intensificato dalla miriade di attività artigianali e commerciali che proliferano a ridosso della coltura agrumaria: fabbriche diessenze di citrato, ditte per la costruzione di cassette d'imballaggio, stabilimenti di concimi chimici, agenzie di esportazione, magazzini presso i porti e le stazioni ferroviarie costituiscono un vasto reticolo di servizi a ridosso di una campagna ormai urbanizzata. Nell'*agrotown* agrumaria vivono i braccianti e gli operai specializzati nell'innesto, nella potatura, nell'irrigazione, anche se al tempo del raccolto si mobilitarono correnti stagionali di manodopera dalle zone montuose interne verso la marina.

Nella costa ionica siciliana, caratterizzata da una precedente tradizione di pluriattività, i magazzini dei derivati prendono il nome di «filatoi», a suggerire la forte continuità di funzioni e di impianti tra le colture serica e agrumaria. La strada litoranea si trasforma così in una sequenza di abitati lunga e stretta, senza soluzione di continuità, mentre il paesaggio nell'ultimo ventennio del XIX secolo viene assumendo la sua tipica struttura per fasce colturali omogenee: agrumeti sulle strisce pianeggianti della marina, vigneti sull'area pedemontana, frutta e ortaggi in relazione alle disponibilità idriche del sottosuolo e alla fertilità delle lave etnee³.

La specializzazione agro-industriale s'inserisce nel più ampio contesto definito dalla sfida tra Messina e Catania per l'egemonia com-

³ S. Lupo, *Il giardino degli aranci. Il mondo degli agrumi nella storia del Mezzogiorno*, Venezia 1990; G. Barone, *Egemonie urbane e potere locale (1882-1913)*, in *Storia d'Italia. Le regioni italiane dall'unità ad oggi. La Sicilia*, a cura di M. Aymard e G. Giarrizzo, Torino 1987, pp. 191-370.

merciale sul versante orientale dell'isola. Le rispettive borghesie urbane si erano fronteggiate duramente sulla controversa questione delle tariffe ferroviarie. Nel 1872 i gruppi dirigenti messinesi avevano ottenuto un ribasso del 50 per cento delle tasse ferroviarie verso il porto peloritano, oltre a noli marittimi agevolati per il transito delle merci sullo stretto. La ripresa dei lavori portuali e la costruzione dei magazzini generali, la presenza di numerose ditte commerciali nazionali ed estere (come la Sanderson e la Baller, attive nel settore dei derivati agrumari), la maggiore concentrazione di capitali e di istituti di credito assicuravano un notevole vantaggio ai ceti mercantili messinesi, che del resto sin dal 1873 stavano progettando una nuova linea ferroviaria da Giardini a Leonforte per allargare verso l'interno l'area di gravitazione economica. Catania tuttavia non era rimasta inerte, e le manifestazioni popolari promosse dal marchese di San Giuliano nel 1871 testimoniano quanta importanza la borghesia etnea attribuisse alle infrastrutture ferroviarie e marittime. La competizione con Messina, ma anche la concorrenza con il vicino scalo di Riposto che aveva monopolizzato il commercio vitivinicolo, innescarono le spinte propulsive per la realizzazione di alcuni collegamenti ferroviari verso i bacini solfiferi e di una linea secondaria come la Circumetnea, volta a bruciare sul tempo le iniziative dei rivali. Costruita dall'imprenditore inglese Robert Trehwella con il contributo finanziario del comune e della provincia di Catania, la Circumetnea sarebbe entrata in esercizio nel 1895 con un tracciato di 120 chilometri che circondando il vulcano penetrava verso l'interno per poi dirigersi verso la zona litoranea, in modo da indirizzare sul porto etneo l'intenso traffico di legname, vini ed ortofrutta⁴.

La risposta delle élites catanesi fu comunque efficace, se agli inizi del XX secolo tutto il litorale cominciava a gravitare verso il polo urbano etneo, che nello stesso tempo era riuscito a concentrare negli attrezzati stabilimenti chimici gran parte dello zolfo estratto dalle miniere nissene. Il terribile sisma calabro-siculo del 1908 accelerò la decadenza mercantile di Messina e l'instaurarsi della definitiva supremazia di Catania.

Sul ruolo delle esportazioni agricole, incrementate dai favorevoli trattati di commercio nei primi decenni dopo l'Unità, l'ampia letteratura storica disponibile consente di evitare considerazioni note. Semmai, è opportuno sottolineare come le trasformazioni fondiari del vigneto, dell'oliveto, dell'agrumicoltura non solo ridisegnano i

⁴ G. Canciullo, *Gruppi finanziari e progetti ferroviari nella Sicilia postunitaria*, in «Studi Storici», 1986, 2, pp. 397-420.

contorni del paesaggio agrario ma ridefiniscono anche il rapporto tra città e campagna, poiché sia i paesi pugliesi dell'olivo e del vino sia quelli siciliani del vino e degli agrumi assumono gradualmente una struttura sociale più complessa, qualificandosi come centri di trasformazione dei prodotti e di organizzazione commerciale al servizio della campagna «ricca». La città meridionale non è soltanto agglomerato passivo rispetto alla campagna arretrata, nella misura in cui il processo di gerarchizzazione funzionale nel corso del secolo dà forma e sostanza a nuove egemonie areali, a forti polarità economiche. I paesi dell'olio, del vino e degli agrumi, i centri minerari solfiferi, le stesse *agrotowns* cerealicole che si specializzano alla fine del secolo nella produzione del grano duro così richiesto dall'industria molitoria nazionale, si organizzano come *locus of control* delle trasformazioni fondiari, con esiti differenziati in sintonia con le fasi alterne della domanda mondiale. Non si tratta, dunque, di riproporre definizioni stereotipate, ma di verificare con ricerche analitiche tempi e modalità dello specifico rapporto che si è instaurato nel Mezzogiorno fra città e campagna, senza complessi d'inferiorità rispetto a presunti modelli unilineari che tendono a divaricare l'intreccio tra sviluppo e arretratezza e ad artificiose distinzioni tra modernizzazione «attiva» (il Nord) e «passiva» (il Sud)⁵.

Si torni a considerare, ad esempio, quanto sia stato irto di ostacoli tecnici e naturali il bonificamento idraulico e agrario di un territorio senza grandi pianure, con sistemi montuosi disboscati e franosi: soltanto i progressi dell'ingegneria civile e dell'industria idroelettrica resero possibile la scommessa della tecnocrazia nittiana e socialriformista agli inizi del secolo XX per aggredire il degrado ambientale e modificare l'habitat di interi comprensori. Oppure si pensi all'abusato pregiudizio circa la mancanza di saperi agronomici e al divario Nord-Sud sul piano delle tecniche agrarie, che finalmente viene smentito dai recenti studi sulla diffusione delle istituzioni agrarie (comizi agrari, cattedre ambulanti di agricoltura, consorzi e cooperative, casse rurali e affittanze collettive) e sul ruolo propulsivo di prestigiose strutture di ricerca e sperimentazione come l'Istituto di Portici⁶.

⁵ L. Cafagna, *Modernizzazione attiva e modernizzazione passiva*, in «Meridiana», gennaio 1988, 2, pp. 229-40; T. Mason, *Moderno, modernità, modernizzazione: un montaggio*, in «Movimento operaio e socialista», 1987, pp. 45 sgg.; P. Pezzino, *Quale modernizzazione per il Mezzogiorno?*, in «Società e storia», 1987, pp. 645 sgg.; R. Lembo, *Il Mezzogiorno tra storia e antropologia*, in «Studi storici», 1988, pp. 1058 sgg.

⁶ P. Bevilacqua - M. Rossi Doria, *Le bonifiche in Italia dal '700 ad oggi*, Bari-Roma 1984. Per il quadro preunitario si veda pure dello stesso P. Bevilacqua, *Acque e bonifiche nella pri-*

Nelle città grandi e medie, classi dirigenti mercantili dopo l'Unità rilanciano la sfida per dominare l'infelicità degli spazi rurali nel Mezzogiorno; gli esiti non sono scontati, e anzi spesso risultano destinati all'insuccesso o a vittorie parziali sul lungo periodo; nel complesso, tuttavia, città e campagne non restano monadi incomunicabili, ma realtà economico-sociali gradualmente attratte a reciproche interdipendenze. La nuova gerarchizzazione amministrativa dei centri, le migrazioni interne dalla montagna alle piane costiere, la concentrazione demografica nei poli d'intersezione delle comunicazioni stradali e ferroviarie contribuiscono a selezionare, nella seconda metà del secolo XIX, una struttura policentrica di città mercantili e terziarie che controllano e organizzano i flussi produttivi della campagna «trasformata».

In definitiva, il rapporto tra città e campagna non sembra presentare quei caratteri di staticità descritti dalla letteratura meridionalistica. Dopo l'Unità, la crescente gerarchizzazione del territorio esalta le funzioni di leadership economica e politica di numerose «capitali minori» che diventano il motore delle trasformazioni fondiarie e il punto di integrazione del circuito urbano-rurale.

4. Le strade dello zolfo.

L'azione dello Stato per la costruzione delle infrastrutture modificò in profondità gerarchie spaziali e circuiti mercantili di un tipico «monopolio naturale» della Sicilia, quello dello zolfo. L'utilizzazione industriale del giallo metalloide si era avviata a cavallo tra XVIII e XIX secolo con la produzione di acido solforico da parte delle fabbriche inglesi e francesi, ma a rilanciare stabilmente la domanda internazionale alla metà dell'ottocento erano stati soprattutto i nuovi impieghi dello zolfo in agricoltura. La diffusione in Europa dell'*oidium*, parassita crittogamico che aveva cominciato a devastare i vigneti francesi e spagnoli, fu combattuta efficacemente trattando i tralci ammalati con zolfo macinato o sublimato.

Il metodo della solforazione delle viti, applicato come rimedio curativo e preventivo nelle regioni vitivinicole, riportò in alto i livelli dei prezzi e della produzione. Nel decennio 1850-60 l'esportazione au-

ma metà dell'Ottocento, in Aa.Vv., *Il Mezzogiorno preunitario. Economia, società, istituzioni*, a cura di A. Massafra, Bari 1988, pp. 337-59. Inoltre cfr. L. Musella, *La modernizzazione tecnica del Mezzogiorno rurale e l'azione del ministero d'Agricoltura*, in «Studi storici», 1988, pp. 206-30; Id., *La Scuola di agricoltura di Portici e l'opera di Oreste Bordiga*, in «Atti dell'Accademia di scienze morali e politiche di Napoli», vol. XCIX, 1988, pp. 133-68.

mentò da 80 000 a 144 000 tonnellate, e il valore medio per tonnellata passò da 70 a 120 lire; dal 1860 al 1875 la quantità di minerale esportata raggiunse le 222 000 tonnellate con prezzi stabilmente remunerativi. La congiuntura favorevole mutava gradualmente le direttrici del commercio solfifero, poiché al ruolo declinante di Francia e Inghilterra come paesi importatori si andavano sostituendo i flussi crescenti di export in Germania e negli Stati Uniti¹.

All'ampliamento dei mercati di sbocco, tuttavia, corrispondeva nell'isola l'assoluta carenza di vie di comunicazione marittime e terrestri che rendessero più celeri e meno costosi i trasporti del minerale. Non a caso, le prime solfate a essere sfruttate erano state quelle della zona costiera sud-occidentale, vicine ai caricatori di Porto Empedocle, Siculiana, Licata, Terranova e Palma dove lo zolfo veniva trasportato a schiena di muli e di asini per essere imbarcato alla rinfusa sui velieri, dopo faticosi trasbordi sulle barche d'alaggio che costringevano marinai e facchini a immergersi fino alla cintola anche nella stagione invernale; la deficiente attrezzatura portuale era aggravata dalla rarefazione degli animali da soma durante la stagione estiva dei lavori agricoli, tanto da spingere alcuni gabelloti a tentare, senza successo, di sostituire gli asini con cammelli importati dall'Africa. Le poche carrozzabili costruite dal governo borbonico negli anni trenta realizzarono il collegamento del bacino minerario di Lercara con il porto di Palermo e migliorarono solo in alcuni tratti la viabilità della Sicilia interna, cosicché per tutta la prima metà del secolo le solfate della provincia di Girgenti poterono usufruire di una notevole rendita di posizione per la loro vicinanza al mare rispetto a quelle di Caltanissetta.

L'incidenza dei costi di trasporto costituiva perciò uno degli elementi più importanti per determinare la misura dello staglio dovuto dai gabelloti ai proprietari, e mentre lo zolfo continuava a camminare attraverso il dissestato reticolo di carrarecce impervie e trazzere regie, attorno ai diritti di «abbasso» proliferava lungo i percorsi fino alla marina un ceto parassitario di sensali, magazzinieri e sborsanti, mediatori, tra produzione e commercio. Sulle dissestate strade dello zolfo si consumò l'epopea del carretto siciliano, capace di caricare da 6 a 8 quintali con un solo animale da tiro. I più intraprendenti fra i carrettieri, anzi, riuscirono a monopolizzare in molti paesi del nisseno il trasporto dall'interno alla costa, eliminando con la violenza la concorrenza e regolando la pratica diffusa del contrabbando.

¹F. Squarzina, *Produzione e commercio dello zolfo in Sicilia nel secolo XIX*, Torino 1963; M. Colonna, *L'industria zolfifera siciliana. Origini, sviluppo, declino*, Università degli Studi, Catania 1971.

Alla vigilia dell'Unità proprietari ed esercenti di miniere avevano perciò cominciato a premere sul governo borbonico perché finanziasse un piano di costruzioni ferroviarie. Nel 1859 l'imprenditore palermitano Gaspare Cipri aveva fondato il giornale «Le ferrovie sicule», avviando trattative con capitalisti belgi e olandesi per costituire una compagnia che mettesse in esercizio le linee da Palermo a Bagheria e da Licata a Caltanissetta; contemporaneamente l'Istituto di incoraggiamento di agricoltura, arti e mestieri di Palermo bandiva un concorso a premi per uno studio di massima della rete ferroviaria, che fruttò come risultato una monografia di Francesco Maggiore Perni basata sul concetto di dare priorità alla linea Palermo-Girgenti con diramazioni su Caltanissetta e Licata. I contrasti politici esplosi a proposito della convenzione stipulata con la società Adami-Lemmi durante la dittatura garibaldina, le difficoltà finanziarie incontrate dalla compagnia Vittorio Emanuele e gli ostacoli tecnici frapposti dal dissesto idrogeologico del territorio ritardarono però di un decennio la costruzione delle ferrovie dello zolfo. Soltanto nel 1869 poté essere completato il tratto Palermo-Lercara, e l'anno dopo s'inaugurava il tronco Catania-Raddusa-Leonforte, realizzando così il collegamento porto-ferrovia per due fra i maggiori bacini minerari dell'isola. Con il nuovo mezzo di trasporto il costo di una tonnellata di zolfo si ridusse da 25 a 15 lire da Lercara a Palermo e da 33 a 20 lire dai centri interni della provincia etnea allo scalo di Catania; quando l'imprenditore inglese ed esercente di miniere Robert Trehwella costruì in subappalto il tronco Leonforte-Villarosa, le zolfare di Calascibetta, Castrogiovanni, Piazza Armerina e Villarosa, che fino a quel momento avevano spedito la loro produzione verso Licata con un costo proibitivo di 50 lire a tonnellata, cominciarono a spostarsi verso Catania con costi dimezzati².

Negli anni settanta intorno al tracciato delle linee ferroviarie si accendono le rivalità tra le diverse province, soprattutto tra Palermo e Catania che si contendono l'egemonia commerciale dell'area solfifera. Le due ferrovie di penetrazione nei bacini minerari, la Palermo-Lercara-Porto Empedocle e la Catania-Leonforte-S. Caterina Xirbi, erano state completate nel 1876, ma occorreva decidere in quale località doveva innestarsi la diramazione che le mettesse in collegamento per congiungere le due principali città siciliane. A scontrarsi furono due progetti alternativi, che videro contrapporsi camere di commercio,

²F. Maggiore Perni, *Delle strade ferrate in Sicilia*, Palermo 1861. Sulle trattative avviate da Cipri cfr. F. Brancato, *Il primo progetto per la costruzione delle ferrovie in Sicilia*, in «Nuovi quaderni del Meridione», III, 1965, 11.

municipi, forze politiche e imprenditoriali: il primo prevedeva che il percorso trasversale partisse da Campofranco per raggiungere Caltanissetta attraverso Montedoro, mentre il secondo fissava l'innesto più a sud, presso il quadrivio delle Caldare, per proseguire verso Canicattì e poi risalire fino al capoluogo nisseno. La linea di Montedoro era sostenuta dai ceti mercantili e dalle deputazioni provinciali di Caltanissetta e Palermo perché avrebbe accorciato le distanze tra le due città, facendo confluire gli zolfi del vasto bacino nisseno verso il porto della capitale dell'isola; quella delle Caldare, invece, avrebbe valorizzato i centri minerari più ricchi di Aragona, Grotte, Comitini e Racalmuto, così da attrarre la produzione della provincia di Girgenti verso le raffinerie che andavano sorgendo presso il porto e la stazione ferroviaria di Catania. Antagonismi commerciali e conflitti municipalistici resero vana in un primo tempo la stessa mediazione del ministro dei Lavori pubblici, Zanardelli, recatosi nell'isola nel 1877 per dirimere i contrasti; alla fine, un faticoso compromesso accolse allo Stato l'onere finanziario per costruire sia il tronco delle Caldare, sia la variante Vallelunga-Caltanissetta (scelta in sostituzione dell'impraticabile tracciato per Montedoro), che furono inaugurate rispettivamente il 3 novembre 1880 e il 7 febbraio 1881³.

La soluzione adottata sembrava accontentare entrambi i contendenti: il completamento della rete ferroviaria contribuì ad ammodernare i sistemi di trasporto del minerale, e il volume dello zolfo spedito per ferrovia verso gli scali marittimi aumentò da 82 000 tonnellate del 1875 a 240 000 nel 1881, a 302 000 nel 1890 contro appena 45 000 avviate su strada. In realtà, le ferrovie mutarono rapidamente le gerarchie territoriali e i circuiti mercantili dello zolfo siciliano. Esse, innanzitutto, annullarono il vantaggio geografico dei bacini costieri della provincia di Girgenti consentendo la riattivazione di molte miniere dell'area nissena, già abbandonate per la troppa distanza dal mare: Riesi, Sommatino, Serradifalco, S. Cataldo e altri centri minerari interni registrarono negli anni ottanta forti incrementi produttivi, mentre viceversa comuni come Favara, Naro, Palma Montechiaro e Cinciana decadde fatalmente perché rimasero privi di diramazioni ferroviarie. In secondo luogo, vincendo i vincoli naturali della geografia, Catania divenne il centro principale di smistamento degli zolfi. Ancora nel 1870 da Porto Empedocle, Terranova e Licata partiva l'85 per cento della produzione zolfifera contro appena il 12 per cento (20 000 t) da

³G. Canciullo, *Ferrovie e commercio zolfifero*, in *Economia e società nell'area dello zolfo*, a cura di G. Barone e C. Torrisi, Caltanissetta-Roma 1989, pp. 119-64.

Catania e il 3 per cento (5000 t) da Palermo. Grazie ai trasporti ferroviari già nel 1885 giungevano nel porto etneo 133 000 tonnellate contro le 103 000 di Porto Empedocle e le 58 000 di Licata; mentre Terranova perse ogni importanza come punto di raccolta del minerale. Soprattutto Palermo uscì sconfitta dalla sfida commerciale combattuta negli anni settanta: il lento esaurimento del bacino di Lercara, il trasferimento delle case commerciali estere verso le più dinamiche città della costa ionica, la crisi finanziaria dell'impero dei Florio segnarono il declino della ex-capitale alla fine del secolo XIX⁴.

Lungo i binari della cintura ferroviaria le ricchezze minerarie della Sicilia centro-occidentale alimentavano lo sviluppo industriale commerciale della Sicilia orientale. Negli anni ottanta la lotta per l'accaparramento degli zolfi registrò un'accesa rivalità di Messina e Siracusa contro Catania. Il capoluogo peloritano impegnò un'aspra concorrenza per mezzo di sgravi fiscali e riduzioni tariffarie per deviare il traffico solfifero verso il suo porto, né furono da meno i gruppi mercantili aretusei che attraverso il collegamento diretto Siracusa-Licata speravano di attrarre verso la loro città una parte del commercio solfifero. «La rete ferroviaria di un paese si tesse male – osservava Bonfadini – quando si vogliono forzare le condizioni naturali e ledere i diritti della geografia. Ed illusione è quella di Palermo, se crede che con qualunque accorciamento di linea possa disputare a Girgenti ed a Licata gli zolfi dei bacini centrali; illusione è quella di Siracusa se crede di condurre al suo magnifico porto gli zolfi dei bacini del Salso; illusione è quella di Messina, se crede che, girando l'Etna mediante la ferrovia della valle dell'Alcantara, possa attingere alle sorgenti minerarie gli zolfi di Leonforte e Castrogiovanni e stornarli dal porto di Catania cui sono destinati»⁵. Eppure la città etnea smentiva i facili stereotipi del determinismo geografico: attorno al suo attrezzato nodo ferroviario e marittimo si erano venuti allineando depositi, magazzini di spedizione e una vasta concentrazione di raffinerie, dove si svolgevano tanto le operazioni di molitura e di confezione in «pani» del minerale quanto la vera e propria produzione industriale di acido solforico e di concimi chimici. Pionieri delle ciminiere furono gli esponenti di un'imprenditoria solo in parte indigena, spesso di origine straniera ma da tempo trapiantata in città: negli stabilimenti di Alonzo e dei Consoli Marano, dei

⁴ G. Barone, *Formazione e declino di un monopolio naturale. Per una storia sociale delle miniere di zolfo*, in Aa. Vv., *Zolfare di Sicilia*, Palermo 1989, pp. 61-116.

⁵ R. Bonfadini, *Relazione della Giunta per l'inchiesta sulle condizioni della Sicilia*, ristampata nel volume dell'Archivio centrale dello Stato, *L'inchiesta sulle condizioni sociali ed economiche della Sicilia (1875-1876)*, a cura di S. Carbone e R. Grispo, Bologna 1969, II, p. 1085.

tedeschi Fog, degli olandesi Sarauw, degli inglesi Trehwella trovavano occupazione agli inizi del Novecento quasi 2000 operai, e nel solo 1911 dalle banchine del molo si caricavano sui piroscafi 173 000 tonnellate di zolfo (pari al 40 per cento dell'esportazione totale).

La «Milano del Sud» era il risultato di una profonda alterazione delle pretese vocazioni ambientali; il paesaggio «costruito» delle ferrovie si prendeva la rivincita sul paesaggio «naturale». «Sui vagoni che filano veloci sulla strada ferrata – ricorda lo scrittore Antonio Aniante – ho visto lo zolfo grezzo arrivare dalle cave ai zolfifici catanesi, che sono fra i più grandi e attrezzati del mondo, con i loro alti e grossi camini che fumano giorno e notte, dietro la stazione centrale in riva al mare. Questo il primo spettacolo che offre Catania ai visitatori. È tutto un vasto quartiere, che vive di zolfo e nello zolfo; è la zona gialla della città, dell'oro giallo, che si, trova sparso come sabbia, come pietre, sulla strada, dinanzi le case, nei cortili, sui tetti, ai balconi e alle finestre, qua e là portate dal vento. Il lento ma penetrante fumo dello zolfo domina da incontrastato re. Ma tutta la città è all'insegna dello zolfo»⁶.

5. Uomini, merci, mercati.

Il giudizio degli storici è concorde nel rilevare la coincidenza tra la ripresa dell'economia mondiale e la seconda fase dello sviluppo industriale italiano alla fine del XIX secolo. Nel 1896 hanno termine, infatti, due cicli di medio periodo, caratterizzati dalla discesa dei prezzi e dalla crisi agraria europea, e un ciclo più breve che dal 1888 aveva avuto effetti rovinosi su tutti i settori produttivi, fino al crollo dell'intero sistema bancario. Il mutamento della congiuntura economica si verificò con un rialzo generalizzato dei prezzi e con una forte espansione del commercio internazionale, che ebbe anche il merito di trainare l'agricoltura europea più avanzata e l'industria alimentare e di trasformazione. Ai fattori esogeni si affiancò però la presenza «virtuosa» di alcuni fattori autopropulsivi interni (protezionismo, riordinamento

⁶ A. Aniante, *Figlio del sole*, Milano 1965, pp. 401-2. Sullo sviluppo del polo industriale chimico a Catania cfr. G. Dato, *Le raffinerie dello zolfo nel contesto urbano di Catania*, in Aa.Vv., *Le vie dello zolfo in Sicilia. Storia ed architettura*, Roma 1991, pp. 123-52. Per gli aspetti relativi all'occupazione e alle lotte operaie cfr. R. Spampinato, *Il movimento sindacale in una società urbana meridionale. Catania 1900-1914*, in «Archivio storico per la Sicilia orientale», 1977, fasc. III, pp. 361-419 e 1978, fasc. I, pp. 211-78. Per un profilo della storia urbana in periodo postunitario cfr. G. Giarrizzo, *Storia delle città italiane. Catania*, Bari-Roma 1986.

bancario e della finanza pubblica) che contribuirono a innescare un vero e proprio «decollo» dell'industrializzazione. Sotto il profilo territoriale, tuttavia, l'industrializzazione riguardò Piemonte, Liguria e Lombardia (il cosiddetto «triangolo industriale» del nord-ovest), sfiorando per «contiguità» alcune aree di Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, e approfondendo il divario con le regioni meridionali¹.

Ma l'aumento del gap industriale tra le due sezioni territoriali del paese non significò l'automatica esclusione dal processo di sviluppo del Mezzogiorno, che invece in quegli stessi anni fu investito da intensi processi di trasformazione, il cui impatto non fu però omogeneo, bensì a «pelle di leopardo», così da disarticolare equilibri sociali e gerarchie spaziali consolidate. Il ventennio di slancio industriale, infatti, coincise con una forte accelerazione degli investimenti fondiari e delle esportazioni agricole, e la sincronia della fase espansiva tanto nel settore primario che in quello secondario costituisce uno dei caratteri peculiari del modello italiano di crescita. In particolare, Gianni Toniolo e Patrick O'Brien hanno calcolato in 8300 milioni di lire correnti il valore della produzione agraria nel triennio 1909-11, rispetto a 5000 milioni circa durante la crisi degli anni novanta dell'Ottocento. Anche se il temporaneo balzo delle attività industriali fece abbassare dal 50 al 43 per cento la quota del settore primario sulla formazione del reddito nazionale, il saggio medio di aumento del valore aggiunto in agricoltura nel periodo 1896-1914 fu del 2 per cento annuo: un tasso mai raggiunto in precedenza e superato in seguito soltanto nel 1920-25 e nel 1951-63².

Gli studi recenti di Giovanni Federico hanno parimenti ridimensionato la tesi della strutturale arretratezza dell'agricoltura italiana, il cui principale limite costituito dall'eccessivo carico demografico sarebbe stato controbilanciato da un alto grado di mercantilizazione, simile a quelli raggiunti a cavallo tra i due secoli da Francia e Svizzera, e di poco inferiore a quello degli Stati Uniti. La prevalenza della popolazione urbana su quella rurale (l'Italia delle «cento città»), la modesta incidenza dell'autoconsumo contadino e il crescente volume de-

¹ L. Cafagna, *Dualismo e sviluppo nella storia d'Italia*, Venezia 1989. Per un'equilibrata valutazione di lungo periodo, cfr. E. Bonelli, *Il capitalismo italiano. Linee generali d'interpretazione*, in *Storia d'Italia Einaudi, Annali*, 1, *Dal feudalesimo al capitalismo*, a cura di C. Vivanti, Torino 1978, pp. 1193-255.

² P. K. O'Brien - G. Toniolo, *Sull'arretratezza dell'agricoltura italiana rispetto a quella del Regno unito al 1910*, in «Ricerche economiche», 1986, pp. 32-51. Per la serialità dei dati cfr. G. Orlando, *Progressi e difficoltà dell'agricoltura*, in *Lo sviluppo economico*, a cura di G. Fuà, Milano 1974, III, pp. 20 sgg.

gli scambi favorito dalle nuove infrastrutture viarie dilatarono i circuiti commerciali dei prodotti agricoli³.

Questo secondo carattere «originale» nella favorevole congiuntura dell'età giolittiana stimolò la netta ripresa della domanda interna e un generale processo di sostituzione delle esportazioni con il mercato nazionale finalmente unificato dalla rete stradale e ferroviaria, laddove per la prima volta l'aumento del tenore di vita consentiva a grandi masse di lavoratori di elevarsi al di sopra dei redditi di sussistenza e di accedere a migliori standard di consumi alimentari: non a caso il consumo di grano passò da 42 a 62 milioni di quintali, mentre aumentavano le richieste di leguminose, ortaggi, frutta, carne e zucchero.

Nelle regioni settentrionali si concentrò l'incremento del patrimonio zootecnico e delle colture foraggere (settore lattiero-caseario) nonché delle piante industriali (barbabietola, bozzoli), laddove le regioni meridionali si specializzavano in frutta, ortaggi, olio e vino. Il mercato interno rappresentò così lo sbocco principale per le coltivazioni arboree del Sud, che fino alla svolta protezionistica del 1887 si erano modellate ai ritmi della domanda internazionale. Il vino, ad esempio, da una produzione media di 33 milioni di ettolitri del 1896-1900 superò i 50 milioni nel 1911-14, nonostante l'esportazione verso gli imperi centrali non superasse il 3 per cento del totale. L'olio di Puglia, al di là delle sensibili variazioni stagionali, alimentò un fiorente commercio interregionale lungo la direttrice adriatica della rete ferroviaria; la produzione agrumaria raddoppiò da 5 a 10 milioni di quintali insieme alla parallela conquista dei mercati esteri (da 2 a 4 milioni di quintali), ma pure per arance e limoni il mercato interno delle grandi città diventò prevalente rispetto alla domanda esterna⁴.

Un sistema intermodale di comunicazioni veicolava ormai uomini, merci e culture da un capo all'altro della penisola, e nello stesso tempo continuava ad alimentare i rapporti con il mercato mondiale. Le prospere condizioni della finanza pubblica consentirono del resto di sborsare facilmente i 500 milioni necessari alla statizzazione delle ferrovie nel 1905-7, e di procedere all'ammodernamento del materiale mobile e al completamento delle linee trasversali, mentre le convenzioni marittimi-

³ G. Federico, *Mercantilizzazione e sviluppo economico in Italia (1860-1940)*, in «Rivista di storia economica», 1986, pp. 149-86; Id., *Contadini e mercato: tattiche di sopravvivenza*, in «Società e Storia», 1987, 38, pp. 877-913; G. Toniolo, *Storia economica dell'Italia liberale 1850-1918*, Bologna 1988, pp. 165-70.

⁴ E. Rossini - C. Vanzetti, *Storia della agricoltura italiana*, Bologna 1986, e soprattutto le iconografie sui diversi ambienti agrari raccolti in *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea*, a cura di P. Bevilacqua, 3 voll., Venezia 1989-91.

me del 1909 e i maggiori stanziamenti per le opere portuali miglioravano le connessioni reciproche tra trasporti terrestri e marittimi.

La costruzione di un moderno sistema di collegamenti ferroviari e marittimi contribuì notevolmente ad aprire nelle regioni meridionali la valvola dell'emigrazione, in particolare l'esodo transoceanico. Dal 1901 al 1914 il numero complessivo di espatri sfiorò i 9 milioni di unità, di cui circa il 60 per cento proveniva dal centro-sud; l'emigrazione definitiva nello stesso periodo si attestò intorno ai 2 milioni, per due terzi diretta nelle Americhe.

In realtà, la «rivoluzione silenziosa» degli emigranti non può essere valutata con il metro del catastrofismo sociale o del pietismo consolatorio. Come fenomeno di massa, l'emigrazione innescò un processo dialettico di spinte innovative e di resistenze alla modernizzazione che non possono passare inosservate sotto la lente dello storico. In primo luogo, essa si rivelò funzionale allo sviluppo del capitalismo italiano almeno sotto una duplice direzione: da un lato, permettendo di sanare parzialmente il deficit della bilancia dei pagamenti e di finanziare il processo di industrializzazione, in atto nel Nord-ovest del paese, attraverso il rastrellamento delle rimesse, come già evidenziato da Bonelli a proposito della crisi del 1907; dall'altro, perché il denaro «fresco» degli emigrati tonificò la domanda di beni industriali. Non meno profondi e incisivi sono i processi endogeni di mutamento. L'emigrazione riduce innanzitutto la pressione demografica e favorisce un parziale riassorbimento della disoccupazione-sottoccupazione, com'è provato dal generale rialzo dei salari agricoli. In secondo luogo, l'afflusso continuo delle rimesse (valutabile a circa 10 miliardi di lire per il periodo 1901-13, pari a un quarto delle entrate della bilancia dei pagamenti) provocava una graduale dinamizzazione del mercato fondiario, certo insufficiente a dare corpo alle illusorie speranze di «democrazia rurale», ma comunque in grado di accelerare tanto l'ascesa di una «nuova classe» di medi-piccoli coltivatori diretti quanto l'inesorabile decadenza di una piccola borghesia proprietaria retriva⁵.

Agli inizi del secolo, una copiosa letteratura militante produce molte immagini nazionali-popolari dell'emigrazione, insistendo soprattutto sul tema della disgregazione dei vincoli familiari. L'inchiesta del 1909 sulle condizioni dei contadini indicava fra le conseguenze dell'emigrazione l'allentamento dei «freni morali», la precoce emancipa-

⁵F. Bonelli, *La crisi del 1907*, Torino 1971; G. Barone, *La modernizzazione italiana dalla crisi allo sviluppo*, in *Storia d'Italia*, a cura di G. Sabbatucci e V. Vidotto, vol. III, *Liberalismo e democrazia*, Bari-Roma 1995.

zione dei figli, l'abitudine ai «due focolari» (uno al paese, l'altro all'estero), l'aumento delle separazioni matrimoniali, la crescente infedeltà coniugale delle «vedove bianche». «L'emigrazione fomenta invero gli adulteri – annotava Lorenzoni – e rende più facili le seduzioni, ma va liberando i contadini dalla più orribile forma di soggezione, quella di vendere per miseria l'onore delle loro donne». La tradizionale compattezza dell'habitat familiare era costretta a piegarsi alla logica del ciclo migratorio. Un matrimonio contratto poco prima dell'espatrio poteva rappresentare una solida promessa di ritorno, ma anche un incentivo a utilizzare la magra dote per finanziare l'imbarco. La rotazione delle partenze tra padri e figli tendeva a preservare la continuità dell'azienda agricola, ma l'esodo di manodopera maschile forzava comunque il precario reinserimento delle donne nel mercato del lavoro e sostituiva gradualmente i rapporti di mercato a quelli di parentela, spezzando il meccanismo dei legami collaterali: chi partiva veniva rimpiazzato sempre meno da un parente, mentre nelle botteghe artigiane del paese e nei fondi censiti attorno all'abitato trovavano occupazione lavoratori retribuiti con il denaro «fresco» delle rimesse⁶.

La decisione di partire e le modalità del «viaggio» non erano comunque una facile impresa, poiché gli aspiranti emigranti dovevano fare i conti con gli usurai e con gli agenti delle compagnie di navigazione. Nel 1911 Francesco Coletti sottolineava il rapporto inverso esistente tra pauperismo ed emigrazione transoceanica: solo chi disponeva di un piccolo gruzzolo o riusciva ad accedere ai circuiti del credito poteva «passare il mare», mentre le sezioni più disagate del proletariato rurale erano costrette alle più economiche migrazioni infraregionali tra interno e costa. Quando le correnti migratorie si consolidarono, allo strozzinaggio si sostituirono meccanismi istituzionali di credito (casse rurali ecc.) o forme autonome di finanziamento dell'espatrio, come il parziale accantonamento delle rimesse o la diffusione dei *prepaids* (biglietti prepagati), che esaltavano l'intreccio di relazioni solidaristiche e contrattuali. Ma una determinante azione di orientamento e di mobilitazione fu svolta soprattutto dalla rete capillare di agenzie e subagenti marittimi, di rappresentanti dei vettori e di intermediari legati alle attività portuali e alle società armatoriali, che nelle province meridionali costituirono un gruppo di pressione, reclutato per lo più tra il ceto dei «galantuomini», in grado di rompere il chiuso quadro dei rapporti so-

⁶ *Inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nelle provincie meridionali*, vol. VI, Sicilia. *Relazione del delegato tecnico Lorenzoni*, Roma 1910, t. II, pp. 688 sgg. Sull'intreccio di rapporti solidaristici e di mercato innescato dall'emigrazione cfr. l'esemplare ricerca di F. Piselli, *Parentela ed emigrazione. Mutamenti e continuità in una comunità calabrese*, Torino 1981.



42. Emigranti in attesa dell'imbarco sul molo del porto di Napoli, foto di primo Novecento.

ciali del paese rurale, dove si coagulavano le fisiocratiche proteste dei proprietari terrieri contro l'emigrazione artificialmente stimolata da sensali e affaristi. Sotto l'egida della protezione statale, garantita dalla legge del 1901 che aveva affidato il controllo degli espatri ai comitati comunali (composti da sindaco o pretore, parroco, medico condotto, dirigenti sindacali), la piccola borghesia locale sperimentava inedite forme di sfruttamento e di intermediazione, innestando sulle tradizionali pratiche usuarie nuovi prelievi finanziari sulle masse contadine, lucrando provvigioni e tangenti per l'espletamento delle pratiche relative a compravendite, passaporti, biglietti di viaggio⁷.

Piccoli banchieri e possidenti dei paesi dell'interno, come pure sensali e speculanti delle città portuali, non esitarono ad accaparrarsi questa fiorente industria del sotto-sviluppo, che restituiva autorità sociale e potere politico ai *brokers* del circuito migratorio. All'azione di scrocco di questi faccendieri si aggiungevano i calcolati ritardi nelle partenze per spillare denaro ai malcapitati, ammassati in sudicie locande controllate dalla rete mafiosa di agenti e vettori.

«Le locande pullulano di ogni sorta di malagente – osservava Giuseppe Paternostro – mestieranti, assicuratori, agenti clandestini che di-

⁷ F. Coletti, *Dell'emigrazione italiana*, in *Cinquant'anni di storia italiana*, Milano 1911, III, pp. 164-5. Cfr. pure P. Villari, *Scritti sull'emigrazione e sopra altri argomenti vari*, Bologna 1909, pp. 475 sgg. Sulla legge del 1901 cfr. la sezione documentaria raccolta nell'antologia curata da Z. Ciuffoletti e M. Degl'Innocenti, *L'emigrazione nella storia d'Italia 1868-1975*, Firenze 1978, I, pp. 341-405.

stolgono l'emigrante dal partire con il vapore per cui ha preso il biglietto, promettendogli una partenza con noli più bassi per trattenerlo più a lungo ed avere il mezzo di spolarlo per altro tempo; vi sono i rivenditori di chincaglieria; quelli che hanno lo specifico per il mal di mare; gli scrocconi e perfino i borsaioli. L'emigrante è ammalato? C'è il medico del locandiere (spesso non è che un falso medico) e l'onorario salato è diviso tra i comparì; e così il farmacista, l'orologiaio, il valigiaio, il merciaiuolo: ogni locanda ha i suoi fornitori, ogni fornitore ha il suo patto regolare col locandiere per la divisione del bottino. Vi sono i mestieranti di oculistica, la più sporca delle speculazioni sul tracoma: mettono negli occhi dell'emigrante una goccia di cocaina, si fanno dare cinque lire e si fanno chiamare professori»⁸.

Un elemento generalmente sottovalutato dalla storiografia riguarda la dinamica socioculturale dei «ritorni». Nonostante il suo carattere intercontinentale, la catena migratoria presenta un tasso elevato di instabilità temporale, tanto da costituire un modello originale di esodo, «sospeso» tra precarietà e permanenza. La percentuale dei rimpatri nel decennio 1905-14 corrisponde mediamente alla metà delle partenze, ma i dati mostrano anche brusche oscillazioni periodiche (l'impennata dei rientri per la crisi del 1907 e per i prodromi di guerra nel 1914) e una marcata divaricazione territoriale. Il turnover migratorio riguardava soprattutto i maschi adulti e si concludeva spesso con il rientro dopo i cinquant'anni. Ma nei paesi del Sud America colpisce soprattutto la stagionalità degli espatri e dei rimpatri, connessa all'inversione delle stagioni nei due emisferi, che consentiva agli emigranti di recarsi in Argentina e Brasile da ottobre a marzo per i lavori di mietitura e rientrare in Italia nel periodo di ripresa dei lavori agricoli⁹.

L'emigrazione crebbe proprio nella fase più intensa dello sviluppo italiano: quale significato si può attribuire all'evidente correlazione tra esodo migratorio ed espansione economica? Su tale correlazione influirono indubbiamente le deficienze dell'agricoltura, nel senso che il settore primario non fu in grado di offrire maggiori sbocchi occupazionali in assenza di una radicale trasformazione delle strutture fondiarie. Pare tuttavia da accogliere l'indicazione suggerita da Ercole Sorri, per il quale l'interdipendenza fra emigrazione e sviluppo economi-

⁸ G. Paternostro, *L'odissea degli emigranti. Dalle campagne al porto di Palermo*, in «La riforma marittima», 16 ottobre 1908, pp. 5-6.

⁹ J. S. Macdonald, *Il volto sconosciuto delle Little Italies: le reti sociali informali nel Mezzogiorno e nelle grandi metropoli statunitensi*, in *Gli italiani negli Stati Uniti*, Firenze 1972; A. M. Martellone, *Una little Italy nell'Atene d'America*, Napoli 1973; *La «questione» dell'emigrazione negli Stati Uniti*, a cura di A. M. Martellone, Bologna 1981; *Little Italies negli Stati Uniti fra Ottocento e Novecento*, in «Storia urbana», 1983, 16.

co, più che essere ricercata solo all'interno dello sviluppo capitalistico italiano, vada rintracciata piuttosto nei più ampi circuiti dell'economia mondiale. Numerosi indicatori attestano, infatti, che all'uscita della «grande depressione» e nella fase del decollo industriale italiano la ripresa generalizzata delle economie europee e americane finisce con il «tirare» dall'Italia l'exportazione tanto di merci quanto di forza lavoro, per di più iniettandovi i capitali delle rimesse.

I dati elaborati dallo stesso Sori dimostrano che vi è stata una relazione diretta tra flussi emigratori e flussi di esportazione in paesi come Argentina, Brasile e Stati Uniti, al punto da far crescere la quota di questi paesi sul totale delle esportazioni italiane da percentuali insignificanti a oltre il 20 per cento nel primo quindicennio del XX secolo. Affiancandosi alla rete già esistente delle Camere di commercio all'estero e dei consolati, si viene organizzando nel continente americano una struttura manageriale di case commerciali di import-export, di agenzie di vendita, di linee di navigazione libera per il trasporto di uomini e merci, che in misura rilevante promana da iniziative imprenditoriali autonome. In tal modo, attraverso i meccanismi del mercato unico mondiale delle merci e della forza lavoro, lo spopolamento delle zone interne e montuose (da dove proviene la maggior parte dell'esodo) contribuisce a fornire sollecitazioni produttive nuove alle aree urbane e costiere, da dove partono flussi crescenti di derrate agro-alimentari in grado di soddisfare la domanda delle comunità nazionali all'estero¹⁰.

6. Una legislazione «speciale».

Durante l'età giolittiana «le vie del Mezzogiorno» si arricchiscono di una legislazione «speciale» che a lungo la storiografia ha trascurato e che invece ha contribuito in modo decisivo a dotare di essenziali infrastrutture il territorio, anticipando di mezzo secolo alcune linee portanti dell'intervento straordinario. L'ispirazione di fondo e le matrici culturali di questa legislazione differenziata si rifanno alle opere e all'azione politica di Francesco Saverio Nitti come alla sua capacità di dare una risposta «nazionale» alla sfida dell'industrializzazione. Nell'evoluzione ideologica dello statista lucano uno scritto del 1901, *L'Italia all'alba del XX secolo. Discorso ai giovani*, segna il definitivo abbandono del «modello coloniale» e del liberismo agrarista ancora prevalente nel *Bilancio dello Stato* e in *Nord e Sud*, nonché il pieno riconoscimento dell'indu-

¹⁰ E. Sori, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, Bologna 1979.

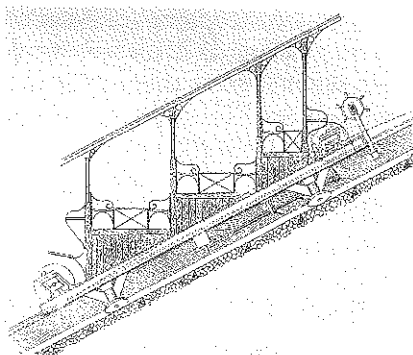
stria come «motore» dello sviluppo economico italiano e del ruolo incentivante della spesa pubblica di tipo infrastrutturale (vie di comunicazione, bonifiche e rimboschimenti, «carbone bianco») per inserire le regioni meridionali nei circuiti della modernizzazione. Nazionalizzare l'energia idroelettrica e creare un polo industriale nella più grande città del Sud diventeranno gli obiettivi principali di Nitti, la cui monografia su *Napoli e la questione meridionale* nel 1903 sarebbe servita a liberare il campo da quelle che egli stesso definiva «illusioni pericolose»: Napoli grande albergo, grande museo, porto d'Oriente, gli sembravano «frasi insensate» e perdita di tempo rispetto alla questione cruciale dell'industrializzazione della città partenopea, per la quale lo Stato avrebbe dovuto predisporre una legislazione centrata soprattutto sull'utilizzo dell'energia elettrica dalle acque del Volturno¹.

La legge 31 luglio 1904, predisposta dallo stesso Nitti, prevedeva un complesso meccanismo di agevolazioni fiscali, opere pubbliche e commesse statali, allo scopo di incentivare le iniziative capitalistiche locali e soprattutto gli investimenti dell'industria settentrionale. Gli obiettivi principali riguardavano: la realizzazione con fondi statali di infrastrutture civili (ampliamento del porto e quartiere industriale, trasporti, scuole); esenzioni fiscali per l'impianto di nuovi stabilimenti industriali e per la ristrutturazione di fabbriche esistenti; riserva per le officine meccaniche napoletane di una quota del materiale rotabile ordinato dalle Ferrovie dello Stato; diminuzione del dazio-consumo comunale; concessione esclusiva a una speciale azienda municipalizzata delle acque del Volturno per la fornitura di energia elettrica a prezzo di costo; infine, riserva a favore delle industrie metallurgiche napoletane di 200 000 tonnellate annue del minerale ferroso estratto dalle miniere elbane. La legge fallì sul nodo cruciale della pubblicizzazione delle fonti d'energia, poiché la Società generale per l'illuminazione e la Società napoletana per le imprese elettriche si opposero con successo al disegno nittiano di costituire un ente autonomo per l'utilizzazione idroelettrica del Volturno e del Tusciano. Fu merito di quella legge, tuttavia, la creazione del grande stabilimento siderurgico a ciclo completo dell'Ilva; sul medio periodo, inoltre, si registrò un incremento delle iniziative e dell'occupazione industriale nell'hinterland partenopeo, che mise fine alla crisi economica dei due decenni precedenti, dotando la città di un'armatura indu-

¹Per una ricostruzione complessiva delle tesi nittiane cfr. F. Barbagallo, *Francesco S. Nitti*, Torino 1984. Per una rassegna degli studi recenti cfr. M. Matard, *Quelques tendances de l'histoire économique et sociale, du Mezzogiorno contemporain*, in «Sud», 1, 1991, pp. 41-70. Cfr. anche l'agile e aggiornato profilo di P. Bevilacqua, *Breve storia dell'Italia meridionale dall'Ottocento a oggi*, Roma 1993.

striale ben più moderna di quella ereditata dalla residuale imprenditorialità borbonica; e non è davvero di poco conto il fatto che Napoli divenne e rimase, quanto a cifre assolute di addetti e di attrezzature, la quarta città industriale d'Italia².

La legislazione speciale affrontò pure il tema delle grandi opere pubbliche rinviate sempre per mancanza di risorse e di volontà politica. Non a caso, con la svolta liberale sarebbe spettata all'industria nazionale, con il concorso decisivo dello Stato, l'esecuzione di uno dei maggiori acquedotti d'Europa. La legge del 5 maggio 1901 n. 156, che autorizzò la spesa di un milione di lire per accertare l'effettiva portata delle sorgenti del Sele, e l'altra del 26 giugno 1902 n. 245, che istituì un consorzio fra lo Stato e le province pugliesi per la costruzione e la manutenzione dell'opera, furono i primi concreti impegni della politica meridionalistica del governo Zanardelli-Giolitti. La gara d'appalto si svolse nella primavera del 1905 fra cinque ditte italiane e sette estere. La convenzione finale, firmata il 31 luglio, aggiudicò l'opera alla società anonima Ercole Antico. Dietro il nome di un valente progettista si celava in realtà, uno dei più dinamici gruppi industriali italiani, l'Ansaldo di Bombrini e dei Perrone, in alleanza con il trust chimico-zuccheriero dei Parodi Delfino. Costituita a Genova con un capitale di 15 milioni, la società era presieduta dall'ingegnere Parodi Delfino, con un consiglio di amministrazione nel quale a fianco dei fratelli Bombrini sedevano esponenti prestigiosi dell'agricoltura pugliese come i baroni Cataldi e Gamba. L'ingresso del capitale finanziario genovese nel settore delle grandi opere pubbliche del Mezzogiorno anticipò di alcuni anni la concorrenza fra i due colossi dell'Ansaldo e della Commerciale che



43. Disegno della fiancata laterale di una vettura della Funicolare del Vesuvio.

² Sulla legge speciale per Napoli cfr. M. Marmo, *L'economia napoletana alla svolta dell'inchiesta Saredo e la legge dell'8 luglio 1904 per l'incremento industriale di Napoli*, in «Rivista storica italiana», 1968, pp. 954-1023. Inoltre cfr. la recente ricostruzione di A. De Benedetti, *La Campania industriale (1880-1940)*, in *Storia d'Italia Einaudi, Le regioni dall'Unità a oggi. La Campania*, a cura di P. Macry e P. Villani, Torino 1990, pp. 554-90. Cfr. pure G. Brancaccio, *Napoli e la Campania*, in *Storia del Mezzogiorno*, diretta da G. Galasso e R. Romeo, vol. XV, t. 1, Napoli 1990, pp. 145-56.

intendevano accaparrarsi i flussi crescenti di spesa pubblica nelle aree arretrate del paese. L'acquedotto del Sele costituì un'opera destinata a dare nuovi primati alla tecnica italiana nel campo delle infrastrutture civili, grazie alla sua lunghezza complessiva di circa 1700 km, alle numerose gallerie e alla rete poliurbana di canalizzazione in grado di assicurare l'approvvigionamento idrico di 270 comuni. L'impegno ventennale dello Stato, con un costo di quasi 500 milioni di lire correnti, si dovette scontrare con le frequenti inadempienze della ditta concessionaria, che portarono nel 1919 alla soluzione radicale di costituire l'Ente autonomo per l'acquedotto pugliese; allo stesso modo si rivelò riduttiva la scelta di rinunciare all'irrigazione e di limitarsi alla sola fornitura di acqua potabile per gli abitati. Pur con queste carenze, l'acquedotto del Sele placava almeno la «grande sete» della Puglia ed eliminava uno dei più gravi «deficit di civiltà» del Sud³.

Anche le calamità naturali contribuirono a ridisegnare le relazioni economiche tra Stato e Mezzogiorno. La catastrofe sismica del 28 dicembre 1908, che sconvolse completamente l'impianto urbano di Messina e Reggio provocando 80 000 vittime (di cui 60 000 nella città peloritana) alterò in modo traumatico gli scenari umani e materiali dell'area calabro-sicula contigua allo stretto. Che cosa abbia rappresentato il terremoto in ordine alla stratificazione sociale, alla struttura del potere e alla mentalità collettiva, è un tema ancora inesplorato dalla storiografia. Largamente trascurati dalla ricerca risultano i rapporti tra catastrofe e comportamento delle istituzioni, tra effetti distruttivi nella società civile e movimenti soggettivi delle popolazioni: si pensi al dissolvimento improvviso delle gerarchie sociali, ai mutamenti repentini di *status*, alle modificazioni psico-sociali indotte dalla dispersione dei nuclei familiari e dall'allentarsi dei legami di parentela. Le distruzioni materiali e il dramma sociale innescarono subito un inedito fenomeno di solidarietà nazionale: da ogni parte d'Italia affluirono soccorsi di tutti i generi, anche se l'assenza di un piano unitario di protezione civile complicò enormemente il coordinamento e la distribuzione dei sussidi, dando spazio a frequenti episodi di sciacallaggio e di violenza. Ma una così brusca disgregazione della società civile finì anche per esaltare la centralità dello Stato, chiamato a svolgere un'azione eccezionale che avrebbe ampliato in

³ Oltre a M. Viterbo, *La Puglia e il suo acquedotto* (1954), Roma-Bari 1991, cfr. le recenti indicazioni fornite da L. Masella, *La difficile costruzione di un'identità (1880-1980)*, in *Storia d'Italia Einaudi. Le regioni dall'Unità ad oggi. La Puglia*, a cura di L. Masella e B. Salvemini, Torino 1989, pp. 311 sgg.

quantità e qualità le direttrici dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno. Il carattere peculiare del terremoto del 1908 consiste non già nell'«assenza dello Stato», quanto piuttosto nella sua massiccia presenza. Dallo sgombero delle macerie al ripristino dei servizi essenziali, dall'esenzione delle imposte ai contributi straordinari agli enti locali, una caduta «a pioggia» di misure assistenziali si riversò su un'area territoriale circoscritta con effetti di lungo periodo sulla formazione e distribuzione dei redditi.

Il controllo delle risorse dirottate dal centro alla periferia ridisegnò il profilo delle élites locali, condizionando i rapporti tra economia e politica. Il disastro ridimensionò l'antica vocazione mercantile e marinara della borghesia locale, le cui direttrici d'investimento si concentrarono da quel momento nelle ghiotte operazioni immobiliari e di compravendita dei suoli fabbricabili connesse al risanamento edilizio. Il terremoto fungeva così da volano per lo sviluppo di un ceto affaristico di costruttori e di appaltatori attratti dalle aspettative di profitto assicurate dalle agevolazioni fiscali e creditizie concesse dallo Stato per accelerare i tempi della ricostruzione. I sussidi elargiti per i primi soccorsi e per l'impianto delle baraccopoli, l'estensione all'area calabro-sicula dei benefici già previsti dalla legge speciale per Napoli del 1904, i periodici stanziamenti per la riedificazione degli uffici e delle infrastrutture civili trasformarono Messina e Reggio in una grande «zona franca» dove le scelte imprenditoriali venivano a dipendere esclusivamente dai flussi di spesa pubblica erogati dal governo centrale⁴.

In realtà il complesso dei provvedimenti varati nel decennio giolittiano si configurò come uno dei tentativi meglio riusciti con cui le élites politiche riformatrici e i nuovi quadri tecnici di formazione nittiana cercarono di ribaltare i tradizionali modi d'intervento dello Stato nel Sud. Non a caso, il nuovo secolo si aprì anche con una serie organica di provvedimenti legislativi che tra il 1901 e il 1907 costituirono il primo serio piano di lotta antimalarica intrapreso dallo Stato, attraverso la distribuzione gratuita del chinino e la creazione di una rete di strutture socio-sanitarie. All'azione capillare di profilassi e cura della popolazione rurale contribuirono certamente i progressi scientifici raggiunti in quegli anni dalle scuole mediche di Roma (Grassi, Celli) e di Pavia (Golgi) nell'identificare le varietà di anofele e nel ricostruire il

⁴Per un riscontro più analitico delle vicende qui trattate cfr. G. Barone, *Sull'uso capitalistico del terremoto: blocco urbano e ricostruzione edilizia a Messina durante il fascismo*, in «Storia urbana», 1982, 19, pp. 47-104. Per gli aspetti di storia sociale cfr. anche P. Bevilacqua, *Catastrofi, continuità, rotture nella storia del Mezzogiorno*, in «Laboratorio politico», 1981, pp. 177-219, ora in Id., *Tra natura e storia. Ambiente, economie, risorse in Italia*, Roma 1996.

ciclo del plasmodio nel sangue, ma a essi corrispose un impegno finanziario e organizzativo senza precedenti da parte degli organi centrali e periferici dell'amministrazione pubblica⁵.

Fu soprattutto la legge del 31 marzo 1904 per la Basilica ad applicare una diversa strategia d'intervento tesa a privilegiare il riassetto idrogeologico della montagna meridionale. Di fronte ai gravi fenomeni erosivi e agli smottamenti franosi che coinvolgevano i bassi bacini del Basento, del Cavone, dell'Angri e del Sinni, per porre rimedio all'endemia malarica e alle disastrose condizioni dei centri abitati, la legge stabilì come obiettivo principale la sistemazione idraulica del territorio nella direzione montagna pianura. Il rimboschimento dei bacini montani, l'arginamento delle fiumare e la costruzione di una rete di «briglie», il prosciugamento degli acquitrini costieri e l'approvvigionamento idrico dei comuni erano tutte misure che nel loro insieme indicavano nel ripristino del governo delle acque la scelta di fondo dell'intervento pubblico, attorno alla quale ruotavano gli altri provvedimenti, come le costruzioni stradali e ferroviarie o l'allargamento del credito agrario. Rispetto alla logica tradizionale dei lavori pubblici o delle spese clientelari nei collegi elettorali dei notabili, si realizzava finalmente un meridionalismo di segno nuovo, come dimostrano le norme che autorizzavano concessioni ventennali gratuite per derivazioni idrauliche destinate a produrre energia elettrica o a irrigare terre bonificate: non a caso tali incentivi sarebbero stati ampiamente sfruttati negli anni venti dalle imprese elettriche per la costruzione di centrali e invasi artificiali.

Le realizzazioni non furono irrilevanti: opere di bonifica, costruzione di case coloniche, sviluppo della rete viaria e ferroviaria, sgravi tributari, pur non brillando per celerità di esecuzione, per la prima volta dall'Unità partirono insieme all'interno di un progetto di sostegno a un'area arretrata. I lavori di rimboschimento, soprattutto, ebbero il previsto impulso e nel 1912 la superficie forestata raggiunse i 5348 ettari rispetto ai circa 8000 preventivati⁶.

Anche l'intervento straordinario per la Calabria si uniformò al modello lucano, sebbene la contiguità territoriale non possa appiattare le

⁵ Oltre al saggio di F. Bonelli, *La malaria nella storia demografica ed economica d'Italia*, in «Studi storici», 1966, pp. 659 sgg., cfr. il contributo di P. Corti, *Malaria e società contadina nel mezzogiorno*, in *Storia d'Italia, Annali*, 7, *Malattia e medicina* cit., pp. 636-78. Al riguardo cfr. pure il volume collettaneo *Salute e classi lavoratrici in Italia dall'Unità al fascismo*, Milano 1982.

⁶ Cfr. al riguardo l'Introduzione di P. Corti al volume *Inchiesta Zanardelli sulla Basilicata (1902)*, Torino 1976 e N. Calice, *Lotte politiche e sociali in Basilicata (1898-1922)*, Roma 1975. Un giudizio negativo sulla legge speciale è espresso da E. Azimonti, *Il Mezzogiorno agrario qual è*, Bari 1919, pp. 21-62, e da U. Zanotti-Bianco, *Storia di una regione del Mezzogiorno: la Basilicata*, in Id., *Meridione e meridionalisti*, Roma 1964, pp. 21-130.

differenze fra le due regioni, a cominciare dalla struttura agricolo-fon-
diaria più complessa dell'area calabra, dove le coste agrumetate, le pian-
e intervallive paludose e le alte terre della Sila offrivano quadri am-
bientali assai diversificati rispetto alla denudata montagna lucana. La
legge 25 giugno 1906 si pose perciò un insieme di obiettivi civili, in
continuità con quella politica delle acque e dei boschi che Nitti indi-
cava come autentico fattore di trasformazione geografica e produttiva
di una regione arretrata. Mentre sul piano nazionale difese idrauliche,
bonifiche, irrigazioni, rimboschimenti rimanevano attività disgiunte e
regolate da leggi distinte, la legge speciale per la Calabria unificava per
la prima volta tutto il quadro degli interventi sull'Appennino e sui li-
torali calabri. Nonostante i ritardi causati dal terremoto del 1908, alla
vigilia della guerra il bilancio delle realizzazioni era già rilevante: 64
milioni di lavori appaltati, 900 km di strade in costruzione, 700 km di
ferrovie concesse all'industria privata, molti centri abitati provvisti di
acquedotti e liberati da un secolare isolamento⁷.

Buone leggi non sarebbero bastate da sole ad avviare un processo
autopropulsivo di sviluppo, se a esse non si fossero affiancati i coinci-
denti interessi dell'industria elettrica, cioè di una delle forze più dina-
miche del capitalismo italiano che in quegli stessi anni fu attratta dalle
occasioni di profitto conseguibile mediante l'utilizzazione dell'abbon-
dante «carbone bianco» del Mezzogiorno. Accanto e spesso in con-
correnza al capitale austro-tedesco, anche quello franco-svizzero mo-
strò crescente interesse a convertirsi dai settori declinanti delle ferro-
vie e del gas al ramo elettrotecnico, come nel caso della Société franco-
suisse pour l'industrie électrique, che nel 1899 sottoscrisse il 60 per
cento del capitale iniziale della Società meridionale d'elettricità (Sme),
con altri partner fra cui spiccava la Banca commerciale italiana. A par-
tire dal 1906 due nuovi protagonisti comparvero sulla scena meridio-
nale: il capitale belga e la Bastogi. Il primo era rappresentato dalla hol-
ding Sofina e conquistò rapidamente posizioni di controllo in molte
imprese operanti nel Mezzogiorno; la seconda, in seguito alla statizza-
zione delle ferrovie, impiegò i certificati di credito e le annualità del ri-
scatto per acquisire rilevanti partecipazioni azionarie nelle maggiori
imprese elettriche. Dopo una fase iniziale di concorrenza, Banca com-
merciale e Bastogi riuscirono a consolidare una struttura oligopolisti-

⁷ M. Ruini, Introduzione al volume edito dal ministero dei Lavori pubblici, *Le opere pub-
bliche in Calabria. Prima relazione nell'applicazione delle leggi speciali dal 30 giugno 1906 al 30
giugno 1913*, Bergamo 1913, pp. x-xv. Cfr. anche le equilibrate valutazioni critiche di P. Bevil-
acqua, *Le campagne del Mezzogiorno tra fascismo e dopoguerra. Il caso della Calabria*, Torino
1980, e di G. Cingari, *Storia della Calabria dall'Unità ad oggi*, Roma-Bari 1983, pp. 179-87.

ca che da un lato favorì la concentrazione delle ingenti risorse finanziarie necessarie per lo sfruttamento idroelettrico della dorsale appenninica, e dall'altro costituì un potente gruppo di pressione capace di condizionare le scelte della politica economica e di accedere alle agevolazioni fiscali e ai crescenti contributi statali.

Il progetto di nazionalizzazione dell'energia elettrica restava il principale ostacolo che separava lo statista lucano dagli interessi della grande industria. Con buona dose di realismo, tuttavia, Nitti abbandonò nel 1911 le posizioni stataliste per proporsi come alfiere dell'elettrificazione privata. L'accantonamento della tesi statalista restituì slancio progettuale e dimensione operativa allo sviluppo idroelettrico del Mezzogiorno. Nel contesto della nuova saldatura fra imprese elettriche, manager pubblici e ceti politici riformatori prese anzi corpo, al tramonto dell'età giolittiana, un disegno meridionalistico di vasto respiro, centrato sull'originaria intuizione nittiana dell'interdipendenza fra sistemazioni idrauliche montane, produzione di energia e trasformazioni fondiarie elettroirrigue in pianura. A una sua realistica formulazione, compatibile cioè con le aspettative di profitto dell'industria privata, concorse in maniera decisiva Angelo Omodeo, progettista di impianti idroelettrici di fama internazionale e consigliere economico di Filippo Turati. In uno studio comparso a puntate nel 1906 sulla «Critica Sociale», l'ingegnere lombardo dimostrò che la modernizzazione agricola e industriale delle regioni meridionali dipendeva da una coerente politica delle acque. Dare acqua al Mezzogiorno avrebbe comportato non solo il prosciugamento dei terreni paludosi e la scomparsa della malaria, ma anche la trasformazione di vastissime e aride plaghe in comprensori irrigui. I rimboschimenti, le serre montane e le briglie non sarebbero stati rimedi sufficienti senza la contemporanea costruzione di grandi invasi artificiali, che avrebbero trattenuto a monte le acque per restituirle all'irrigazione delle pianure dopo essere state utilizzate dalle centrali idroelettriche per la produzione di energia. La valorizzazione agricola e industriale del Sud sarebbe stata realizzata da quelle grandi società elettriche che già nelle regioni settentrionali avevano dato prova di efficienza tecnica e produttiva, mentre allo Stato sarebbero spettati solo compiti di coordinamento e d'incentivazione dell'iniziativa privata, fino a limitare per legge il diritto di proprietà laddove la resistenza dei latifondisti a mantenere malcoltivate le terre avesse creato un irriducibile contrasto con gli interessi della collettività⁸.

⁸G. Barone, *Mezzogiorno e modernizzazione. Elettricità, irrigazione e bonifica nell'Italia contemporanea*, Torino 1986.

Per la prima volta dall'Unità il progetto elettrirriguo di Nitti e di Omodeo poneva il Mezzogiorno al centro di un'ipotesi complessiva di riorganizzazione delle forze produttive e dei gruppi sociali come protagonisti di un nuovo blocco sociale fondato sull'alleanza tra industriali elettrici, tecnocrati riformatori e politici «radicali» con l'obiettivo di una modernizzazione pilotata da un «capitalismo organizzato» capace di eliminare residui feudali e rendite parassitarie nella sezione arretrata del paese. Attraverso una dosata miscela di intervento pubblico e privato gestito dalle maggiori società elettrofinanziarie, il progetto nittiano tendeva a trasformare vasti comprensori latifondistici non tanto con riforme del regime di proprietà (colonizzazione e modifica dei patti agrari) secondo il modello sonniniiano, né per mezzo degli sgravi fiscali e del liberismo doganale (secondo la linea che da Fortunato giunge a De Viti De Marco), quanto con una moderna impostazione infrastrutturale centrata attorno al governo delle acque e all'elettrificazione, come la via più congrua per modificare in profondità i rapporti sociali di produzione e a integrare alcune aree del Sud a più elevata suscettività di sviluppo con le zone «forti» dell'economia industriale settentrionale. La saldatura tra tecnocrazia riformista, industria elettrica e meridionalismo nittiano si rafforzò quando, nominato ministro da Giolitti, lo statista lucano trasformò la struttura del bilancio e l'organizzazione dei servizi del dicastero di Agricoltura, industria e commercio per farne il centro propulsore della politica economica. Già nel 1911 ripresero i lavori per la costruzione dell'impianto idroelettrico del Volturmo, e l'energia ad alta tensione così prodotta fu immessa nella rete di distribuzione della Sme, sancendo definitivamente il monopolio elettrico privato in tutta l'area campana. Nel 1914 furono completati la centrale e il serbatoio artificiale di Muro Lucano, collegio elettorale di Nitti, il primo impianto a essere realizzato in applicazione della legge 21 marzo 1912 sui bacini montani: il «lago Nitti» (come fu subito denominato dai contemporanei) consentì il recupero di una zona appenninica fra le più povere a opera della Società lucana per imprese idroelettriche controllata dal gruppo Sme. «A Muro Lucano – annunciava il ministro a Giustino Fortunato – io voglio fare la prima prova di quella che deve essere la trasformazione del Mezzogiorno»; ma il pessimismo del vecchio maestro non si piegò mai al produttivismo dell'allievo: «Sono il primo – confidava a Salvemini – a darti il grido d'allarme sui tanto decantati bacini montani, che dovrebbero secondo Nitti rifare il clima del Mezzogiorno. Il grande bacino di Muro Lucano minaccia nientemeno che di fare fiasco». Queste poche battute servono a misura-

re le distanze che separavano ormai il vecchio dal nuovo meridionalismo: il primo ancorato a un'analisi lucida dei guasti provocati dall'arretratezza ma sostanzialmente incapace di proporre soluzioni operative, il secondo proiettato verso una strategia di trasformazione fondata sull'asse energia elettrica-bonifica-irrigazione⁹.

In collaborazione con il collega dei Lavori pubblici, Sacchi, nel 1912 Nitti elaborò un disegno di legge allo scopo di agevolare la costruzione di laghi artificiali nelle regioni meridionali, che però sarebbe diventato esecutivo soltanto nel primo dopoguerra. Pur di accelerare i tempi dell'intervento capitalistico nel Mezzogiorno egli si fece allora promotore di un'altra legge speciale, approvata nel luglio 1913, per la costruzione di un sistema multiplo di invasi artificiali sul Tirso in Sardegna e sul Neto nell'altipiano silano. Gli impianti sarebbero stati completati negli anni venti da un pool di società controllate dal gruppo elettrofinanziario Comit-Bastogi. Quello sul Tirso permise la bonifica idraulica e agraria dei Campidani di Oristano e di Cagliari realizzata dalla Società bonifiche sarde, un'impresa collegata alla Società elettrica sarda; i laghi silani, sempre su progetto di Omodeo, assicurarono l'autosufficienza energetica del Mezzogiorno continentale e resero possibile sia l'irrigazione della bassa valle del Neto, sia l'insediamento da parte della Montecatini di uno stabilimento a Crotone per la produzione di concimi azotati. Il progetto elettroirriguo sarebbe stato realizzato solo in parte negli ultimi anni tra le due guerre, per le tenaci resistenze opposte dai proprietari terrieri meridionali, preoccupati dalle norme legislative relative all'esproprio per pubblica utilità. Investimenti pubblici e privati, tuttavia, si concentrarono in Agro pontino, Tavoliere, Valle del Sele, Conca d'Oro e piana di Catania, Sardegna, trasformando in agricoltura capitalistica interi comprensori latifondistici.

Questo modello di intervento straordinario sarebbe stato ripreso dalla Cassa del Mezzogiorno nel secondo dopoguerra, rilanciando la sistemazione idrogeologica della montagna e la valorizzazione irrigua delle pianure¹⁰. La «modernizzazione difficile» del Mezzogiorno contemporaneo era ormai cominciata.

⁹ Le lettere di Nitti a Fortunato del 29 ottobre 1914 e di Fortunato a Salvemini del 17 febbraio 1915 sono pubblicate in G. Fortunato, *Carteggio 1912-1922*, a cura di E. Gentile, Roma-Bari 1979, pp. 168-91.

¹⁰ G. Barone, *Stato e Mezzogiorno. Il «primo tempo» dell'intervento straordinario*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, I, *La costruzione della democrazia*, a cura di F. Barbagnolo, Torino 1994, pp. 293-409.

Economica

Francesco
Barbagallo

La questione
italiana

IL NORD E IL SUD
DAL 1860 A OGGI



Editori Laterza

IV.

Il modello italiano di sviluppo e il Mezzogiorno

L'industrializzazione al Nord, l'emigrazione dal Sud

La crisi agraria europea, provocata dalla prima unificazione del mercato mondiale¹⁵¹, e l'adozione del protezionismo statalista avviarono, sul finire dell'Ottocento, il processo della industrializzazione italiana. Superata la devastante crisi bancaria¹⁵² seguita negli anni Novanta agli eccessivi investimenti nelle speculazioni immobiliari, soprattutto di Roma capitale e del risanamento post-colerico di Napoli, procederà rapidamente, nella favorevole congiuntura mondiale, la formazione del «triangolo industriale»: Milano-Torino-Genova. Quest'area dell'Italia nordoccidentale era fortemente avvantaggiata da un plurisecolare sviluppo agricolo, dalla diffusa istruzione e strutturazione civile, dagli scambi ravvicinati con i mercati europei più avanzati¹⁵³.

Da questo momento il meccanismo di sviluppo industriale produrrà effetti moltiplicativi nella crescita dei ritmi di espansione delle aree industriali, accentuerà la forbice nelle ragioni di scambio tra manufatti industriali e derrate agricole e farà quindi aumentare progressivamente il divario tra Nord e Sud. In un'economia basata sull'agricoltura, in una società pre-industriale i ritmi di crescita non erano alti, le differenze tra le diverse aree non erano forti. Tutto cambierà con l'avanzare dello sviluppo industriale.

La storia del Novecento mostrerà, pur fra notevoli trasformazioni, la connessione tra i rapidi processi di sviluppo industriale del Settentrione e il più lento avanzare del Mezzogiorno sulla strada dell'espansione e della modernità. L'interdipendenza squilibrata fra le due parti del paese diverrà la costante fondamentale del peculiare modello italiano di sviluppo economico-sociale¹⁵⁴.

Il problema fondamentale per l'avvio e il consolidamento di un processo di industrializzazione in un mercato aperto è costituito dal finanziamento delle importazioni necessarie per il funzionamento dell'industria e per l'alimentazione della popolazione. Bisogna quindi trovare i mezzi finanziari per

mantenere in equilibrio la bilancia dei pagamenti, quando la bilancia commerciale è squilibrata e c'è un forte deficit perché le importazioni superano e di molto le esportazioni.

Questa era la situazione dell'Italia tra Ottocento e Novecento. Da dove vennero i capitali che consentirono lo sviluppo della prima «rivoluzione industriale» in Italia?¹⁵⁵ Su questo punto si è determinata una inedita convergenza di giudizi intorno all'interpretazione fornita da Franco Bonelli riguardo all'agente determinante l'accelerazione dello sviluppo industriale italiano nel primo quindicennio del Novecento¹⁵⁶. I mezzi finanziari per l'industrializzazione italiana verranno ora soprattutto dalle rimesse dei milioni di meridionali emigrati nelle Americhe.

«Le circostanze che avevano consentito all'Italia di diventare una nazione moderna e quelle che, subito dopo, l'avevano avviata sulla strada dello sviluppo capitalistico non erano giunte a trasformare né in tutto né in parte la gran massa di contadini in coltivatori proprietari e quindi in potenziali consumatori di prodotti industriali all'interno. Qui non importa riprendere l'ormai annosa questione sul perché ciò avvenne o sulle alternative possibili e su quelle mancate: quel che conta è il fatto che dalla metà degli anni Novanta l'Italia è già un paese che ha scelto di esportare in massa forza-lavoro, trasformando così in emigranti produttori di reddito all'estero quelli che potevano essere, qualora si fosse seguita una diversa strada, una massa di produttori-consumatori all'interno»¹⁵⁷.

In tal modo l'agricoltura, da cui proveniva la gran parte degli emigranti, veniva di nuovo posta, anche se in forma diversa dai decenni precedenti, al servizio dell'industrializzazione. L'interdipendenza tra Nord e Sud, proprio nello sviluppo del processo di industrializzazione, era stata dimostrata da Bonelli già in una ricerca sulle conseguenze della crisi internazionale del 1907 sull'industria italiana in formazione. Il salvataggio della Fiat, colpita da una crisi di liquidità, fu allora operato dalla Banca d'Italia utilizzando temporaneamente le rimesse spedite tramite il Banco di Napoli dagli emigrati meridionali nelle Americhe.

«Si può ben dire che l'altra Italia, quella agricola e quella degli *emigrati*, quasi non si accorse di quello che stava succedendo, ma dalla crisi essa fu coinvolta nella misura in cui aveva fornito al sistema bancario i mezzi che allora servirono a sbloccare la situazione di *impasse* in cui si era cacciata la gestione bancaria del triangolo industriale. Una crisi come quella del 1907 rappresenta l'occasione storica in cui si consolidano le basi raggiunte da uno sviluppo che verrà definito, in tempi più recenti, di tipo *dualistico*»¹⁵⁸.

Nel primo quindicennio del Novecento gli espatri per lo più transoceanici dal Mezzogiorno e dalla Sicilia saranno circa quattro milioni¹⁵⁹. L'emigrazione meridionale rappresenterà un fenomeno innovativo e sconvolgente, nonché un asse portante del modello italiano di sviluppo capitalistico. In occasione del primo cinquantennio unitario uno studioso esperto come Francesco Coletti operò una significativa connessione tra Nord e Sud, non così positiva però come si voleva mostrare: «Ciò che per il Settentrione è stata la grande industria, per il Mezzogiorno è stata l'emigrazione. In questo modo, con questi diversi mezzi, il nuovo regime soddisfaceva gli antichi bisogni delle popolazioni»¹⁶⁰.

Il Mezzogiorno agli inizi del Novecento

Nel XX secolo il Mezzogiorno si presenta come una realtà sempre più differenziata: ancora largamente arretrata lungo la dorsale appenninica, dinamica e in movimento nelle aree costiere. Il più consistente processo di trasformazione capitalistica si sviluppa nell'agricoltura pugliese, dove si diffonde la grande azienda cerealicola con forti aggregati bracciantili, affiancandosi alla più antica pratica della coltivazione intensiva dei prodotti ortofrutticoli. Giardini, orti irrigui e seminativi arborati ricoprono l'area costiera campana, tra le foci del Garigliano e del Sele, con una intensa frammentazione della proprietà. La Sicilia mostra una rinnovata capacità d'espansione economica sostenuta dalle richieste di colture pregiate, in particolare gli agrumi e le mandorle, provenienti in misura crescente dal mercato interno. La favorevole congiuntura internazionale determinerà anche una significativa riorganizzazione delle strutture commerciali e una consistente crescita dei centri e dei ceti urbani¹⁶¹.

Al principio del Novecento la questione meridionale irrompe sulla scena parlamentare e impone decisioni importanti al governo. È un passaggio decisivo nella storia dell'Italia contemporanea. Il fallimento dei tentativi di fine Ottocento di dare una forma nettamente autoritaria alle istituzioni statali era stato sancito dall'assassinio politico del re Umberto I. Il governo liberal-democratico di Zanardelli e di Giolitti nel 1901, lasciando libertà di sciopero nella pianura padana, si inimicava la gran parte della deputazione parlamentare, di estrazione terriera, e si reggeva grazie al frequente sostegno del partito socialista.

Nel Mezzogiorno gli scioperi inizieranno l'anno dopo nelle aree bracciantili pugliesi. Ma intanto si aggravavano i tradizionali motivi di crisi nelle campagne, dalle calamità naturali agli ostacoli nell'esportazione delle colture pregiate. Una novità era rappresentata invece dal mutato atteggiamento dei proprietari

meridionali verso la perequazione fondiaria. Negli anni Ottanta si erano opposti per evitare l'accertamento dei tanti beni non censiti, quali le terre demaniali di cui s'erano appropriati¹⁶². Nel nuovo secolo invece gli interessi agrari del Sud si univano nella denuncia della sperequazione dell'imposta fondiaria a danno delle province meridionali e nella richiesta conseguente di accelerare le operazioni di accertamento catastale al fine di una congrua riduzione dell'imposizione¹⁶³.

Nel dicembre 1901 l'opposizione agraria guidata da Salandra e Sonnino presenterà una mozione sul Mezzogiorno che suonava sfiducia al governo Zanardelli-Giolitti e contava di raccogliere il consenso della gran parte dei tanti deputati meridionali di orientamento conservatore, eletti mentre si esauriva il tentativo reazionario del ministero guidato dal generale Luigi Pelloux.

Pochi mesi prima era stata pubblicata la relazione del senatore Giuseppe Saredo, presidente del Consiglio di Stato che aveva diretto la Commissione d'inchiesta sull'amministrazione comunale di Napoli, istituita l'anno prima dal governo Saracco, in seguito alle dimissioni del deputato Alberto Casale. Il *deus ex machina* dell'amministrazione napoletana era stato condannato in sede giudiziaria dopo la campagna del giornale socialista «La Propaganda» contro le forme clientelari e camorristiche della gestione amministrativa e politica nell'ex capitale. Anche il deputato conservatore Giacomo De Martino, seguace di Rudinì, allo scopo di non lasciare ai soli «sovversivi» la campagna moralizzatrice, aveva denunciato i sistemi «camorristici» della «triade Summonte-Casale-Scarfoglio»¹⁶⁴.

L'inchiesta Saredo avrebbe sottolineato l'importanza e la gravità della «questione di Napoli». Il riordino amministrativo degli enti locali, «la moralità nell'amministrazione», ripetutamente violata per la stesura dei contratti con le società straniere di gestione dei servizi pubblici, era condizione indispensabile per la ripresa economica della città. La Commissione sottolineava infine il comune interesse nazionale per un intervento dello Stato mirato a sollecitare lo sviluppo produttivo e civile di Napoli¹⁶⁵.

Avversario più autorevole dell'inchiesta e alfiere delle personalità e interessi inquisiti dalla Commissione d'inchiesta era stato l'onorevole avvocato Pietro Rosano, amico e stretto collaboratore di Giolitti, sia come sottosegretario all'Interno nel suo primo governo, sia come organizzatore dei deputati meridionali di tendenza giolittiana. Il punto debole dell'avvocato napoletano era l'intreccio di interessi politici e di motivi professionali che lo legavano al corrotto sistema di potere clientelare di Napoli e ne facevano il più influente rappresentante dell'estesa, problematica provincia di Caserta.

Il deputato giolittiano intratteneva rapporti costanti con i principali esponenti degli ambienti camorristici dentro le istituzioni locali e nazionali. Il più potente era il deputato di Sessa Aurunca Peppuccio Romano, che farà eleggere ad Aversa, dopo il suicidio di Rosano nel 1903, l'alto burocrate di origine triestina e poi ministro giolittiano Carlo Schanzer. Peppuccio era da sempre in stretti rapporti d'affari col capocamorra Vincenzo Serra, che da Aversa controllava la malfamata area dei Mazzoni, nel basso Volturno¹⁶⁶.

Qualche anno dopo, il socialista Oddino Morgari definì alla Camera il collega Romano «il maggiore esponente delle camorre di Terra di Lavoro». Il ministro delle Poste Schanzer si affrettò a inviare al sindaco di Aversa questo telegramma di piena solidarietà al suo efficiente grande elettore: «Fiducioso che l'on. Romano saprà dimostrare pienamente l'insussistenza delle accuse a lui mosse, io mi auguro di tutto cuore che egli possa superare al più presto questo grave e doloroso momento della sua vita»¹⁶⁷.

Quale avvocato Rosano aveva anche accolto, nel dicembre 1899, la richiesta del deputato palermitano Raffaele Palizzolo di difenderlo dall'accusa di coinvolgimento nell'omicidio mafioso del marchese Emanuele Notarbartolo, già sindaco di Palermo e direttore generale del Banco di Sicilia, nonché amico personale di Rudinì. E aveva ignorato il consiglio, rivoltogli dal senatore Urbano Rattazzi anche a nome di Giolitti, di «trovar modo di liberarsi dell'ufficio inopportunamente accettato»¹⁶⁸.

Le denunce di commistione tra corruzione, affarismo, politica e amministrazione vedevano convergere, in questo passaggio di secolo l'estrema sinistra e la destra rudiniana e sfociavano in una comune lotta contro la camorra a Napoli e contro la mafia a Palermo. I plurimi intrecci tra le vicende delle due capitali del Sud vedevano anche l'avvocato e deputato radicale Carlo Altobelli, avversario del blocco di potere napoletano nicoterino-crispino, patrocinare alla Corte d'assise di Milano le ragioni di Leopoldo Notarbartolo contro Palizzolo insieme al socialista palermitano Giuseppe Marchesano¹⁶⁹.

Come Pietro Rosano nel sistema politico napoletano, così Raffaele Palizzolo aveva un ruolo centrale nel molto variegato blocco di potere costituito a Palermo intorno a Ignazio Florio, artefice tra l'altro con Raffaele Rubattino della potente Navigazione generale italiana. Come a Napoli, ancor più a Palermo l'intreccio tra alta e bassa camorra e mafia era la chiave più adeguata a comprendere le vicende più complicate e rilevanti.

Sembra quindi riduttivo, anche se molto espressivo e pieno di futuro, il ritratto dell'abile politico e faccendiere palermitano disegnato da Gaetano Mosca, dichiarato oppositore del suffragio universale e della incalzante

democratizzazione della politica: «Era popolarissimo se la popolarità consiste nell'essere facilmente accessibile a persone di ogni classe, di ogni ceto, di ogni moralità. La sua casa era indistintamente aperta ai galantuomini e ai bricconi. Egli accoglieva tutti, prometteva a tutti, stringeva a tutti la mano, chiacchierava infaticabilmente con tutti; a tutti leggeva i suoi versi, narrava i successi oratori riportati alla Camera, faceva capire quante e quali aderenze potentissime avesse»¹⁷⁰.

Mafia, camorra e rapporti sociali e di potere nelle campagne e nei maggiori centri urbani costituiscono quindi la miscela esplosiva che riporta il Mezzogiorno al centro della scena politica italiana e del dibattito parlamentare all'inizio del Novecento. Contro la mozione di sfiducia al governo Zanardelli presentata da Antonio Salandra interverrà, a nome di molti altri deputati del Sud, l'economista veneto Luigi Luzzatti, autorevole negoziatore della politica commerciale italiana, con una impegnativa dichiarazione, che già si era ascoltata e che sarà ripetuta in ogni buona occasione: «Quale sarà l'avvenire e il destino del Mezzodì, tale sarà l'avvenire e il destino di tutta l'Italia».

Preoccupato di smentire strumentalismi di parte su un tale problema, Salandra dichiarava che, senza una profonda trasformazione della struttura economica meridionale, «non vi è possibilità di riscossa, neanche negli ordini più elevati della politica, dell'amministrazione, della morale». Il socialista Vittorio Lollini notò subito che pareva una vera e propria «enunciazione di materialismo storico»¹⁷¹.

La legislazione speciale

Da questo intenso confronto politico scaturì la legislazione speciale per il Mezzogiorno, che innoverà rispetto al principio della uniformità della normativa, fino allora adottato dallo Stato unitario. E indicherà la prospettiva di un intervento statale differenziato in alcune aree del Mezzogiorno, volto a correggere gli squilibri territoriali che si andavano aggravando in connessione con la crescente intensità dell'industrializzazione settentrionale.

Nel 1902 il governo Zanardelli procederà rapidamente ad avviare la realizzazione degli impegni per il Sud, assunti in parlamento e condivisi da un vasto schieramento politico che pareva superare i precedenti conflitti politici e sociali, in una vasta aggregazione di liberali e conservatori, riformisti, produttivisti e latifondisti.

Ad aprile fu insediata la Reale Commissione per l'incremento industriale di Napoli, incaricata di operare le scelte preparatorie per una legge speciale. A giugno fu varata la legge che avviava la costruzione dell'acquedotto pugliese,

*****ebook converter DEMO Watermarks*****

attesa da oltre un decennio e fortemente patrocinata da Salandra e dalla Camera di commercio di Bari. A dicembre iniziarono i lavori per la costruzione della ferrovia «direttissima» tra Napoli e Roma, lungo la costa via Formia, rispetto alla linea interna per Cassino.

Zanardelli, nonostante le precarie condizioni di salute, si accinse al faticoso viaggio in Basilicata, che pose le premesse per la successiva legge speciale del 1904. Questo intervento, criticato da Fortunato per la sua parzialità, si pose essenzialmente il problema della sistemazione idraulico-forestale, del riassetto idrogeologico dell'area lucana. E ottenne risultati di un certo rilievo nel rimboschimento dei bacini montani e nella sistemazione idraulico-forestale, nella bonifica del litorale ionico e nell'espansione della rete stradale e ferroviaria¹⁷².

La legge speciale per la Basilicata fece esplodere immediatamente continue richieste per un eguale trattamento nelle aree meridionali che ritenevano, peraltro fondatamente, di trovarsi in condizioni non meno gravi della regione lucana. Organizzazioni economiche e rappresentanze amministrative e politiche del Molise, dell'Abruzzo, della Calabria, del Sannio, dell'Irpinia presentarono, in forme unitarie che superavano i diversi schieramenti politici, istanze che Zanardelli, nel suo ultimo anno di vita, non intendeva prendere in considerazione.

Un diverso ascolto venne dal nuovo presidente del Consiglio Giolitti che, già al principio del 1904, incaricò l'onorevole Gaspare Colosimo, che aveva sostituito il cognato Rosano quale organizzatore alla Camera dei giolittiani del Sud, di far votare all'intera deputazione meridionale un ordine del giorno, che sanciva la «necessità di estendere gradatamente, secondo il criterio del maggior bisogno e compatibilmente con le disponibilità del bilancio, alle Province che si trovano in condizioni analoghe a quelle della Basilicata le disposizioni contenute nel presente disegno di legge».

Nel febbraio 1906 Sidney Sonnino, meridionalista convinto e politico di sicura integrità, formò il suo primo governo, che sarebbe durato solo tre mesi. Ma ebbe un carattere decisamente liberal-democratico per la presenza dei radicali guidati da Edoardo Pantano. L'aspetto originale di questa alleanza era nel fatto che Sonnino e Pantano avevano guidato, rispettivamente, la maggioranza reazionaria e l'opposizione ostruzionistica nella battaglia parlamentare di fine secolo sulle leggi eccezionali «liberticide» presentate dal governo Pelloux.

Il programma di questo governo era incentrato su un riformismo meridionalistico, che riconosceva la questione meridionale quale «questione

fondamentale della vita della Nazione». La proposta più rilevante era la riduzione del 30% dell'imposta fondiaria (con esclusione dei redditi superiori a 6.000 lire) a vantaggio soprattutto dei medi proprietari meridionali, cui era imposto di fornire le sementi e le anticipazioni colturali ai contadini, in modo da rendere più solidali i rapporti tra le contrapposte classi sociali nelle campagne del Sud.

Oltre al modello della mezzadria toscana, già proposto un trentennio prima, era anche un tentativo per frenare l'esodo in massa dei più giovani e validi lavoratori del Sud. Per combattere «la vergogna dell'analfabetismo» si intendeva poi, con una impegnativa scelta laica e anticlericale, iniziare la «graduale avocazione allo Stato della scuola del popolo», la scuola primaria. L'incremento della legislazione sociale prevedeva quindi la formazione di un ministero del Lavoro e l'attivazione del fondo di invalidità per le assicurazioni operaie.

Sonnino presentò, in alternativa alle leggi speciali, dei «Provvedimenti per le province meridionali, per la Sicilia e per la Sardegna», a carattere generale, che prevedevano modifiche ai contratti agrari, contro cui si schierò la gran parte dei proprietari e dei deputati meridionali. Nemmeno il meridionalista liberista e radicale De Viti De Marco, pur condividendo il generale disegno di riconsiderazione unitaria del problema del Mezzogiorno e l'ostilità alle leggi speciali, riuscì ad apprezzare, da grande proprietario qual era, il limite di seimila lire posto alla riduzione dell'imposta fondiaria.

Sonnino, nonostante la sua opposizione alla legislazione speciale, dichiarò, nel febbraio 1906, di votare a favore della legge per la Basilicata, «come voterei qualunque altra che in questo momento, compatibilmente con la situazione generale finanziaria, porgesse un sollievo qualsiasi alle sofferenze delle Province meridionali». È molto significativo però che, proprio nella qualità di presidente del Consiglio, spiegasse i motivi politici della sua ostilità alla legislazione speciale, con chiarezza e con la grande onestà, che non gli procurò mai il consenso parlamentare necessario a proseguire nell'azione di governo.

In linea con l'opposizione liberistica, ma soprattutto sulla base della lunghissima esperienza parlamentare, denunciò con nettezza il rischio di «lasciare praticamente in mano al potere esecutivo un sì potente mezzo di corruzione politica e di asservimento parlamentare, specialmente alla vigilia od antivigilia di elezioni generali, in quanto si faccia dipendere dal grado di ministerialismo dei rappresentanti delle singole Province la estensione più o meno sollecita di questa legge»¹⁷³.

Nel giugno 1906 Giolitti tornò al potere e fece rapidamente approvare alcuni dei provvedimenti per il Mezzogiorno proposti da Sonnino, eliminando però i

limitati miglioramenti dei contratti agrari, indigesti per i proprietari e i deputati meridionali. In particolare fu subito approvata, sul modello lucano, una legge speciale per la Calabria orientata anch'essa alla sistemazione idraulica e all'incremento delle infrastrutture, per una efficace politica delle acque e dei boschi. A differenza della legislazione nazionale, questo provvedimento speciale consentiva di unificare sul piano legislativo diverse attività che in genere rimanevano distinte: bonifiche, irrigazioni, difese idrauliche, boschi. Notevoli furono anche le realizzazioni nella costruzione di strade e di ferrovie.

Invece dei provvedimenti generali per il Sud indicati dal governo Sonnino, Giolitti istituì la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla condizioni dei contadini nelle province meridionali e nella Sicilia. Molto utile per gli studiosi, questa inchiesta non produsse miglioramenti alla condizione salariale e normativa dei contadini del Sud, che furono invece determinati dall'esodo in massa nelle Americhe.

Ma il provvedimento più importante assunto da Giolitti nel 1906 fu la conversione della rendita preparata dal ministro del Tesoro Luzzatti che, riducendo gli interessi pagati ai possessori di titoli di Stato, fu il segno tangibile dei progressi realizzati dall'economia e dalla società italiana. Lo sviluppo e il benessere erano diffusi però in forme eccessivamente squilibrate sul piano sociale e tra le diverse aree del paese. Contro «l'onda di vana grandezza» sollevata dalla riduzione della rendita protesterà in parlamento Nitti, denunciando «il disquilibrio fondamentale della nostra vita economica» e indicando i drammatici «primati» nazionali dell'emigrazione, della malaria, dell'analfabetismo¹⁷⁴.

La crisi economica del 1907 appare un tornante decisivo nella storia italiana del primo quindicennio del Novecento, più di quanto non apparisse ai contemporanei. Prodotta da una carenza di liquidità finanziaria a livello internazionale, di cui si sono già visti gli effetti sulla Fiat salvata dalle rimesse meridionali, questa crisi sancisce il pieno inserimento dell'Italia nel mercato mondiale. E funge da cartina di tornasole sia per le contraddizioni cumulate nel precedente decennio di intenso sviluppo, sia per gli squilibri che tenderanno a divaricare sempre più il paese sul piano territoriale, settoriale, sociale.

La fase di depressione, che si congiungerà con la successiva crisi del 1913, accentuerà la tendenza alla concentrazione industriale nell'area delimitata dal «triangolo» del Nord-Ovest e alla riduzione del peso economico e sociale del Sud, anche per l'ampliarsi della forbice tra i prezzi dei prodotti agricoli e dei manufatti industriali¹⁷⁵. L'esiguità del mercato interno rimarrà un limite fondamentale per un processo di industrializzazione costretto a puntare, tra

ricorrenti difficoltà, sulle esportazioni e sulle commesse statali.

Il ruolo centrale delle banche miste (Banca Commerciale e Credito Italiano) nel finanziamento alle imprese industriali determinò una condizione di dipendenza delle imprese che preparerà durissimi scontri e tentati ribaltamenti di ruolo. Lo stesso ampliarsi dell'intervento statale nei processi economici sarà sempre attento ad evitare collisioni con le maggiori concentrazioni finanziarie e industriali, il cui peso uscirà rafforzato dalla crisi. Come sottolineò per tempo Sabino Cassese, a proposito del successivo sviluppo degli enti di gestione pubblica, una mitologia statalista non va sostituita a quella liberista: «Un'espansione dell'azione pubblica non fu neppure all'origine del fenomeno degli enti, istituiti spesso a richiesta di questo o quel gruppo di interessi privati»¹⁷⁶.

La prospettiva meridionalistica di Nitti

A Napoli intanto la Commissione per l'incremento industriale presieduta dal sindaco Luigi Miraglia svolse rapidamente i lavori e scelse la linea esposta da Nitti nelle sue opere¹⁷⁷: sviluppo della grande industria e derivazione pubblica della forza motrice dal Volturno. Fu sconfitta la prospettiva sostenuta dal mondo commerciale e finanziario napoletano, che avrebbe preferito una espansione del commercio di transito e della piccola industria. Sul finire del 1903 Giolitti, appena divenuto presidente del Consiglio, incaricò Nitti di preparare il disegno di legge, che fu consegnato a marzo e, approvato dalla Camera, divenne la legge speciale per Napoli dell'8 luglio 1904.

Per una metropoli delle dimensioni di Napoli non c'era, a giudizio di Nitti, alternativa a uno sviluppo di tipo industriale fondato sulla grande impresa. La sua corrosiva polemica diveniva sferzante contro le «illusioni pericolose»: Napoli grande albergo, grande museo, grande porto per l'Oriente.

«Le locuzioni poco precise, le frasi indeterminate hanno sempre un fascino sulle menti meridionali. Così che l'idea che Napoli deva essere il 'grande porto per l'Oriente', una frase banale, ma tante volte ripetuta, diventata una specie di aforisma commerciale, torna ad aver fortuna. L'Oriente è immenso: ma la fantasia è assai più immensa. E sono queste due immensità che si uniscono sovente per non produrre nulla. Ma le frasi sono spesso più fatali a un paese della sua povertà: vi sono frasi che uccidono più della povertà stessa»¹⁷⁸.

Una metropoli novecentesca non poteva vivere solo di turismo e di musei; un porto non poteva espandersi senza un adeguato *hinterland* produttivo¹⁷⁹. Napoli doveva trasformarsi in una città preminentemente industriale, divenendo anche un modello per il Mezzogiorno. Quindi bisognava allargare il territorio

*****ebook converter DEMO Watermarks*****

comunale, aggregando i comuni finitimi, definire un'area industriale franca, portare in città energia idroelettrica a buon mercato per l'uso industriale.

Questo programma di rinnovamento strutturale, che da Napoli andava esteso al Mezzogiorno, doveva rompere il principio della «desolante uniformità legislativa dell'Italia» e realizzarsi mediante una legislazione speciale calibrata sulle specifiche esigenze di Napoli e del Sud. In tal modo Nitti si distingueva dagli altri meridionalisti, a parte il suo amico Colajanni industrialista e protezionista, che restavano legati al liberismo agricolo e al rifiuto delle leggi speciali.

La prospettiva industrialista di Nitti si fondava sulla sostituzione dell'elettricità al vapore e quindi sul controllo pubblico delle fonti di energia. Nitti era convinto che l'Italia si trovasse a una svolta della sua storia e indicava una linea di politica economica che gli sembrava adeguata a perseguire l'obiettivo di uno sviluppo più equilibrato sul piano territoriale. Dal controllo delle acque pubbliche dipendeva tutta la complessa strategia di rinnovamento agro-industriale per il Mezzogiorno e per Napoli: produzione della forza motrice a buon mercato, bonifiche, irrigazione, trazione elettrica, sistemazione dei fiumi, lotta alla malaria.

La proposta di nazionalizzare l'energia elettrica non perseguiva il fine politico di accrescere il ruolo dello Stato. Ma si proponeva uno scopo meramente economico, intendendo utilizzare lo Stato al fine di un più diffuso sviluppo produttivo. Come lo Stato dava l'acqua per l'irrigazione delle terre, così doveva dare la forza elettrica alle macchine per favorire lo sviluppo industriale. La nazionalizzazione dell'energia elettrica era solo lo strumento essenziale per un generale programma di espansione produttiva, che intendeva temperare interessi imprenditoriali ed esigenze della collettività. Ma questa anticipatrice proposta non riuscì a superare le resistenze politiche e ideologiche e i corposi interessi delle potenti società elettriche private¹⁸⁰.

La 'nittiana' legge speciale per Napoli prevedeva agevolazioni fiscali e doganali, infrastrutture e commesse per sollecitare l'iniziativa capitalistica locale e per richiamare il capitale settentrionale verso un processo di industrializzazione, che vedrà sorgere a occidente il grande impianto siderurgico dell'Ilva a Bagnoli e a oriente una estesa zona industriale, dove s'insediarono numerose imprese del Nord e aziende locali.

Sul piano politico la scelta nittiana costituiva, rispetto all'antigiolittismo diffuso tra i diversi meridionalisti, l'unico esempio di collaborazione col riformismo giolittiano che, bloccato presto sul piano nazionale e lontano dall'operare per il difficile riequilibrio tra le due aree del paese, appariva

temporaneamente disponibile a sostenere interventi determinati nella realtà meridionale.

Il programma produttivistico nittiano aveva acquisito una dimensione nazionale, ma conteneva un preciso spessore meridionalistico. Sviluppo industriale integrato alla meccanizzazione e alla produzione agricola e gestione pubblica dell'energia per l'industrializzazione erano i cardini di una politica economica nazionale, che aveva una occasione di sperimentazione nel Sud, e anzitutto a Napoli.

Per Nitti il punto fondamentale era la modernizzazione capitalistica del paese attraverso l'industrializzazione. L'energia idroelettrica era lo strumento essenziale di questo processo che, grazie alla dislocazione delle acque, poteva anche provare a riequilibrare almeno in parte i rapporti strutturali tra le due parti del paese. Quindi sviluppo capitalistico diffuso e avvio al superamento della questione meridionale. L'elettrificazione, nel progetto nittiano, era lo strumento di un ambizioso processo di sviluppo, più ampio ed equilibrato di quello avviato in Italia sul finire dell'Ottocento.

Il punto debole della grande capacità programmatica nittiana era nella carenza di forze disposte a sostenerne la realizzazione, oltre che nella ferma ostilità degli interessi elettrici privati. Le sue difficoltà nascevano dalla volontà di rappresentare un modello ideale con scarso riscontro nella realtà: una borghesia produttiva e culturalmente egemone, difficile a trovarsi nel Mezzogiorno d'Italia.

L'intellettuale positivista era convinto della sicura prevalenza della scienza accoppiata alla politica, per una fede tenace nella forza della ragione indicata dagli scienziati, dagli esperti tecnici. Lo studioso diventerà politico per cercare di realizzare gli ambiziosi progetti di trasformazione del Mezzogiorno: deputato dal 1904, sarà ministro dell'Economia prima della guerra e ministro del Tesoro durante il conflitto, quindi presidente del Consiglio nel primo dopoguerra.

Un forte impegno etico-politico sosterrà sempre l'acuta ricerca e proposta nittiana. Scienza, società e politica sono strette in un intreccio, che muove dall'analisi della realtà per produrre innovativi progetti di intervento politico: la scienza come fondamento per la trasformazione della realtà, la cultura e la tecnica al servizio della politica¹⁸¹.

Relatore politico per la Calabria e la Basilicata nell'Inchiesta sulle condizioni dei contadini meridionali, Nitti produrrà un'opera di grande respiro e di solida progettualità, che resta un modello originale e innovativo di inchiesta sociale e politica e completa la sua prospettiva di rinnovamento strutturale volta a

modificare, almeno parzialmente a vantaggio del Mezzogiorno, il modello particolarmente squilibrato dello sviluppo capitalistico italiano.

Dopo l'analisi del bilancio territoriale dello Stato italiano e il progetto di Napoli industriale, Nitti completava l'ambizioso programma di studio e di proposta politica meridionalistica. Un programma di rinnovamento economico per la Basilicata e la Calabria doveva fondarsi su una grande politica forestale, una politica di boschi e di acque, un grande demanio forestale, un grande demanio idraulico. Quindi rimboschimento, energia elettrica, irrigazione e bonifica, muovendo dalla ricostituzione del territorio.

Tutto era cambiato a causa dell'esodo in massa: i contadini non chiedevano più modifiche dei contratti agrari. I salari erano cresciuti perché si era rarefatta la forza-lavoro, i fitti erano diminuiti, il valore della terra raddoppiato. «Questo enorme movimento emigratorio, che non ha precedenti nella storia d'Italia, costituisce la causa modificatrice più profonda dell'assetto economico morale, sociale del Sud d'Italia, all'infuori di ogni influenza del Governo e della borghesia»¹⁸².

Nitti veniva indicato da Giolitti come ministro di Agricoltura, industria e commercio proprio nei giorni in cui si celebrava il cinquantenario dell'unità italiana. E a Torino, dinanzi al re e alla regina, il ministro inaugurava, a fine aprile 1911, l'Esposizione internazionale dell'industria e del lavoro. Il positivo empirismo di cui era largamente dotato il neo-ministro gli fu indispensabile per portare a compimento due fondamentali progetti, alternativi ai principi sbandierati fino a pochi giorni prima.

Il liberismo antimonopolistico fu immediatamente accantonato quando Giolitti avviò la battaglia per il monopolio statale delle assicurazioni, che non riuscì a prevalere sui potenti interessi delle società private anche internazionali, ma portò alla creazione dell'Istituto nazionale delle assicurazioni (Ina). Era il primo ente pubblico di gestione, che si sarebbe poi diffuso nel processo di crescente intervento statale nell'economia. Era la prima azienda industriale con distinta personalità giuridica, creata dallo Stato e capace di gestione autonoma con un proprio consiglio di amministrazione. Iniziò qui la collaborazione di Nitti con personalità di grandi qualità tecnocratiche, quali Alberto Beneduce e Vincenzo Giuffrida.

Contemporaneamente il neo-ministro doveva procedere in senso inverso, dal pubblico al privato, proprio nel settore dell'energia elettrica. Dimenticate le recenti polemiche, Nitti abbandonò l'isolata trincea della pubblicizzazione della forza motrice, pur limitata a Napoli e al Mezzogiorno. E affidò il processo di modernizzazione produttiva del Sud alle forze dell'imprenditorialità privata

rappresentate dalle aggressive società elettriche del gruppo Banca Commerciale-Sme, che avevano in Maurizio Capuano l'esperto *manager* meridionale fiduciario del capitale svizzero impegnato nel settore e nell'ingegnere Angelo Omodeo il maggiore tecnico nazionale nel campo dei bacini montani e degli impianti idroelettrici.

Per il duttile empirismo nittiano il fine era più importante dei mezzi. L'obiettivo fondamentale era l'industrializzazione fondata sull'elettrificazione. Fallito il progetto di pubblicizzare le fonti di energia, non restava che puntare sulle società private per accrescere la produzione di energia elettrica necessaria allo sviluppo industriale. Alla centralità dello Stato subentrava la centralità del capitale privato. Ma era pur sempre uno strumento per un fine di valore generale: l'espansione industriale.

Su questa linea, rivolta alla elettrificazione e alla modernizzazione agricolo-industriale del Sud si realizzava un importante accordo tra i ministeri dell'Agricoltura e dei Lavori pubblici e tra i rispettivi ministri, i radicali Nitti e Ettore Sacchi, con l'aiuto di funzionari ed esperti di grande livello quali Meuccio Ruini, Arrigo Serpieri, Eliseo Jandolo, Angelo Omodeo. Ne risultò la legge del 1911 sulle opere di sistemazione idraulico-forestale e di bonificazione e, due anni dopo, la legge che agevolava la costruzione di grandi bacini artificiali per la produzione di energia elettrica in Sardegna e in Calabria. Sempre d'intesa tra i due ministeri fu preparata la legge del 1913, che agevolava la costruzione di grandi laghi artificiali in Sardegna e in Calabria ai fini della produzione di energia elettrica e, in secondo luogo, a scopo d'irrigazione.

La grandiosità degli impianti e la consistenza degli investimenti, previsti in 66 milioni di lire, assicurò, fin dal principio, alle società imprenditrici il rinnovo a sessant'anni del trentennio di durata normale delle concessioni, previsto dalla vecchia legge del 1884. La costruzione e l'esercizio del grande bacino artificiale sul Tirso in Sardegna furono concesse a un gruppo finanziario il cui presidente era Vittorio Cini della società Bastogi e vicepresidente era Pietro Fenoglio della Banca Commerciale. Il complesso sistema di laghi artificiali sulla Sila fu concesso a una società emanazione sempre della Bastogi e della Comit insieme alla Sme e alla Société franco-suisse pour l'industrie électrique, presieduta da Maurizio Capuano. Le agevolazioni erano quelle previste dalla legislazione speciale, che dalla Calabria si estendevano alla Sardegna¹⁸³.

Libertà al Nord, repressione al Sud

La politica giolittiana, che guiderà gli anni della prima industrializzazione italiana, si adeguava ai limiti territoriali posti all'espansione dei livelli produttivi

e delle libertà democratiche e non riusciva a perseguire l'obiettivo di un tendenziale riequilibrio territoriale nel processo espansivo del paese. Un modello di sviluppo concentrato e parziale, sul piano territoriale e a livello settoriale, impediva che il processo di modernizzazione industriale si realizzasse in una dimensione complessivamente nazionale, com'era accaduto nei paesi più avanzati.

L'incontro tra liberalismo e riformismo, tra Giolitti e Turati, si infrangeva di fronte alla realtà frammentata di una nazione propensa – per la sua costituzione sociale e territoriale – piuttosto a dividersi tra conservazione e radicale trasformazione, che a unirsi nelle forme mediane e tendenzialmente equilibratrici del riformismo, sia conservatore che progressivo.

Le libertà politiche e sindacali e il riformismo produttivistico, che accompagnano nel Centro-Nord la trasformazione industriale e la prima modernizzazione italiana, non hanno corso nelle province meridionali. Qui domina ancora, sul terreno sociale e politico la proprietà fondiaria, che è inserita pienamente negli equilibri governativi nazionali. Ed è per questo che le organizzazioni e le lotte sociali delle masse contadine e dei meno numerosi operai e operaie meridionali sono escluse programmaticamente dal riconoscimento assicurato nella pianura padana alle libertà di associazione sindacale e di sciopero.

Nel quindicennio giolittiano l'esercito italiano sarà invocato dai proprietari e deputati anzitutto pugliesi e dislocato nelle aree calde, a più forte densità di braccianti, per garantire la tutela della libertà del lavoro. Al principio del 1908 il ministro della Guerra Severino Casana replicherà esasperato alle richieste continue della Direzione generale della Pubblica sicurezza: «Se in tutti i paesi che richiedono frequenti invii di truppa per servizio di P.S. si dovessero impiantare distaccamenti permanenti, i reggimenti dislocati nell'Italia meridionale non basterebbero a fornirli».

A non essere tutelata nel Sud era la libertà di sciopero, viste le reiterate disposizioni governative, spesso firmate personalmente da Giolitti, che definivano associazioni a delinquere le leghe contadine e indicavano gli articoli 146, 154, 248 del codice penale per procedere rapidamente agli arresti e alle imputazioni giudiziarie. In questo senso un filo di continuità legava le lotte sociali nel Mezzogiorno giolittiano con il vasto movimento di braccianti, mezzadri, coltivatori scesi in lotta nella Sicilia del 1893 e colpiti dalla repressione crispina¹⁸⁴.

L'analfabetismo ancora di massa, il disfacimento del tessuto sociale nelle vastissime aree di emigrazione, la riduzione della politica a rapporti clientelari,

il rifiuto viscerale delle classi dominanti meridionali di aprire canali di comunicazione con le masse lavoratrici connotavano il quadro in cui si esprimeva, in scoppi improvvisi e incontrollati sanzionati dai ricorrenti ‘eccidi proletari’, il ribellismo delle masse subalterne meridionali.

Come attesterà anche il relatore per le Puglie dell’Inchiesta parlamentare del 1909-10 Enrico Presutti: «Vi è in fondo nei proprietari la convinzione che i contadini non sono uomini come loro. Il comm. Dalmazzo, ispettore generale al ministero dell’Interno, mandato a Cerignola a comporre lo sciopero del maggio scorso, ebbe a dirmi di aver letto sul viso dei rappresentanti dei proprietari la meraviglia per la uguaglianza del trattamento formale, che esso faceva ai proprietari ed ai contadini, facendo sedere gli uni e gli altri accanto a sé»¹⁸⁵.

Ai primi del Novecento si cercherà di arginare e canalizzare lo spontaneo e drammatico ribellismo dei lavoratori meridionali con una difficile e ingrata opera di organizzazione politica e sindacale. Con Arturo Labriola, Ernesto Cesare Longobardi e soprattutto con Giuseppe Di Vittorio assumerà, specialmente tra i nuclei operai campani e nelle leghe bracciantili pugliesi, le forme radicali del sindacalismo classista e rivoluzionario, quanto più sarà spinta ai margini degli equilibri sociali, politici e territoriali garantiti dalla mediazione giolittiana.

L’accordo iniziale tra il liberalismo democratico di Giolitti e il socialismo riformista di Turati non riuscì a consolidarsi per l’incapacità di affrontare il problema fondamentale della costruzione unitaria, che stava nell’aggravamento dei contrasti e degli squilibri tra le due grandi realtà territoriali. Il modello economico di sviluppo concentrato sul piano regionale, privo di una dimensione complessivamente nazionale, finiva per impedire anche, sul versante politico, l’allargamento delle prospettive del liberalismo verso un riformismo dotato di un ampio respiro nazionale.

Un riformismo produttivistico, che comprendeva la rendita fondiaria dominante al Sud, ed escludeva le lotte sociali dei contadini e degli operai meridionali dal riconoscimento assicurato nella pianura padana alla libertà di sciopero, era un riformismo dimezzato. E, in quanto tale, si dimostrava incapace di conseguire quegli obiettivi di espansione economico-sociale diffusa e tendenzialmente riequilibratrice, o almeno non del tutto squilibrata, che non potevano non caratterizzare una prospettiva politica riformistica.

¹⁵¹ M. de Cecco, *Economia e finanza internazionale dal 1890 al 1914*, Laterza, Bari 1970.

¹⁵² A. Confalonieri, *Banca e industria in Italia (1894-1906)*, 3 voll., il Mulino, Bologna 1980; *L’Italia e il*

sistema finanziario internazionale 1861-1914, a cura di M. de Cecco, Laterza, Roma-Bari 1990; *La Banca d'Italia. Sintesi della ricerca storica 1893-1960*, a cura di F. Cotula, M. de Cecco e G. Toniolo, Laterza, Roma-Bari 2003.

¹⁵³ *L'industrializzazione in Italia (1861-1900)*, a cura di G. Mori, il Mulino, Bologna 1981; V. Zamagni, *Industrializzazione e squilibri regionali in Italia*, il Mulino, Bologna 1978.

¹⁵⁴ R. Villari, *L'interdipendenza tra nord e sud*, in «Studi Storici», 18, 1976/2, pp. 5 sgg.

¹⁵⁵ R. Romeo, *Breve storia della grande industria in Italia 1861-1961*, Cappelli, Bologna 1972, pp. 65 sgg.

¹⁵⁶ Per la totale condivisione, e quasi l'accaparramento, dell'interpretazione di Bonelli cfr. L. Cafagna, *I modelli interpretativi della storiografia*, in *Dualismo e sviluppo nella storia d'Italia*, Marsilio, Venezia 1983, pp. 396 sgg.; Pescosolido, *Arretratezza e sviluppo* cit., pp. 257 sgg. Castronovo ha definito il fenomeno migratorio «una sorta di 'arma segreta' della nostra industrializzazione»: Castronovo, *Storia economica d'Italia* cit., pp. 114 sg.

¹⁵⁷ F. Bonelli, *Il capitalismo italiano. Linee generali d'interpretazione*, in *Storia d'Italia. Annali 1, Dal feudalesimo al capitalismo*, Einaudi, Torino 1978, p. 1222.

¹⁵⁸ F. Bonelli, *La crisi del 1907. Una tappa dello sviluppo industriale in Italia*, Fondazione Einaudi, Torino 1971, p. 169.

¹⁵⁹ F. Barbagallo, *Lavoro ed esodo nel Sud 1861-1971*, Guida, Napoli 1973, pp. 54 sgg.

¹⁶⁰ F. Coletti, *Dell'emigrazione italiana*, in *Cinquant'anni di storia italiana* cit., p. 216.

¹⁶¹ Una documentazione di grande rilievo si trova ancora nei volumi per regioni dei citati *atti sulla inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nelle province meridionali e nella Sicilia* del 1907-11. Cfr. pure D. Taruffi, L. De Nobili, C. Lori, *La questione agraria e l'emigrazione in Calabria*, Barbera, Firenze 1908. Innovative ricerche si trovano nella einaudiana *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi*. Oltre ai citati volumi sulla Sicilia e la Campania, si vedano *La Calabria*, a cura di P. Bevilacqua e A. Placanica, Einaudi, Torino 1985; *La Puglia*, a cura di L. Masella e B. Salvemini, Einaudi, Torino 1989; *L'Abruzzo*, a cura di M. Costantini e C. Felice, Einaudi, Torino 2000. Cfr. pure F. De Felice, *L'agricoltura in Terra di Bari dal 1880 al 1914*, Banca Commerciale Italiana, Milano 1971; F. Barbagallo, *Stato, Parlamento e lotte politico-sociali nel Mezzogiorno (1900-1914)*, Università di Napoli, Arte Tipografica, Napoli 1976; A.L. Denitto, F. Grassi, C. Pasimeni, *Mezzogiorno e crisi di fine secolo*, Milella, Lecce 1978; A. Cormio, *Le campagne pugliesi nella fase di 'transizione' (1880-1914)*, in *La modernizzazione difficile* cit., pp. 147 sgg.; *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea*, a cura di P. Bevilacqua, 3 voll., Marsilio, Venezia 1989-91; S. Lupo, *Il giardino degli aranci. Il mondo degli agrumi nella storia del Mezzogiorno*, Marsilio, Venezia 1990.

¹⁶² De Felice, *L'agricoltura in Terra di Bari* cit., pp. 41 sgg.

¹⁶³ Barbagallo, *Stato, Parlamento* cit., pp. 137 sgg.

¹⁶⁴ F. Barbagallo, *Il Mattino degli Scarfoglio (1892-1928)*, Guanda, Milano 1979, pp. 60 sgg.

¹⁶⁵ Reale Commissione d'Inchiesta per Napoli, *Relazione sulla amministrazione comunale (1901)*, Ristampa anastatica a cura di S. Marotta, introduzione di F. Barbagallo, Vivarium, Napoli 1998.

¹⁶⁶ Barbagallo, *Storia della camorra* cit., pp. 75 sg.

¹⁶⁷ «Corriere della Sera», 27 maggio 1907. Attaccato anche da giornali moderati come la «Gazzetta di Torino», in quanto eletto dalle camorre casertane, Schanzer si limiterà a cambiare collegio nelle elezioni del 1909.

¹⁶⁸ Cfr. la lettera del senatore Rattazzi a Giolitti del 16 dicembre 1899 e quelle del giorno precedente di Rosano a Rattazzi e a Giolitti, in Istituto Giangiacomo Feltrinelli, *Dalle carte di Giovanni Giolitti. Quarant'anni di politica italiana*, I, *L'Italia di fine secolo 1885-1900*, a cura di P. D'Angiolini, Feltrinelli, Milano 1962, pp. 391 sg.

¹⁶⁹ S. Lupo, *Storia della mafia dalle origini ai giorni nostri*, Donzelli, Roma 1996, pp. 103 sgg.

- ¹⁷⁰ G. Mosca, *Palermo e l'agitazione pro-Palizzolo*, in Id., *Uomini e cose di Sicilia*, Sellerio, Palermo 1980, p. 52.
- ¹⁷¹ Atti Parlamentari, XXI Legislatura, Camera dei Deputati, *Discussioni*, tornate del 9 e 10 dicembre 1901, pp. 6544 sgg.
- ¹⁷² *Inchiesta Zanardelli sulla Basilicata* (1902), a cura di P. Corti, Einaudi, Torino 1976; G. Barone, *Mezzogiorno e modernizzazione. Elettricità, irrigazione e bonifica nell'Italia contemporanea*, Einaudi, Torino 1986, pp. 14 sgg.
- ¹⁷³ Barbagallo, *Stato, Parlamento* cit., pp. 179 sgg., 380 sgg.
- ¹⁷⁴ F.S. Nitti, *Discorsi parlamentari*, Camera dei Deputati, Roma 1973, vol I, pp. 104 sgg. (tornata del 15 febbraio 1907).
- ¹⁷⁵ G. Orlando, *Progressi e difficoltà dell'agricoltura*, in *Lo sviluppo dell'economia italiana negli ultimi cento anni*, a cura di G. Fuà, vol. III, Franco Angeli, Milano 1969; Bonelli, *La crisi del 1907* cit.
- ¹⁷⁶ S. Cassese, *Le istituzioni amministrative*, in Fondazione Feltrinelli, *L'Italia unita nella storiografia del secondo dopoguerra* cit., p. 65.
- ¹⁷⁷ F.S. Nitti, *La città di Napoli: studi e ricerche su la situazione economica presente e la possibile trasformazione industriale con un'appendice su le forze idrauliche dell'Italia e la loro utilizzazione*, Alvano, Napoli 1902; Id., *Napoli e la questione meridionale*, Pierro, Napoli 1903. Questo secondo saggio è parte integrante di Id., *Scritti sulla questione meridionale*, 3, *Napoli e la questione meridionale - Il porto di Napoli - L'ora presente - Il partito radicale*, a cura di M. Rossi-Doria, Laterza, Roma-Bari 1978, pp. 11 sgg.
- ¹⁷⁸ Nitti, *Napoli e la questione meridionale* cit., p. 114.
- ¹⁷⁹ Id., *Il porto di Napoli* (1910), ripubblicato in Id., *Scritti sulla questione meridionale. La città di Napoli* cit., pp. 189 sgg.
- ¹⁸⁰ Gli scritti apparsi tra il 1901 e il 1903 negli Atti del Reale Istituto d'Incoraggiamento di Napoli furono raccolti nel volume *La conquista della forza. L'elettricità a buon mercato. La nazionalizzazione delle forze idrauliche* (1905), ripubblicato in Id., *Scritti di economia e finanza. La conquista della forza. Il capitale straniero in Italia (1905-1915)*, a cura di D. Demarco, Laterza, Bari 1966, pp. 7 sgg.
- ¹⁸¹ Barbagallo, *Francesco S. Nitti* cit., pp. 116 sgg.; Id., *Introduzione*, in F.S. Nitti, *Il Mezzogiorno in una democrazia industriale. Antologia degli scritti meridionalistici*, a cura di F. Barbagallo, Laterza, Roma-Bari 1987, pp. xxvi sgg.
- ¹⁸² La relazione di Nitti e le *Note e Appendici* furono pubblicate negli *Atti della inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nelle province meridionali e nella Sicilia* cit., vol. V, t. III, *Basilicata e Calabria*, Bertero, Roma 1910. Questi due tomi sono stati ripubblicati (salvo alcune appendici) in F.S. Nitti, *Scritti sulla questione meridionale. Inchiesta sulle condizioni dei contadini in Basilicata e in Calabria (1910)*, Laterza, Bari 1968.
- ¹⁸³ Barbagallo, *Francesco S. Nitti* cit., pp. 169 sgg.; cfr. pure G. Mori, *Le guerre parallele. L'industria elettrica in Italia nel periodo della grande guerra 1914-1919*, in «Studi Storici», XIV, 1973/2, pp. 292 sgg., ora in Id., *Il capitalismo industriale italiano*, Editori Riuniti, Roma 1977, pp. 141 sgg.
- ¹⁸⁴ Barbagallo, *Stato, Parlamento* cit., pp. 292, 282.
- ¹⁸⁵ E. Presutti, *Puglie*, in *Atti della inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini* cit., p. 604.

V. Guerra, dopoguerra, fascismo

Antigiolittismo e meridionalismo: Guido Dorso e Luigi Sturzo

«La questione dell'intervento, conterranei, è una questione essenzialmente meridionale.» Così scriveva al principio del 1915 Guido Dorso sul «Popolo d'Italia». E riceveva i complimenti per l'articolo dal direttore del nuovo quotidiano, Benito Mussolini: «Buonissimo, invece, Meridional-Sozial-Democratie»¹⁸⁶. L'intervento nella guerra mondiale può essere la grande «occasione» del Sud per liberarsi dal «dominio dei preti», dei «camorristi», delle «congreghe»¹⁸⁷.

E soltanto la guerra poteva finalmente liberare l'Italia dal «giolittismo». L'antigiolittismo è il cemento che unifica radical-democratici e nazionalisti, sindacalisti rivoluzionari e grandi gruppi dell'industria bellica, tutti ferventi interventisti. Come saranno entusiasti fautori dell'intervento quasi tutti i meridionalisti, eccetto Fortunato e Nitti.

Nella visione interamente politica della questione meridionale, Dorso vede nella guerra il colpo di grazia per il giolittismo e quindi la prima tappa della rivoluzione meridionale e della rivoluzione italiana. L'impostazione è tutta mazziniana: sul banco d'accusa è anzitutto «la conquista regia», la «piemontesizzazione», la politica trasformistica avviata da Cavour col «connubio» e giunta all'apice con Giolitti e i suoi «ascari» meridionali.

Il liberismo ortodosso di De Viti De Marco fornisce a Dorso, come a Salvemini e a Gramsci, la categoria del Sud «mercato coloniale» di consumo dei manufatti del Nord. Anche Nitti, nella sua fase liberistica ottocentesca, userà questa categoria, che le successive ricerche hanno dimostrato infondata, e vi aggiungerà, sempre nella sua opera sul *Bilancio dello Stato*, le altrettanto discutibili affermazioni sul «drenaggio» post-unitario di capitali dal Sud al Nord e sul «sacrificio» compiuto dal Mezzogiorno nel processo unitario.

Dorso riprende nel Novecento la teoria mazziniana della rivoluzione meridionale e italiana, sconfitta dall'esito risorgimentale, e prova a rilanciare il

progetto di un Partito meridionale d'Azione, nell'intento, utopico, di ribaltare la soluzione risorgimentale nella direzione della rivoluzione democratica. Ma il soggetto individuato per la rivoluzione, la borghesia intellettuale meridionale, non sarà mai in grado di cogliere le «occasioni storiche» che compariranno nei due dopoguerra novecenteschi. E nemmeno si troveranno i «cento uomini di acciaio» capaci di operare una radicale trasformazione della società meridionale. A Dorso non resterà che prendere atto che «la formazione di una classe dirigente è un mistero della storia... un mistero divino»¹⁸⁸.

Giolittismo e trasformismo meridionale saranno anche i principali obiettivi polemici del sacerdote siciliano Luigi Sturzo, avversario radicale dello Stato liberale che aveva abbattuto lo Stato pontificio, e altrettanto critico della organizzazione prevalentemente latifondistica della struttura agraria meridionale. Democratico cristiano con Romolo Murri e Giuseppe Toniolo, avverso al clericomoderatismo subalterno ai governi liberali, e in particolare a Giolitti, Sturzo punta al superamento dello Stato liberale mediante l'organizzazione delle masse popolari in partiti politici. Fonderà il partito popolare come alternativa al partito socialista, in una prospettiva politica dove il suffragio universale e il sistema elettorale proporzionale finiranno per cancellare il tradizionale predominio liberale.

Nel Sud, popolato dalle clientele trasformistiche ministeriali, bisognerà anzitutto rinnovare la struttura agraria, sostituendo al latifondo la piccola proprietà contadina e allargando gli spazi e i poteri delle autonomie locali. La prospettiva meridionalistica e regionalistica di Sturzo è tutta rivolta a costruire una ordinata società di democrazia rurale, lontana dall'industrialismo e dall'urbanizzazione, che portano conflitti e socialismo. Il suo modello ideale è un mondo agricolo fondato sui valori spirituali e sociali della tradizione cattolica, in una dimensione economica tutta orientata verso le produzioni agricole e verso commerci in espansione nell'intero bacino mediterraneo, aperta a un colonialismo di popolamento, per assorbire l'emigrazione.

Il progetto riformistico di Sturzo non si fermava alla frantumazione del latifondo e all'assegnazione di piccoli lotti ai contadini, ma indicava anche le condizioni essenziali per un rinnovamento produttivo, che consistevano innanzitutto nelle bonifiche e nella diffusione della viabilità. Nel discorso di Napoli del gennaio 1923 su *Il Mezzogiorno e la politica italiana* riaffermerà la centralità politica e nazionale della questione meridionale. Schierato su posizioni antifasciste, l'anno dopo fu costretto all'esilio, anche per l'intervento filo-fascista del Vaticano¹⁸⁹.

L'esplosione del divario nella guerra

Forse non si è valutata abbastanza l'importanza decisiva delle guerre nella definizione dei rapporti tra Nord e Sud e la loro incidenza nella determinazione e la crescita del divario territoriale. Si è visto quanto pesò il costo delle guerre risorgimentali sui rapporti finanziari tra le due sezioni dello Stato unitario. La partecipazione alla prima guerra mondiale segna l'inizio di un periodo trentennale, che rappresenta la fase storica più negativa per la struttura economica e sociale meridionale.

La guerra bloccherà il parziale intervento statale avviato con la legislazione speciale a favore del Sud, sposterà le risorse verso l'area più industrializzata che si espanderà enormemente in connessione con le tante necessità belliche, stimolerà fortemente la crescita del divario e aumenterà intensamente la distanza tra Nord e Sud.

I grandi gruppi meccanici e siderurgici impegnati nelle produzioni per la guerra – Ansaldo, Ilva, Fiat – decuplicarono il numero di occupati: mediamente da 5.000 a 50.000, ognuno; la produzione non conobbe limiti, e così i profitti. Egual sviluppo ebbero l'industria chimica per gli esplosivi con la Montecatini e le potenti imprese elettriche che raddoppiarono la produzione, nonché le manifatture tessili per il vestiario militare. La base industriale del Nord-Ovest, che aveva avviato da un quindicennio il suo sviluppo, sfruttò l'occasione bellica per decollare definitivamente verso una società industrializzata¹⁹⁰.

In Campania parteciparono all'impresa l'Ilva e l'Armstrong di Pozzuoli, i cantieri navali di Castellammare, le fabbriche d'armi napoletane e le Manifatture cotoniere meridionali¹⁹¹. La presenza di qualche altra impresa meridionale non bastava però a frenare il processo di distanziamento accelerato che allora iniziò tra la società ancora rurale del Sud e il «triangolo industriale» in forte espansione.

«La guerra, dunque – ha sottolineato Vera Zamagni –, si rivelò un pessimo affare per il sud del paese, che si vide completamente privato di quell'attenzione che era andato ricevendo nel periodo giolittiano e fu testimone impotente degli enormi flussi di spesa pubblica diretti al rafforzamento delle aree già relativamente più sviluppate. Era inevitabile, a quel punto, che il divario Nord-Sud si allargasse ulteriormente»¹⁹².

La guerra produsse un pesante indebitamento dell'Italia con gli Stati Uniti e la Gran Bretagna e una grande inflazione per l'eccessiva circolazione di carta moneta¹⁹³. Gli enormi profitti spinsero i grandi gruppi industriali a farsi la guerra tra loro, prima ancora che finisse il conflitto mondiale. Ne scaturì la

cosiddetta «scalata alle banche», per il controllo del mercato dei capitali necessari al costoso processo di riconversione delle industrie belliche. Questa guerra industriale-finanziaria finì nel 1921 col fallimento dell'Ansaldo e della Banca di Sconto e col crollo dell'Ilva¹⁹⁴.

L'economia bellica aveva prodotto un grande trasferimento di risorse dall'agricoltura all'industria. La guerra aveva alimentato un flusso ininterrotto della ricchezza del paese sulla direttrice Sud-Nord, attraverso la tassazione dei redditi agricoli e l'utilizzazione del risparmio accumulato nel Mezzogiorno per finanziare la produzione bellica collocata per lo più nel Settentrione.

Anche la crisi del dopoguerra ebbe conseguenze pesanti nel Mezzogiorno, dove l'inflazione giocò a sfavore della ragione di scambio tra manufatti settentrionali e derrate meridionali e, soprattutto, ridusse in cenere il capitale monetario dei piccoli risparmiatori depositato nei mille uffici postali del Sud¹⁹⁵.

Le difficoltà connesse al processo di riconversione industriale resero necessari interventi di sostegno e di salvataggio delle imprese settentrionali, che impedirono qualsiasi intervento a favore dell'economia meridionale, contribuendo anche per questa via ad accelerare il divario tra le due aree. Intanto chiudevano le grandi fabbriche metalmeccaniche tra Pozzuoli e Castellammare.

I movimenti di occupazione delle terre sviluppatasi dopo la guerra nelle regioni meridionali provocarono nel 1919 l'emanazione del decreto Visocchi, che assegnò a cooperative di contadini poveri terre incolte e mal coltivate della proprietà latifondistica. Non fu dato però alcun sostegno per avviare un processo di trasformazione fondiaria. Anzi, la reazione agraria giunta al potere col fascismo ottenne subito l'annullamento del decreto e la restituzione ai grandi proprietari anche di quei terreni incolti.

Contemporaneamente, nei primi anni Venti, si bloccava pure l'emigrazione, in seguito al nuovo orientamento della legislazione nordamericana, che fermava del tutto il flusso di contadini meridionali verso gli Stati Uniti, che ancora nel primo dopoguerra aveva toccato livelli molto elevati. Correnti minori si sarebbero rivolte, per un po', verso l'Argentina e il Brasile.

Il fascismo, la ex questione meridionale, il Mezzogiorno

Dopo le elezioni del 1924, a settembre, Mussolini si recò a Napoli e tenne un discorso dal balcone del Municipio, che si concluse con l'auspicio di: «vedere Napoli potente, prospera, veramente regina del Mediterraneo nostro». La retorica e la propaganda, con la fusione tra la regina del Mediterraneo e il *mare nostrum*, toccavano i massimi livelli espressivi. Quindici anni dopo, a fine marzo

1939, a Reggio Calabria Mussolini parlò per primo della «invenzione» della questione meridionale e, da par suo, ne individuò anche i responsabili, il movente, la soluzione. «I vecchi governanti avevano inventato, allo scopo di non risolverla mai, la cosiddetta questione meridionale. Non esistono questioni settentrionali o meridionali. Esistono questioni nazionali, poiché la nazione è una famiglia, e in questa famiglia non ci devono essere figli privilegiati e figli derelitti»¹⁹⁶.

La soluzione finale era stata peraltro sancita già nel 1934, all'interno del XXIII volume della *Enciclopedia Italiana* diretta da Giovanni Gentile, *ad vocem* da Raffaele Ciasca, prediletto allievo di Giustino Fortunato che, dopo un'accurata disamina delle «due Italie», aveva concluso: «Di una 'questione meridionale' non si può più, oggi, legittimamente parlare, e perché tante differenze sono scomparse e perché ormai sono in piena attuazione i provvedimenti del governo fascista che mirano, intenzionalmente, a elevare il tono dell'Italia agricola specialmente meridionale. Ma più ancora, perché ogni traccia di contrasto, di antagonismo, ogni senso di interessi diversi, sono scomparsi dagli animi per la fusione operata dalla guerra mondiale e dal fascismo».

Restavano alcuni problemi «tecnici», da affidare ai tecnici. Alla politica c'era chi badava, per tutti. Nel contesto tecnocratico più avanzato del Sud, quello napoletano, nasceva la rivista «Questioni meridionali», naturalmente al plurale, per iniziativa della Sme di Giuseppe Cenzato¹⁹⁷, sotto l'occhio vigile di Alberto Beneduce, *deus ex machina* dell'economia dirigista negli anni Trenta. Su questa rivista, al principio del 1935, l'autorevole segretario generale della Confindustria Gino Olivetti scriveva un articolo intitolato *La ex questione meridionale*.

I problemi del Mezzogiorno e delle isole però erano rimasti, anzi si erano aggravati. L'eccessivo aumento della popolazione acuiva lo squilibrio con le scarse risorse disponibili. Nel quindicennio 1921-36 le regioni meridionali e insulari avevano un incremento demografico di 2,2 milioni di persone rispetto all'aumento di 3,5 milioni di abitanti registrato nell'intero sessantennio 1861-1921. Da 9,5 milioni di abitanti nel 1861 si era giunti nel 1936 a 15,2 milioni e si sarebbe arrivati a 17,4 milioni nel 1951¹⁹⁸.

Questo fortissimo incremento demografico era dovuto anzitutto all'andamento nettamente positivo del movimento naturale della popolazione. A differenza del Nord, il Sud continuava a registrare un'alta natalità e un'alta fecondità, di tipo mediterraneo-balcanico; mentre il tasso di mortalità si era fortemente abbassato. C'era poi il blocco della grande emigrazione, imposto prima dagli Stati Uniti, e poi anche in America latina. Non può stupire quindi

che negli anni Trenta, nonostante la battaglia per la ruralizzazione decretata dal regime, si sviluppò per la prima volta dalle campagne del Sud una forte, incontrollata corrente migratoria verso i centri industriali del Nord¹⁹⁹.

Un altro insuccesso della campagna ruralista del fascismo fu segnato dall'avanzare nel Mezzogiorno del processo di urbanizzazione, soprattutto nelle pianure e lungo le coste della Sicilia, della Campania, della Puglia. Più indietro restavano le altre regioni, in un panorama meridionale sempre più articolato. Da Napoli industriale alle pianure bonificate lungo la costa campana dal Volturno al Sele, le tre grandi città siciliane con diversificate funzioni industriali e commerciali, i nuovi capoluoghi di Brindisi, Taranto, Ragusa, l'espansione commerciale e agricola di Bari e di Foggia, dove si scontravano fazioni fasciste legate a diversi interessi economici e distinti gruppi sociali²⁰⁰.

Nonostante l'entusiasmo profuso, le battaglie di Mussolini non avevano il successo sperato. Nel 1925 veniva lanciata la «battaglia del grano», nella prospettiva autarchica di conseguire l'autonomia alimentare dell'Italia, in vista di una guerra connessa all'ambito ruolo di potenza emergente. Nella sostanza, era una operazione di propaganda. In termini economici non era una grande idea, anche perché l'impostazione produttivistica, volta ad accrescere la produttività ma non l'estensione della coltivazione granaria fu disattesa nel Mezzogiorno, dove l'espansione delle colture cerealicole in terreni impervi e inadatti colpì pesantemente il patrimonio zootecnico, in particolare l'allevamento ovino.

Secondo i calcoli dell'economista agrario tedesco Friedrich Vöchting, la cui opera sulla questione meridionale fu tradotta e pubblicata a cura della Cassa per il Mezzogiorno: «l'ecatombe ovina dev'essere costata all'Italia, fra il 1926 e il 1929, una perdita netta di ben 400 milioni di lire, contro un ricavo lordo di 200 milioni della battaglia del grano»²⁰¹.

La rivalutazione della lira, la successiva deflazione e il blocco dell'emigrazione decretato anche dal regime ebbero conseguenze devastanti sulle condizioni economiche e i livelli di vita dei lavoratori agricoli. In Calabria nel 1929 i salari dei braccianti furono ridotti del 20% e continuarono a scendere negli anni seguenti: in ogni caso non riuscivano a lavorare più di 90 giorni all'anno²⁰². Umberto Zanotti-Bianco, fondatore dell'Associazione nazionale per gli interessi del Mezzogiorno d'Italia (Animi), nel settembre 1928 visse in una tenda nello sperduto paese calabrese di Africo per compiere un'inchiesta sulla miseria e sulla fame diffusa in quelle zone, aiutato dal giovane Manlio Rossi-Doria.

«Sono talmente stanco – scriveva – di tutto il luridume, di tutte le malattie, di

tutte le lacrime senza speranza di questa povera gente! Essa non ha per rifugiarsi che povere tane buie e sconsolate, e quando mi ritrovo solo a notte, nella mia tenda, non so sottrarmi dall'impulso di gridare aiuto per loro». Il regime non apprezzò questa inchiesta, che disonorava «il nostro paese all'estero», e impose una stretta sorveglianza di polizia a Zanotti-Bianco, sia a Roma che nei suoi viaggi al Sud²⁰³.

Fino al 1929 la congiuntura internazionale favorita da prezzi agricoli crescenti aveva consentito una forte esportazione di prodotti ortofrutticoli e di colture specializzate anche dalle province meridionali, in particolare di agrumi e di mandorle²⁰⁴. Ma la sovrapproduzione americana e australiana provocò già nel 1926 una caduta dei prezzi agricoli, che si aggravò dopo la crisi del '29. Le esportazioni di vino, olio, arance e limoni subirono un duro colpo e con esse l'agricoltura meridionale più avanzata.

La riduzione degli scambi commerciali, sfociata nella chiusura autarchica di fine anni trenta, mise in crisi i distretti delle colture pregiate esportatrici, rendendo insostenibili le condizioni di vita nelle campagne meridionali: «Sono stati – ha scritto Manlio Rossi-Doria – quelli dal 1929 al 1935 gli anni della disperazione nera in tutto il Mezzogiorno, resa più grave dal continuo, rapido aumento della popolazione presente, per la cresciuta eccedenza naturale determinata dalla ridotta mortalità e per l'assoluta mancanza di sbocchi migratori»²⁰⁵.

La granicoltura estensiva invece si diffuse ulteriormente per l'interesse dei proprietari del Sud a fruire dei ripetuti aumenti del dazio doganale, risorto dopo una lunga sospensione: 27,50 lire per quintale nel 1925; 50 lire nel 1929, 75 nel 1931. In questo modo si dava respiro al decrescente potere degli agrari meridionali e si favoriva la diffusione al Sud dei concimi chimici prodotti al Nord dalla Montecatini²⁰⁶.

Invece di promuovere il passaggio a una maggiore varietà colturale e a una rotazione con l'inserimento delle trascurate colture foraggere, «raccomandata da tutti i competenti *ab antiquo*, la politica agraria fascista non fece che ribadire, colla sua svolta verso l'autarchia granaria, la vigente unilateralità tanto biasimata, e conquistò il progresso attuale, dovuto anche nel Sud ai suoi sistemi di serra, a prezzo di un'ipoteca, palese o ancora latente, sulla futura produttività del suolo»²⁰⁷.

Connesso alla «battaglia del grano» fu l'altro cardine della politica agraria del fascismo, la «bonifica integrale», posta in essere con le leggi del 1924, 1928, 1933 sotto la guida di Arrigo Serpieri, grande tecnico agrario della Scuola di Portici²⁰⁸. La novità del concetto di «bonifica integrale» consisteva nel

superamento della tradizionale concezione della bonifica, intesa soltanto come risanamento idraulico e lotta alla malaria, per allargarla a una successiva, permanente fase di trasformazione fondiaria.

La bonifica comportava al Sud la divisione del latifondo e la formazione di piccole proprietà, in un panorama di scelte produttivistiche e di riforma agraria, che richiedevano l'investimento di cospicui capitali pubblici, che veniva ostacolato dagli interessi dei grandi gruppi industriali del Nord. Insieme alle opere pubbliche finanziate dallo Stato, i proprietari meridionali avrebbero dovuto investire per la trasformazione fondiaria notevoli capitali, che peraltro non era facile reperire nella crisi degli anni Trenta. Serpieri, sottosegretario alla bonifica integrale dal 1929 al 1935, provò a superare la resistenza degli agrari, specialmente pugliesi, con la minaccia dell'esproprio; ma fu costretto alle dimissioni, dopo il voto negativo del Senato sulla sua legge²⁰⁹.

Le forti opposizioni sociali ed economiche e le crescenti difficoltà finanziarie portarono all'accantonamento degli ulteriori progetti di bonifica e trasformazione fondiaria: «Già nel 1934, su 1,1 milioni di ettari interessati con opere pubbliche ad una trasformazione agraria, quest'ultima dimostrava un avviamento molto lento e non sempre razionale su due terzi della superficie, e su un terzo non era stata affatto incominciata a causa della difficoltà di passare dalla fase delle opere pubbliche (controllate dallo Stato) a quella degli interventi privati»²¹⁰.

La bonifica comunque mise in valore vasti terreni meridionali, ampliando la superficie agraria utilizzabile e diffondendo la piccola proprietà contadina. Quest'opera di colonizzazione, estesa specialmente in Campania e in Puglia, si inquadrava anche nella politica di «sbracciantizzazione», dettata al fascismo dal timore della combattività delle masse bracciantili, concentrate al Sud nel Tavoliere foggiano e nella Terra di Bari. Il mito di un'armonica «ruralità» sostenne la diffusione dei contratti di colonia parziaria e il consistente ampliamento dell'area della mezzadria con la politica degli appoderamenti.

Durante il regime fascista le ragioni di scambio tra agricoltura e industria aumentarono la distanza tra i prezzi agricoli e quelli industriali, avvantaggiando i secondi: gli agricoltori pagavano sempre di più per i concimi chimici e i trattori industriali, sempre più diffusi. La crisi internazionale degli anni Trenta aggravò le precedenti scelte nazionali di politiche deflattive e protezionistiche, orientate ormai verso l'autarchia. Gli alti prezzi e i bassi salari compressero ulteriormente la domanda interna.

Il basso livello dei consumi dei lavoratori fu attestato da un rapporto dell'Ufficio internazionale del lavoro: nel 1929 in provincia di Salerno le

famiglie occupate nell'agricoltura consumavano la metà della carne, uova e latticini rispetto alle famiglie dei ceti medi. Tra il 1928 e il 1934 gli italiani mangiavano meno carne, burro, uova e molto meno zucchero dei paesi europei avanzati. L'eccezionalità dello zucchero dipendeva dal suo costo quadruplicato rispetto ai prezzi internazionali, in conseguenza dell'alto dazio protettivo²¹¹.

La crisi internazionale degli anni Trenta colpì duramente l'intreccio tra grandi banche e gruppi industriali, che rischiarono il fallimento generale insieme alla Banca d'Italia, garante in ultima istanza degli istituti di credito più esposti. La nascita dell'Istituto per la ricostruzione industriale (Iri) nel 1933 scaturisce dalla necessità di evitare il fallimento delle banche, con la conseguente rovina dei risparmiatori, e di salvare il patrimonio industriale, più che da un progetto volto ad accrescere la direzione statale dell'economia.

L'operazione fu diretta dal casertano, già socialriformista e nittiano, nonché alto dignitario della massoneria, Alberto Beneduce, con la collaborazione del banchiere e tecnocrate Donato Menichella, figlio di un agricoltore pugliese. Lo Stato coprì le enormi perdite delle banche e delle industrie, operando una imponente redistribuzione del reddito nazionale a vantaggio della grande finanza e della grande industria. Banca Commerciale, Credito Italiano e Banco di Roma divennero «banche d'interesse nazionale». L'Iri acquisì la gran parte delle maggiori industrie, a partire da quelle siderurgiche e belliche (Ansaldo, Terni, Cogne). Da «nave ospedale», secondo la definizione dei primi dirigenti, l'Iri diventò un ente pubblico permanente che assicurava allo Stato ampie funzioni direttive dell'economia italiana²¹².

Pasquale Saraceno, dal principio consulente e poi dirigente dell'Istituto, giudicò la complessa serie di interventi pubblici, effettuati dalla riconversione dell'industria bellica fino alla costituzione dell'Iri, tra il 1918 e il 1933, «una serie di interventi pubblici che, nel loro insieme, ci appaiono oggi come una forma grandiosa di finanziamento pubblico *a posteriori* di una espansione industriale localizzata soprattutto nel Nord»²¹³.

Il presidente dell'Iri Beneduce affidò alla Sme di Giuseppe Cenzato il compito di stimolare anche nel Mezzogiorno una crescita dell'industrializzazione sostenuta dallo Stato e incentrata nell'area napoletana e di favorire il rinnovamento tecnologico e organizzativo del fragile apparato produttivo locale. Beneduce, che era anche presidente dell'antica Bastogi, divenuta società finanziaria, e dell'Icipu (Istituto di credito per le opere di pubblica utilità) elevò la quota del capitale italiano nella Sme (fondata dagli svizzeri) dal 5 al 15% e favorì la nascita di imprese elettromeccaniche, come l'Ocren (Officine costruzioni e riparazioni elettromeccaniche)²¹⁴.

Nel 1939 Beneduce, con la consulenza tecnica di Cenzato, porta a compimento il lungo e complesso risanamento della società Unes (Unione esercizi elettrici), operante nel centro Italia e in varie altre zone e collegata con la Terni, e la trasferisce nell'area di esercizio della Sme. Per Beneduce e per l'Iri l'impresa diretta da Cenzato è ormai «il vero centro propulsore di tutte le iniziative che tendono alla trasformazione economica del Mezzogiorno». Il progetto, di evidente matrice nittiana, è di consolidare intorno alla Sme «un centro finanziario di strutture e potenzialità non diverse dalle capacità consolidate dei grandi gruppi operanti al Nord»²¹⁵.

Come dirà poi Saraceno, i dirigenti dell'Iri (Beneduce, Menichella, Giordani, Cenzato, Saraceno stesso) pensavano al futuro dell'industria italiana orientato verso il Sud, grazie anche alle scelte dell'Istituto: «In particolare interessava loro rendersi conto dei modi con i quali il sistema industriale esistente si sarebbe esteso alla parte del paese ove l'industria non era ancora giunta. L'estensione dell'industria a tutto il territorio nazionale in un modo o nell'altro, era avvenuta in tutti i paesi industrializzati dell'Occidente europeo; sembrava naturale domandarsi in qual modo tale estensione avrebbe avuto luogo nel nostro paese, non se essa sarebbe avvenuta, secondo il pensiero ancor oggi prevalente»²¹⁶.

In questa chiave procedeva la ristrutturazione e l'ampliamento dell'industria metalmeccanica nell'area napoletana, sotto la direzione dello scienziato Francesco Giordani, che sostituirà nel 1939 il dimissionario Beneduce alla presidenza dell'Iri. In quell'anno la Navalmeccanica rimetteva in sesto e unificava il cantiere di Castellammare (rilevato dalla Marina militare), il cantiere di Vigliena per riparazioni navali e la Società Bacini e Scali Napoletani. A questi tre cantieri si aggiungevano due impianti di meccanica navale: le Officine meccaniche (già Miani e Silvestri) e il Silurificio Italiano. Inoltre, come ha poi ricordato Saraceno, «poiché taluni degli impianti ora citati erano filiazioni di imprese aventi sede a Milano e a Genova, se ne dispone il passaggio a società aventi sede a Napoli»²¹⁷.

Contemporaneamente si avviava a Pomigliano d'Arco la costruzione del grande impianto aeronautico affidato alla gestione dell'Alfa Romeo, controllata dall'Iri²¹⁸. Questo grande stabilimento, di dimensioni quasi triple rispetto all'Ilva di Bagnoli, sarà raso al suolo dai bombardamenti anglo-americani del maggio-giugno 1943, che distrussero anche l'Ocren e altre aziende dell'area orientale. A settembre saranno i tedeschi in ritirata a far saltare in aria, contemporaneamente, tutti gli impianti industriali collocati lungo la fascia costiera da San Giovanni a Teduccio fino a Pozzuoli.

Quale presidente dell'Unione industriale di Napoli dal 1932, Cenzato realizzerà un vasto programma di iniziative culturali di grande spessore, seguendo anche qui la convinzione e l'insegnamento nittiano che «la preparazione culturale» fosse «il problema centrale della industrializzazione del Mezzogiorno». Insieme a Giordani, a Girolamo Ippolito, professore di idraulica industriale, e al presidente dell'Acquedotto pugliese Gaetano Postiglione, già nella primavera '32 Cenzato creava la Fondazione politecnica per il Mezzogiorno d'Italia, in stretto collegamento con la gloriosa Scuola di ingegneria napoletana, per favorire l'interazione fra ricerca e industria.

Nel 1934 Cenzato e Giordani davano vita alla rivista «Questioni meridionali», in stretto rapporto con il comitato di studi economici della Confindustria e con l'obiettivo di esaminare «il problema dell'economia meridionale [...] nel quadro degli interessi nazionali». Tra i principali collaboratori sarà Gino Olivetti, la cui funzione di segretario generale della Confindustria verrà abolita, per evitare che apparisse la rimozione per motivi razziali²¹⁹.

Nell'ambito della Fondazione politecnica sarà preparato nel 1936 il Piano regolatore generale della città di Napoli, approvato nel 1939 e coordinato da Luigi Piccinato nel segno di «una lucida impostazione razionalistica [...] il miglior piano che Napoli abbia avuto nella sua storia»²²⁰. Inattuato per la guerra, sarà accantonato nel dopoguerra per lasciare campo libero alla speculazione edilizia.

Tra le operazioni urbanistiche dell'anteguerra vanno invece segnalati il parziale risanamento del rione Carità, accanto al Municipio, dove sarà edificato un nuovo centro direzionale, con il palazzo delle Poste di Giuseppe Vaccaro e il Banco di Napoli di Marcello Piacentini, la nuova Banca nazionale del lavoro, l'Ina, gli uffici finanziari, la Provincia, la Casa del Fascio e quella del Mutilato, con un carattere stilistico oscillante tra razionalismo modernista e monumentalismo di regime. Un altro significativo intervento urbanistico espanderà il rione occidentale di Fuorigrotta e costituirà la Mostra d'Oltremare, in linea con i progetti imperiali accesi dalla conquista dell'Etiopia²²¹.

Dalla metà degli anni Trenta il regime fascista sostituirà i progetti rivolti alla modernizzazione dell'agricoltura con una politica di riarmo bellico, che sfocerà nella guerra in Etiopia e nella partecipazione alla guerra civile spagnola. Ai contadini meridionali il regime offriva la prospettiva della colonizzazione in Africa e del volontariato militare in Spagna. Per Napoli si rispolverava il mito del grande porto militare e coloniale che si espandeva oltremare, nel Mediterraneo, verso l'Africa italiana²²².

Nel 1938, per la prima volta in Italia, l'industria supera l'agricoltura nella composizione del reddito nazionale: rispettivamente il 34,9% e il 33,4%. Ma la contrapposizione territoriale è fortissima. Il contributo del Nord al reddito industriale è più che doppio di quello del Sud: il 43% rispetto al 20,7%. Nel 1939 gli addetti all'industria erano al Nord il triplo che al Sud; i capitali investiti nelle industrie del Centro-Nord erano l'83% del totale nazionale, al Mezzogiorno restava il 16,6%. I consumi di energia elettrica per abitante nel Sud erano un quarto di quelli del Nord. Il consumo di elettricità a fini industriali vedeva il rapporto Centro-Nord/Sud suddiviso tra l'80 e il 20%.

Il ristagno complessivo del Mezzogiorno nel regime fascista è segnalato anche dalla riduzione del reddito netto per abitante che, nel decennio 1928-38, cala da 1.802 a 1.718 lire. Nel Settentrione, a conferma delle pesanti difficoltà del decennio, c'è solo un leggero aumento, ma su una base quasi doppia del dato meridionale: si passa infatti da 3.198 a 3.365 lire²²³.

Il ventennio fascista è il periodo storico in cui aumenta di più il divario tra Nord e Sud. Lo sviluppo dell'industrializzazione nell'area centro-settentrionale favorito dai salvataggi e dalle guerre, la stasi dell'industria al Sud e la dipendenza dei nuovi impianti da imprese del Nord, la mancata modernizzazione dell'agricoltura meridionale, la sovrappopolazione cresciuta nel Sud per i ridotti sbocchi migratori e di lavoro sono i principali motivi di aggravamento di una questione meridionale che si ripresentava acuita nella nuova stagione democratica.

In un rapporto all'Assemblea costituente, nel '47, un protagonista dei tentativi di espandere l'industria nel Sud come Cenzato doveva riconoscere che «l'industria meridionale risulta pressoché stazionaria tra l'inizio del secolo e la seconda guerra mondiale o anzi in lieve decremento»²²⁴. Come documenterà la Svimez nel dopoguerra, tra la fondazione dell'Iri nel 1933 e il dicembre 1940 fu dislocato nel Sud il 10% dei nuovi grandi impianti per l'industria bellica; nel 1938 circa il 42% della produzione industriale del Mezzogiorno era diretta dal Nord²²⁵.

La mancata trasformazione agraria delle province meridionali, dovuta al blocco della bonifica integrale e alla svolta del regime fascista verso la guerra e il potenziamento dell'industria bellica, produsse un notevole indebolimento dei proprietari terrieri, che mantenevano da sempre il controllo politico-sociale del Sud. La concentrazione industriale e finanziaria, provocata dallo sviluppo dell'Iri in organismo dirigente la ristrutturazione dell'economia italiana, ridusse il ruolo dell'agricoltura, e in particolare il potere del settore più arretrato che non aveva secondato i progetti modernizzatori del regime. Il calo

della produzione agricola meridionale nel corso degli anni Trenta era un segno di questa crisi²²⁶.

La perdita di peso politico degli agrari meridionali fu segnalata anche dalla decisione di Mussolini di lanciare, al principio del 1940, la campagna per la divisione del latifondo in Sicilia, l'«assalto al latifondo». Sostanzialmente fallita la bonifica per le opposizioni proprietarie, la legge di colonizzazione del latifondo siciliano si proponeva l'obiettivo della trasformazione delle grandi proprietà. Veniva costituito l'Ente di colonizzazione e si imponeva questa volta ai proprietari l'obbligo «di attuare la colonizzazione dei propri fondi con la creazione di unità poderali e la stabilizzazione di famiglie coloniche sul fondo». Era un'operazione politica che intendeva colpire il conservatorismo dei latifondisti. Ma ormai il tempo era finito²²⁷.

¹⁸⁶ L'articolo *Meridional-Sozial-Demokratie* veniva pubblicato su «Il Popolo d'Italia» del 18 gennaio 1915. La lettera di Mussolini, inviata da Milano il 23 gennaio 1915, accenna a un articolo mandato da Dorso sul *Salandrismo*, non pubblicato perché non gli era piaciuto: G. Dorso, *Carteggio (1908-1947)*, Annali 1991-92 del Centro di ricerca Guido Dorso, a cura di B. Ucci, Edizioni del Centro Dorso, Avellino 1992, p. 10.

¹⁸⁷ M. Caronna, *Guido Dorso e il Partito meridionale rivoluzionario*, Cisalpino-Goliardica, Milano 1972, p. 43; M.L. Salvadori, *Il pensiero politico di Guido Dorso*, in *Guido Dorso e i problemi della società meridionale*, Annali 1987-88 del Centro di ricerca Guido Dorso, introduzione di A. Maccanico, Edizioni del Centro Dorso, Avellino 1989, pp. 19 sgg.

¹⁸⁸ G. Dorso, *La rivoluzione meridionale* (1925), Einaudi, Torino 1955; Id., *Dittatura, classe politica e classe dirigente* cit., p. 9; Id., *L'occasione storica*, Einaudi, Torino 1955.

¹⁸⁹ G. De Rosa, *Luigi Sturzo*, Utet, Torino 1977; *Scritti politici di Luigi Sturzo*, introduzione e cura di M.G. Rossi, Feltrinelli, Milano 1982; Galasso, *Il pensiero meridionalistico* cit., pp. 81 sgg.

¹⁹⁰ A. Caracciolo, *La crescita e la trasformazione della grande industria durante la prima guerra mondiale*, in *Lo sviluppo economico italiano* cit., pp. 195 sgg.; *Acciaio per l'industrializzazione. Contributi allo studio del problema siderurgico italiano*, a cura di F. Bonelli, Einaudi, Torino 1982.

¹⁹¹ A. De Benedetti, *La Campania industriale. Intervento pubblico e organizzazione produttiva tra età giolittiana e fascismo*, Athena, Napoli 1990.

¹⁹² Zamagni, *Dalla periferia al centro* cit., p. 290.

¹⁹³ G.C. Falco, *L'Italia e la politica finanziaria degli alleati 1914-1920*, Ets, Pisa 1983.

¹⁹⁴ V. Castronovo, *Giovanni Agnelli*, Utet, Torino 1971; P. Frascani, *Politica economica e finanza pubblica in Italia nel primo dopoguerra (1918-1922)*, Giannini, Napoli 1975; *La transizione dall'economia di guerra all'economia di pace in Italia e in Germania dopo la Prima guerra mondiale*, a cura di G. Mori e P. Hertner, il Mulino, Bologna 1983; A.M. Falchero, *La Banca italiana di sconto 1914-1921. Sette anni di guerra*, Franco Angeli, Milano 1990.

¹⁹⁵ De Rosa, *La rivoluzione industriale in Italia e il Mezzogiorno* cit., pp. 158 sgg.

¹⁹⁶ G. Galasso, *Mezzogiorno e fascismo negli anni venti*, in Id., *La democrazia da Cattaneo a Rosselli* cit., pp. 160 sg.

¹⁹⁷ M. Fatica, *Giuseppe Cenzato*, in *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, a cura di A. Mortara,

Franco Angeli, Milano 1984, pp. 431 sgg.

¹⁹⁸ *Statistiche sul Mezzogiorno d'Italia 1861-1953*, Svimez, Roma 1954, pp. 10 sgg. Per il Mezzogiorno continentale cfr.: G. Galasso, *Lo sviluppo demografico del Mezzogiorno prima e dopo l'unità*, in Id., *Mezzogiorno medievale e moderno cit.*, pp. 303 sgg.; Barbagallo, *Lavoro ed esodo nel Sud 1861-1971 cit.*, pp. 141 sgg.

¹⁹⁹ A. Treves, *Le migrazioni interne nell'Italia fascista. Politica e realtà demografica*, Einaudi, Torino 1976.

²⁰⁰ G. Barone, *Stato e Mezzogiorno (1943-60). Il «primo tempo» dell'intervento straordinario*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, I, *La costruzione della democrazia*, coordinata da F. Barbagallo, Einaudi, Torino 1994, pp. 298 sgg.; L. Masella, *La difficile costruzione di una identità (1880-1980)*; e E. Corvaglia, *Tra sviluppo e consenso: dalla crisi del blocco agrario al corporativismo dipendente*, in *La Puglia cit.*, pp. 356 sgg., 821 sgg.

²⁰¹ F. Vöchting, *La questione meridionale*, Istituto Editoriale del Mezzogiorno, Napoli 1955, p. 531.

²⁰² P. Bevilacqua, *Le campagne del Mezzogiorno tra fascismo e dopoguerra. Il caso della Calabria*, Einaudi, Torino 1980, pp. 57 sgg.

²⁰³ U. Zanotti-Bianco, *Storia dell'Associazione nazionale per gli interessi del Mezzogiorno nei suoi primi 50 anni di vita*, in *L'Associazione nazionale per gli interessi del Mezzogiorno d'Italia nei suoi primi cinquant'anni di vita*, Collezione Meridionale Editrice, Roma 1960, pp. 66 sg.; cfr. pure U. Zanotti-Bianco, *Tra la perduta gente (Africo, 1928)*, in «L'Alpe», XVI, maggio 1929, pp. 201 sgg.; ripubblicata dall'Animi nella Collezione Meridionale, Roma 1947.

²⁰⁴ P. Bevilacqua, *Clima, mercato e paesaggio agrario nel Mezzogiorno*, in *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea*, a cura di P. Bevilacqua, vol. I, *Spazi e paesaggi*, Marsilio, Venezia 1989, pp. 667 sgg.

²⁰⁵ M. Rossi-Doria, *Ripensare il passato: considerazioni sulla questione meridionale (1975)*, in *Scritti sul mezzogiorno*, introduzione di A. Graziani, l'ancora del mediterraneo, Roma 2003, p. 163.

²⁰⁶ G. Tattara, *Cerealicoltura e politica agraria durante il fascismo*, in *Lo sviluppo economico italiano 1861-1940*, a cura di G. Toniolo, Laterza, Roma-Bari 1973, pp. 379 sgg.; J.S. Cohen, *Rapporti agricoltura-industria e sviluppo agricolo*, in *L'economia italiana nel periodo fascista*, a cura di P. Ciocca e G. Toniolo, il Mulino, Bologna 1976, pp. 392 sgg.

²⁰⁷ Vöchting, *La questione meridionale cit.*, p. 528.

²⁰⁸ M. Rossi-Doria, *La facoltà agraria di Portici nello sviluppo dell'agricoltura meridionale*, in «Quaderni storici», XII, 1977, pp. 836 sgg.; L. D'Antone, *Politica e cultura agraria: Arrigo Serpieri*, in «Studi Storici», 20, 1979/3, pp. 609 sgg.; C. Fumian, *Modernizzazione, tecnocrazia, ruralismo: Arrigo Serpieri*, in «Italia contemporanea», XXXI, 1979, pp. 3 sgg.; P. Bevilacqua, M. Rossi-Doria, *Lineamenti per una storia delle bonifiche in Italia dal XVIII al XX secolo*, in Eid., *Le bonifiche in Italia dal '700 a oggi*, Laterza, Roma-Bari 1984, pp. 57 sgg.

²⁰⁹ G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, vol. IX, *Il fascismo e le sue guerre*, Feltrinelli, Milano 1981, pp. 298 sgg.

²¹⁰ G. Haussman, *Il suolo d'Italia nella storia*, in *Storia d'Italia*, I, *I caratteri originali*, Einaudi, Torino 1972, p. 112.

²¹¹ P. Corner, *L'economia italiana fra le due guerre*, in *Storia d'Italia*, 4, *Guerre e fascismo. 1914-1943*, a cura di G. Sabbatucci e V. Vidotto, Laterza, Roma-Bari 1997, pp. 347 sg.

²¹² Castronovo, *Storia economica d'Italia cit.*, pp. 286 sgg.; E. Cianci, *Nascita dello Stato imprenditore in Italia*, Mursia, Milano 1977; *La Banca d'Italia e il sistema bancario 1919-1936*, a cura di G. Guarino e G. Toniolo, Laterza, Roma-Bari 1993; F. Bonelli, *Alberto Beneduce (1877-1944)*, in *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia cit.*, pp. 329 sgg.; M. de Cecco, *Splendore e crisi del sistema Beneduce: note sulla struttura finanziaria e industriale dell'Italia dagli anni venti agli anni sessanta*, in *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, a cura di F. Barca, Donzelli, Roma 1997, pp. 389 sgg.; Donato Menichella.

Testimonianze e studi raccolti dalla Banca d'Italia, Laterza, Roma-Bari 1986; F. Bonelli, *Lo sviluppo di una grande impresa in Italia. La Terni dal 1882 al 1962*, Einaudi, Torino 1975; P. Rugafiori, *Uomini, macchine, capitali. L'Ansaldo durante il fascismo 1922-1945*, Feltrinelli, Milano 1981; M. Franzinelli, M. Magnani, *Beneduce, il finanziere di Mussolini*, Mondadori, Milano 2009; L. D'Antone, *Da ente transitorio a ente permanente*, in *Storia dell'IRI*, 1, *Dalle origini al dopoguerra. 1933-1948*, a cura di V. Castronovo, Laterza, Roma-Bari 2012, pp. 168 sgg.

²¹³ Saraceno, *La mancata unificazione economica italiana a cento anni dalla unificazione politica* cit., p. 163.

²¹⁴ A. De Benedetti, *Il sistema industriale (1880-1940)*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. La Campania* cit., pp. 396 sgg.; G. Bruno, *Risorse per lo sviluppo. L'industria elettrica meridionale dagli esordi alla nazionalizzazione*, Liguori, Napoli 2004, pp. 189 sgg.

²¹⁵ A. De Benedetti, *Cenzato, l'Iri e l'industria a Napoli, 1933-1943*, in *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno* (Taormina, 18-19 novembre 1994), a cura di L. D'Antone, Bibliopolis, Napoli 1996, p. 172.

²¹⁶ P. Saraceno, *L'intervento dell'Iri per lo smobilizzo delle grandi banche: 1933-1936*, in *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, Iri, Roma 1985, p. 125.

²¹⁷ P. Saraceno, *Introduzione*, in Id., *Sottosviluppo industriale e questione meridionale. Studi degli anni 1952-1963* cit., p. 10.

²¹⁸ L. D'Antone, *L'architettura di Beneduce e Menichella*, in *Storia dell'IRI*, cit., pp. 234 sgg.

²¹⁹ De Benedetti, *Cenzato, l'Iri e l'industria a Napoli* cit., pp. 153 sgg.; cfr. pure G. Savarese, *L'industria a Napoli*, Guida, Napoli 1984; S. Barca, *L'etica e l'utilità: appunti sul «meridionalismo razionale» dell'ingegner Cenzato*, in «Meridiana», n. 31, 1998, pp. 137 sgg.

²²⁰ V.E. De Lucia, A. Jannello, *L'urbanistica a Napoli dal dopoguerra a oggi: note e documenti*, in «Urbanistica», 65, luglio 1976, p. 7.

²²¹ P. Varvaro, *Una città fascista. Potere e società a Napoli*, Sellerio, Palermo 1990, pp. 192 sgg.

²²² G. Galasso, *Intervista sulla storia di Napoli*, a cura di P. Allum, Laterza, Roma-Bari 1978, pp. 227 sgg.

²²³ *Statistiche sul Mezzogiorno d'Italia 1861-1953* cit., pp. 683 sgg.

²²⁴ G. Cenzato, S. Guidotti, *Il problema industriale del Mezzogiorno*, in Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1947, vol. II, *Industria*, I, 2, p. 394.

²²⁵ N. Gallerano, *La disgregazione delle basi di massa del fascismo nel Mezzogiorno e il ruolo della masse contadine*, in *Operai e contadini nella crisi del 1943/1944*, Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione in Italia, Feltrinelli, Milano 1974, pp. 437 sg.

²²⁶ R. Villari, *La crisi del blocco agrario*, in *L'Italia contemporanea 1945-1975*, a cura di V. Castronovo, Einaudi, Torino 1976, pp. 122 sgg.; V. Castronovo, *La politica economica del fascismo e il Mezzogiorno*, in «Studi Storici», 17, 1976/3, pp. 37 sgg.; *Nord e Sud nella crisi del 1943-1945*, Atti della tavola rotonda (Catania, 14-15 marzo 1975), Pellegrini, Cosenza 1977.

²²⁷ S. Lupo, *L'utopia totalitaria del fascismo (1918-1942)*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. La Sicilia* cit., pp. 462 sgg.

GIUSEPPE BARONE

Le Camere di Commercio e i «Mezzogiorni».

I quattro tempi dell'economia meridionale

Unioncamere 2014

Indice del saggio

Premessa

1. Primo tempo: terra e acqua
2. Secondo tempo: l'industrializzazione
3. Terzo tempo: la fine dell'intervento straordinario
4. Quarto tempo: alla ricerca dello sviluppo locale

PREMESSA

Il Mezzogiorno resta ancora oggi il principale problema irrisolto dell'unificazione italiana, ma non è più la terra della miseria e del sottosviluppo. Il reddito medio pro-capite dei suoi abitanti nel 2012 è pari a 17400 euro, il 42% in meno di quello registrato nel Centro-Nord, ma tale da consentire alle regioni meridionali di far parte di quel 15% che rappresenta le aree più ricche del pianeta. Nonostante le numerose criticità relative ad occupazione, ambiente e criminalità, gli uomini e le donne del Sud hanno una speranza di vita uguale a quella media europea, l'evasione dell'istruzione obbligatoria si è ridotta a percentuali modeste e le condizioni di povertà riguardano circa il 20 per cento delle famiglie. Resta il divario tra Nord e Sud, che dopo fasi alternanti nel secolo XX (20% nel 1914, 57% nel 1945, 34% nel 1975) alla fine del primo decennio del XXI si attesta ancora al 40%. La staticità del dato statistico, tuttavia, va interpretata alla luce del fatto che in termini reali il reddito pro-capite si è quadruplicato dal 1950 e che pertanto quel dualismo rientra nei parametri delle disuguaglianze territoriali interne ai paesi più avanzati del mondo.

Soprattutto la storiografia più recente ha sottolineato l'errore di prospettiva di considerare il Mezzogiorno contemporaneo come un'unità indifferenziata e la necessità invece di analizzare i tanti «Mezzogiorni diversi» che nel corso dell'ultimo mezzo secolo hanno conosciuto processi di trasformazione e *performances* non omogenee di modernizzazione. La transizione dal Mezzogiorno come arretratezza storica ai Mezzogiorni contemporanei ha avuto come principali referenti non solo gli attori economici, ma soprattutto gli attori istituzionali (Stato, Regioni, enti locali) che hanno svolto azioni di regolazione politica e scelte cruciali per innescare circuiti virtuosi e/o viziosi nei territori. Le Camere di Commercio sono state «decisori» importanti nella storia dell'Italia repubblicana, e in particolare nelle regioni meridionali hanno svolto un ruolo strategico nell'indirizzare l'intervento pubblico e nel promuovere un sistema integrato tra piccola, media e grande impresa. Esse sono state «gli occhi e le orecchie» di un Sud proiettato verso un cambiamento epocale, dal ruralismo originario all'industrializzazione, non scevro da pesanti criticità, pratiche collusive, esiti clientelari. Come dimostrano le ricche biografie dei presidenti degli enti camerali, la classe dirigente meridionale non è stata passiva spettatrice, bensì protagonista e comprimaria attiva della «grande trasformazione» meridionale.

Il trentennio 1915-1945, caratterizzato da due guerre mondiali, dalla dittatura fascista e dalla “Grande Crisi”, può considerarsi l’«età della catastrofe» del Mezzogiorno contemporaneo. Agli inizi del «secolo breve», infatti, i favorevoli trattati commerciali, le leggi speciali dell’età giolittiana e l’emigrazione transoceanica avevano contribuito ad innescare alcuni elementi propulsivi nell’economia meridionale, grazie al rilancio delle esportazioni agricole (vino, agrumi, prodotti ortofrutticoli) e alla localizzazione di alcuni significativi impianti industriali¹. La «grande guerra» aveva però bruscamente interrotto il trend positivo ed aveva riportato indietro le lancette dello sviluppo. Gli investimenti pubblici e privati si erano concentrati al Nord, gli sbocchi commerciali per l’agricoltura intensiva si erano chiusi insieme alla valvola tradizionale dell’emigrazione. Non a caso, la popolazione presente nelle regioni del Sud tra i censimenti del 1921 e del 1951 crebbe da poco più di 13 a quasi 18 milioni di abitanti, gonfiando oltremisura città e paesi «polveriera» per gli alti indici di miseria e disoccupazione. Nonostante le leggi Serpieri del 1928 e del 1933, la bonifica integrale si era arenata per le resistenze della grande proprietà terriera e per le difficoltà finanziarie dello Stato, la cui politica agraria aveva malamente puntato sulla «battaglia del grano» e sull’aumento quantitativo della cerealicoltura a danno dei settori più avanzati dell’ortofrutticoltura. Secondo le valutazioni di Manlio Rossi Doria nel 1944 oltre la metà della superficie coltivata nel Sud era ancora ascrivibile all’agricoltura estensiva e alle forme contrattuali semifeudali del «latifondo contadino» (metateria, piccolo affitto, enfiteusi), il 30 per cento era destinata a colture collinari promiscue a basso reddito, e soltanto un quinto poteva definirsi la “polpa” contrapposta all’80 per cento di «osso»². L’occupazione nell’industria e nel terziario si era nel frattempo ridotta ai minimi storici, come pure la dotazione infrastrutturale che alle carenze antiche coniugava gli ingenti danni bellici. In termini di reddito medio *pro-capite* il divario tra Nord e Sud era così cresciuto dal 25 al 57 per cento, allargando il dualismo originario³.

L’impegno dello Stato italiano nel secondo dopoguerra per una larga revisione del regime fondiario fu affrontato in grande solitudine tra le democrazie industriali dell’Occidente, che avevano già risolto nel corso dell’Ottocento i problemi della sovrappopolazione agricola e della dimensione ottimale delle aziende. L’azione d’intervento fu impostata in modo corretto, secondo una tradizione «alta» delle classi dirigenti italiane di prendere provvedimenti dopo un vaglio conoscitivo della situazione reale: nel solco delle grandi inchieste agrarie, dal 1946 al 1948 fu condotta da Giuseppe Medici l’indagine sulla proprietà

¹ G. Barone, *La modernizzazione italiana dalla crisi allo sviluppo*, in AA.VV., *Storia d’Italia*, vol. III, *Liberalismo e democrazia 1887-1917*, Laterza, Roma-Bari 1995, pp.330-358; Idem, *Lo Stato a Mezzogiorno. Ferrovie, reti urbane, emigrazione*, in AA.VV., *Le vie del Mezzogiorno. Storia e scenari*, Donzelli, Roma 2004.

² Per la metafora dell’«osso» e della «polpa» v. M. Rossi Doria, *Introduzione a Idem, Dieci anni di politica agraria nel Mezzogiorno*, Laterza, Bari 1958. Per un profilo sintetico dell’economia meridionale tra le due guerre cfr. P. Bevilacqua, *Breve storia dell’Italia meridionale*, Donzelli, Roma 1993. Per le vicende contrastate della bonifica meridionale v. G. Barone, *Mezzogiorno e modernizzazione. Elettricità, irrigazione e bonifica nell’Italia contemporanea*, Einaudi, Torino 1986.

³ Svimez, *150 anni di statistiche italiane. Nord e Sud 1861-2011*, Il Mulino, Bologna 2011.

terriera, secondo un piano predisposto dall'Istituto nazionale di economia agraria e sulla base dei censimenti generali dell'agricoltura curati dall'Istituto centrale di statistica⁴.

Con i partiti di sinistra all'opposizione, che nel Mezzogiorno dal 1944 guidavano le occupazioni di terra, la Democrazia Cristiana decise sin dal 1948 di rompere gli indugi sulla riforma fondiaria per un duplice ordine di motivi politici. Innanzitutto diventava urgente liquidare il latifondo per dare una risposta alle lotte dei contadini poveri e per consolidare il consenso canalizzato attraverso le parrocchie e le sezioni del sindacato dei coltivatori diretti. In secondo luogo con un progetto «morbido» di redistribuzione terriera la Dc poteva perseguire non solo l'obiettivo di battere la concorrenza social-comunista elevando al rango di piccoli proprietari una fascia di braccianti e contadini poveri «catturati» dalle sue organizzazioni collaterali, ma anche quello di additare alla borghesia agraria italiana l'alternativa dell'investimento edilizio e immobiliare urbano che avrebbe tonificato l'occupazione extragricola e la domanda di prodotti industriali e servizi. Quella democristiana era dunque una strategia complessa, tipica di un partito di centro, la cui base sociologica si andava spostando dal mondo rurale a quello urbano: la formula gramsciana dell'alleanza tra operai del Nord e contadini del Sud veniva sostituita dal blocco neocorporativo tra ceti medi del Sud e industriali del Nord, beneficiari dei crescenti flussi della spesa pubblica.

Due gruppi di pressione spinsero con forza in direzione della riforma: la Confindustria e la sinistra interna del partito. Tramite i quotidiani a grande tiratura nazionale («La Stampa» e il «Corriere della Sera» in prima fila) gli industriali chiesero al governo di preservare l'agricoltura capitalistica del Nord ma di colpire senza remore la rendita fondiaria del Mezzogiorno. Nella Dc l'ala dossettiana, controllava circa un terzo del partito e non era più disposta ad avallare una linea di repressione poliziesca che rischiava di cancellare l'identità popolare del partito. Anche sul piano internazionale, tuttavia, non si devono trascurare le «raccomandazioni» degli Stati Uniti a disattivare la miccia delle rivolte contadine: a Washington il segretario di Stato Acheson insisteva spesso con l'ambasciatore Tarchiani sull'urgenza di provvedimenti volti a fermare l'avanzata delle sinistre. Ben più convincenti si rivelarono gli aiuti economici del Piano Marshall, che il Dipartimento di Stato accettò di concentrare soprattutto nelle sistemazioni idrogeologiche e nelle opere d'irrigazione. Al di là dell'effettiva consistenza delle risorse erogate, la modernizzazione dell'agricoltura che abbinava dotazioni infrastrutturali e creazione di nuove aziende contadine fu un cavallo di battaglia della propaganda organizzata per mobilitare il consenso popolare nel 1947-50 attorno ai miti collettivi dell'anticomunismo e degli Stati Uniti come generosi alleati⁵.

Il primo e vero «colpo d'ariete» nelle campagne fu rappresentato dal decreto legislativo 24 febbraio 1948 n. 114 che recava «provvidenze a favore della piccola proprietà contadina» e dall'altro successivo del 5

⁴ F. Sinatti D'Amico, *Lo Stato e le politiche agricole*, in P. Bevilacqua (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea, III, Mercati e Istituzioni*, Venezia 1991, pp. 427 sgg.

⁵ Sull'intreccio delle posizioni americane con quelle della Confindustria cfr. pure M. Salvati, *Stato e industria nella ricostruzione*, Milano 1982, e I. L. Harper, *L'America e la ricostruzione dell'Italia (1945-1948)*, Bologna 1987.

marzo n. 121 che istituiva una speciale Cassa per l'erogazione di mutui trentennali a favore dei coltivatori diretti acquirenti col modico interesse del 3,5 per cento. Lo scopo esplicito dei provvedimenti fu quello di accelerare la frantumazione del latifondo mediante agevolazioni finanziarie garantite allo Stato e promettendo ai venditori di non applicare alla superficie alienata l'esproprio da fissare nella futura legge di riforma agraria.

Questa decisiva "preriforma" alla vigilia delle elezioni politiche del 18 aprile 1948 moltiplicò i consensi della DC nelle campagne, ruppe la solidarietà di classe ed affrettò la crisi del cooperativismo delle «terre incolte». Nel primo quinquennio di applicazione, infatti, le agevolazioni a favore della piccola proprietà contadina riguardarono una superficie di 300 000 ettari, ma gli acquisti si intensificarono negli anni seguenti fino a innescare il più imponente trasferimento di terra nella storia d'Italia: dal 1948 al 1959 passavano di mano 573082 lotti per complessivi 993341 ettari, pari a una superficie media unitaria di 1,73 ettari. Le regioni che primeggiarono per estensione furono l'Emilia Romagna e la Sicilia, rispettivamente con 136000 e 133000 ettari, seguite dalla Puglia con 99000. Rispetto alle grandi circoscrizioni territoriali la maggior parte delle terre acquistate si trovò ubicata nel Nord (43 per cento) e nel Mezzogiorno (41 per cento, diviso tra il 26 per cento nel continente e il 15 per cento alle isole), laddove assai più modesta risultò l'incidenza dell'area centrale mezzadrile. Calcolato sul ventennio 1948-68 l'insieme dei trasferimenti mediante agevolazioni creditizie interessò una superficie di 1930000 ettari⁶.

Rispetto a questi dati significativi, ben minore incidenza ebbe la riforma fondiaria come redistribuzione forzata di terre. Essa si articolò in tre distinti provvedimenti approvati nel 1950: la «legge Sila» limitata a una parte della Calabria; la cosiddetta legge «stralcio», che riguardò i comprensori del Delta padano, Maremma tosco-laziale, Fucino, Campania, Puglia, Lucania e Molise, Sardegna; e infine la legge varata dall'Assemblea regionale siciliana, che in virtù dello Statuto speciale dell'autonomia godeva di poteri esclusivi nel campo attuativi agricolo. Sulla base di queste tre leggi, i decreti attuativi nel 1951 crearono otto comprensori di riforma che si estendevano in 36 province e su una superficie di 8,5 milioni di ettari, pari a un terzo del territorio agrario italiano, dove gli speciali «enti di riforma» procedettero in una prima fase a espropriare un totale di 767000 ettari e in un secondo tempo a distribuirne circa il 90 per cento agli assegnatari, trattenendo il restante 10 per cento per la costituzione di aziende modello e per le infrastrutture nei nuovi insediamenti rurali⁷.

L'indagine condotta dall'Istituto nazionale di sociologia rurale (Insor) alla metà degli anni '70 ha consentito un bilancio critico della riforma. A venticinque anni dalle prime assegnazioni i 121621 nuclei familiari insediati negli appezzamenti espropriati (circa 300000 unità lavorative) si erano ridotti a 97400, con la scomparsa di 24221 aziende, che equivale al 20 per cento del totale. Inoltre non tutte le piccole

⁶ G. Barone, *Stato e Mezzogiorno (1943-60). Il "primo tempo" dell'intervento straordinario*, in AA.VV., *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, *La costruzione della democrazia*, Einaudi, Torino 1994, p. 351 sgg.

⁷ G. E. Marciani, *L'esperienza di riforma agraria in Italia*, Roma 1966, pp. 64-66; G. Barbero, *Riforma agraria italiana. Risultati e prospettive*, Roma 1960, pp. 24 sgg; E. Sereni, *Due linee di politica agraria*, Roma 1961, pp. 24 sgg., e M. Rossi Doria, *Dieci anni di politica agraria* cit., p. 114 sgg.

proprietà sopravvissute hanno mantenuto le famiglie dell'insediamento iniziale, poiché sono stati rilevati 16910 casi di subentri di nuovi nuclei familiari. Nel complesso le riforme fondiari del secondo dopoguerra hanno finito per consolidare un trend secolare alla diffusione della piccola impresa coltivatrice. Nel ventennio compreso tra l'Inchiesta Inea del 1948 e il primo Censimento dell'Agricoltura del 1970, infatti, l'area occupata dalle aziende a conduzione diretta ha raggiunto i 14 milioni di ettari, estendendosi soprattutto nei comprensori di riforma. Un risultato davvero notevole, se non fosse arrivato in ritardo sul quadrante della storia e non fosse stato superato dal coevo esodo agricolo Sud/Nord⁸.

Alla riforma agraria si affiancò l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, che codificò una riflessione sull'intervento straordinario avviata all'interno dell'IRI per impulso del presidente Beneduce e del direttore generale Menichella, da quando nel 1938 la principale holding pubblica dovette affrontare la ristrutturazione dell'industria metalmeccanica napoletana, il cui polo originario era stato insediato dalla legge del 1904. Il gruppo «dirigista» e nittiano dell'Iri guardava soprattutto all'esperienza della Tennessee Valley Authority (Tva) negli Stati Uniti, dove il governo federale aveva dato una più marcata impronta statalista alla pianificazione del territorio, attraverso progetti integrati sull'asse elettricità-chimica-bonifica⁹. Nel secondo dopoguerra, tuttavia, una diffusa ostilità contro l'intervento dello Stato (assimilato al corporativismo e all'autarchia) non favoriva certo la ripresa del meridionalismo, ostacolato dall'ideologia liberista e dalla politica economica deflazionistica imposta da Einaudi. Intellettuali e tecnici meridionalisti furono perciò relegati inizialmente su posizioni di minoranza, raccogliendosi attorno all'Associazione per lo sviluppo del Mezzogiorno (Svimez), che nacque nel novembre 1946 per iniziativa del ministro socialista dell'Industria, Rodolfo Morandi, e del *brain trust* dell'Iri. Con Morandi presidente e con Saraceno segretario generale si faceva più stretto il raccordo della Svimez con le idee di Nitti e del riformismo prefascista¹⁰.

La decisa opzione a favore dell'industrializzazione costituì l'elemento innovativo della Svimez. Ipotizzare per il Mezzogiorno un futuro basato prevalentemente sull'agricoltura avrebbe significato condannarlo a una cronica condizione di arretratezza. Ma per rompere il circolo vizioso della stagnazione/disoccupazione diventava ineludibile una massiccio e continuo intervento «esterno», che solo lo Stato poteva realizzare con una programmazione pluriennale delle risorse atte a incrementare i cosiddetti «fattori agglomerativi» in grado di attrarre i flussi dell'investimento privato. L'intervento straordinario avrebbe dovuto svolgere la triplice funzione di reperire fonti aggiuntive di finanziamento e disposte a partecipare al capitale di rischio dei nuovi impianti, sviluppare un piano organico di opere pubbliche destinate a completare la rete così carente di infrastrutture nel territorio, e avviare nel contempo una politica di investimenti diretti nel settore industriale per evitare che l'aumento della domanda

⁸ Istituto Nazionale di Sociologia Rurale, *La riforma fondiaria trent'anni dopo*, Angeli, Milano 1979, 2 voll.

⁹ P. Saraceno, *Intervista sulla Ricostruzione 1943-1953*, a cura di L. Villari, Bari 1977, pp. 151 sgg; Idem, *L'unificazione economica italiana è ancora lontana*, Bologna 1988, p. 8. Cfr. pure le considerazioni di S. Cafiero, *Tradizione e attualità del meridionalismo*, Il Mulino, Bologna 1989.

¹⁰ P. Saraceno, *Il nuovo meridionalismo*, Napoli 1986. Sui personaggi che costituiscono «l'intelligenza tecnica» di formazione nittiana cfr. A. Mortara (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Milano 1984.

innescato dalla spesa statale si traducesse in maggiori importazioni dal Nord in assenza di un robusto sistema manifatturiero meridionale¹¹.

L'idea di un ente speciale per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno si tramutò in possibilità concreta in coincidenza con i negoziati avviati per prestiti esteri con la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (Birs). Nella doppia veste di vicepresidente della Birs e di presidente della Svimez Francesco Giordani riuscì ad ottenere ampie assicurazioni da Rosenstein-Rodan e dagli altri dirigenti della Birs per un sostanzioso aiuto al piano di opere pubbliche per le regioni meridionali, qualora il governo italiano avesse istituito un ente autonomo sul modello della Tva. Spettò poi a Donato Menichella redigere personalmente il disegno di legge e sottoporlo a De Gasperi, che lo presentò in Parlamento nel marzo 1950¹².

Come nel caso della riforma agraria, il Presidente del Consiglio decise di rompere gli indugi e di realizzare uno strumento originale di intervento pubblico nell'economia per battere sul tempo la proposta di un «Piano del lavoro» lanciata nell'ottobre del 1949 dal segretario generale della Cgil Di Vittorio. Passando al vaglio del Parlamento, tuttavia, l'originario progetto di Menichella subì un drastico ridimensionamento, e la legge 10 agosto 1950 n. 646 che istituiva la Cassa per il Mezzogiorno eliminò qualsiasi riferimento all'azione diretta nel settore industriale, bocciando quella contestualità tra opere pubbliche e industrializzazione su cui si era qualificato il «nuovo meridionalismo» della Svimez. Alle resistenze dell'antifascismo liberista si aggiunsero in questo caso le preoccupazioni degli imprenditori settentrionali circa la pericolosa concorrenza di imprese manifatturiere «doppioni» localizzate nel Sud. L'unica prospettiva a restare in piedi fu perciò quella della «preindustrializzazione», secondo la quale l'economia meridionale aveva bisogno esclusivamente dimassicci investimenti per infrastrutture e dotazioni di capitale fisso sociale, in modo da ridurre le diseconomie esterne che fino a quel momento avevano scoraggiato l'iniziativa privata¹³.

Sotto il profilo istituzionale sono almeno tre gli elementi innovativi che caratterizzarono l'esperienza della Cassa. Il primo è rappresentato dalla consistenza assoluta dei finanziamenti e dal loro carattere originariamente «aggiuntivo» rispetto agli stanziamenti ordinari di bilancio. La seconda novità consisteva nell'impostazione pluriennale e intersettoriale delle opere, così da consentire una programmazione degli obiettivi e dei contenuti dei progetti territoriali; rispetto all'organizzazione tradizionale della pubblica amministrazione, basata sulla ripartizione annuale fissa delle somme e sulla separazione delle competenze, la Cassa funzionò secondo la logica moderna della «tecnostuttura» in grado di pianificare

¹¹ Cfr. il saggio introduttivo di V. Negri Zamagni e M. Sanfilippo al volume AA. VV., *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario. La SVIMEZ dal 1946 al 1950*, Bologna 1988, pp. 9-50. V. pure P. Barucci (a cura di), *Il Mezzogiorno alla Costituente*, Milano 1975; Idem, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Bologna 1978.

¹² S. Cafiero, *La nascita della Cassa*, in AA. VV., *Studi in onore di P. Saraceno*, Milano 1975, pp. 117-92; M. Finioia, *Il ruolo di Donato Menichella*, in AA. VV., *Donato Menichella. Scritti e discorsi raccolti in occasione della giornata di studio e testimonianza promossa dalla Banca d'Italia d'intesa con l'IRI*, Bari-Roma 1986, pp. 396 sgg.

¹³ Un'antologia del dibattito parlamentare è riprodotta nel volume della Svimez, *Il Mezzogiorno repubblicano (1948-1972)*, a cura di P. Bini, vol. I, Milano 1976, pp. 329-473.

mezzi, metodi e fini dell'intervento pubblico. L'autonomia amministrativa e progettuale costituì il terzo carattere originale dell'ente, che da un lato abbracciava funzioni e competenze di diversi ministeri e dall'altro godeva di un'ampia libertà di gestione, sia sul piano contabile sia su quello tecnico e operativo. Sotto la presidenza di due autorevoli magistrati amministrativi come Ferdinando Rocco e Gabriele Pescatore, la Cassa riuscì a operare come volano dello sviluppo grazie all'alleanza esplicita degli enti locali territoriali (Comuni, Province, Camere di Commercio, Consorzi di bonifica) che ne riconoscevano la superiore capacità progettuale ed esecutiva. Gli «uomini della Cassa», un nucleo iniziale di 300 persone altamente qualificate e motivate, avrebbero diretto con piglio giacobino la prima fase dell'intervento straordinario, quella delle infrastrutture sul territorio, ritenuta a torto quasi marginale e oggi rivalutata dal giudizio storico come la più incisiva sulle trasformazioni ambientali del Mezzogiorno¹⁴.

Le risorse tecniche e finanziarie mobilitate dallo Stato nella fase della «preindustrializzazione» sono state imponenti, non solo sotto l'aspetto quantitativo, ma anche sotto il profilo della progettualità e del miglioramento dei livelli di «civiltà» dell'ambiente meridionale. Nel primo decennio di attività, quando dai 1000 miliardi originariamente previsti gli stanziamenti avevano raggiunto 2078 miliardi di lire correnti, ben 1150 risultavano assegnati all'agricoltura, 312 ad acquedotti e fognature e 260 per trasporti e viabilità¹⁵. Riforma agraria, bonifiche e irrigazione furono perciò protagoniste assolute dell'azione statale negli anni cinquanta, ma nel complesso si mise in moto una grande operazione di infrastrutturazione del territorio meridionale, che nell'arco di un quarantennio avrebbe modificato tradizionali polarità geografiche ed economiche, gerarchie sociali e politiche, comportamenti e mentalità individuali e collettive.

Si pensi, ad esempio, alla costruzione di una più fitta maglia stradale, che penetrava fino alle aree più interne collegando città e paesi alle principali vie di comunicazione e rompendo l'isolamento di centinaia di «presepi» arroccati sui monti; oppure agli interventi volti a consolidare terreni franosi che minacciavano i centri abitati con continui smottamenti. Né si trascuri, infine, il miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie grazie alla realizzazione di una completa rete di acquedotti e fognature che veniva finalmente a colmare uno dei più gravi «deficit di civiltà» delle regioni meridionali. In particolare il problema dell'acqua potabile fu impostato per la prima volta nella storia d'Italia in un quadro d'insieme e con criteri di razionalità tecnica, al di là delle suddivisioni amministrative. L'intero territorio meridionale fu suddiviso in 45 zone delimitate dalle rispettive fonti di approvvigionamento idrico e già

¹⁴ Per l'ordinamento istituzionale cfr. V. Giovannelli, *L'organizzazione amministrativa dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Milano 1971; G. Ceriani Sebregondi, *La Cassa per il Mezzogiorno. Analisi critica del disegno di legge per l'istituzione della Cassa*, in M. Carabba (a cura di), *Mezzogiorno e programmazione*, Milano 1980, pp. 81 sgg.; L. Ammannati, *Cassa per il Mezzogiorno e intervento straordinario*, Napoli 1981.

¹⁵ Oltre al già citato volume della Svimez, *150 anni di statistiche cit.*, cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri (a cura di), *Intervento straordinario nel Mezzogiorno (1951-1984)*, Roma 1986, nonché i dati riepilogativi pubblicati da G. Podbielski, *Venticinque anni di intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Milano 1978.

nel 1962 risultavano costruiti 8000 km. di condutture, 1400 serbatoi di accumulazione, 800 opere di presa e di sollevamento¹⁶.

Nel ventennio successivo alle leggi di riforma fondiaria e all'intervento straordinario della Casmez, l'agricoltura meridionale ha conosciuto la più intensa fase di sviluppo dall'Unità, poiché il valore della sua produzione a prezzi costanti si è raddoppiato, crescendo a un tasso medio di quasi il 5 per cento di contro al 4 per cento delle più avanzate regioni settentrionali e al 3 per cento dell'Italia centrale. Questo eccezionale risultato, tuttavia, deriva da incrementi territoriali assai differenti, dal momento che analisi disaggregate rivelano come nelle zone interne ad agricoltura tradizionale l'aumento medio sia stato inferiore al 2 per cento, mentre nelle aree costiere e nelle pianure di recente bonifica il saggio annuo di crescita ha superato spesso il 7 per cento. Nessun settore industriale in Italia si è sviluppato con altrettanta rapidità: su circa 2 milioni di ettari (equivalenti a poco meno di un quinto della superficie agraria meridionale) si è concentrata la maggior parte delle colture pregiate, del vino, dell'olio, degli agrumi, dei frutteti e degli ortaggi in serra e a piano campo, che oggi rappresentano il 60 per cento dell'intero comparto ortofrutticolo italiano e quasi un quarto della produzione lorda vendibile di frutta e verdura dell'UE. Le trasformazioni più profonde hanno investito proprio gli ordinamenti estensivi del vecchio latifondo, i cui precari assetti cerealicolo-pastorali sono stati gradualmente sostituiti da colture arboree o irrigue che hanno rimodellato il paesaggio agrario e introdottonuove polarità economico-spaziali. Al definitivo decollo della «polpa» agricola del Mezzogiorno ha contribuito soprattutto l'azione dello Stato concentrata nelle opere di bonifica e di irrigazione, che si sono dimostrate assai più incisive della redistribuzione fondiaria attuata dalla riforma¹⁷.

Grazie alle consistenti risorse erogate dallo Stato e dai fondi Erp del Piano Marshall si poté finalmente realizzare un imponente piano di sistemazione idrogeologica ed agraria. Fu innanzitutto debellata la malaria, l'antica malattia dei contadini del Sud. Le sistematiche campagne di irrorazione col DDT e i lavori di prosciugamento di stagni e acquitrini fecero scomparire l'anofele e vinsero la piaga secolare del paludismo: nel decennio 1950-60 si completò il risanamento igienico di 268000 ettari soggetti a impaludamento per deficiente scolo delle acque (per oltre un terzo concentrati nel Tavoliere di Puglia) e furono liberati dalle periodiche esondazioni altri 436000 ettari, la metà dei quali ricadeva in Puglia, e in particolare nell'estesa pianura foggiana¹⁸.

¹⁶ P. Celentani Ungaro, *L'opera della Cassa per gli acquedotti e le fognature* in AA. VV., *Cassa per il Mezzogiorno. Dodici anni 1950-1962*, Roma 1962, vol. III pp. 21-99. Alla stessa data erano stati realizzati 13.000 km. di viabilità ordinaria e 2000 km. di strade di bonifica: v. P. Grassini, *L'azione della Cassa nel settore della viabilità*, *ivi*, vol. IV, pp. 5-54.

¹⁷ Cfr. al riguardo il giudizio autorevole di M. Rossi Doria, *Cinquant'anni di bonifica*, a cura di G. G. Dell'Angelo, Laterza, Bari-Roma 1989, p. 365 sgg. V. pure, G. Fabiani, *L'agricoltura italiana tra sviluppo e crisi (1945-1985)*, Il Mulino, Bologna 1986; G. Marengo, *Analisi disaggregata dello sviluppo del Mezzogiorno*, in M. De Benedictis (a cura di), *L'agricoltura nello sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna 1980, pp. 47 sgg.; P. Lombardi, *Ortofrutticoli: la posizione italiana nella Comunità europea e l'allargamento mediterraneo*, in «La Questione agraria», 1986, n. 73; M. Gorgoni, *Produzione e mercati agroalimentari dal dopoguerra ad oggi*, in «Meridiana», 1987, n. 1.

¹⁸ Cfr. AA.VV., *Salute e classi lavoratrici dall'Unità al Fascismo*, Milano 1982, e il contributo di P. Corti, *Malaria e società contadina nel Mezzogiorno*, in *Storia d'Italia. Annali, 7. Malattia e medicina*, a cura di F. Della Peruta, Torino 1984, pp. 636-78. Ampi riferimenti sull'attività della Cassa nel settore in AA. VV., *Cassa per il*

Per quanto riguarda l'irrigazione, la pianificazione degli interventi della Cassa seguì un'impostazione unitaria per singoli bacini idrografici dalla montagna al mare, con l'obiettivo triplice di coordinare difesa idraulica del suolo, servizio civile e sviluppo produttivo. A segnare una svolta decisiva furono però gli «schemi idrici» collettivi della grande irrigazione, che ripresero l'originale intuizione di Nitti e di Omodeo agli inizi del secolo di eliminare residui feudali e rendite parassitarie del latifondismo con una moderna impostazione infrastrutturale centrata sul «governo delle acque» e sul nesso tra elettrificazione, bonifica e irrigazione. La tecnocrazia riformista della Cassa si convinse a concentrare gli sforzi su 16 impianti in grado di estendere la «rivoluzione» dell'acqua per 370000 ettari (Agro Pontino; Pescara in Abruzzo; Sannio Alifano, basso Volturno e Sele in Campania; Fortore, Ofanto e Tara-Bradano in Puglia; Metaponto in Basilicata; Sibari, Neto e Rosarno in Calabria; Belice e piana di Catania in Sicilia; Flumendosa, Tirso e Nurra in Sardegna) e su alcuni progetti di minore consistenza che riguardavano altri 130000 ettari¹⁹.

Ai fini di una valutazione complessiva si può dunque affermare che nel primo trentennio dell'Italia repubblicana si è registrata una svolta epocale nelle campagne meridionali per consistenza, continuità e qualità dell'intervento straordinario. Fino alla seconda guerra mondiale, infatti, le bonifiche si erano concentrate in prevalenza nel Nord, segnatamente in Piemonte e in Lombardia per le reti d'irrigazione, nel Veneto e in Emilia per le opere idrauliche. Dal 1947-48, invece, questa tendenza di lungo periodo è stata ribaltata, grazie a un coerente indirizzo di politica economica che ha assegnato alle regioni meridionali quattro quinti dei fondi pubblici destinati all'agricoltura. Distribuito per metà alle dotazioni irrigue, per un terzo al risanamento idraulico e per la restante quota ai miglioramenti fondiari, il volume della spesa statale ha sfiorato (al valore del 1985) i 6000 miliardi di lire nel decennio 1951-60 e i 15000 miliardi nel successivo ventennio 1961-80, cioè somme non comparabili con i magri stanziamenti del passato. Ancora agli inizi del secolo la superficie irrigua in Italia ascendeva a 1300000 ettari e per l'85 per cento ricadeva nelle regioni settentrionali, né tale proporzione risultava alterata nel 1948, quando sul totale di 1450000 ettari il Sud e le isole partecipavano ancora con appena 200000. Da quella data al 1975 l'incremento nazionale dell'irrigazione ha raggiunto 2550000 ettari, ma il balzo più consistente è quello compiuto dal Mezzogiorno, dove la superficie irrigua è più che triplicata toccando i 670000 ettari. Questo mezzo milione di ettari di «nuova irrigazione» non si distribuiva in modo uniforme tra le diverse regioni (Abruzzo 35000 ettari; Molise 5000; Campania 110000; Puglia 120000; Basilicata 35000; Calabria 40000; Sicilia 100000; Sardegna 55000), ma in ogni caso si è rivelato il fattore trainante della trasformazione capitalistica delle terre pianeggianti di bonifica, dove lo sviluppo del settore

mezzogiorno. Dodici anni cit.; vol. I, in particolare negli studi di E. Calamita, *Analisi degli stanziamenti programmati e degli investimenti effettuati per tipi di comprensori e categorie di opere*, di P. E. Sodini, *Le sistemazioni montane nel piano della Cassa*, e di V. Terenzio, *Problemi tecnici della bonifica idraulica nei comprensori meridionali*, rispettivamente alle pp. 95-146, 147-232, 279-374.

¹⁹ Per le ricerche promosse dalla Cassa cfr. AA.VV., *Aspetti della tecnica irrigua nelle regioni meridionali*, Roma 1961. Per la descrizione degli impianti e dei lavori eseguiti cfr. R. Dentice di Accadia, *Le ricerche di acque sotterranee*, e N. Fenicia, *Gli interventi della Cassa in relazione alle esigenze della riforma fondiaria*, entrambi in AA. VV., *Cassa per il Mezzogiorno. Dodici anni cit.*, vol. II, parte I, pp. 375-430, 761-813.

agroalimentare ha raddoppiato il prodotto netto agricolo, sollecitando nel contempo l'insediamento di attività industriali e terziarie che hanno infittito la maglia urbana di quei comprensori²⁰.

La “grande trasformazione” infrastrutturale ed agricola del Mezzogiorno ebbe tra le principali protagoniste le Camere di Commercio, ricostituite dal Decreto luogotenenziale del 21 settembre 1944 n. 315 che aveva sciolto i Consigli provinciali dell'economia corporativa e restituito piena rappresentanza alle forze produttive dei territori. Sebbene la legge sancisse il ritorno all'elettività degli organi camerali, i ritardi accumulati nel riconoscimento giuridico delle categorie e nel riordino del sistema elettorale contribuirono a riservare il diritto di nomina dei componenti al governo, che se ne avvalse secondo criteri di discrezionalità politica e di mediazione degli interessi locali²¹. Ciò non impedì, tuttavia, l'azione di indirizzo e la progettualità delle Camere di Commercio nella fase cruciale della ricostruzione postbellica, grazie soprattutto alla presenza di figure carismatiche che ai vertici degli enti seppero imprimere una radicale impronta riformatrice all'intervento dello Stato.

Risulta esemplare al riguardo la biografia di Stefano Brun, alla guida della Camera di Napoli dal 1945 al 1961. Con una lunga esperienza manageriale alle spalle, accumulata nelle società elettriche campane confluite nella Società Meridionale di Elettricità, Brun dal 1947 assunse la presidenza dell'Unione Italiana delle Camere di Commercio e per un quindicennio sollecitò con grande autorevolezza la ripresa del dibattito meridionalista, intervenendo sulla missione americana condotta da Zellerbach per l'assegnazione prioritaria dei fondi Erp (European Recovery Program) ai porti e alla viabilità; dal 1954 al 1959 diresse l'Isveimer e si fece promotore dell'Unione interregionale delle Camere di Campania, Molise, Basilicata e Calabria²². Sulla sua scia molti altri presidenti operarono per una riqualificazione della legislazione speciale nella direzione delle opere pubbliche e dello sviluppo agricolo. A Salerno Domenico Florio per un ventennio (1945-1964) si batté per rilanciare la filiera agroalimentare a partire dall'industria conserviera, a Caserta Tommaso Leonetti avviò la trasformazione fondiaria dell'azienda agricola di famiglia e da presidente dell'ente camerale (1946-1953) istituì il Consorzio cooperativo ortofrutticolo, a Benevento l'avvocato Ettore Parziale si prese cura di riorganizzare il Partito Liberale nel Sannio e di dar vita nello stesso tempo al Consorzio Agrario provinciale, ai Magazzini generali e ad una rete diffusa di fiere campionarie²³. In Molise l'avvocato Giovanni Janigro (1951-59), membro di una attiva imprenditoria agricola ed esponente della Democrazia Cristiana nella provincia di Campobasso,

²⁰ M. Rossi Doria, *Seicentomila ettari irrigui*, in Idem, *Scritti sul Mezzogiorno*, Torino 1982, pp. 80-95; Inea, *Indagine sull'irrigazione*, Bologna 1983. Per una comparazione cronologica cfr. pure P. Bevilacqua e M. Rossi Doria, *Le bonifiche in Italia dal '700 a oggi*, Bari-Roma 1984; E. Rossini e C. Vanzetti, *Storia dell'agricoltura italiana*, Bologna 1987.

²¹ Per più ampi riferimenti cfr. i due volumi curati da G. Paletta, *Dizionario biografico dei Presidenti delle Camere di Commercio italiane (1862-1944)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2005, a cui si rimanda per la bibliografia tematica. Per la storia degli enti camerali dell'Italia centro-settentrionale nel periodo qui considerato v. *Dizionario biografico dei Presidenti delle Camere di Commercio italiane (1944-2005)*, a cura di G. Paletta e G. L. Fontana, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010-2011, 2 voll.

²² Cfr. la relativa scheda biografica curata da G. Lombardi, *infra* nonché la voce curata da C. P. Scavizzi in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. XIV, Roma 1972, pp. 515 sgg e gli ulteriori riferimenti in G. Russo, *La Camera di Commercio di Napoli dal 1808 al 1978: una presenza nell'economia*, a cura di G. Alisio, Napoli 1985.

²³ Cfr. le relative schede biografiche curate da I. M. Fusco, G. Lombardi, L. Garbini, M.R. Carli, *infra*.

profuse il suo impegno per la modernizzazione del settore primario con attenzione anche all'industrializzazione promuovendo la costruzione del cementificio di Guardialfiera nel 1954 e svolgendo altresì un'importante azione di sensibilizzazione per la formazione dei consorzi industriali²⁴.

In Puglia gli interessi agricoli della regione furono tutelati da una leadership "dedicata" ai temi dell'irrigazione e dell'innovazione agronomica nel settore delle colture arboree. Così a Bari le presidenze di Salvatore Tramonte (1945-52) e di Vincenzo La Gioia (1954-72) si caratterizzarono per la costituzione dell'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria di Puglia e Lucania, per l'impulso dato alla Cooperativa esportatori dei prodotti ortofrutticoli, per la ripresa delle relazioni commerciali con l'area balcanica. Su questa linea filo-adriatica ed esportatrice si mossero all'unisono le presidenze degli enti camerali di Brindisi con Manlio Poto (1951-60), di Lecce con Giuseppe Zecca (1949-53) e Francesco Sellitto (1954-65), di Foggia con Raffaele Recca (1945-54) e Carlo Cavalli (1954-1970), tutte impegnate a supportare i rispettivi poli vitivinicoli, la tabacchicoltura, l'ortofrutta. Nell'area calabro-lucana grande attenzione fu riservata dalle Camere alla bonifica idraulica e al risanamento idrogeologico delle zone appenniniche attraverso la difesa del patrimonio boschivo e la riforestazione, come si evince dalle iniziative promosse a Cosenza da Nicola Vaccaro (1958-61), a Catanzaro da Gennaro Mottola (1950-1962) e a Matera da Giovanni Padula (1945-59)²⁵.

Un circuito virtuoso si stabilì tra élites territoriali e intervento straordinario gestito dalla Casmez attorno ai temi della riforma agraria e della modernizzazione delle campagne, dovuto soprattutto alla scelta politica di nominare ai vertici delle Camere qualificati esponenti dell'imprenditoria agricola. A Palermo il primo a ricoprire l'incarico fu Carlo Orlando, figlio del «presidente della vittoria» Vittorio Emanuele e personaggio-chiave nel tenere le relazioni con l'Amministrazione militare alleata guidata dal colonnello Charles Poletti, ma già dal 1946 gli subentrò Alfredo Terrasi, docente universitario di chimica e proprietario dell'antica azienda familiare specializzata nella molitura del sommacco. A Messina i primi presidenti furono gli esportatori di agrumi Francesco Saccà, Francesco Saija e il proprietario terriero Edoardo Milio Cangemi, a Siracusa si alternarono armatori, imprenditori agricoli e commercianti di derivati agrumari come Luciano Campisi, Alessandro Spagna, Giuseppe Innorta e Francesco Boccadifuoco fino al 1965, nel solco di una continuità plurigenerazionale della borghesia agraria. Si tratta di una condizione che si ripete spesso in Sicilia, con Antonio D'Alì Staiti a Trapani (1953-59), con i possidenti-banchieri Giambattista Cartia (1943-50) e Domenico Arezzo (1959-64) a Ragusa, col presidente dell'Associazione allevatori di Enna Luigi Amaradiò (1948-59)²⁶. Né diversa appare la situazione in Sardegna, dove interessi agricoli e infrastrutture trovarono interlocutori privilegiati negli enti camerali. A Cagliari spicca la figura di Francesco Gessa, ricco possidente che sperimentò nelle sue tenute

²⁴ Cfr. la scheda biografica compilata da G. Lombardi, *infra*.

²⁵ Cfr. le schede biografiche *infra*, curate da S. Palagianò.

²⁶ Cfr. AA. VV., *Centocinquanta anni della Camera di Commercio di Palermo 1819-1969*, Palermo 1969; AA. VV., *La Camera di Commercio di Messina. Storia e struttura di una secolare istituzione*, Messina 1988. V. pure le schede biografiche *infra* curate da E. Nicosia.

sementi selezionate e vigneti razionali, oltre a ricostituire l'Unione provinciale degli agricoltori. A guidare la Camera di Sassari fu chiamato inizialmente Giovanni Azzena Mossa (1945-1955), noto imprenditore nei settori dell'industria molitoria e dei frantoi oleari, a cui successe Giuseppe Luigi Passino (1956-1974) tra i fondatori dell'Istituto zootecnico e caseario sardo. Le specificità produttive delle diverse zone agrarie furono rispettate anche a Nuoro, dove fu nominato alla testa della locale Camera Salvatore Mannironi (1945-53), presidente della Federazione nazionale armentari²⁷. Alcuni di questi personaggi risultano di estrazione politica liberale, democristiana, azionista, ma in prevalenza si dimostrarono figure autonome e capaci di rappresentare le istanze economiche e sociali delle rispettive province, contribuendo in maniera determinante ad orientare l'azione dello Stato centrale verso obiettivi prioritari di sviluppo locale.

2. Secondo tempo: l'industrializzazione

L'intervento straordinario non si fermò alle riforme agrarie, alle trasformazioni fondiarie e alle infrastrutture, ma si estese rapidamente ai programmi di industrializzazione. Sin dal 1954, infatti, con la presentazione dello "schema Vanoni" la DC si dimostrò pronta ad allargare il raggio delle strategie meridionalistiche, battendo ancora una volta sul tempo tutte le opposizioni politiche. Predisposto da Pasquale Saraceno e dai tecnici della Svimez, il piano del ministro della Finanze prendeva atto del profondo divario territoriale del paese e della difficoltà a promuovere uno sviluppo centrato esclusivamente sul settore primario e sulle opere pubbliche, cosicché ritenne indispensabile avviare un «secondo tempo» caratterizzato dagli investimenti industriali. Anche se la congiuntura politica ritardò di alcuni anni l'applicazione di questa linea, lo «schema Vanoni» contribuì ad aprire un ampio dibattito ed a rendere più attuale la linea Nitti-Iri-Svimez alla vigilia della costituzione del Mercato Comune Europeo, che doveva mutare in profondità tanto lo scenario dell'economia internazionale quanto gli stessi criteri dell'intervento straordinario²⁸.

Come avvio del «secondo tempo» la legge 298 dell'11 aprile 1953 aveva affidato il credito industriale agevolato nel Mezzogiorno a tre istituti regionali: per l'area continentale più vasta all'Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale (Isveimer), costituito già dal 1938 come fondazione del Banco di Napoli; per la Sicilia all'Istituto Regionale per il Finanziamento delle piccole e medie industrie (Irfis), costituito pochi mesi prima (nell'ottobre del 1952) dalla Regione Siciliana; per la Sardegna al Credito Industriale Sardo, costituito *ex novo* in sostituzione della Sezione autonoma di credito industriale del

²⁷ AA.VV., *La Camera di Commercio di Cagliari(1862-1997)*, Cagliari 1997, 2 voll.; F. C. Casula, *Dizionario storico sardo*, Cagliari 2000, *ad nomen*. V. pure le schede biografiche *infra* curate da M. Rita Longhitano, G. Sanna, G. Seche.

²⁸ Sul piano Vanoni cfr. i testi raccolti nel volume della Svimez, *Mezzogiorno e programmazione* cit., pp. 81-240, e il saggio di P. Savona, *Il piano Vanoni*, in *Il Parlamento italiano 1961-1988*, XVII. *Il centrismo dopo De Gasperi. Da Pella a Zola*, Milano 1991, pp. 105-32.

Banco di Sardegna. La Cassa fu chiamata a partecipare per il 40% al fondo di dotazione dei tre istituti e a costituire presso di essi fondi speciali a copertura delle loro eventuali perdite sui crediti²⁹.

Quattro anni dopo il vero salto di qualità. Con la specifica denominazione «Provvedimenti per il Mezzogiorno», la legge 29 luglio 1957 n. 634 introdusse sostanziali novità nella durata, dimensione e qualità dell'iniziativa statale. La Cassa veniva innanzitutto rifinanziata con altri 760 miliardi e la sua azione prorogata a un quindicennio, e inoltre essa poteva concedere contributi fino al 20 per cento dell'investimento iniziale per far nascere piccole e medie industrie nei comuni con meno di 75000 abitanti: le disposizioni più innovative riguardavano l'obbligo delle imprese a partecipazione statale a localizzare nelle regioni meridionali il 60 per cento dei nuovi investimenti e comunque almeno il 40 per cento dell'investimento globale, e la contemporanea creazione delle cosiddette «aree industriali» e dei «nuclei di industrializzazione». Le successive leggi 18 luglio 1959 n. 555 e 29 settembre 1962 n. 1462 ampliarono l'entità e il campo di applicazione degli interventi. In particolare la legge del 1962 ammise a beneficiare del contributo a fondo perduto le imprese di qualsiasi dimensione, sia pure entro il limite dei 6 miliardi di lire di investimento. Ma tutte le limitazioni poste dalla legislazione all'accesso delle grandi imprese agli incentivi risultarono facili da aggirare dopo che nel maggio del 1961 una delibera del Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio (CICR) rese possibile alle grandi imprese di configurare i loro investimenti come operati da più piccole imprese formalmente indipendenti³⁰.

La legge 634 del 1957, inizialmente orientata allo sviluppo della piccola e media impresa, si qualificò progressivamente come il principale supporto alla penetrazione della grande industria del Mezzogiorno, e in particolare all'insediamento dei cosiddetti «poli di sviluppo». Nell'accezione teorizzata dall'economista F. Perroux negli anni '60 il polo di sviluppo si configurava come un'impresa di rilevanti dimensioni, in grado di infliggere «un colpo d'ariete» alla stagnazione produttiva di un'area e di promuovere un processo «autosostenuto» di crescita con effetti diffusi sul territorio. Nel dibattito pubblico, che a cavallo del decennio coinvolse i maggiori economisti italiani, da Pasquale Saraceno e Giorgio Fuà ed a Paolo Sylos Labini, sembrò praticabile l'ipotesi che incentivi ed investimenti potessero distribuirsi in modo equilibrato tra piccola e grande impresa. Nei fatti, tuttavia, la spinta degli interessi reali finì per concentrare le maggiori risorse su pochi grandi poli macroindustriali, lasciando alle piccole e medie imprese solo le «briciole» dell'intervento straordinario. Si venne a creare un vero e proprio

²⁹ P. Croce, *Il credito industriale nel Mezzogiorno: il caso dell'ISVEIMER*, in F. Cotula (a cura di), *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta*, Vol.3, *Politica bancaria e struttura del sistema finanziario*, Bari, 1999, pp. 601-652. V. pure L. De Nitto, *Istituti e dinamiche dei finanziamenti straordinari: l'Isveimer dalle origini agli anni del miracolo economico* in L. D'Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Bibliopolis, Roma 1996, pp. 243-328. Sul tema cfr. A. Pavarin, *Lo sviluppo del Mezzogiorno. L'intervento dello Stato e il sistema bancario dalla nascita della Repubblica agli anni Sessanta*, Editrice Apes, Roma 2011.

³⁰ Per gli effetti della legge 634 del 1957 cfr. A. Del Monte e A. Giannola, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Bologna 1978, pp. 159 sgg; A. Celant e P. Morelli, *La geografia dei divari territoriali in Italia*, Milano 1986, pp. 105-50; nonché l'antologia del dibattito parlamentare in Svimez, *Il Mezzogiorno nel Parlamento repubblicano*, cit., vol. I, pp. 524-624. Come ha sottolineato Cafiero, tuttavia, la legislazione a favore del Mezzogiorno fu accompagnata dalle coeve leggi 635/1957 e 623/1959 che estesero i benefici alle aree depresse del Centro-Nord. Cfr. C. Cafiero, op. cit., pp. 50-51.

dualismo nella politica meridionalistica. Da un lato le pressioni locali alimentate da Camere di Commercio, Consigli provinciali e comunali puntarono ad allargare gli spazi delle piccole e medie imprese attraverso la realizzazione di Aree e Nuclei d'industrializzazione. Dall'altro il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, il sistema della Partecipazioni Statali e le maggiori organizzazioni datoriali (Confindustria in testa) concertarono un massiccio programma di investimenti a vantaggio di grandi complessi industriali localizzati in "poli" regionali dove insediare settori considerati strategici per l'economia italiana, quali petrolchimica, siderurgia, meccanica³¹.

Più che la localizzazione diffusiva di iniziative ancorate alle vocazioni dei territori (agroalimentare, beni culturali e turismo, settore manifatturiero esportatore) prevalse nettamente nell'intervento straordinario la tendenza alla concentrazione e all'agglomerazione industriale, sull'onda della forza espansiva del "miracolo economico" che teneva alta la domanda di materie prime e prodotti primari come energia, acciaio, chimica di base. Potenziare questi settori di base era diventata una necessità vitale per il capitalismo italiano, e l'insediamento di tali impianti non incontrò resistenze a livello confindustriale poiché non si trattava certo di "doppioni" delle industrie settentrionali. I poli industriali, in definitiva, furono localizzati nel Mezzogiorno, ma in una prospettiva nazionale o addirittura transnazionale. Le regioni del Sud ebbero notevoli benefici in termini di crescita generale dell'occupazione e del reddito, ma non furono le protagoniste di uno sviluppo "esogeno" ed eterodiretto, che non tenne conto del tessuto produttivo locale.

La necessità di un quarto centro siderurgico a ciclo integrale si impose come priorità strategica sin dal 1957, allorché apparve nettamente sottodimensionato il Piano Sinigaglia che aveva fissato un fabbisogno massimo di 5 milioni di tonnellate (rispetto ai 3,5 milioni di tonnellate prodotti dagli impianti di Cornigliano, Piombino e Bagnoli). Il boom economico richiedeva il rapido potenziamento della siderurgia e la scelta di Taranto, centro urbano di medie dimensioni con un eccellente porto naturale, non incontrò resistenze perché l'ubicazione a Sud era comunque nell'interesse generale del capitalismo italiano. La costruzione venne perciò deliberata dal Consiglio dei Ministri nel giugno del 1959, ed i lavori furono affidati alle due maggiori aziende del gruppo Finsider (Ilva e Cornigliano) che due anni dopo davano vita all'Italsider. Dotato dei più grandi convertitori allora esistenti in Europa e progettato per una produzione di 5 milioni di tonnellate di acciaio, il centro siderurgico di Taranto entrò in attività nel 1965 con 5000 addetti, che aumentarono a 13000 nel 1968 con un investimento complessivo di 600 miliardi di lire. La domanda sostenuta, interna e internazionale, accese gli entusiasmi di tecnici e politici che nel 1970 decisero di raddoppiare l'impianto, calcolando che nel successivo decennio il consumo di acciaio avrebbe toccato il picco di 30 milioni di tonnellate. Con esagerato ottimismo si elevava così la produzione di Taranto a 10 milioni di tonnellate, con un ammodernamento tecnologico che allineò lo stabilimento

³¹ Cfr. V. Cao Pinna (a cura di), *Le regioni del Mezzogiorno. Analisi critica dei progressi realizzati dal 1951 al 1971*, Bologna 1979, e il contributo di S. Gattei, *Evoluzione del diario Nord-Sud nelle condizioni civili e sociali nel periodo 1951-1987*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 1989, n. 4, pp. 817 sgg.

pugliese ai colossi siderurgici di “terza generazione” degli Usa e del Giappone. Nel 1975 l’impianto funzionava ai 2/3 della sua potenzialità e dava lavoro a circa 20 000 operai, a cui si aggiungevano oltre 7 000 addetti nell’indotto. Con un investimento complessivo di oltre 1300 miliardi di lire era stato creato uno dei più grandi colossi della siderurgia europea, che per almeno un decennio si specializzò nella realizzazione dei tubi in ghisa destinati alla costruzione del gasdotto siberiano in grado di convogliare energia a buon mercato nelle regioni settentrionali. Il polo industriale tarantino, stava nel Mezzogiorno e dava lavoro ai giovani meridionali ma serviva soprattutto alle industrie del Nord affannate di energia³².

La grande industria pubblica e privata, dunque, si localizzava *nel* Mezzogiorno, ma non *per* il Mezzogiorno. È questo il caso analogo della petrolchimica, il cui insediamento in Sicilia e Sardegna obbedì alla stessa strategia di accrescere il fabbisogno energetico e di semilavorati delle imprese settentrionali. In un paese come l’Italia privo di carbone e petrolio e nel quale la crescita dei consumi energeticie delle fibre sintetiche richiedeva cospicui investimenti, la scelta di ubicare gli impianti petrochimici nelle due isole maggiori rispondeva a precise ragioni geopolitiche ed economiche (vicinanza geografica ai centri di produzione nord-africani e medio-orientali). In Sicilia, in particolare, nacquero tre poli di sviluppo, rispettivamente a Siracusa- Augusta- Priolo- Melilli, a Milazzo ed a Gela. Il polo siracusano fu il primo in ordine di tempo e per capacità produttiva. Sin dal 1950 era presente ad Augusta la Rasiom (Raffineria Siciliana Oli Minerali) del gruppo Moratti, che aveva rilevato i depositi di gasolio della Marina militare. La scoperta del petrolio a Ragusa (1953) e a Gela (1957) e la costruzione del primo oleodotto siciliano fecero decollare l’area industriale dove confluirono massicci investimenti di capitale. Dal 1960 la Rasiom diventò la maggiore impresa italiana di raffinazione (13 milioni di tonnellate di greggio) grazie all’accordo sottoscritto con la multinazionale Esso, mentre nell’area circostante si espandeva a raggiera la filiera delle attività indotte. Alla Cementeria di Augusta e alla Eternit si affiancarono nel 1957 la Sincat e l’Augusta Petrolchimica del gruppo Montedison, insieme ad altre imprese minori integrate in un sistema industriale complesso, basato sulla produzione di olio combustibile e suoi derivati, sui fertilizzanti e sui polimeri della chimica di base. Una grande centrale termoelettrica, le infrastrutture portuali e stradali, i servizi di manutenzione completarono negli anni ’60 il principale impianto petrolchimico europeo a ciclo integrale, che nel 1973-75 fu ampliato ulteriormente con l’insediamento della Liquichimica (gruppo Enichem) e dell’Isab specializzata nei combustibili a basso tenore di zolfo³³.

Il secondo polo petrolchimico fu localizzato nella piana di Milazzo, in provincia di Messina, ad opera della Mediterranea Siciliana Petroli, che tra il 1959 e il 1961 realizzò una raffineria con una capacità

³² M. Pizzigallo, *Storia di una città e di una «fabbrica promessa»: Taranto e la nascita del IV centro siderurgico (1956-1961)*, in «Analisi storica», VII, 1989, pp. 73 sgg.; M. Bonel, *Siderurgia e sviluppo economico: il caso del Centro siderurgico di Taranto*, in *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, a cura di M. Annesi, P. Barucci e G. G. Dell’Angelo, Svimez – Giuffrè, Milano 1975, pp. 119 sgg.

³³ V. Ruggiero, *I porti petroliferi della Sicilia e le loro aree di sviluppo industriale*, in «Annali del Mezzogiorno», Università di Catania, vol. XI, 1971, pp. 96-204; C. Campagnoli, *Un colosso della zona industriale megarese: la Sincat, ivi*, pp. 205-255.

produttiva di 10 milioni di tonnellate di petrolio, ma i cui effetti diffusivi in termini di occupazione e investimenti sono risultati modesti³⁴. Ben maggiore importanza ha rivestito invece l'insediamento industriale di Gela, dove l'Agip aveva individuato un ampio giacimento anche se di qualità scadente per elevata viscosità e contenuto di zolfo. La posa della "prima pietra" avvenne nel giugno del 1960 alla presenza di Enrico Mattei presidente dell'Eni, che con determinazione s'impegnò nella realizzazione di un grande impianto di raffinazione e di produzione di etilene ed acrilonitrile (prodotto base per le fibre sintetiche), acido solforico, ammoniaca, urea, concimi complessi. Servito da una centrale termoelettrica propria e completato nel 1975 da un dissalatore per usi potabili ed irrigui, il polo gelese rappresentò la risposta "pubblica" al polo "privato" di Priolo-Melilli e fu integrato sin dal 1963 con il metanodotto Gela-Gagliano Castelferrato (Enna), dove era stato individuato un giacimento di gas naturale. L'impegno diretto dello Stato attraverso il gruppo Eni-Anic e le larghe risorse finanziarie impiegate non consentirono, tuttavia, di integrare pienamente il polo petrolchimico nel territorio, per il mancato coordinamento con gli enti locali in ordine alla realizzazione della rete stradale, portuale e delle altre infrastrutture di servizio che erano di attribuzione al Consorzio dell'area industriale. Né possono trascurarsi gli "effetti perversi" provocati dall'urbanizzazione incontrollata e dalla speculazione edilizia (la popolazione di Gela aumentò da 44 000 abitanti del 1951 ai 75000 del 1981), dal degrado ambientale e dall'inquinamento chimico, dalla penetrazione della criminalità organizzata³⁵.

Anche in Sardegna ebbe a verificarsi la compresenza della grande industria privata e delle Partecipazioni statali in un intreccio spesso ambiguo di concorrenza sleale, accordi di cartello, strategie oligopolistiche, clientelismo politico. Nel 1959 si costituì a Sassari la Società Italiana Resine dell'imprenditore Nino Rovelli che d'intesa col Consorzio industriale di Sassari –Alghero – Porto Torres impiantò nel 1963 in quest'ultima località uno stabilimento per la produzione di fenolo-acetone e nel 1965 il primo *steam-cracking* di etilene. Negli anni successivi fu avviata la raffineria Sardoil e con imponenti investimenti si realizzò la verticalizzazione produttiva centrata sulle materie plastiche (polistirolo, polietilene), consentendo alla Sir di elevare il proprio fatturato da 28 a 170 miliardi di lire nel 1971. L'acquisizione degli stabilimenti di Assemini nel cagliaritano e il progetto di raddoppiare il polo di Porto Torres esposero tuttavia il gruppo Rovelli ad un indebitamento con l'Imi e con le banche per circa 2000 miliardi di lire in coincidenza con la crisi economica internazionale del 1973, che impose un drastico ridimensionamento delle attività, passate nel 1981 sotto il controllo dell'Eni con oltre 6000 dipendenti dell'indotto collocati in cassa integrazione³⁶.

³⁴ V. Ruggiero, *I porti petroliferi della Sicilia e le loro aree di sviluppo industriale*, in «Annali del Mezzogiorno» 1972, vol. III, pp. 59-116.

³⁵ Su Gela v. il classico studio di E. Hytten – M. Marchioni, *Industrializzazione senza sviluppo. Gela: una storia meridionale*, Angeli, Milano 1970. Cfr. pure M. La Rocca, *Modelli di industrializzazione e salute umana. Lo sviluppo tra benessere e rischio nei poli petrolchimici della Sicilia*, Angeli, Milano 2010 e I. Vinci, *Pianificazione strategica in contesti fragili*, Alinea, Firenze 2011.

³⁶ S. Ruju, *Il petrolchimico di Porto Torres negli anni della Sir*, in AA. VV., *Industria, ambiente, territorio*, a cura di S. Adorno e S. Neri Serneri, Il Mulino, Bologna 2009; Idem, *La parabola della petrolchimica. Ascesa e caduta di Nino Rovelli*, Carocci, Roma 2003.

I primi segnali della contrazione della domanda di prodotti chimici non allarmarono la classe politica, e in controtendenza col quadro internazionale amministrazioni locali e sindacati spinsero il comitato dei Ministri per il Mezzogiorno ad approvare nel 1969 il Nucleo di sviluppo industriale nella Sardegna centrale e di localizzare nella piana di Ottana, in provincia di Nuoro, un importante polo chimico per la produzione di poliestere, fibre acriliche e derivati. L'intervento riguardò la media valle del Tirso, un'area interna tra le più depresse dell'isola, dove l'industrializzazione avrebbe potuto rappresentare un colpo di maglio per sbloccare l'arretratezza economica e sociale. Il progetto esecutivo venne affidato alla Tecnaco del gruppo Eni e nel 1970 entrarono in attività le società Chimica del Tirso (gruppo Anic-Montedison) e Fibra del Tirso (gruppo Anic-Chatillon), che prevedevano un'occupazione di circa 12 000 addetti grazie alla creazione di aziende collegate del settore tessile. Come nel caso di Gela, tuttavia, la bassa infrastrutturazione del territorio, il mancato coordinamento con il Piano di Rinascita gestito dalla Regione e le non poche resistenze socioculturali hanno ridimensionato le previsioni iniziali, dal momento che alla fine degli anni '70 l'occupazione del polo di Ottana non superava le 4 000 unità, così come restava sulla carta il progetto di integrazione produttiva con l'impresa manifatturiera³⁷.

In Campania la politica dei poli di sviluppo si concentrò nell'esperienza dell'Alfasud a Pomigliano d'Arco, nell'entroterra napoletano, dove negli anni '40 erano già sorte le fabbriche aeronautiche dell'Alfa Romeo e dell'Aerfer-Aeritalia. Si trattava dunque di un'area già toccata dall'industrializzazione e la casa automobilistica di Arese col suo presidente Giuseppe Luraghi era ben consapevole di non voler certo realizzare una «cattedrale nel deserto», anzi la decisione venne assunta in pieno accordo con l'Iri e con la Finmeccanica come autonoma scelta aziendale al di là di qualsiasi condizionamento politico. L'espansione crescente della domanda di autovetture, la presenza in loco di manodopera qualificata, l'opportunità di contenere il monopolio della Fiat, convinsero l'Alfa Romeo nel 1968 a costruire l'impianto, che entrò in funzione nel 1971 con una capacità produttiva di 300 000 vetture l'anno. Alla fine del decennio, tuttavia, la stampa nazionale ebbe a definire un «disastro industriale» l'iniziativa dell'Alfasud. Diverse le ragioni del fallimento, per la crisi petrolifera mondiale del 1973, la cattiva gestione del reclutamento della manodopera non specializzata, la permanente conflittualità sindacale, le infiltrazioni camorristiche. La vera ragione dell'insuccesso fu però dovuta ad una cronica sottoutilizzazione degli impianti, su cui non poco influì la capacità di risposta della Fiat, che tra il 1969 e il 1972 riuscì ad ottenere dallo Stato l'insediamento sovvenzionato di ben otto stabilimenti nel Mezzogiorno. La «guerra dell'automobile» finì così per penalizzare la presenza dell'industria meccanica in Campania³⁸.

La penetrazione della grande industria pubblica e privata nel Sud nel ventennio 1957-1976 non ha goduto di buona fama tra storici ed economisti, che l'hanno stigmatizzata come «industrializzazione senza

³⁷ L. Mattina – A. Tonarelli, *Lo sviluppo della chimica. Gruppi di interessi e partiti nell'intervento straordinario*, in AA. VV., *Radici storiche ed esperienza cit.*, p. 463 sgg.

³⁸ A. Vitiello, *Come nasce l'industria subalterna: il caso Alfasud a Napoli 1966-1972*, Guida, Napoli 1973; D. Salerni, *Sindacato e forza lavoro all'Alfa-sud. Un caso anomalo di conflittualità industriale*, Einaudi, Torino 1980.

sviluppo» e come insediamento di «cattedrali nel deserto». Le critiche più severe hanno riguardato il carattere esogeno dei poli di sviluppo e la loro debole capacità di effetti diffusivi sul territorio, poiché la scelta localizzativa non ha avuto motivazioni meridionalistiche ma ha risposto ad interessi e gruppi di pressione concentrati al Nord. Né possono sottovalutarsi le obiezioni relative al degrado ambientale e all'inquinamento (siderurgia e petrolchimica) che hanno peggiorato le condizioni di salute delle popolazioni e devastato intere zone costiere vocate al turismo. Allo stesso modo non deve trascurarsi l'osservazione critica secondo la quale ben altri effetti sull'occupazione e sul reddito delle regioni meridionali si sarebbero registrati qualora gli enormi investimenti destinati all'industria pesante fossero stati invece utilizzati per promuovere uno sviluppo manifatturiero più consono alle "vocazioni naturali" dei territori, a cominciare dalla piccola e media impresa, alla filiera agroalimentare, all'artigianato di qualità, ai beni culturali e al turismo secondo un modello di "industrializzazione leggera". Molti giudizi di tale natura, tuttavia, risultano viziati dalla polemica liberistica secondo cui al Mezzogiorno sarebbe spettato un futuro esclusivamente agricolo e non tengono conto della necessità di analisi più articolate che sappiano distinguere caso per caso i successi e gli insuccessi dei poli di sviluppo. Le vicende della petrolchimica risultano esemplari al riguardo: in Sicilia al fallimento del polo "pubblico" di Gela ha corrisposto il parziale successo del polo "privato" di Priolo- Melilli, così come oggi gli stabilimenti di Porto Torres in Sardegna registrano positive prospettive di crescita legate alla "chimica verde". Anche le localizzazioni della Fiat in Molise (Termoli), in Campania (Pomigliano d'Arco), in Sicilia (Termini Imerese) in Puglia (Bari, Lecce) e in Basilicata (Melfi) hanno segnato traguardi produttivi e modelli gestionali di tutto rispetto, nonostante le recenti difficoltà del settore automobilistico. Quando la politica ha preso il sopravvento con pressioni clientelari ed elettorali il fallimento è stato però inevitabile: si pensi al quinto centro siderurgico (mai nato) di Gioia Tauro in Calabria, come ricompensa per la mancata assegnazione del capoluogo regionale a Reggio Calabria, quando alla fine degli anni '70 era ormai evidente la crisi di sovrapproduzione del comparto siderurgico ed in controtendenza con le direttive dell'Unione Europea³⁹.

Rispetto al modello di industrializzazione «pesante» imposto dall'intervento straordinario, le Camere di Commercio si trovarono in gran parte spiazzate, soprattutto in ordine ai fattori localizzativi e diffusivi dei Poli di sviluppo. Diversamente dalla prima fase, quando la Casmez aveva concentrato la sua azione nel campo delle infrastrutture e della trasformazione fondiaria, il ruolo degli enti camerati risultò nel complesso marginale e le voci critiche contro le nuove «cattedrali nel deserto» non furono in grado di modificare la politica industriale italiana. In particolare, la legge 634 del 1957 fu considerata dagli imprenditori e dagli amministratori locali come un incentivo per le piccole e medie imprese, e in tal senso

³⁹ Cfr. le recenti valutazioni di E. Cerrito, *I poli di sviluppo del Mezzogiorno. Per una prospettiva storica*, in «Studi Storici», 2010, n. 3. V. pure D. Cersosimo, *Da Termoli a Melfi. Regioni e percorsi della meridionalizzazione della Fiat*, in *Radici storiche ed esperienza cit.*, p. 535 sgg. Ancora utile E. Wolleb – G. Wolleb, *Divari regionali e dualismo economico. Prodotto e reddito disponibile delle regioni italiane nell'ultimo trentennio*, Il Mulino, Bologna 1990.

le forze sociali nei territori si coalizzarono per la creazione delle Aree e dei Nuclei industriali, che rispettivamente nel numero di 21 e 27 costituirono già nel 1971 una prima rete a maglie larghe di dotazione di infrastrutture e servizi. La biografia dei presidenti presentate in questo volume dimostrano l'impegno delle classi dirigenti meridionali a sostenere un modello di industrializzazione "leggera", che risultò però perdente rispetto alle scelte "esterne" di concentrare gli investimenti nei settori dell'acciaio, della meccanica e della petrolchimica.

Il "disallineamento" tra centro e periferia risulta evidente dagli indirizzi in controtendenza espressi dalla leadership camerale del Mezzogiorno. Il caso pugliese appare emblematico. In coincidenza con la decisione "romana" di far sorgere a Taranto il quarto centro siderurgico l'impegno dei presidenti della locale Camera era rivolto in ben altre direzioni: Giulio Parlapiano (1954-63) come pioniere della trasformazione agrumicola delle tenute familiari dovette fronteggiare la grave crisi del comparto vitivinicolo e fu tra i promotori della Centrale ortofrutticola tarantina, così come il suo successore Angelo Manfredi (1963-71) dedicò il massimo sforzo (anche come sindaco della città) nella realizzazione del Consorzio ortofrutticolo provinciale. A Lecce i presidenti Girolamo Vergine (1965-66) e Pietro Fabrizio (1970-72) ebbero come *mission* il potenziamento dell'agroindustria, con particolare attenzione alla riorganizzazione della tabacchicoltura salentina. Anche quando i presidenti diventarono membri di diritto dei consigli d'amministrazione delle Aree e dei Nuclei industriali la loro presenza si qualificò sempre per l'atteggiamento critico verso i Poli. L'unica eccezione può considerarsi quella del presidente della Camera brindisina, Giuseppe Abbadessa (1960-71), fautore dell'ampliamento dello stabilimento Monteshell e del metanodotto Taranto-Brindisi nella logica dell'integrazione delle due zone industriali⁴⁰.

Un'ulteriore differenza marca il «secondo tempo» dell'economia meridionale. Sempre più i presidenti delle Camere, al di là della loro prevalente collocazione politica nell'alveo della DC, provenivano dal mondo imprenditoriale e si caratterizzarono come gli esponenti delle industrie radicate nella struttura produttiva dei territori. A Napoli Costantino Cutolo (1963-67) e Luigi Ceriani (1967-72) erano espressione di una consolidata tradizione familiare. Il primo rilanciò l'azienda paterna Farmachimica assorbendo altre imprese del ramo e assumendo il controllo dell'Istituto Sieroterapico Italiano, punta d'eccellenza a livello nazionale nella produzione di plasma e vaccini. Il secondo ereditò un colorificio attivo già nel XIX secolo e specializzò l'azienda nel campo degli smalti e delle vernici. La Campania offre molti altri esempi di industriali ai vertici delle Camere. A Salerno Gaetano Amendola (1964-70), proprietario del Grand Hotel Excelsior e sindaco di Amalfi svolse un'intensa attività di sostegno al settore turistico-alberghiero, anche come membro del consiglio d'amministrazione dell'Area per lo sviluppo industriale e dell'Ente provinciale del turismo. A Caserta Marco Antonio Fusco (1956-70) anche da sindaco della città rappresentò soprattutto gli interessi dell'edilizia nella sua doppia veste di presidente dell'Ordine provinciale degli ingegneri e di consigliere nazionale dell'Ance (Associazione dei costruttori

⁴⁰ F. A. Mastraglia, *La Camera di Commercio di Brindisi tra storia ed economia*, Brindisi 2006, nonché le schede curate da S. Palagiano, *infra*.

edili). Dove si mantenne più a lungo la tradizione politica radicaldemocratica legata all'influenza di Guido Dorso fu la provincia di Avellino, la cui Camera fu guidata da tipografi-librai di fede dorsiana come Armando Pergola (1945-49) e Ubaldo Leprino (1949-60), nonché da un tipico esponente dell'industria conciaria come Pasquale Russo (1961-67), presidente della Banca Popolare dell'Irpinia e sindaco di Solofra⁴¹.

Nell'area calabro-lucana si conferma la stessa tendenza a selezionare vertici camerale espressione dell'imprenditoria edile locale. A Matera Arcangelo Annunziata (1959-75) si intestò la battaglia per la costituzione dei Nuclei industriali materano e della Valle del Basento (dove erano stati individuati giacimenti di metano), cumulando le cariche di presidente dell'Unioncamere regionale, del Consorzio ortofrutticolo del Metaponto e le sue attività economiche prevalenti nel settore dei laterizi e delle ceramiche. A Reggio Calabria l'ingegnere Ettore Squillaci (1952-1963), titolare di un'impresa di costruzioni stradali, idrauliche e marittime, dedicò il suo decennale mandato ai lavori di ampliamento del porto e alla gestione dei Magazzini Generali, svolgendo anche le funzioni di presidente dell'Ance Calabria. Nelle altre due provincie calabresi le Camere di Commercio pilotarono direttamente la costituzione di Aree e Nuclei industriali. A Catanzaro Elio Tirolo (1967-73), parlamentare della DC, oltre alla promozione di cooperative agricole e della Centrale ortofrutticola di Lamezia Terme, fu il primo a sottoscrivere ed a cofinanziare il Nucleo d'industrializzazione di Lamezia Terme, laddove a Catanzaro Salvatore Frasca (1967-69), esponente storico del PSI e anch'egli parlamentare, fu il principale fautore dell'Area di sviluppo industriale della piana di Sibari⁴².

Nelle due isole maggiori l'impatto dei Poli petrolchimici sembra lontano dalle linee d'azione della leadership camerale. A Messina prevalsero nettamente gli interessi commerciali e marittimi unitamente a quelli edilizi con la presidenza di Vinicio Ziino (1955-63), già sottosegretario all'Industria nel sesto governo De Gasperi e vicepresidente nazionale dell'Ance. Gli enti camerale di Caltanissetta, Enna e Ragusa gli anni '50 e '60 furono caratterizzati da presidenze rappresentative delle risorse minerarie della Sicilia: rispettivamente Angelo Fiocchi e Gaetano Barbarino nel settore zolfifero e l'ingegnere Mario Spadola in quello degli asfalti e bitumi, mentre ad Agrigento Giovanni Vinti (1960-70) operava come contitolare di un'impresa di distribuzione del gas⁴³. Alla testa della Camera di Commercio di Cagliari rimase per un quarto di secolo Antonio Pasolini (1948-74), figura carismatica della DC sarda, avvocato, imprenditore agricolo, impegnato nella promozione delle attività fieristiche e mercantili legate all'Ente Porto e all'Area industriale, laddove in quella di Nuoro fu protagonista Gerolamo Devoto (1953-63), industriale del caffè molto attivo nel rilancio dell'artigianato e della Mostra zootecnica di Macomer⁴⁴.

⁴¹ G. Acocella, *Notabili, istituzioni e partiti in Irpinia. Quarant'anni di vita democratica*, Guida, Napoli 1990; v. pure le schede curate da M. R. Carli, *infra*.

⁴² Cfr. le schede curate da S. Palagiano, *infra*, v. pure AA. VV., *La Camera di Commercio con le imprese nell'Economia e nella Società*, Reggio Calabria 2002.

⁴³ Cfr. le schede curate da S. Nicosia, *infra*.

⁴⁴ Cfr. le schede curate da M. Rita Longhitano, G. Sanna, G. Seche, *infra*.

3. Terzo tempo: la fine dell'intervento straordinario

La crisi economica degli anni '70 interruppe bruscamente la politica dei poli di sviluppo e mutò profondamente di segno l'intervento straordinario. La fine della stabilità dei cambi e la svalutazione del dollaro nel 1971, lo shock petrolifero del 1973 e l'impennata dei prezzi delle materie prime, la rivoluzione iraniana del 1979 costituirono altrettanti colpi devastanti per l'economia italiana che aveva già subito un notevole aumento del costo del lavoro per l'intenso ciclo di lotte operaie e rivendicazioni salariali nel decennio 1968-77. Una volta chiusa "l'età dell'oro", il trend negativo dell'economia internazionale si ripercuoteva soprattutto sulle regioni italiane più deboli sotto il profilo sociale e produttivo, dove l'industrializzazione era ancora un fenomeno recente e legato al modello fordista delle grandi imprese a ciclo integrale, che risultò il più esposto alla stagflazione per la lievitazione dei costi dell'energia e per la concorrenza dei paesi in via di sviluppo. La legislazione speciale per il Sud non attraeva più capitali, mentre lo Stato mutava strategia a favore di politiche di *welfare* che impegnarono ingenti risorse finanziarie nella fiscalizzazione degli oneri sociali, nell'ampliamento della Cig (Cassa integrazione guadagni) e negli interventi "a pioggia" di tipo redistributivo⁴⁵.

Il sistema industriale del Nord ebbe ad avvantaggiarsi in misura maggiore dei trasferimenti statali erogati a sostegno delle aree produttive in difficoltà, mentre pensioni e sanità dilatavano oltre ogni ragionevole argine la spesa e il debito pubblico. In un siffatto contesto la legge 183/76 che "regionalizzò" la Cassa per il Mezzogiorno e la legge 675/77 che finanziò la ristrutturazione delle imprese in crisi contribuirono a disarticolare e frantumare ogni residua attività di programmazione, nonché a spostare verso le aree centro-settentrionali (a motivo della maggiore densità industriale) il baricentro dell'intervento pubblico. Sostenere ad ogni costo imprese e territori in crisi, difendere l'occupazione esistente, o ancora monetizzare con criteri universalistici servizi a base individuale diventarono le scelte prioritarie che sacrificarono la promozione e il completamento dei nuovi poli di sviluppo localizzati nel Sud⁴⁶.

Negli anni '80 maturava così il drammatico passaggio dal Mezzogiorno industriale al Mezzogiorno assistito per un triplice ordine di motivi. Innanzitutto fu congelata la strategia dei poli di sviluppo, che aveva sovradimensionato l'industria di base al di là di ogni logica di mercato e di costi comparati, provocando un drammatico processo di deindustrializzazione e di smantellamento della struttura produttiva di vaste aree territoriali. In secondo luogo la crisi della finanza pubblica cominciò a trasformare l'intervento straordinario da «aggiuntivo» a «sostitutivo» della spesa ordinaria. Strade, ferrovie, porti, opere idriche e fognarie, telecomunicazioni, manutenzione ordinaria delle infrastrutture furono trasferite alle competenze della Casmez liberando i corrispondenti capitoli di bilancio dello Stato e delle imprese a partecipazione statale (Enel, Eni, Iri, Anas). La Cassa continuava a spendere, ma il

⁴⁵ G. Viesti, *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari 2003, pp. 34-60.

⁴⁶ C. Perrotta-C. Sunna, *L'arretratezza del Mezzogiorno. Le idee, l'economia, la storia*, B. Mondadori, Milano 2013; G. Morcaldo, *Intervento pubblico e crescita economica: un equilibrio da ricostruire*, Angeli, Milano 2007.

prevalente carattere collusivo e sostitutivo degli interventi privò di efficacia la legislazione speciale⁴⁷. In terzo luogo cambiarono radicalmente attori ed indirizzi dell'intervento straordinario, che a partire dal terremoto dell'Irpinia nel 1980 spostò risorse ed interessi sulle politiche dell'emergenza come alternativa alla stessa Casmez.

Il sisma che colpì Campania e Basilicata (3000 vittime, 7000 feriti, 300 000 senza tetto, 80 000 edifici danneggiati), al di là delle operazioni di soccorso, fu affrontato con un insieme distorsivo di provvedimenti eccezionali e sganciati da ogni serio controllo amministrativo e contabile, che attribuì agli enti locali (Regioni, Province, Comuni) risorse e criteri della ricostruzione. L'iperbolica somma di quasi 60 000 miliardi di lire venne trasferita in modo discontinuo e disomogeneo agli amministratori locali, così da alimentare un perverso intreccio di affarismo, illegalità, interessi criminali che sono stati evidenziati nel 1991 dalla Commissione Parlamentare d'Inchiesta. Un nuovo ceto di mediatori politici utilizzò questo fiume di denaro elargito sulla base di confusi criteri di "decentramento senza regole", che hanno consolidato «un'economia della catastrofe» basata sullo spreco, sui microinteressi, sulla corruzione allargata, sulle infiltrazioni mafiose. La legislazione speciale sul terremoto (legge 219/81 e successive modifiche) finì per deformare finalità e modalità gestionali dell'intervento pubblico, attraverso l'istituto ambiguo della "concessione diretta" dei lavori alle imprese e i superpoteri dei commissari straordinari, dando vita ad un blocco sociale parassitario⁴⁸.

L'atto finale di questa deriva istituzionale si consumò nell'agosto del 1984 con la soppressione della Cassa, dopo che il Parlamento aveva bocciato un ulteriore decreto di proroga. Le nuove attribuzioni delegate alle Regioni in ordine alla programmazione e alla pianificazione territoriale contribuirono a delegittimare il ruolo centralizzato e tecnocratico di un ente come la Casmez, che veniva considerato poco permeabile alle influenze clientelari di un ceto politicocresciuto nelle pieghe dell'assistenzialismo e delle politiche emergenziali. Non a caso, gli oppositori della Cassa (trasversali ai partiti) diedero via libera alla legge 64/1986 che istituiva l'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno come semplice organismo di erogazione dei finanziamenti, la cui destinazione e gestione restò saldamente nelle mani delle Regioni. Si trattava di una vera e propria "restituzione" di competenze e poteri decisionali agli enti locali intermedi, condizionati dalle logiche del consenso politico, che con procedure macchinose e talvolta poco trasparenti assunsero decisioni settoriali, rimodulazione di opere, localizzazioni di iniziative sganciate da ogni ipotesi di coordinamento nazionale, nonostante fosse stato incardinato presso la Presidenza del Consiglio un Dipartimento del Mezzogiorno con funzione d'indirizzo. L'unico punto innovativo riguardò la possibilità di sottoscrivere specifici «accordi di programma» tra istituzioni

⁴⁷ G. Bruno-L. Segreto, *Finanza e industria in Italia (1963-1995)*, in AA. VV., *Storia dell'Italia repubblicana* a cura di F. Barbagallo, Einaudi, Torino 1998, vol. III, tomo I, p. 539 sgg. Sugli aspetti collusivi v. pure C. Trigilia, *Sviluppo senza autonomia. Gli effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 1992, e M. Salvati, *Occasioni mancata. Economia e politica in Italia dagli anni 60 ad oggi*, Laterza, Roma-Bari 2000.

⁴⁸ Sui risultati della Commissione Parlamentare d'Inchiesta v. F. Barbagallo-G. Bruno, *Espansione e deriva del Mezzogiorno*, in *Storia dell'Italia repubblicana* cit., vol. III, tomo 2, p. 416 sgg; F. Barbagallo, *Napoli fine Novecento. Politici, camorristi, imprenditori*, Einaudi, Torino 1997.

pubbliche, imprese e sindacati per la ristrutturazione e riqualificazione di aree industriali, che nel 1987 consentì la stipula di un piano di investimenti per circa 2 000 miliardi di lire a favore della Fiat (impianto di Cassino) e di altri 600 miliardi assegnati alla Olivetti per l'apertura di un nuovo stabilimento. Ma già l'anno dopo, nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese, il Ministero del Bilancio non esitò ad esprimere un giudizio negativo sull'intervento straordinario in sintonia con economisti e studiosi meridionalisti⁴⁹. Nel settembre del 1991 un Comitato presieduto dal giurista Massimo Severo Giannini propose un referendum per l'abrogazione dell'Agenzia per il Mezzogiorno, con esclusione degli incentivi per le attività produttive. Sotto l'incalzare della polemica antimeridionale della Lega Nord, la spesa statale veniva ormai interamente assimilata agli sprechi e al clientelismo nel Sud. Più che gli stereotipi e i pregiudizi leghisti furono soprattutto i vincoli severi di bilancio imposti dal Trattato di Maastricht ad accelerare l'emanazione del decreto legislativo 96/1993 (alla vigilia del referendum) che pose fine all'intervento straordinario⁵⁰.

All'inizio degli anni '90 il Mezzogiorno registrò i peggiori dati statistici dal dopoguerra, perché la sua economia e le condizioni sociali furono quasi cancellate dall'agenda politica. L'abolizione dell'intervento straordinario coincise, infatti, con gli scandali di tangentopoli e con il tracollo dei partiti della «prima» Repubblica, mentre i consensi elettorali della Lega Nord e il suo ingresso al governo nel 1994 spostavano il dibattito pubblico ed interessi verso la «questione settentrionale». La fine degli incentivi ed il vuoto legislativo costarono al Sud la perdita di circa 600000 posti di lavoro, anche perché la pubblica amministrazione e gli enti locali non funzionarono più da «spugna» assorbente nel settore terziario per i tagli imposti al bilancio statale⁵¹.

Un giudizio complessivo sull'efficacia dell'intervento pubblico e sul ruolo delle Camere di Commercio deve sgombrare il campo dagli stereotipi consolidati e dalla polemica ideologica. Ma davvero il Mezzogiorno ha sperperato colossali risorse messe a disposizione dallo Stato? Davvero le fauci ingorde del clientelismo, delle mafie e della corruzione del ceto politico hanno ingoiato fiumi e montagne di finanziamenti pubblici così da giustificare gli anatemi della Lega Nord e il motto «Roma ladrona» con i suoi asfissi meridionali? Il Mezzogiorno non merita questa condanna sommaria e la sua «modernizzazione difficile» va interpretata alla luce di alcuni essenziali dati di fatto. In primo luogo le cifre reali spese dalla Cassa per il Mezzogiorno dimostrano che l'azione riequilibratrice del dualismo economico originario è stata poco consistente. Lo studio della Svimez condotto da S. Cafiero e G. E. Marciani ha calcolato che dal 1951 al 1990 in totale degli impegni assunti dalla Cassa e (dal 1986) dall'Agenzia per il Mezzogiorno ammontò a circa 300 miliardi di euro. Gli impegni, tuttavia, non sempre si tradussero in investimenti

⁴⁹ Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Relazione generale sulla situazione economica del paese 1988*, Roma 1989 p. 215; v. pure A. Becchi, *Catastrofi, sviluppo e politiche del territorio: alcune riflessioni sull'esperienza italiana*, in «Archivio di studi urbani e regionali», n. 31, 1988; *L'affare terremoto, Libro bianco sulla ricostruzione*, a cura di F. Barbagallo, A. Becchi e I. Sales, Sciba, Angri 1989.

⁵⁰ Cfr. al riguardo la condivisibile analisi di F. Barbagallo, *La questione italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 ad oggi*, Laterza, Roma-Bari 2013, pp. 170-190. V. pure S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaita, Manduria 2000, pp. 130-148.

⁵¹ G. Bodo-G. Viesti, *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni Novanta*, Donzelli, Roma 1997.

reali, cosicché questa somma globale va decurtata di un terzo per finanziamenti rimasti solo sulla carta. In conclusione, lo sforzo vero compiuto dallo Stato nel primo quarantennio di storia repubblicana non ha superato i 200 miliardi di euro, pari ad una cifra media annua di 5 miliardi di euro. Sotto l'aspetto quantitativo l'intervento straordinario nel periodo esaminato si è aggirato intorno allo 0,6-0,8 del PIL nazionale, una percentuale tra le più basse nel mondo occidentale per riequilibrare i divari territoriali. In secondo luogo occorre sottolineare come la Cassa nel corso dei decenni non ha concentrato le sue già magre risorse su obiettivi selezionati e strategici, ma ha dovuto «spalmare» i finanziamenti su molteplici settori. Le scelte, ovviamente, sono state condizionate dalle pressioni politiche e sindacali, come pure da impreviste emergenze (frane, terremoti, inondazioni, ecc.). Ma sul lungo periodo questo sovrapporsi di interventi ha svilito l'impatto dell'azione pubblica. Nel decennio 1951-60, ad esempio, la Cassa si dedicò a ridurre il gap infrastrutturale, destinando la maggior parte delle risorse alla viabilità, alla costruzione di acquedotti e fognature nei centri urbani, al risanamento idrogeologico del territorio (bonifiche, riforestazione, dighe idroelettriche). Dagli anni Sessanta l'opzione prioritaria diventò invece l'industrializzazione con la realizzazione dei «poli di sviluppo», che con ombre e luci incrementarono con circa 200000 addetti l'occupazione meridionale, contribuendo a ridurre il divario tra Nord e Sud. In terzo luogo la storiografia ha rimesso in discussione l'entità dell'intervento straordinario anche da un altro punto di vista. Esso, infatti, a partire dalla metà degli anni Settanta diventò gradualmente «sostitutivo» degli stanziamenti ordinari di bilancio e non più «aggiuntivo» come avevano previsto i padri fondatori della Cassa (De Gasperi, Menichella, Saraceno). L'operazione di «svuotamento» della legislazione speciale si è consumata nel silenzio complice di buona parte del ceto politico e della passiva indifferenza delle stesse Regioni. Soprattutto nei settori nevralgici della viabilità, del risanamento dei centri abitati e della trasformazione agraria la spesa stabilmente incardinata nei capitoli di bilancio nei ministeri dei Lavori pubblici e dell'Agricoltura è stata defalcata per tutti comprensori territoriali a sud di Roma e canalizzata negli stanziamenti della Cassa. Con quali conseguenze è facile immaginare: l'intervento «straordinario» si trasformò in «ordinario» vanificando l'obiettivo della riduzione del dualismo originario⁵².

Le Camere di Commercio attraversarono così nel ventennio 1973-93 un mare in tempesta e subirono contraccolpi durissimi dalla crisi economica ed istituzionale del paese. Anche a motivo della loro debole autonomia statutaria e della fragile armatura organizzativa esse si dimostrarono inadeguate a contenere il collasso industriale del Mezzogiorno e ne furono parzialmente vittime e complici, nella misura in cui si accentuò la loro dipendenza dalla politica e dal sistema clientelare dei partiti. Con particolare riferimento ai presidenti, già il meccanismo stesso dalla nomina governativa caratterizzava il valore politico della designazione «dall'alto», ma nei primi due «tempi» dell'intervento straordinario erano stati nel complesso salvaguardati i profili professionali e le competenze imprenditoriali del *management* camerale. In coincidenza con i processi di deindustrializzazione e di deriva assistenziale del Sud l'assedio dei partiti

⁵² G. Mercaldo, op. cit., p. 169 sgg.

alle Camere e ai loro assetti interni diventò invece asfissiante, fino all'occupazione capillare di tutte le cariche connesse al governo economico dei territori. E alla conquista politica degli enti camerali corrispose un profondo cambiamento nella selezione e composizione degli amministratori chiamati a rappresentare le istanze delle economie locali. A differenza del passato, non erano gli imprenditori e i tecnici che dopo essere stati alla guida delle Camere proseguivano l'esperienza così maturata nell'arena politico-parlamentare o in altri ambiti istituzionali, ma furono sempre più spesso personaggi esterni agli ambienti produttivi ad essere "posizionati" ai vertici degli enti secondo logiche di partito ed equilibri di potere locale e nazionale estranei ai reali bisogni delle economie locali.

Le schede biografiche contenute nel volume confermano con ampia evidenza la deformazione partitocratica della leadership camerale. In Campania sembra fare eccezione Napoli con le presidenze autorevoli di Enzo Giustino (1972-82) e di Francesco Magliano (1982-1998). Il primo, esponente di spicco di Confindustria, ebbe il merito di fondare l'Istituto per la valorizzazione e la tutela dei prodotti regionali (Irvat) e soprattutto di avviare il dibattito nazionale sulla riforma delle Camere di Commercio sfociato nella legge 580/1993. Il secondo, manager dell'industria chimica, dovette affrontare le drammatiche conseguenze del sisma del 1980 e della dismissione dell'impianto Italsider di Bagnoli, puntando sull'alternativa del consorzio Tecnonapoli come Parco Tecnologico e della ricerca applicata⁵³. Ma nelle altre province prevalsero nettamente le "carriere" politiche. A Salerno l'avvocato Gaspare Russo, leader della DC locale, poté cumulare la guida dell'ente (1970-82) con le cariche di sindaco della città e poi di presidente della Regione, che lo avrebbero coinvolto in disavventure giudiziarie. A reggere le sorti della Camera di Caserta troviamo un preside di scuola media, «Franchino» Iannello (1984-1989), già sindaco di Sessa Aurunca e per molti anni segretario provinciale della DC. In Irpinia si alternarono nelle funzioni di presidente democristiani e socialisti. Renato De Rogatis (1967-74), oltre ad essere medico fu amico personale dell'ex-ministro Fiorentino Sullo e da uomo di punta della sinistra DC diresse l'Istituto autonomo case popolari (Iacp) e il consiglio d'amministrazione dell'ospedale di Avellino. A succedergli Giovanni Acocella (1974-82) e Francesco Gimigliano (1982-89), entrambi socialisti e con *curricula* politici di tutto rispetto; Acocella, in particolare, vantava una consistente attività di giornalista oltre ad avere ricoperto le cariche di assessore e vicepresidente della giunta regionale campana. A Benevento va segnalata la presidenza di Ferdinando Facchiano (1966-76), deputato del PSDI e più volte ministro nei governi Andreotti⁵⁴.

Nel Molise il controllo della DC si esercitò in condominio con l'organizzazione collaterale della Coldiretti. Così Gennaro Nola, agronomo stabilmente inserito nel Consorzio di bonifica della piana di Venagro, grazie alla lunga militanza nel partito scudocrociato e nel sindacato bonomiano ottenne la

⁵³ F. Balletta, *La Camera di Commercio di Napoli dal 1979 al 2013*, Edizione Prismi, Napoli 2006. V. pure E. Giustino (a cura di), *Gli assi portanti, le radici e il domani*, Guida, Napoli 2006; Idem, *Opinioni, ricordi, testimonianze*, con Introduzione di L. Musella, Guida, Napoli 2009.

⁵⁴ Cfr. le schede curate da G. Lombardi, *infra*. V. pure G. Acocella, *Al di là dalle rovine: i temi della rinascita nella cornice politica ed istituzionale del Mezzogiorno*, Guida, Napoli 1982; G. Acocella – M. Rossi Doria, *La terra dell'osso*, Mephite, Atripalda 2003.

presidenza della Camera di Campobasso (1959-70) e la gestione commissariale di quella di Isernia (1970-72). Profili non dissimili presentano Lorenzo Iocca, che ottenne la presidenza a Campobasso (1986-90) per l'esperienza acquisita nella cooperazione agricola e come sindaco per un decennio del suo paese natale (Castropignano), nonché Nicandro Testa presidente a Isernia (1971-75) dopo essere stato sindaco DC di Venafro. Una più marcata competenza professionale rivela il lungo mandato di Domenico Testa (1975-1991), ingegnere ed esperto nella promozione economica delle aree interne e nella progettazione dei fondi europei, che negli stessi anni ricoprì le cariche di assessore e vicesindaco DC di Isernia⁵⁵.

In Puglia la selezione della *leadership* camerale sembrò risentire meno del condizionamento politico e risulta più aderente alle realtà produttive dei territori, come nel caso di Brindisi, dove i presidenti Vitantonio De Giorgio (1975-83) e Pasquale Medico (1982-89) si qualificarono per la promozione della produzione vinicola e per il riconoscimento della Denominazione di origine controllata (Doc) dei vini più pregiati. Anche a Lecce Salvatore Leone De Castris (1982-99), membro di una prestigiosa famiglia di professionisti ed intellettuali, diede impulso all'industria enologica con la stessa cura dedicata alla propria azienda vitivinicola. Più permeabili alle pressioni politiche risultarono le Camere di Bari e di Taranto. Nel capoluogo pugliese Angelo Marino (1972-79) fu un imprenditore edile collegato fortemente con i maggiori notabili DC baresi e ricoprì numerose volte la carica di assessore, ma ancora più evidente può ritenersi il caso di Luigi Farace (1982-93), titolare di imprese attive nel settore turistico-alberghiero, la cui lunga militanza nella DC gli valse l'elezione a sindaco di Bari dal 1978 al 1981 e il successivo ingresso in Parlamento in coincidenza con la presidenza dell'ente camerale; costretto a dimettersi per incompatibilità con la nomina a sottosegretario all'Industria nel governo Amato, sarebbe ritornato alla guida della Camera nel 2005 e al vertice dell'Unione regionale delle Camere di Commercio fino al 2011. Nella doppia veste di presidente camerale e di amministratore locale agì anche a Taranto Paolo Sala (1971-82), che da consigliere comunale e regionale della DC contribuì all'elaborazione del Progetto 80 teso a rilanciare il tessuto produttivo delle piccole imprese come antidoto alla crisi strutturale del polo siderurgico⁵⁶.

Nelle altre regioni meridionali non si oppose alcuna resistenza alla penetrazione sistematica dei partiti di governo nelle Camere di Commercio. Quelle lucane si allinearono subito all'influenza democristiana: a Potenza Pier Luigi Giuliani (1971/80), Gerardo Coviello (1980-90) ed Egidio Mitidieri (1991-95) in virtù dell'appartenenza politica riuscirono a cumulare numerosi incarichi di sottogoverno (Iacp, comunità montane, Acquedotto lucano, banche popolari, consiglio d'amministrazione dell'Università). Un analogo processo si verificò a Matera con le presidenze di Pietro Tantalo e di Angelo Tosto che dal 1975 al 1990 sommarono diverse cariche in enti pubblici e società partecipate⁵⁷. In Calabria il radicamento del PSI

⁵⁵ Cfr. le schede curate da C. Felice, *infra*, V. pure G. Massullo (a cura di), *Storia del Molise*, Donzelli, Roma 2006.

⁵⁶ Cfr. le schede a cura di S. Palagiano, *infra*.

⁵⁷ V. pure *Dalla Camera di Commercio d'arti alla Camera di Commercio, industria, artigianato, agricoltura di Potenza. Assetti di governo e fonti camerali 1862-20025*, a cura di A. Lerra, L. Calabrese e C. Silletti, Lab Edit, Potenza 2002; D. Notarangelo, *Matera promozione. Cronaca e storia di un'economia minore*, Paternoster, Matera 1997.

cercò di contenere l'egemonia democristiana: a Cosenza fu di marca socialista la guida camerale di Osvaldo Balducci (1970-1992), a Catanzaro fu targata Dc quella di Antonino Senese, che anche da parlamentare cercò di valorizzare l'imprenditoria giovanile e la rete dei consorzi-fidi. Ben più aderente al tessuto agro-industriale del territorio si dimostrò invece a Reggio la trentennale esperienza di Antonio Vilardi (1963-1990), esponente di un'antica dinastia di industriali del bergamotto, che potenziò con successo la produzione delle essenze e l'esportazione dei derivati agrumari⁵⁸.

Assesti di potere ed equilibri politici si consolidarono pure nelle isole, anche se non mancarono i politici professionali dotati di competenze idonee al ruolo di leaders camerale. Fu questo il caso di Sandro Usai (1974-93), che diresse con autorevolezza per un ventennio la Camera di Cagliari rilanciando l'attività fieristica e l'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese per fronteggiare il declino della grande industria. Se più tradizionali appaiono i profili dei presidenti camerale della nuova provincia di Oristano e di Nuoro, un ruolo più incisivo assunse a Sassari il democristiano Lorenzo Idda (1974-92), docente universitario di Politica Agraria e presidente del Banco di Sardegna, che cercò di inserire le imprese locali nei circuiti dell'economia mediterranea⁵⁹.

L'asse DC-PSI occupò stabilmente le istituzioni siciliane. Nella capitale dell'isola prevalse l'influenza socialista con le presidenze di Vincenzo Agnello (1966-79), pubblicitista attento ad accrescere l'immagine e la comunicazione della Camera (sue le iniziative della rivista «Il Mediterraneo» e del volume celebrativo dei 150 anni), e di Francesco Di Martino, (1979-96), sindaco di Contessa Entellina e deputato regionale. A Catania si stabilizzò la ventennale presidenza di Giuseppe Gulli (1971-1992), segretario della DC e sindaco della città, che ebbe il merito di far nascere l'Asac come società mista per la gestione dell'aeroporto, laddove a Messina il partito scudocrociato riuscì a collocare ai vertici dell'ente due docenti universitari, Giuseppe Campione (1965-80), presidente della Provincia, deputato e Presidente della Regione, e Rosario Parisi (1980-92). Nelle altre province il monopolio DC rimase inattuabile per tutto il periodo e l'elenco dei presidenti, al di là dei meriti individuali, si caratterizzò per l'esclusivo target politico. Solo a Caltanissetta Antonino Terravecchia (1964-89) e Angelo Morello (1989-92) si affermarono come presidenti di area PSI in quanto sindaci socialisti dei rispettivi paesi natali (S. Caterina Villermosa e Sommatino)⁶⁰.

4. *Quarto tempo: alla ricerca dello sviluppo locale*

I primi segnali di ripresa nel Mezzogiorno coincisero con il graduale emergere di un differente modello di sviluppo centrato sulle piccole e medie imprese, sulle vocazioni «naturali» dei territori e sulla cosiddetta «programmazione negoziata» tra attori istituzionali pubblici e privati. Col governo Prodi nel

⁵⁸ Cfr. le schede curate da R. Ghezzi, L. Ambrosi e A. Cantarella, *infra*. V. pure Camera di Commercio di Cosenza, *1862-2012. Da 150 anni pensiamo al futuro*, De Agostini, Novara 2012.

⁵⁹ AA. VV., *Storia del Banco di Sardegna. Credito, istituzioni, sviluppo dal XVIII al XX secolo*, a cura di G. Toniolo, Laterza, Roma-Bari 1995; AA. VV., *Cagliari tra passato e futuro*, a cura di G. Ortu, Cuccu, Cagliari 2004.

⁶⁰ Cfr. le schede curate da E. Nicosia, *infra*.

1996 si riorganizzò finalmente il sistema degli incentivi grazie alla legge 488, che rilanciò l'intervento statale nelle regioni meridionali secondo criteri di trasparenza e di automaticità a vantaggio soprattutto dei piccoli imprenditori. Nello stesso anno vennero introdotti i contratti d'area e i contratti di programma: i primi si applicarono nelle zone di deindustrializzazione e di crisi della grande industria attraverso interventi d'emergenza delle Partecipazioni statali (Iri, Eni, Gepi); i secondi furono destinati alla "reindustrializzazione" di alcuni poli di sviluppo suscettibili di rilancio produttivo⁶¹.

Si avviò soprattutto in quel periodo un radicale ripensamento dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno, che in sintonia con le strategie dell'Unione Europea esposto nel "Libro Bianco" di Delors (1993) puntava sullo sviluppo locale e sulle forze endogene dei territori. L'idea centrale fu quella di spostare linee d'azione e risorse finanziarie (di gran lunga minori rispetto al passato) dalla grande impresa siderurgica e petrolchimica concentrata nei poli di sviluppo ad un sistema d'industrializzazione, basato su unità produttive di minore dimensione ma molto più diffuse territorialmente e capaci di stringere "coalizioni efficaci" con le istituzioni locali (Regioni, Province, Comuni, Camere di Commercio, Organizzazioni sindacali e datoriali) utilizzando i fondi strutturali europei. In un contesto internazionale dominato dalla crisi del modello industriale "fordista" (grandi impianti, verticalizzazione produttiva) e dall'affermazione della *new economy* (delocalizzazione, sistemi *just in time*, tecnologie avanzate) si trattò di invertire gli indirizzi tradizionali della politica economica, ribaltando i processi decisionali dall'alto verso il basso. Gli obiettivi produttivi e le scelte insediative dovevano ora concertarsi a livello locale attraverso una programmazione dal basso verso l'alto (*bottom-up*) e lasciando allo Stato centrale solo funzioni di coordinamento. In tale prospettiva venne istituito nel 1998 presso il Ministero del Tesoro il Dipartimento per le politiche di sviluppo (con uno staff tecnico guidato dall'economista Luciano Barca) e si accelerò il finanziamento dei Patti territoriali, che il Cnel di G.De Rita aveva proposto sin dal 1995⁶².

Per un decennio i Patti territoriali hanno espresso al meglio il nuovo protagonismo delle autonomie locali, attraverso una concertazione decentrata che scommetteva su alcune innovative idee-forza: l'identità territoriale, le piccole e medie imprese, le banche, gli amministratori locali (grazie alla legge 81/1993 sull'elezione diretta di sindaci e presidenti della Provincia), la coalizione di fiducia tra gli attori sociali. Sulla scorta dei provvedimenti legislativi 341/1995 e 662/1996 furono autorizzati i primi 12 Patti localizzati nel Mezzogiorno con una funzione ancora "difensiva" per sostenere alcune aree di crisi nei poli di sviluppo (Taranto, Brindisi, Caserta, Siracusa). In questa fase d'avvio non mancarono ritardi e resistenze burocratiche che ridimensionarono i risultati attesi: dalle 423 iniziative previste, che avrebbero dovuto comportare investimenti per 1200 miliardi di lire e 7000 posti di lavoro, nel 2001 ne erano state realizzate poco più della metà e con esiti parzialmente deludenti.

⁶¹ Svimez, *Gli interventi nelle aree depresse nel territorio nazionale*, a cura di M. Annesi e D. Piazza, Il Mulino, Bologna 1996; F. Barbagallo, *La questione italiana* cit., p. 192 sgg.

⁶² G. De Rita-A. Bonomi, *Manifesto dello sviluppo locale*, Bollati Boringhieri, Torino 1998; L. Meldolesi, *Dalla parte del Sud*, Laterza, Roma-Bari 1998.

I correttivi introdotti dalla Delibera Cipe del 21 marzo 1997 consentirono il lancio di 60 patti di “seconda generazione”, con una cabina di regia pilotata dal Cnel ed un’estensione su tutto il territorio nazionale (29 Patti localizzati nel Centro-Nord e 31 nel Sud). Modifiche successive, tra cui la delibera 26/2003 che ha “regionalizzato” i Patti, snellirono le procedure, rimodulando i criteri di selezione dei progetti e di erogazione delle risorse, introdussero meccanismi premiali su risorse residue derivanti da revoche e rinunce ampliando numero e tipologia delle iniziative finanziabili⁶³. Nel complesso, nel decennio 1996-2005 sono stati approvati 230 Patti territoriali: 12 di prima generazione, 117 di seconda generazione, 91 specializzati nei settori della pesca e dell’agricoltura e 10 indicati dalla Commissione Europea per l’occupazione. In particolare, i 117 “generalisti” di seconda generazione avrebbero dovuto comportare investimenti per 8584 milioni di euro di cui 3787 su risorse pubbliche ed un’occupazione di 50 000 addetti: al 31 dicembre 2005 le erogazioni effettive pubbliche e private ammontavano però a circa la metà del totale con una corrispondente minore quota di occupati. Anche i 91 Patti agricoli e per la pesca, per i quali erano stati previsti investimenti per 2222 milioni di euro (1386 per la parte pubblica) e 20000 nuovi addetti, alla fine del decennio registravano finanziamenti realmente utilizzati per il 46% del totale. Né sorte diversa è toccata ai 10 Patti comunitari, che risultano avere impiegato solo 441 milioni di euro a fronte degli 894 preventivati. Secondo i dati forniti dallo stesso Dipartimento per le politiche di sviluppo, i 230 Patti avrebbero dovuto sviluppare uno stock di investimenti per 12213 milioni di euro (per metà su fondi pubblici) ed un’occupazione aggiuntiva di oltre 80000 unità; l’esperienza decennale ha ridimensionato le aspettative dimezzando nei fatti finanziamenti ed occupati. Sotto il profilo della ripartizione regionale il 70% dei Patti sono stati sottoscritti nel Mezzogiorno e il 30% nel Centro-Nord, laddove la distribuzione dei finanziamenti è stata ancora più favorevole alle regioni meridionali, che hanno assorbito l’80% dei fondi pubblici contro il 20% del Centro-Nord⁶⁴.

Il giudizio sull’efficacia dei Patti ha dato luogo ad un vivace dibattito ancora in corso. Secondo gli economisti del Formez essi non possono essere valutati con criteri quantitativi ma sulla base di indicatori qualitativi quali la valorizzazione delle iniziative locali, la collaborazione tra istituzioni e imprese, la coesione sociale nei territori. Altri studiosi, come Trigilia e Wolleb, hanno rafforzato questa impostazione inclinando per una valutazione complessivamente positiva⁶⁵. Molto diverso appare invece il giudizio della Svimez, che nel solco dello statalismo nittiano considera i Patti un’occasione perduta per il Mezzogiorno, per non avere centrato l’obiettivo di creare un sistema industriale integrato e di avere frantumato in migliaia di progetti di dubbio valore risorse finanziarie comunque insufficienti ad innescare un

⁶³ *Rapporto Svimez 2001 sull’economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 2001; C. Casilli, *Lo sviluppo economico locale. Politiche di programmazione e strumenti di incentivazione*, Manni, Lecce 2003, p. 25 sgg.

⁶⁴ M. Tulunnello, *I tempi e i luoghi del cambiamento. Lo sviluppo locale nel Mezzogiorno d’Italia*, B. Mondadori, Milano 2008. Per i riferimenti statistici, v. pure Camera dei Deputati. Servizio Studi, *I Patti Territoriali* sul sito www.camera.it/cartelle_comuni/leg_14.

⁶⁵ Formez, *Governance e sviluppo territoriale*, Roma 2003; AA. VV., *Patti Territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna 2005; C. Trigilia, *Sviluppo locale. Un progetto per l’Italia*, Laterza, Roma-Bari 2005; Dipartimento per le politiche di sviluppo, *La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, Roma 2003.

meccanismo autopropulsivo di sviluppo. Studiosi come De Vivo e Cerase hanno attribuito l'insuccesso di numerosi Patti all'incapacità tecnico-progettuale delle amministrazioni locali, al clientelismo della classe politica, agli accordi collusivi tra burocrazia pubblica e interessi privati speculativi, con riferimento particolare al caso della Campania. Anche per la Sicilia una recente indagine su 30 Patti conferma le lunghe istruttorie d'avvio, i finanziamenti spesso concessi su pressioni politiche, l'assemblaggio di iniziative slegate sul territorio, il deludente impatto sull'occupazione, nonostante alcune lodevoli eccezioni⁶⁶. Al di là delle differenti valutazioni risalta tuttavia il modesto volume degli investimenti pubblici, appena 3 miliardi di euro in un decennio, certamente inadeguato a sostenere la realizzazione dei progetti locali. Non solo. Il limite principale delle iniziative *bottom-up* va rintracciato infatti nella mancata programmazione delle grandi infrastrutture e degli impianti "a rete" del sistema territoriale (viabilità, energia, cablatura telematica, portualità) che nel passato erano stati assicurati dall'intervento della Casmez.

Accanto all'esperienza dei Patti Territoriali nell'ultimo trentennio il Mezzogiorno ha registrato anche l'adiffusione dei Distretti industriali, che sin dagli anni '70 avevano caratterizzato la crescita economica della cosiddetta «Terza Italia» del Nord-Est-Centro (Nec), dal Trentino e dal Veneto lungo la dorsale adriatica emiliano-romagnola ed umbro-marchigiana fino a lambire la Puglia. A differenza degli stabilimenti di tipo "fordista" insediati nel «triangolo industriale» del Nord-Ovest, i Distretti si sono configurati come un sistema flessibile di piccole e medie imprese collegate in filiere produttive ed ancorate alla storia dei territori. L'attività manifatturiera del *made in Italy* ha costituito il nucleo più vitale di questa imprenditorialità: tessile, arredamento, calzature, agro-alimentare, meccanica strumentale, ma pure elettronica e imprese *high-tech* hanno puntato sul binomio tradizione/innovazione e sull'esportazione di beni finali di consumo, così da rappresentare un modello di sviluppo locale vincente ed alternativo alla grande industria. Alla localizzazione di questi *cluster* hanno contribuito fattori "immateriali" come le relazioni sociali, la fiducia, l'identità culturale⁶⁷.

Anche nelle regioni meridionali i Distretti stanno ridisegnando la geografia dell'industrializzazione. La ricerca di Gianfranco Viesti nell'anno 2000 ne individuava 6 in Abruzzo, 7 in Puglia, 8 in Campania, 2 in Basilicata e 1 ciascuno in Molise e Sicilia. Ben 11 di essi operavano nel settore dell'abbigliamento, ma con produzioni differenziate, come nel caso di Lavello (corsetteria), Barletta (maglieria), Salento sud

⁶⁶ Svimez, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Roma 2005; P. De Vivo, *Pratiche di concertazione e sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai Patti Territoriali*, Angeli, Milano 2004; F. P. Cerase (a cura di), *Lo sviluppo possibile. Esiti e prospettive dei Patti Territoriali in quattro regioni meridionali*, Angeli, Milano 2005; M. Avola-A. Cortese-R. Palidda, *Sfide e rischi dello sviluppo locale. Patti territoriali, imprenditori e lavoro in Sicilia*, Angeli, Milano 2007; F. Chiarello, *Cooperare con lentezza. L'esperienza dei Patti Territoriali in Puglia*, Angeli, Milano 2005; F. P. Cerase, *Azione pubblica e imprenditorialità. L'esperienza dei Patti Territoriali in Campania*, Angeli, Milano 2005.

⁶⁷ Cfr. lo studio pionieristico di A. Bagnasco, *Tre Italie. Problematiche dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna 1977. V. pure G. Becattini, *Mercato e forze locali. Il distretto industriale*, Il Mulino, Bologna 1987; S. Brusco, *Piccola impresa e distretti industriali*, Rosenberg e Sellerio, Torino 1989; S. Brusco-S. Paba, *Per una storia dei distretti industriali italiani dal secondo dopoguerra agli anni Novanta*, in F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Donzelli, Roma 1997.

(calzetteria), San Leucio (tessitura seta). Altri 5 si sono specializzati nel settore calzaturiero (Napoli, Barletta, Salento), 2 nella pelletteria (Teramo e Napoli), 1 nell'industria della concia (Solofra), 1 nel mobilio (Teramo) e 1 nei salotti (Murgia). Nell'insieme i Distretti del Sud davano a quella data un fatturato di circa 7 miliardi di euro prodotti da 13 000 imprese che occupavano 107 000 addetti, senza contare molte attività collaterali e una quota consistente di occupazione sommersa. Quasi metà del fatturato, inoltre, proveniva dall'esportazione e della restante parte un'ulteriore 50% era ricavato dalle regioni centro-settentrionali, cosicché per i Distretti meridionali il mercato locale si riduceva appena ad un quarto del totale. In particolare, tra Lecce e Bari e al confine con la Basilicata il cosiddetto «triangolo del salotto» (divani e poltrone) si è affermato come uno dei maggiori *cluster* a livello internazionale, con 11 000 addetti e un fatturato di 1 miliardo di euro per l'80% derivante dall'export. L'impresa-motrice del Distretto è stata la Natuzzi (marchio "Divani e Divani"), che è riuscita a diventare competitiva sui mercati del Nord-America⁶⁸.

La recente ricerca condotta dall'Istituto S. Paolo ci consegna dati aggiornati al 2011, attraverso una mappatura di 24 Distretti meridionali che confermano la diversa struttura settoriale rispetto alle altre ripartizioni territoriali (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro). Nel Mezzogiorno, infatti, sono assenti industrie di base come la metalmeccanica o gli elettrodomestici, mentre prevalgono le aree distrettuali agroalimentari, dell'arredamento e dell'abbigliamento. Pur mantenendo la dimensione di piccole e medie imprese, la "rete" dei 24 Distretti ha raggiunto un significativo livello di export, pari a 4,5 miliardi di euro: per valori esportati primeggiano il distretto conserviero di Nocera, quello dell'ortofrutta barese, i salotti della Murgia, l'abbigliamento napoletano e abruzzese, i settori calzaturieri campani e pugliesi, tutti con cifre superiori ai 200 milioni di euro. La geografia economica del nuovo Mezzogiorno affonda le sue radici su vocazioni e identità consolidate⁶⁹.

⁶⁸ G. Viesti, *Come nascono i distretti industriali*, Laterza, Roma-Bari 2000; AA. VV., *I distretti del Mezzogiorno*, Istituto di Studi per la direzione e Gestione d'Impresa, Roma 2006; G. Viesti (a cura di), *Le sfide del cambiamento. I sistemi produttivi nell'Italia e nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma 2007.

⁶⁹ Intesa San Paolo, *Economia e finanza dei Distretti industriali*. Rapporto annuale n. 4, Servizio Studi e Ricerche, Torino 2011.

Tab. 1 – Le esportazioni dei distretti del Mezzogiorno

	Milioni di euro 2011	Comp. % 2011
Totale	4.514,20	100,0
Conserve di Nocera	821,1	18,2
Ortofrutta del barese	549,4	12,2
Mobile imbottito della Murgia	421,2	9,3
Abbigliamento del napoletano	320,10	7,1
Caffè e pasta napoletana	274,7	6,1
Abbigliamento sud abruzzese	244,4	5,4
Calzature napoletane	215,7	4,8
Calzature del nord barese	204,8	4,5
Mozzarella di bufala campana	164,9	3,7
Olio e pasta del barese	149,8	3,3
Concia di Solofra	140,8	3,1
Pomodoro di Pachino	114,7	2,5
Pasta di Fara	112,6	2,5
Abbigliamento del barese	108,0	2,4
Ortofrutta di Catania	104,1	2,3
Vini del Montepulciano d'Abruzzo	100,7	2,2
Vini e liquori della Sicilia occidentale	95,6	2,1
Mobilio abruzzese	86,0	1,9
Abbigliamento nord abruzzese	63,8	1,4
Calzetteria-abbigliamento del Salento	60,1	1,3
Calzature di Casarano	48,1	1,1
Ortofrutta del foggiano	45,3	1,0
Lattiero-caseario del sassarese	43,5	1,0
Sughero di Calangianus	24,9	0,6

Alla realtà produttiva dei Distretti si affiancano oggi 5 Poli tecnologici per un valore complessivo di esportazioni pari a 2,8 miliardi di euro: i Poli farmaceutico ed aeronautico di Napoli (rispettivamente con 1 139 e 750 milioni di euro) concentrano in Campania i due terzi dell'industria *high-tech*, seguiti dal Polo elettronico di Catania, da quello aerospaziale pugliese e da quello ICT (Information Communication,

Technology) dell'Aquila. Ad essi occorre aggiungere il sistema produttivo della meccatronica in Puglia e quello ICT a Cagliari⁷⁰. Non siamo certo nella Silicon Valley o nel cuore della frontiera industriale *high-tech* dell'Europa occidentale, ma la presenza qualificata di poli tecnologici avanzati conferma l'esistenza di un patrimonio importante di capacità innovative e di ricerca scientifica su cui il Mezzogiorno del XXI secolo può contare per sostenere in maniera competitiva la "sfida globale" della crescita e dello sviluppo autocentrato.

Il processo di «glocalizzazione», che coniuga internazionalizzazione e competitività con identità territoriali e reti fiduciarie locali, è stato accompagnato sul piano istituzionale dalla riforma del sistema camerale introdotta dalla legge 580 del 1993 ed integrata dal più recente intervento legislativo 23/2010. In virtù della nuova normativa le Camere di Commercio sono state dotate di ampia autonomia statutaria e progettuale, ed oltre al potenziamento delle competenze amministrative (Registro delle imprese, Arbitrato, contrattualistica) si sono aperte le porte agli imprenditori dell'Unione Europea, ai liberi professionisti e alle associazioni dei consumatori che possono designare insieme alle altre categorie i propri rappresentanti negli organi camerale. Particolare rilievo ha assunto il riconoscimento giuridico della speciale "rete" organizzativa e d'indirizzo costituita dalle Unioni Regionali e da Unioncamere Nazionale, al fine di rendere più efficaci le linee d'indirizzo e di regolazione del mercato. Nella prospettiva globale le Camere sono diventate punto d'incrocio dei sistemi produttivi e di più vaste piattaforme territoriali in cui convivono grande impresa e capitalismo "molecolare" nello scenario dell'economia globalizzata⁷¹.

Nel contesto segnato dalla crisi del modello fordista e dalla fine dell'intervento straordinario i nuovi «Mezzogiorni» hanno raccolto il guanto della sfida, e pur nelle difficoltà di antiche arretratezze e fragilità strutturali hanno imboccato alcuni percorsi virtuosi di sviluppo e innovazione tecnologica, di cui le Camere di Commercio si sono dimostrate coprotagoniste competenti. Le biografie dei loro presidenti, infatti, presentano nell'ultimo ventennio profili professionali legati all'emergere dei capitalismi territoriali ed espressione organica di un'imprenditorialità meno condizionata dalla politica e più interessata a stabilizzare alleanze produttive ed accordi di programma con le istituzioni pubbliche e private "intermedie" tra Stato ed enti locali⁷². In Campania questa mutazione genetica ha avuto come centro irradiatore la macroarea della conurbazione metropolitana di Napoli, città-Regione e "grande porta" di un'economia "plurale", che accanto ai frammenti della vecchia struttura industriale sta costruendo un sistema reticolare di centri di ricerca (Università, Cnr), Poli telematici e tecnologici, filiere diffuse di

⁷⁰ Intesa San Paolo, *I Distretti industriali e i Poli tecnologici del Mezzogiorno: struttura ed evoluzione recente*, Servizio Studi e Ricerche, Torino 2012; Invitalia-Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, *Il Mezzogiorno tecnologico. Una ricognizione in sei distretti produttivi*, a cura di D. Cersosimo e G. Viesti, Roma 2012.

⁷¹ A. D'Atena, *Veri e propri «Municipi dell'economia»* in «Quaderni di sviluppo», Edizioni Camere di Commercio d'Italia, vol. I, 2010; P. Bassetti, *Riforma camerale e nuove forme di rappresentanza*, in «Impresa e Stato», n. 90, 2011. V. pure la lucida sintesi offerta da G. Paletta, *Rappresentanza degli interessi, mercato e Stato: il lungo itinerario istituzionale delle Camere di Commercio*, in AA. VV., *Italia 150. Le radici del futuro. Il sistema camerale tra imprese e istituzioni a 150 anni dall'Unità d'Italia*, Unioncamere, Roma 2012, pp. 13-29.

⁷² Cfr. al riguardo i contributi di A. Bonomi, *Il capitalismo molecolare*, Einaudi, Torino 1997; Idem, *Sotto la pelle dello Stato. Rancore, cura, operosità*, Feltrinelli, Milano 2010.

imprese manifatturiere e agroalimentari, di un terziario avanzato centrato sulla fruizione dei beni culturali e sul turismo. Sotto la guida esperta di Gaetano Cola a Napoli, Augusto Stranese a Salerno, Costantino Capone ad Avellino, Roberto Costanzo a Benevento e Gustavo Ascione a Caserta, nel primo decennio del XXI secolo le Camere di Commercio hanno potuto svolgere un essenziale ruolo di “ricucitura” istituzionale tra i tessuti produttivi urbani, i Patti Territoriali (come nel caso dell’agro sarnese-nocerino) e i Distretti interprovinciali della concia (Solofra, Taurosi), del tessile (Calitri, S. Agata dei Goti, S. Giuseppe Vesuviano, S. Marco dei Cavoti, Pietralcina), del calzaturiero (Grumo Nevano), dell’oreficeria (Torre del Greco, Marcianise), agroalimentari (Nola, Agerola, Eboli)⁷³.

Nel Molise il dinamismo economico recente ha trovato interlocutori attenti nel management camerale. A Campobasso ed Isernia, ad esempio, i rispettivi presidenti Enrico Colavita (1990-2003), Paolo Di Laura Frattura (2003-2011), Agostino Angelaccio (1991-2005) hanno avviato il progetto «Piacere Molise» allo scopo di promuovere la produzione agroalimentare di qualità e l’imprenditoria endogena, dando vita nello stesso tempo ai consorzi Molise-export e lattiero-caseario, ai patti territoriali, al Parco tecnologico collegato con l’Università, alla Banca Popolare delle province molisane⁷⁴. In Puglia la *new economy* si va aggregando attorno a *cluster* di piccole e medie imprese polarizzate su quattro direttrici spaziali. La prima è centrata sulla linea costiera che unisce Bari, Lecce, Taranto e Brindisi con sistemi portuali ed aeroportuali avanzati e “corridoi logistici” proiettati attraverso il “mare corto” Adriatico sui mercati balcanici sempre più stabilizzati all’interno dell’UE. La seconda riguarda il Salento e la valorizzazione della *soft economy* basata sulla valorizzazione dei beni culturali, ambientali e paesaggistici, enogastronomici. La terza e la quarta fanno riferimento rispettivamente al Tavoliere foggiano con spiccate vocazioni ed insediamenti agroalimentari e all’area territoriale contigua Bari-Matera dove sono localizzati distretti industriali consolidati. Le Camere di Commercio hanno espresso un *management* all’altezza di questa piattaforma territoriale in formazione. A Bari Vincenzo Divella (1999-2004), esponente di una famiglia di pastai da quattro generazioni, ha saputo cumulare i ruoli di presidente della Provincia, dell’Associazione degli Industriali e dell’Unione Regionale degli enti camerali per espandere al sistema produttivo locale i processi di internazionalizzazione che hanno decretato il successo del proprio gruppo industriale. Anche il successore, Antonio Laforgia (2004-2005), ha dato continuità d’indirizzo all’economia barese attraverso la fondazione della Banca di Credito cooperativo e all’Unione provinciale dei sindacati artigiani affiliata all’Artigiancassa da lui stessa presieduta. Rappresentate delle imprese artigiane è stato pure Salvatore Tomaselli (2003-2006) a Brindisi, esperto di marketing territoriale e molto attivo nella gestione di Patti per l’agricoltura, Gruppi di azione locale (Gal Alto Salento) e partenariati interregionali con i fondi di Agenda 2000. A Foggia Luigi Lepri (1997/2008) da imprenditore agricolo ha costituito il consorzio “Il Tavoliere” puntando sull’espansione di centri agroturistici. Sulla stessa scia si è mosso a Taranto Emanuele Papalia (1997-2008), titolare di un’impresa

⁷³ Cfr. le schede curate da R. M. Carli, I. Fusco e G. Lombardi, *infra*.

⁷⁴ Paolo Di Laura Frattura nel 2013 è stato eletto governatore della Regione.

commerciale di ortofrutta, che come alternativa al declino della siderurgia ha dato attuazione alla programmazione negoziata, ai contratti d'area e agli accordi di programma, ai Patti territoriali (Taranto, Crispiano, Ginosa e Martinafranca), con particolare attenzione alla zootecnia, all'artigianato di qualità, alla maricoltura, ai servizi per la piccola industria. Ai settori enologico e manifatturiero ha rivolto le sue cure a Lecce Sergio D'Oria (1999-2004), amministratore delegato della "Borsalino Sud Spa" azienda-leader nell'abbigliamento maschile⁷⁵.

Dal punto di vista geoeconomico sono molte le interconnessioni tra Puglia, Basilicata e Calabria, con particolare riguardo al quadrilatero Bari-Lecce-Melfi-Cosenza. L'avvio dello stabilimento Fiat a Melfi nel 1994, dove si produce la "Punto" grazie a sistemi robotizzati e post-fordisti con un'occupazione di circa 7 000 addetti, ha indirizzato la Camera di Commercio di Potenza verso interventi a sostegno delle attività indotte e della internazionalizzazione delle piccole e medie imprese attraverso la presidenza di Francesco Schiavone (1995-99) e di Pasquale Lamorte (1999-2013), parlamentare DC e alla guida dell'Unioncamere regionale dal 1999 ad oggi. La provincia di Matera registra un discreto insediamento di distretti manifatturieri ed agroalimentari come prolungamento dell'area pugliese, cosicché alla promozione di queste realtà produttive si sono dedicate le presidenze camerali di Francesco Manfredi (1990-2001), titolare dell'omonima industria molitoria che ha diffuso il marchio della «Pasta lucana», e di Domenico Branzino (2003-2009), proprietario di aziende-modello cerealicole ed ortofrutticole nel Metaponto e nel Salento, che è stato uno degli artefici del Distretto agroalimentare di qualità e dei consorzi Agri 2000 e Agriturst⁷⁶.

In Calabria l'area cosentina nell'ultimo ventennio ha assunto un marcato profilo nel terziario avanzato che ha i suoi centri propulsivi nell'Università di Arcavacata e nel grappolo di imprese ICT cresciute in sinergia col polo universitario. Le presidenze camerali di Ernesto Marano (1992-98) e di Nicola Lucchetti (2006-2006) sono accomunate dalla continuità d'indirizzo: il primo come titolare di cartiere e il secondo come imprenditore agricolo hanno contribuito alla nascita di istituzioni creditizie locali (Banca Popolare di Calabria e Banca di Credito Cooperativo della Sibaritide), del Distretto agroalimentare di Sibari e del marchio Kos per la tipicizzazione dei prodotti agricoli del cosentino. Una leadership di dinamici imprenditori ha rilanciato le iniziative camerali nelle altre province. Alfonso Muleo (1992-2000) ha fatto della Camera di Catanzaro il soggetto attuatore di Patti Territoriali finalizzati alla riqualificazione urbana (Pru e Prusst), mentre Paolo Abramo (2000-2013) ha dato vita ai Consorzi-fidi ed a Fidimpresa Scarl per la gestione dei fondi comunitari. Reggio Calabria ha potuto contare su Agostino Versace (1992-98), la cui gioielleria continua a rappresentare uno dei fiori all'occhiello dell'economia locale. Nella nuova provincia di Crotone la Camera di Commercio ha ottenuto nel 1997 il riconoscimento del miglior ente tra le piccole Camere a livello nazionale, grazie all'operosità di Napoleone Guido (1994-2003) e Luigi Siciliani (2003-

⁷⁵ Cfr. le schede curate da S. Palagiano, *infra*. V. pure F. Bastiani, *Antonio Laforgia. Venti anni di attività parlamentare (1963-1983)*; De Marsico Libri, Bari 2011; G. Mazzarino-D. Giorgi, *Cinquant'anni del Consorzio Asi di Taranto: immaginare e programmare lo sviluppo*, Grafiche pugliesi, Mottola 2011.

⁷⁶ Cfr. le schede curate da S. Palagiano, *infra*.

2006) che hanno potenziato il sistema integrato aeroportuale e dei porti turistici, oltre ad avviare il Distretto tecnologico dei Beni culturali regionali. Con uguale determinazione si è mosso a Vibo Valentia (anch'essa provincia di recente istituzione) Domenico Antonio Bilotta (1994-2001), titolare del gruppo Callipo operante nel campo dei materiali da costruzione, che ha affidato alla Camera l'attuazione di tre Patti Territoriali in ambito agricolo e manifatturiero⁷⁷.

Industriali, commercianti, dirigenti d'azienda ai vertici camerali testimoniano l'impegno profuso in Sicilia per restituire competitività all'economia. A Palermo spicca la figura di Adele Campagna Sorrentino (1993-2000), titolare di imprese elettriche e secondo esempio in Italia di presenza femminile alla guida di una Camera di Commercio, che negli stessi anni ha presieduto l'Unione Regionale. A succederle è stato chiamato Vincenzo Chiriaco (2000-2005), imprenditore attivo nel brokeraggio della filiera cerealicola, che ha decentrato gli uffici camerali sul territorio ed inaugurato uno Sportello antiracket per contrastare pratiche usuraie e fenomeni estorsivi. A Catania hanno dato impulso a molteplici iniziative Giuseppe Torrisi (1993-2000), esponente di un'azienda leader nella torrefazione del caffè attiva dal 1911, e Stefano Ridolfo (2001-2006), presidente dell'Associazione Albergatori e dell'Ascom provinciale. Nel sud-est dell'isola i profili manageriali dei presidenti si sono confermati a Ragusa con Gianfranco Motta (1993-2000), amministratore delegato della Casearia Ragusana e della Tecnorisorse nonché artefice del primo Protocollo di legalità per gli appalti pubblici, e con Riccardo Roccella (2000-2005) agente assicuratore, laddove a Siracusa ha prevalso ancora l'influenza del polo petrolchimico con la presidenza di Ugo Colaianni (1993-2007), addetto stampa della Sincat e della Montedison. Anche nelle altre province si è mantenuto alto il target imprenditoriale: a Trapani con Roberto Adragna (1993-96), membro di un'antica famiglia attiva nel settore enologico e bancario, e con Giuseppe Pace (2001-2011), titolare d'azienda nel ramo imballaggi e presidente della Provincia; ad Agrigento con l'industriale alberghiero Francesco Paolo Di Betta (1993-2001) e presidente regionale di Confindustria; a Caltanissetta con Rosario Alessi (1993-2000) proprietario di mobilifici, ed a Enna con Giovanni Nicoletti (1993-2005) imprenditore agricolo⁷⁸.

In Sardegna spetta soprattutto alla Camera cagliaritano il merito di avere puntato sull'integrazione euromediterranea e sul riconoscimento delle specificità insulari nel quadro dell'Unione europea, grazie alla guida autorevole di Romano Mambrini (1993-2006), amministratore delegato all'omonimo gruppo industriale leader a livello mondiale nel campo elettromeccanico. Alla testa dell'Unione Regionale Mambrini ha guidato anche l'Associazione tra le Camere di Commercio del Mediterraneo e l'Insuleur. Nelle altre province hanno invece prevalso gli interessi mercantili legati ai flussi di esportazione dei prodotti tipici. Così a Nuoro con la presidenza di Romolo Pisano (1997-2007) manager nel settore dei supermercati, ad Oristano con Guido Bertolusso (1992-2000) fondatore dell'Associazione provinciale del Commercio, del Turismo e dei Servizi, a Sassari con Michele Alberti (2000-2002) presidente nazionale di

⁷⁷ Cfr. le schede curate da L. Ambrosi, G. Paletta, D. Viola, R. De Lorenzo, A. Cantarella, *infra*.

⁷⁸ Cfr. le schede curate da E. Nicosia, *infra*. V. pure D. Schilirò, *Distretti e quarto capitalismo. Un'applicazione alla Sicilia*, Angeli, Milano 2009.

Enasarco e con Gavino Sinni (dal 2002 ad oggi), giovane imprenditore attivo nel campo dei trasporti marittimi che porta avanti un progetto volto a sostenere il sistema turistico e la *new industry*⁷⁹.

Mezzogiorni in movimento, dunque, alla ricerca di un nuovo modello di sviluppo autocentrato e sostenibile, per vincere le antiche arretratezze e le sfide del futuro.

⁷⁹ Cfr. le schede curate da M. Rita Longhitano, *infra*. V. pure G. Sabattini, *Capitale sociale, crescita e sviluppo in Sardegna*, Angeli, Milano 2006; G. Bottazzi, *Dal basso o dall'alto? Riflessioni su sviluppo locale e programmazione negoziata in Sardegna*, Angeli, Milano 2005; Crenos, *Economia della Sardegna. 14° Rapporto*, Fondazione Banco di Sardegna, Cagliari 2007.



SVIMEZ
Associazione
per lo sviluppo
dell'industria
nel Mezzogiorno

RAPPORTO SVIMEZ 2017 SULL'ECONOMIA DEL MEZZOGIORNO

INTRODUZIONE E SINTESI

Roma, 7 novembre 2017

Camera dei Deputati

INDICE

INTRODUZIONE	Pag. 3
1. IL MEZZOGIORNO CONSOLIDA LA RIPRESA	9
1.1. La ripresa in Italia è più lenta rispetto al resto d'Europa	9
1.2. Il Mezzogiorno cresce ancora più del Centro-Nord	10
1.3. A sostenere la crescita è la domanda interna	12
1.4. I diversi andamenti dei settori	14
1.5. Una forte disomogeneità regionale	16
1.6. Integrazione e interdipendenza tra Sud e Nord	18
1.7. Le previsioni per il 2017 e il 2018	20
2. RIPARTE L'OCCUPAZIONE, MA A BASSA RETRIBUZIONE	23
2.1. Occupati al Sud in forte recupero, resta la distanza dall'Europa	23
2.2. Una preoccupante ridefinizione della struttura e della qualità dell'occupazione	25
2.3. L'aumento del lavoro a bassa retribuzione e la persistenza della povertà assoluta	27
3. DEMOGRAFIA, ISTITUZIONI, SOCIETÀ: UN "NUOVO" DUALISMO	29
3.1. Il nuovo dualismo demografico e il depauperamento del capitale umano	29
3.2. Il «divario amministrativo»: svantaggi strutturali del Sud e qualche positiva evoluzione	32
3.3. Disuguaglianze dei redditi e ruolo (debole e tardivo) dell'azione redistributiva pubblica	34
4. L'INDUSTRIA TRA RIPARTENZA E LIMITI STRUTTURALI. UNA NUOVA POLITICA INDUSTRIALE PER IL SUD	37
4.1. Il consolidamento della ripresa guidato dall'industria	37
4.2. Politica industriale e Mezzogiorno: necessità di un piano strategico con una forte declinazione territoriale	39
4.3. Le Zone Economiche Speciali: una leva di politica industriale per lo sviluppo manifatturiero e logistico del Mezzogiorno	42
4.4. Un credito insufficiente per una ripresa da consolidare	44
5. LA NECESSITÀ DI UNA POLITICA DI SVILUPPO COORDINATA IN EUROPA E IN ITALIA	46
5.1. Una politica per la convergenza nella dimensione europea	47
5.2. Le politiche di coesione nel Mezzogiorno tra vecchio e nuovo ciclo	49
5.3. La necessità di rilanciare gli investimenti pubblici. L'importanza della "clausola del 34%"	52
5.4. Una nuova stagione di politica infrastrutturale e la persistenza dei problemi irrisolti	55
5.5. L'opzione mediterranea e le nuove vie dello sviluppo	57
APPENDICE STATISTICA	

INTRODUZIONE

Il Mezzogiorno è uscito dalla "lunga recessione", nel 2016 ha consolidato la ripresa, facendo registrare una performance ancora superiore, se pur di poco, rispetto al resto del Paese, proprio come l'anno precedente, che avevamo giudicato per molti versi "eccezionale". La ripresa si consolida, un risultato dunque per nulla scontato, confermato dalle nostre previsioni, in cui il Mezzogiorno tiene sostanzialmente il ritmo della ripresa nazionale (nel 2017 +1,3%, l'Italia va al +1,5%).

I risultati raggiunti dal Sud nel 2015-2016 sono certo il frutto di fattori che hanno, da una parte, origine nella profondità della crisi in quest'area, e dall'altra, da eventi per molti versi particolari e soggetti a fluttuazioni climatiche, geopolitiche e legate ai cicli della programmazione comunitaria, ma anche da una serie di strumenti messi in campo dal Governo, che negli ultimi mesi - grazie all'approvazione dei due "decreti Mezzogiorno" - sembrano ricondursi ad una certa coerenza.

Certo, il ritmo dello sviluppo delle regioni del Mezzogiorno, così come quello dell'Italia, resta tuttora distante dalla media europea (secondo il FMI, nel 2017 +2,3% nell'UE e +2,1% nell'Eurozona), e non è ancora sufficiente a disancorare il Sud da una spirale in cui si rincorrono bassi salari, bassa produttività e bassa competitività, creando sostanzialmente ridotta accumulazione e minore benessere. Tuttavia, rispetto alle previsioni di luglio, le nostre stime aggiornate (ottobre) per il biennio 2017-2018 fanno registrare una significativa accelerazione del tasso di crescita di due-tre decimi di punto in entrambe le macroaree. Proseguendo a questi ritmi, il Sud recupererebbe livelli pre-crisi nel 2025, tre anni prima rispetto alle previsioni di luglio. Si tratta una prospettiva certo non rosea, che non scongiura il rischio di una certa permanenza delle gravi conseguenze economiche, sociali e demografiche prodotte dalla crisi e dalla stagnazione che l'aveva preceduta. Tuttavia, il dato conferma, se ancora ce ne fosse bisogno, che il Mezzogiorno non è una causa persa, e che calibrando l'intensità e la natura degli interventi nell'area si può mettere in campo una politica economica complessiva che miri precipuamente all'accelerazione del tasso di crescita, nell'ambito del rilancio di una generale strategia di sviluppo per l'Italia, in cui le regioni meridionali possano svolgere un ruolo essenziale, mettendo a sistema i loro diversi vantaggi competitivi.

La dinamica di questi anni ci parla di un Mezzogiorno "reattivo", che non è un vuoto a perdere, e che nel biennio scorso ha contribuito alla crescita del PIL nazionale per circa un terzo, una quota ben superiore al suo attuale "peso" produttivo (meno di un quarto). È una verità da ribadire in un momento in cui, dopo i referendum per l'autonomia di Veneto e Lombardia, si è riaperta la polemica sulla "dipendenza" patologica del Sud, intorno al tema del c.d. residuo fiscale. Ma il residuo fiscale, stimabile in circa 50 miliardi annui a vantaggio del Mezzogiorno, è ineliminabile a meno di non ledere del tutto i principi fondamentali della Costituzione, la tutela di servizi e livelli essenziali di prestazioni a tutti i cittadini ovunque residenti, che peraltro al Sud sono carenti anche per un'insufficiente dotazione di risorse delle Amministrazioni. Il residuo fiscale non è altro che lo specchio dei divari economici, sociali e territoriali esistenti in Italia. Non ci sfugge il tema decisivo, che però riguarda tutto il Paese, dell'efficienza della spesa della P.A., e riteniamo anzi giunto il momento di riprendere seriamente il percorso di attuazione di un vero e responsabile "federalismo fiscale".

Inoltre, sarebbe più corretto parlare di integrazione e interdipendenza. La visione che identifica semplicisticamente i residui fiscali negativi delle regioni

meridionali con lo spreco di risorse pubbliche indebitamente sottratte al Nord, infatti, non solo non è dimostrata dalle evidenze empiriche ma è parziale. L'interdipendenza tra le economie del Nord e del Sud implica anche corposi vantaggi al Nord nella forma di flussi commerciali, essendo ancora il Mezzogiorno un importante mercato di sbocco della produzione settentrionale: la domanda interna del Sud, data dalla somma di consumi e investimenti, attiva circa il 14% del PIL del Centro-Nord. Secondo le nostre stime, per ogni 10 euro che dal Centro-Nord affluiscono al Sud come residui fiscali, 4 fanno il percorso inverso immediatamente sotto forma di domanda di beni e servizi. Gli altri contribuiscono comunque a sostenere un'area di produzione e di consumo ancora rilevante per l'economia dell'intero Paese e di cui dunque beneficia anche il Nord.

D'altronde, la ripresa della crescita ha rivelato diversi elementi positivi nell'economia meridionale, che ne mostrano la resilienza alla crisi e che vanno sottolineati: la crescita delle esportazioni anche in un periodo di rallentamento del commercio internazionale, segnale di produzioni competitive e di qualità; la ripresa sostenuta dalla ripartenza della domanda interna, rispetto alla quale il Mezzogiorno appare particolarmente reattivo.

Tale *resilienza non è stata omogenea* in tutte le regioni meridionali e in tutti i comparti dell'economia. Il 2016, a differenza dell'anno precedente, si caratterizza per una forte divergenza di andamento tra le singole regioni del Sud (con *performance* positive che si concentrano soprattutto in Campania e Basilicata).

Per quanto riguarda i settori, l'elemento maggiormente positivo del 2016 è senza dubbio la *ripartenza del settore industriale meridionale*: del resto, pensare di affidare la ripresa di un processo di sviluppo del Sud, come avvenuto nel 2015, all'agricoltura e al turismo - che pure presentano nell'area, specialmente in una "logica industriale", ancora ampie potenzialità inespresse - è alquanto illusorio. L'industria manifatturiera del Mezzogiorno nel biennio è cresciuta cumulativamente al Sud di oltre il 7%, con una dinamica più che doppia di quella registrata nel resto del Paese (3%). Insomma, l'industria meridionale rimasta dopo la crisi sembra essere in condizioni di ricollegarsi alla ripresa nazionale e internazionale, come dimostra anche l'andamento delle esportazioni, sebbene rimanga il rischio che, per le sue dimensioni ormai ridotte (il peso del settore sul prodotto dell'area passa dal 10,5% del 2001 all'8% del 2016), se non adeguatamente accompagnata dalle politiche, non riesca a sostenere in maniera durevole la ripartenza dell'intera economia meridionale.

Nella fase più recente, il Governo è intervenuto in misura più decisa a favore delle imprese meridionali, mettendo in campo alcuni importanti interventi che configurano una "*politica industriale regionale*" (dal credito d'imposta per gli investimenti, al prolungamento degli esoneri contributivi per le nuove assunzioni, al sostegno alla nuova imprenditorialità giovanile e all'istituzione delle ZES), confermando l'importante ruolo dei "contratti di sviluppo", strumento cardine per l'agevolazione dei grandi progetti di investimento sia nazionali che esteri, che possono consolidare la ripartenza dell'industria del Mezzogiorno. Resta una difficoltà delle imprese meridionali ad accedere agli strumenti di "*politica industriale nazionale*", in parte connessa alla loro struttura dimensionale: un'idea opportuna, al vaglio del Ministero per la Coesione Territoriale, può essere l'istituzione di un Fondo specifico per la crescita delle imprese del Mezzogiorno. Tale difficoltà è confermata, secondo le nostre stime, per gli interventi, che rivestono un'importanza particolare, previsti dal Piano "Industria 4.0". Nel Sud, dove pure l'effetto degli strumenti previsti nel Piano è relativamente maggiore sul processo di accumulazione (perché le agevolazioni

consentono di contrastare gli effetti depressivi sugli investimenti derivanti dal maggiore razionamento del credito bancario), il *minore impatto di "Industria 4.0"* sul PIL e sulla produttività del Mezzogiorno sta ad indicare che la principale leva nazionale della politica industriale è da sola insufficiente per sostenere l'ammodernamento del sistema produttivo, al Sud ancora troppo limitato. Occorre pertanto adottare una strategia generale che può partire, come diremo in conclusione, dal dotarsi di una leva di forte attrazione di investimenti esterni (come ad esempio le Zone Economiche Speciali) e dall'agire sul contesto, attraverso il rilancio degli investimenti pubblici nell'area, il cui declino non si arresta, soprattutto per il venir meno di quelli ordinari e il conseguente effetto sostitutivo di quelli finanziati coi Fondi europei, che andrebbero per lo meno ricondotti complessivamente ai livelli pre crisi.

Se il consolidamento della ripresa del Sud suggerisce che la crisi non abbia minato la capacità delle regioni meridionali di rimanere agganciate allo sviluppo del resto del Paese e dell'Europa, tuttavia, il ritmo della *congiuntura appare del tutto insufficiente ad affrontare le emergenze sociali* nell'area, che restano allarmanti.

L'occupazione è ripartita, con ritmi anche superiori al resto del Paese, ma mentre il Centro-Nord ha già superato i livelli pre crisi, il Mezzogiorno che pure torna sopra la soglia "simbolica" dei 6 milioni di occupati, resta di circa 380 mila sotto il livello del 2008, con un tasso di occupazione che è il peggiore d'Europa (di quasi 35 punti percentuali inferiore alla media UE a 28). Gli andamenti dell'ultimo biennio, in cui a crescere sono soprattutto gli occupati anziani e il lavoro a tempo parziale, non riescono tuttavia a invertire la *preoccupante ridefinizione della struttura e della qualità dell'occupazione* che si è determinata con la crisi. Il dato più eclatante è il formarsi e consolidarsi di un drammatico dualismo generazionale. Il biennio di ripresa occupazionale non ha sostanzialmente inciso su questo quadro: nella media del 2016 a livello nazionale si registrano ancora oltre 1 milione e 900 mila giovani occupati in meno rispetto al 2008. L'estromissione dei giovani dal lavoro è diffusa a livello territoriale: la flessione dell'occupazione giovanile risulta un po' più accentuata nel Mezzogiorno mentre l'incremento per le classi da 35 anni in su è sensibilmente più accentuato nel Centro-Nord. Con riguardo alla posizione professionale, la riflessione più preoccupante riguarda il regime d'orario: gli occupati a tempo parziale "esplodono" nella crisi e continuano ad aumentare più marcatamente nella ripresa, complessivamente un milione in più rispetto al 2008, con andamenti sostanzialmente simili a livello territoriale.

L'aumento del *part time* non deriva dalla libera scelta individuale degli occupati di conciliazione dei tempi di vita, né tanto meno da una strategia di politica del lavoro orientata alla redistribuzione dell'orario. Esso è interamente ascrivibile al *part time "involontario"*, cioè all'accettazione di contratti a tempo parziale in carenza di posti lavoro a tempo pieno, che ha consentito ad una quota sempre maggiore di occupati di mantenere nella crisi e/o di trovare nella ripresa un'occupazione.

La riduzione dell'orario di lavoro, deprimendo i redditi complessivi, ha contribuito alla *crescita dell'incidenza dei lavoratori a bassa retribuzione*: la quota dei lavoratori a bassa retribuzione è rapidamente salita nel corso della fase recessiva dal 30% a circa il 35%, con andamenti territoriali diversificati (le retribuzioni reali, rispetto al 2008, fanno registrare il -4,5% nel Mezzogiorno contro il +2,5% del Centro-Nord). L'incremento del lavoro a bassa retribuzione al Sud è una delle ragioni principali per cui, anche nella fase di ripresa, i miglioramenti congiunturali in termini di prodotto e

occupazione non hanno avuto un significativo impatto sull'emergenza sociale che nelle regioni meridionali rimane altissima.

La povertà, infatti, resta sui livelli più alti di sempre e il livello di disuguaglianza interno all'area deprime la ripresa dei consumi. Le politiche di austerità hanno determinato il deterioramento della capacità del *welfare* pubblico di controbilanciare le crescenti disuguaglianze indotte dal mercato, in presenza di un *welfare* privato del tutto insufficiente al Sud (si pensi alla minore diffusione del Terzo Settore o, ad esempio, al ruolo irrisorio, rispetto al resto del Paese, che vi giocano le Fondazioni di matrice bancaria nel finanziamento di iniziative sociali).

La natura, la gravità e la persistenza della situazione sociale inducono a ritenere che solo un consistente e permanente aumento di capitale produttivo sia la risposta necessaria da dare per il superamento della condizione di difficoltà economica e sociale in cui ancora versa il Mezzogiorno e per assicurare ai cittadini un accettabile livello di reddito e di prestazioni sociali. Al tempo stesso, misure universalistiche di contrasto alla povertà, che abbiano una spiccata natura congiunturale anticiclica, sono altrettanto necessarie: il ReI (Reddito di Inclusione) costituisce un primo passo in questa direzione, tuttavia insufficiente a coprire l'intera platea dei possibili beneficiari.

All'indomani di una delle crisi economiche e sociali più profonde e gravi dell'era contemporanea, il Mezzogiorno si appresta ad affrontare il riavvio di un processo di sviluppo in condizioni più svantaggiate di quelle dell'immediato Dopoguerra, per *l'emersione di un nuovo dualismo, quello demografico*: una popolazione in rapido invecchiamento in un'area ancora caratterizzata da un forte deficit di capitale fisso sociale potrebbe innescare un pericoloso circolo vizioso di maggiori oneri sociali, minore competitività del sistema economico, minori redditi e capacità di accumulazione e crescente dipendenza dall'esterno.

Nel 2016 si è avuta un'ulteriore conferma della crisi demografica delle regioni meridionali insorta nei primi anni Duemila e aggravatasi nel corso della pesante recessione economica. Il Sud non è già più un'area giovane né tanto meno il serbatoio di nascite del resto del Paese, e va assumendo tutte le caratteristiche demografiche negative di un'area sviluppata e opulenta, senza peraltro esserlo mai stata. In base alle tendenze in atto, mentre la dinamica demografica negativa del Centro-Nord è compensata dalle immigrazioni dall'estero, da quelle dal Sud e da una ripresa della natalità, il Mezzogiorno resterà terra d'emigrazione "selettiva" (specialmente di qualità), con scarse capacità di attrarre immigrati dall'estero, e sarà interessato da un progressivo ulteriore calo delle nascite.

Nel Rapporto di quest'anno, riportiamo *una stima del depauperamento di capitale umano meridionale*. Considerato il saldo migratorio negativo dell'ultimo quindicennio, una perdita di circa 200 mila laureati meridionali, e moltiplicata questa cifra per il costo medio a sostenere un percorso di istruzione terziaria, la perdita netta in termini finanziari del Sud ammonterebbe a circa 30 miliardi di euro. Si tratta di quasi 2 punti di PIL nazionale, una stima "minima" che non considera molte altre conseguenze economiche negative ma che dà la dimensione di un fenomeno che pesa sul Mezzogiorno anche in termini di trasferimento di risorse finanziarie verso le aree più sviluppate, e che andrebbe considerato nella letteratura sui trasferimenti finanziari interregionali, senza contare gli effetti indiretti di guadagno per il Centro-Nord in termini di competitività e di produttività del trasferimento di forza lavoro qualificata.

La soluzione per i problemi strutturali dell'economia italiana, e meridionale in particolare, non verrà da una ripresa internazionale a cui "agganciarsi", ma dalla ripresa

di un processo di sviluppo che consolidi e rafforzi i segnali positivi registrati dopo il 2014. Occorre una visione consapevole che lo sviluppo di un'area di 20 milioni di abitanti, come il nostro Mezzogiorno, dipende dall'interazione dei fattori regionali, nazionali e sovranazionali, da ricondurre tutti a un disegno coordinato e coerente.

Per realizzare una *strategia di sviluppo di ampia portata* occorre partire dal *livello europeo*: in primo luogo, per rafforzare e *rivedere la politica di coesione* in vista della riforma per il posto 2020 (su cui la SVIMEZ ha avanzato al Parlamento europeo alcune proposte), con l'obiettivo di inserirla in un quadro macroeconomico che favorisca la convergenza, intervenendo sulle asimmetrie strutturali interne ed esterne all'Eurozona; in secondo luogo, per conquistare margini di flessibilità di bilancio e, più in generale, per *l'abbandono della politica di austerità* e una profonda revisione del *Fiscal compact*, da indirizzare al perseguimento dell'obiettivo di un rilancio degli *investimenti pubblici*; infine, per assumere *l'opzione mediterranea come orizzonte strategico*, con una politica che vada ben oltre la gestione (ad oggi insufficiente e miope) dei flussi migratori, e in cui il Mezzogiorno, alla luce delle partite geopolitiche che si stanno giocando nell'area del "Mediterraneo allargato", può contribuire alla definizione di un ruolo strategico per il Paese.

Sono questi i temi approfonditi nel Rapporto di quest'anno. Qui, si vogliono sottolineare due recenti misure che vanno nella giusta direzione, contenute nei due c.d. "decreti Mezzogiorno" che si sono susseguiti in questi mesi e che, al di là dei singoli strumenti, sembrano inserirsi in un quadro strategico e comunque segnalano un rinnovato impegno del Governo per il Sud, sancito del resto con la reintroduzione della figura del Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno.

Per favorire lo sviluppo e l'infittimento del tessuto produttivo meridionale, andando oltre le misure già esistenti, occorre dotarsi di una politica specifica per l'attrazione degli investimenti esterni. Un primo importante passo è senz'altro la recente previsione delle Zone Economiche Speciali (ZES), per le quali si auspica una rapida implementazione attraverso i decreti, che punti, in questa prima fase, alla concentrazione sia delle risorse sia del loro numero, individuando strategicamente i luoghi, da gestire con una *governance* semplificata e trasparente: si potrebbe immediatamente partire con alcune aree portuali e retroportuali di sviluppo logistico in una prospettiva euromediterranea. È importante un'attività intensa di analisi e studio delle esperienze in fase più avanzata di definizione, anche in chiave di confronto internazionale (si riporta l'esperienza positiva delle ZES polacche, che si conferma anche nel 2016), per le successive localizzazioni in tutte le regioni del Mezzogiorno.

La priorità per accelerare la ripresa dello sviluppo, tuttavia, è il rilancio degli investimenti pubblici, specialmente alla luce del rallentamento registrato dai CPT nel 2016 (dopo il modesto incremento del 2015), primo anno di avvio della spesa del nuovo ciclo di Fondi strutturali e di lenta definizione del *Masterplan*. L'andamento della spesa in conto capitale in questi anni appare situare il Mezzogiorno e l'Italia su un livello strutturalmente più basso rispetto ai livelli pre crisi: segno anche di una perdita, ad ogni livello di governo, di capacità progettuale e realizzativa della macchina pubblica.

L'attivazione della "clausola del 34%" - cioè la previsione nel primo "decreto Mezzogiorno" di un livello di spesa ordinaria in conto capitale delle Amministrazioni centrali da destinare al Sud proporzionale alla popolazione residente (il 34% del totale nazionale, appunto) - potrebbe invertire il *trend* di declino della spesa in conto capitale in corso dai primi anni Duemila e consentire il perseguimento del principio di

addizionalità delle risorse aggiuntive delle politiche europee e nazionali di coesione, che ne potenzierebbe l'efficacia.

L'implementazione della "clausola del 34%", tuttavia, non è affatto semplice, anche per il solo livello delle Amministrazioni centrali. Si tratta comunque dell'avvio di un percorso, finalizzato al progressivo avvicinamento all'obiettivo di riequilibrio territoriale, che dovrà necessariamente passare attraverso una profonda ridefinizione dei programmi di spesa in conto capitale, che tenga conto di questa "norma di principio", e che avrebbe bisogno della istituzione di un Fondo specifico in cui riversare le eventuali risorse non spese nel Mezzogiorno, per poi finanziare i programmi maggiormente in grado di raggiungere l'obiettivo (una sorta di Fondo di perequazione delle risorse ordinarie in conto capitale).

La SVIMEZ, anche per chiarire l'importanza del principio, ha voluto stimare retrospettivamente quanto avrebbe inciso, negli anni della crisi, l'applicazione della "clausola del 34%" a tutta la spesa ordinaria della P.A., non solo a quella delle Amministrazioni centrali. Il PIL del Sud avrebbe praticamente dimezzato la perdita accusata - la Grande recessione non sarebbe stata una grande recessione... - con un saldo netto positivo a livello nazionale di prodotto e occupazione.

La stima dunque conferma che il riequilibrio territoriale, oltre a correggere una deriva penalizzante per le aree più deboli del Paese, rappresenterebbe una ottimizzazione nell'uso di un ammontare dato di risorse pubbliche, il che significherebbe aumentare l'efficienza ed efficacia della spesa. Sono elementi da tenere in grande considerazione se si volesse riprendere, a legislazione vigente, il percorso di attuazione del cd. federalismo fiscale, che prevedeva ad esempio una norma (del tutto inattuata) di perequazione infrastrutturale.

In generale, il riequilibrio territoriale, fondato sulla responsabilità e leale cooperazione dei livelli di governo, consentirebbe non solo di ridurre i divari sociali, evidenziati da povertà e disuguaglianze crescenti, ma di configurare un vero e proprio nuovo patto per lo sviluppo, in cui il Sud possa tornare a concorrere, da protagonista, al rilancio dell'intero Paese.

1. IL MEZZOGIORNO CONSOLIDA LA RIPRESA

1.1. *La ripresa in Italia è più lenta rispetto al resto d'Europa*

Come nel 2015, anche nel 2016 le aspettative di una veloce ripresa dalla maggiore recessione subita dall'economia mondiale dal dopoguerra sono rimaste deluse. La crescita in Europa e in Giappone si è consolidata su ritmi blandi, mentre è stata inferiore alle attese negli Stati Uniti e nel Regno Unito, e in rallentamento in Cina e negli altri paesi emergenti. L'economia britannica non ha pressoché risentito della "Brexit": le aspettative negative sono state controbilanciate dalla svalutazione del cambio, ma permane comunque grande incertezza sulle prospettive. Soprattutto, l'andamento economico mondiale è stato sostenuto dallo sviluppo delle economie emergenti meno che nel passato.

Nel 2016 la ripresa nell'Eurozona è proseguita ma con un ritmo di crescita medio che è rimasto all'1,8% (rispetto al 2% segnato nel 2015), inferiore a quello registrato mediamente nei paesi europei fuori da tale area (2,2%, in rallentamento rispetto all'anno precedente, 2,8%, v. Tab. 1.1 dell'Appendice). Nel complesso, l'Unione europea a 28 paesi è cresciuta all'1,9%, con una diminuzione rispetto al 2015 (2,2%), ma con un ritmo maggiore di quello medio degli altri paesi avanzati. Il consolidamento della ripresa in Europa è avvenuto per merito della domanda interna a fronte di un rallentamento di quella estera, con il contributo della politica monetaria espansiva della BCE.

Il lieve rallentamento nella ripresa ha contribuito a ridurre le ampie differenze nella crescita tra i paesi dell'Eurozona registrate durante la crisi. Tuttavia, permangono profondi divari a favore dell'economia tedesca. In termini cumulati, nel periodo che comprende la fase recessiva e l'inizio della ripresa (2008-2016), il PIL dell'Area Euro ha mostrato una crescita di 3,2 punti percentuali, superando i livelli pre-crisi, mentre è rimasto al di sotto in Spagna (-0,5%) in Italia (-7,1%), e di oltre un quarto del prodotto in Grecia (-26,4%). Al contrario, le economie più forti dell'Area, usufruendo di un rapporto di cambio favorevole, hanno ormai completamente recuperato i livelli di prodotto precedenti alla crisi, come in Francia (5,3%), oppure lo hanno di molto superato, come in Germania, con un aumento cumulato del prodotto del 9,4%.

Come sottolineato negli anni scorsi, all'origine di questi divari vi sono sia motivi congiunturali, legati all'eterogeneità del grado di resilienza dei paesi, che aspetti strutturali, testimoniati dal diverso andamento della produttività nel medio periodo, e che diversamente dal passato non possono essere riequilibrati da movimenti dei tassi di cambio relativi. Ne consegue che gli effetti sui sistemi produttivi tendono a permanere e spesso a cumularsi nel tempo, amplificando le divergenze economiche e sociali nelle diverse aree. Un segnale a questo riguardo proviene dall'analisi della dinamica della produttività del lavoro (Tab. 1.2): in Italia la crescita cumulata del prodotto per occupato nel periodo 2008-2016 è stata negativa (-4,7%), mentre in Europa è stata pari al 4,2%, lievemente inferiore (3,3%) nell'Eurozona. Solo la Grecia fa registrare una *performance* peggiore, con un -11,5%.

Nel 2016 la ripresa dell'economia italiana si è consolidata: il prodotto è cresciuto dello 0,9%, poco più del 2015 (0,8%), che aveva tuttavia interrotto tre anni di cali consecutivi, segnando l'avvio della fase positiva del ciclo dopo la crisi dei debiti sovrani del 2012 (Tab. 1.1). Il recupero appare però lento, se confrontato con l'Area

Euro, dove la crescita è stata doppia (1,8%), o con l'intera Unione europea, dove l'incremento è stato ancora maggiore (1,9%). Si è quindi continuata ad aprire la forbice di sviluppo con l'Europa: dall'inizio della crisi il divario cumulato con l'Eurozona è aumentato di oltre 10 punti percentuali, con l'Unione europea di oltre 12 punti.

Il prosieguo della ripresa del 2016 ha caratteristiche simili a quella del 2015: l'elemento principale è il miglioramento della domanda interna, sostenuta da un migliore clima di fiducia di famiglie e imprese, e favorito dal basso livello del prezzo dei prodotti petroliferi e dalle politiche monetarie e fiscali accomodanti, che hanno portato a una riduzione dei tassi di interesse, e da politiche di bilancio moderatamente espansive. Un effetto positivo, come segnalato dalla Banca d'Italia, discende dal c.d. "super ammortamento" e dalle altre misure di sostegno alla spesa di famiglie e imprese, tra cui i c.d. 80 euro e la decontribuzione sulle nuove assunzioni, l'esclusione del costo del lavoro dall'IRAP e la riduzione dell'IRES.

L'effetto trainante della domanda nazionale, cresciuta nel 2016 dell'1% a fronte di un aumento dell'1,4% nell'anno precedente, è infatti attribuibile sia alla spesa per i consumi privati, aumentata dello 1,4%, sia agli investimenti lordi (2,9%), con un incremento concentrato negli impianti, macchinari e attrezzature (7,4% a fronte di 4,9% nel 2015), sostenuto dal basso costo del credito e dal migliorato clima di fiducia delle imprese, pur in presenza ancora di una quota rilevante di capacità produttiva inutilizzata. Il ritmo di crescita delle esportazioni si è dimezzato (dal 4,4% del 2015 al 2,4% del 2016), e il calo è stato ancora maggiore per le importazioni (dal 6,8% al 2,9%), cosicché il contributo alla crescita della domanda estera netta è risultato negativo (-0,1%).

1.2. Il Mezzogiorno cresce ancora più del Centro-Nord

Il Mezzogiorno cresce più del Centro-Nord per il secondo anno consecutivo: un risultato non scontato, anche perché fa seguito ad una crescita del 2015 che sembrava avesse tratti di eccezionalità, legata a fattori difficilmente ripetibili.

Secondo valutazioni di preconsuntivo elaborate dalla SVIMEZ, nel 2016 il PIL (a prezzi concatenati) è aumentato nel Mezzogiorno dell'1%, un valore pressoché analogo a quello del 2015 (1,1%) (Tab. 1.3). L'incremento è stato superiore di 0,2 punti a quello rilevato nel resto del Paese (0,8%), mentre l'anno precedente il divario a favore del Mezzogiorno era stato doppio (0,4%).

Dopo i sette anni di crisi interrotta fino al 2014, e dopo il risultato "eccezionale" del 2015, l'economia delle regioni meridionali nel 2016 ha quindi consolidato la ripresa, contribuendo alla crescita del PIL nazionale in misura ben maggiore alla dimensione produttiva dell'area. Nel biennio 2015-2016 il contributo meridionale alla crescita del PIL italiano è stato pari a quasi un terzo, a fronte di una quota sul PIL dell'area che vale meno di un quarto.

Tale dinamica ha risentito di alcuni fattori che hanno agito sia dal lato dell'offerta che della domanda. Per quanto riguarda l'offerta, il recupero del settore manifatturiero e il consolidamento della ripresa nel settore edile, hanno risentito ancora favorevolmente (ma in misura ben minore rispetto al 2015) della chiusura della programmazione dei Fondi strutturali europei 2007-2013; e, inoltre, il permanere di una situazione di crisi geopolitica nell'area del Mediterraneo, ha sostenuto un aumento del valore aggiunto nel settore che comprende i servizi turistici e di trasporto nel Mezzogiorno.

Per quanto riguarda la domanda, i dati dei conti nazionali mostrano per il Mezzogiorno un calo del -2,5% delle importazioni nette a prezzi correnti in presenza di un aumento dell'1% delle esportazioni verso l'estero: una maggiore capacità delle risorse interne nel sostenere la domanda, che può derivare dall'aumentata competitività delle imprese rimaste nei mercati (nell'industria in senso stretto, nel 2016 la produttività è aumentata dell'1,3% al Sud, dello 0,5% nel resto del Paese). Il miglioramento delle condizioni nel mercato del lavoro ha poi contribuito a sostenere i consumi privati (1,2%) e a rendere migliori le aspettative degli imprenditori che, insieme ai bassi livelli dei tassi di interesse, hanno sostenuto la domanda di beni d'investimento nel settore privato.

Nel biennio di ripresa, il recupero del Mezzogiorno appare più veloce del resto del Paese, e la dinamica favorevole è ulteriormente amplificata dagli andamenti demografici, che tendono a contrarre la popolazione nel Mezzogiorno. In termini di prodotto pro capite la crescita nel 2016 è stata dell'1,3% nel Mezzogiorno, dello 0,9% nel resto del Paese. La distanza del Mezzogiorno, misurata in termini di quota di PIL pro capite rispetto al Centro-Nord, ha continuato a ridursi dopo il picco negativo del 2014 (55,6%): 56,1% rispetto al 56% dell'anno precedente (Tab. 1.4).

I risultati raggiunti nel Mezzogiorno nel biennio 2015-2016 sono comunque il frutto di fattori che hanno, da una parte, origine nella profondità della crisi in quest'area, e, dall'altra, da eventi per molti versi particolari e soggetti a fluttuazioni climatiche, geopolitiche e legate ai cicli della programmazione comunitaria, che quindi difficilmente potranno presentarsi negli anni successivi con le stesse caratteristiche. Se esaminiamo i dati relativi all'intero periodo 2008-2016, il prodotto del Centro-Nord è diminuito cumulativamente del -5,8%, mentre il Mezzogiorno è calato di circa il doppio (-11,3%), con un divario che si è allargato di 5,5 punti percentuali (Tab. 1.1).

Del resto, un biennio in cui lo sviluppo delle regioni del Mezzogiorno è risultato superiore di quello del resto del Paese non è sicuramente sufficiente a disancorare il Sud da una spirale in cui si rincorrono bassi salari, bassa produttività e bassa competitività. Tuttavia, la ripresa indica alcuni elementi positivi nell'economia meridionale, che ne mostrano la resilienza alla crisi: in primo luogo si conferma la crescita delle esportazioni anche in un periodo di rallentamento del commercio internazionale, segnale di produzioni competitive e di qualità (le esportazioni reali stimate dalla Banca d'Italia sono cresciute nel 2016, del 5,1% a fronte di una domanda potenziale del 3%; nel Centro-Nord sono aumentate dell'1,7%); anche l'incremento dei viaggiatori stranieri nel settore turistico, comunque esposto alla concorrenza internazionale, è un'indicazione positiva dell'attrattività delle regioni meridionali (il numero di viaggiatori stranieri è aumentato del 19,3% nel 2016, rispetto al 6,6% medio in Italia, anche se poi non si è concretizzato in un aumento della spesa turistica). Un ulteriore fattore di analisi riguarda la spesso sottovalutata reattività dell'economia meridionale a stimoli esterni, siano essi la domanda di beni da esportare o il sostegno pubblico agli investimenti privati e alle infrastrutture collettive, come le opere pubbliche finanziate dai Fondi strutturali.

Tale resilienza alla crisi non è stata omogenea in tutti i comparti dell'economia del Mezzogiorno. A questo riguardo, desta particolare interesse il recupero del settore industriale meridionale, dove alla debolezza ciclica si sommano difficoltà di competitività attribuibili a problemi strutturali dell'area, in particolare in termini di dimensione e composizione settoriale. L'industria manifatturiera del Mezzogiorno, già poco presente nell'economia del Sud e reduce da un decennio di difficoltà dovute al

maggiore impatto della globalizzazione sulle proprie produzioni, si è contratta cumulativamente nel periodo della crisi (2008-2016) del -29,8% in termini di prodotto, a fronte della flessione molto inferiore (-9,5%) registrata nel resto del Paese. Il recupero nello scorso biennio è quindi in parte da legare al frutto del tradizionale “haircut” nelle fasi negative del ciclo, che ha tolto dal mercato le imprese inefficienti e ha lasciato spazio a quelle più efficienti e produttive. D'altronde la profondità della crisi è stata tale che ha avuto anche effetti strutturali più pesanti, espellendo dal mercato anche imprese sane ma non attrezzate a superare una crisi così lunga e impegnativa. Il peso relativo di queste due componenti della crisi, ovvero di quella “sana” e quella invece “critica” non può che essere valutato empiricamente. Il risultato del biennio 2015-2016 appare comunque positivo: l'industria manifatturiera meridionale è cresciuta cumulativamente di oltre il 7%, con una dinamica più che doppia di quella registrata nel resto del Paese (3%). L'industria meridionale rimasta sembra quindi essere in condizioni di ricollegarsi alla ripresa nazionale e internazionale, come dimostra anche l'andamento delle esportazioni, sebbene rimanga il rischio che, se non adeguatamente accompagnata dalle politiche, non riesca a sostenere in maniera durevole la ripartenza dell'intera economia meridionale.

1.3. A sostenere la crescita è la domanda interna

La crescita del prodotto è stata sostenuta nel Mezzogiorno dall'aumento sia dei consumi che degli investimenti: nel 2016 entrambe le voci hanno mostrato, come nell'anno precedente, un incremento positivo, dopo sette anni di flessioni consecutive.

I consumi finali interni nel 2016 sono cresciuti nel Mezzogiorno dell'1%, in aumento rispetto all'anno precedente (0,6%, v. Tab. 1.5). L'aumento registrato nel Centro-Nord è stato maggiore (1,3%), ma con una lieve flessione rispetto al 2015 (1,4%). La differenza tra le due aree è dovuta sia alla componente privata, sia a quella pubblica, che è aumentata in entrambe le circoscrizioni (dello 0,5% nel Mezzogiorno, dello 0,8% nel resto del Paese) rispetto al calo registrato nell'anno precedente, ma la cui crescita è rimasta inferiore ai consumi privati, proseguendo la Pubblica Amministrazione sul sentiero di risparmio delle spese correnti. I consumi delle famiglie sono aumentati nel 2016 nel Mezzogiorno dell'1,2% , lo stesso valore del 2015, poco più nel resto del Paese (1,4% rispetto all'incremento dell'1,9% registrato l'anno precedente).

La migliore *performance* del Mezzogiorno in termini di prodotto, di occupazione e anche in termini di reddito disponibile (aumentato nel 2016 dell'1,3% a fronte dell'1% nel resto del Paese), non si è quindi riflessa sui consumi delle famiglie che sono comunque risultati frenati nelle regioni meridionali. Questo può essere determinato sia dalla necessità di ricostituire le scorte monetarie, prosciugate negli anni di crisi, sia da attese ancora non completamente positive sull'uscita dal ciclo negativo, sia, come vedremo (v. *infra* par. 2.2), da una ridefinizione della qualità dell'occupazione che incide negativamente sui redditi.

L'atteggiamento delle famiglie emerge dall'analisi di alcune categorie di spesa: nel Mezzogiorno cresce meno che nel Centro-Nord la spesa alimentare (0,5% rispetto allo 0,7%), e quella per abitazioni (0,8% rispetto all'1,3%) segnalando il permanere di incertezze e difficoltà sulle capacità di spesa anche future. Nel complesso del periodo 2008-2016 il calo cumulato dei consumi delle famiglie è stato al Sud pari al -11%, risultando molto più elevato di quello, pur rilevante, avutosi nel resto del Paese (-2%).

Particolarmente ampia è la forbice per la spesa in vestiario e calzature, che diminuisce nel Mezzogiorno del -13,8%, molto più che nel resto del Paese (-1,5%).

Questa prudenza nella spesa privata del Mezzogiorno riflette il pesante impatto della peggiore crisi dal Dopoguerra, rispecchiato nell'ampia caduta dei redditi e dell'occupazione e nello scivolamento di larghe fasce della popolazione in condizioni di povertà assoluta e relativa, che ha provocato una netta riduzione dei consumi delle famiglie meridionali rispetto al resto del Paese. Tale differenza è stata acuita dalla contrazione della spesa pubblica, cumulativamente pari al -6,7% nel Mezzogiorno, mentre è cresciuta dello 0,3% nel resto del Paese.

Date le differenze nella crescita dei consumi, pur in presenza di una minore dinamica della popolazione, il Mezzogiorno ha mostrato dall'inizio della crisi un allargamento del *gap* in termini di consumo pro capite rispetto al resto del Paese: nel 2016 i consumi pro capite delle famiglie del Mezzogiorno sono risultati pari solo al 67,4% di quelli del Centro-Nord (Tab. 1.6).

Il miglioramento del clima di fiducia degli imprenditori e le favorevoli condizioni sul mercato del credito, unite alle aspettative positive sulla domanda interna, hanno sospinto gli investimenti anche nel Mezzogiorno (Tab. 1.7), che sono cresciuti del 2,9%, più che confermando l'aumento del 2015 (2,0%) intervenuto dopo sette anni di variazioni negative. L'incremento è stato simile a quello del Centro-Nord (3,0%, rispetto all' 1,5% dell'anno precedente), dove il calo era stato nel tempo inferiore.

L'incremento degli investimenti privati, nel 2016, ha più che compensato la riduzione degli investimenti pubblici che, secondo i dati recentemente forniti dal Sistema dei Conti Pubblici Territoriali, sono tornati a calare nel 2016 dopo il modesto incremento del 2015 (v. *infra* par. 5.3).

Sebbene la contrazione del processo di accumulazione durante la crisi sia stata profonda in entrambe le parti del Paese, l'intensità della flessione è stata notevolmente maggiore al Sud: nel periodo 2008-2016 gli investimenti fissi lordi sono diminuiti cumulativamente nel Mezzogiorno del -34,9%, circa 12 punti in più che nel resto del Paese (-23,4%).

La crescita degli investimenti nel 2016 non ha interessato tutti i settori dell'economia: è stata negativa nel settore agricolo (-3% dopo il 4,2% del 2015 che aveva risentito dell'annata agraria eccezionale) e nel settore dei servizi pubblici (-2%). Un aumento positivo ma moderato è stato registrato complessivamente nei settori dei servizi (2,5%). Mentre la crescita è stata elevata sia nell'industria in senso stretto (5,2%, dopo anni di flessioni), favorita dai buoni risultati produttivi, sia soprattutto nell'edilizia (8,7% dopo il 9,6% del 2015), che sta velocemente recuperando la profonda caduta dell'ultimo decennio. Il recupero dei livelli pre-crisi appare tuttavia ancora distante: per il settore dell'industria in senso stretto gli investimenti nel periodo 2008-2016 si sono ridotti al Sud di oltre un terzo (-33,6%); in quello delle costruzioni, nonostante il recupero dell'ultimo biennio, la riduzione nel periodo risulta del 34,6%.

I buoni risultati del biennio 2015-2016 fanno comunque supporre che sia rimasto attivo e competitivo un nucleo industriale, anche nel settore manifatturiero, che, se adeguatamente sostenuto, potrebbe superare le conseguenze di questa fase di prolungato disinvestimento.

1.4. I diversi andamenti dei settori

Il 2016 si è caratterizzato per andamenti settoriali non omogenei, tipici di una fase di ripresa ciclica che influenza in modo diverso i comparti dell'economia, con differenze rilevanti anche fra le aree del Paese. Anche considerando la somma dei valori aggiunti settoriali e non il PIL (Tab. 1.8), la crescita è stata superiore al Sud (0,8%) che nel resto del Paese (0,6%): tale differenza positiva rimane negli andamenti di tutti i settori, tranne che per l'agricoltura e i servizi finanziari.

L'agricoltura. Il valore aggiunto nel settore agricolo è diminuito, nel 2016, al Sud del -4,5%, che però fa seguito all'eccezionale crescita registrata nel 2015 (+7,5%). Nel Centro-Nord la produzione agricola è invece aumentata (2%), sebbene a un ritmo inferiore del 2015 (2,5%). Dall'inizio della crisi il valore aggiunto in questo settore è diminuito cumulativamente nel Mezzogiorno del -9,3%, mentre è notevolmente aumentato nel resto del Paese (9,9%).

L'industria. Nel 2016 il prodotto del comparto industriale del Mezzogiorno è ulteriormente cresciuto (v. più diffusamente *infra*, par. 4.1.), con un incremento (2,2%), superiore a quello dell'anno precedente (1,3%, mentre nel resto del Paese l'aumento è stato minore, +0,8% e in rallentamento rispetto al 2015, +1,7%), che seguiva tre anni ininterrotti di flessioni. Un aumento è stato registrato anche nel settore delle costruzioni, ma solo nel Mezzogiorno: nel 2016 l'attività edile in questa area è aumentata dello 0,5% mentre è calata nel resto del Paese del -0,3%. Nel periodo 2008-2016 l'attività produttiva è diminuita in questo settore cumulativamente del -33,5% al Sud, del -32,4% nel Centro-Nord: il recupero appare troppo lento, nonostante le maggiori facilità di finanziamento e di spesa delle infrastrutture e l'aumento degli scambi immobiliari sul mercato.

Nel settore dell'industria in senso stretto, il prodotto, nel 2016, è aumentato nel Mezzogiorno del 3%, un incremento maggiore di quello registrato nel Centro-Nord (1%). Tale dinamica positiva del Sud è da attribuire in parte rilevante, ma non solo, al settore delle *utilities* (aumentato del 7,3% al Sud, del 2,7% nel resto del Paese): se si considera solo il settore manifatturiero il divario di crescita tra le due aree del Paese si riduce, con una differenza di oltre un punto a favore del Mezzogiorno: l'incremento è stato infatti nel 2016 del 2,2% rispetto all'1,0% del Centro-Nord. L'aumento della produzione del settore manifatturiero al Sud avviene al termine di un periodo (2008-2016) in cui il valore aggiunto di questo settore si è ridotto di oltre un quarto (-27,3%), con una caduta quasi tripla di quella registrata nel resto del Paese (-9,9%). Il prodotto manifatturiero nel Mezzogiorno è pari nel 2016 al 14,1% di quello del Centro-Nord, era al 17,8% nel 2001: una differenza che segnala il progredire dei processi di riduzione della base industriale meridionale. Il peso del settore dell'industria manifatturiera sul totale del prodotto del Mezzogiorno passa dal 10,5% del 2001 all'8,0% del 2016, essendo in quasi tutte le regioni meridionali ormai sotto le due cifre.

Questa differenza tra Mezzogiorno e resto del Paese viene catturata solo parzialmente dall'Indagine sulle imprese industriali e dei servizi svolta dalla Banca d'Italia nel periodo febbraio-aprile 2017 sulle imprese dell'industria in senso stretto e dei servizi privati non finanziari con 20 addetti e oltre. I risultati evidenziano come il fatturato nel 2016 nei settori industriali sia diminuito nel Mezzogiorno del -0,5%, poco

più di quanto sia diminuito in Italia nel suo complesso (-0,4%), mentre nelle imprese con più di 50 addetti è sceso al Sud (-0,4%) la metà di quanto è calato nell'intero Paese (-0,8%).

I servizi. La crescita del 2016 ha riguardato anche i servizi, sebbene in misura generalmente inferiore: il prodotto terziario nel Paese è aumentato dello 0,6% rispetto al 2015, che aveva registrato un incremento minore (0,3%). La dinamica è stata differenziata per area e settore: al Sud il prodotto terziario è cresciuto dello 0,8%, più che nel Centro-Nord (0,5%). Il settore che in entrambe le aree è cresciuto maggiormente è quello del commercio, aumentato nel Mezzogiorno del 2,5%, del 2,3% nel resto del Paese. Questo andamento favorevole risente della ripresa dei consumi e del miglioramento delle aspettative di reddito da parte delle famiglie. Un buon risultato è ottenuto anche dal settore dei trasporti e comunicazioni e turismo e ristorazione, con un aumento dell'1% nel Mezzogiorno, pari al doppio di quello realizzato nel resto del Paese (0,5%). Come precedentemente sottolineato, tali aumenti sono collegabili a un risultato particolarmente favorevole del turismo nelle regioni meridionali.

In una prospettiva di medio-lungo periodo i servizi sono la componente più dinamica dell'offerta, che ha presentato nel passato decennio tassi di crescita positivi rispetto alle flessioni registrate nei comparti agricoli e industriali, e che quindi ha impedito una flessione ancora più preoccupante dell'economia meridionale, anche se la lunghezza della crisi ha poi riportato il livello del prodotto terziario a quello raggiunto alla fine degli anni '90: nel periodo 2001-2016 il valore aggiunto terziario a prezzi costanti è diminuito cumulativamente al Sud del -0,3%, rimanendo pressoché stabile, sebbene senza crescita, specie se confrontato a quello dei settori industriali, crollato di oltre un quarto (-28,3%). Nel Centro-Nord i servizi sono stati, invece, dall'inizio dello scorso decennio il comparto che ha dato maggiore contributo alla crescita (cumulativamente nel 2001-2016 ha fatto registrare un +8%, mentre il comparto industriale è calato nello stesso periodo del -6%). Il moderato aumento del prodotto dei settori dei servizi del Nord nell'ultimo quindicennio si associa non solo alla tradizionale tendenza anticiclica dell'evoluzione del terziario, meno sollecitato dagli andamenti, sia positivi che negativi, del ciclo internazionale, ma anche al *trend* strutturale di crescita, che ha portato nel tempo all'aumento della quota di prodotti terziari nella produzione e nella spesa per consumi.

La produttività. Uno dei lasciti negativi della crisi è l'ampliamento dei divari di competitività tra aree forti e aree deboli del Paese, a svantaggio di quest'ultime. Infatti i processi di selezione, che durante le crisi rimuovono le imprese più inefficienti, non producono di per sé buoni risultati se il peggioramento del contesto condiziona la *performance* dell'intero sistema produttivo. La lunghezza della congiuntura negativa, la riduzione delle risorse per infrastrutture pubbliche produttive, la caduta della domanda interna sono fattori che hanno contribuito a indebolire l'apparato economico delle regioni del Mezzogiorno. Una prova di questo proviene dall'analisi dei differenziali di produttività, espressi in termini di produttività del lavoro, che sono una approssimazione, per quanto rozza, del livello di competitività dell'area.

Nel complesso, nel periodo 2008-2016 il prodotto per addetto è calato cumulativamente del -6,0% nel Mezzogiorno, del -4,6% nel resto del Paese (Tab. 1.2). Nei settori agricoli e industriali i livelli di produttività del Mezzogiorno sono calati durante la crisi in misura maggiore. Nel settore dell'industria in senso stretto, la

produttività del lavoro media è stata nel 2016 solo il 70,2% di quella del resto del Paese (Tab. 1.9). Dall'inizio della crisi tale produttività è diminuita di 11 punti percentuali. Anche in agricoltura il calo è stato di 11 punti, ma partendo da un livello molto più basso (53,9% del Centro-Nord nel 2007, 42,9% nel 2016). Per i servizi non vi è stato un guadagno di competitività: il dato è pressoché stazionario, dall'82,6% del 2007 si passa all'82,5% della produttività del Centro-Nord nel 2016.

1.5. *Una forte disomogeneità regionale*

Nel 2014 si erano manifestati i primi segnali dell'esaurimento della lunga fase recessiva, percepibili tuttavia solo in alcune regioni del Nord-Est e del Centro. Nel 2015 la recessione ha lasciato spazio ad una sia pur lenta ripresa economica che si è propagata in quasi tutte le regioni italiane e segnatamente a quelle del Mezzogiorno. Il risultato economico nel 2016 conferma che la recessione è ormai alle spalle; il prodotto accelera in dieci delle venti regioni italiane, cresce pur con ritmi più contenuti in sei regioni, mentre si riduce nelle restanti quattro.

La crescita del PIL in ciascuna delle quattro ripartizioni territoriali nel 2016 è il risultato di andamenti economici delle regioni assai differenziati che hanno comunque determinato l'intensificazione della crescita nel Nord-Est, la conferma del processo espansivo nel Nord-Ovest e nel Mezzogiorno e una lieve ripresa nel Centro.

Nel Nord-Est, l'area più dinamica del Centro-Nord, l'intensificazione della ripresa economica è dovuta alla forte crescita in Trentino Alto Adige (+1,6% dopo il +1,0% dell'anno precedente) e soprattutto nell'Emilia-Romagna che quasi quadruplica il tasso di crescita dallo 0,5% all'1,9% (Tab. 1.10). Il Veneto, che aveva guidato la crescita della ripartizione nel biennio 2014-2015 (+1,0%), segna un consistente rallentamento (+0,5%); una parziale decelerazione interessa anche il Friuli Venezia Giulia (+0,8% dopo l'1,0% nel 2015).

Il Nord-Ovest nel 2016 consolida la tendenza ad una sollecita ripresa dell'economia e aumenta il PIL di un ulteriore +1,0%. Nell'area, il Piemonte si conferma la regione più dinamica pur riducendo sensibilmente il ritmo di crescita (da 2,0% nel 2015 all'1,1% dello scorso anno), la Lombardia mostra di irrobustire progressivamente la ripresa passando dallo 0,2% del 2014 all'1,0% del 2016, la Liguria registra un aumento dell'1,3%, un consistente recupero sul rallentamento dell'anno precedente; la Valle d'Aosta stenta, invece, ad uscire dalla recessione segnalando tuttavia una sensibile attenuazione nella riduzione continua del prodotto: dal -4,8% del 2014 al -0,5% del 2016.

Il Centro è la ripartizione territoriale nella quale più stentato e problematico appare l'avvio di un processo di ripresa, infatti ad un positivo avvio nel 2014 con un +0,6% fa seguito il sostanziale ristagno nel 2015 ed un assai modesto +0,2% nello scorso anno. La Toscana mostra un progressivo aumento del prodotto sino a segnare un +0,7% nel 2016, mentre il Lazio recupera solo parzialmente il calo accusato l'anno precedente (+0,1% dopo il -0,5%). Il 2016 è un anno certamente non positivo per l'Umbria che vede spegnersi la spinta alla ripresa manifestata nel 2015 (dal +2,3% al -1,1%) e per le Marche che avevano anticipato nel 2014 un chiaro avvio di ripresa (+3,3% il saggio più elevato tra tutte le regioni italiane) che si è affievolito poi sino a segnare un -0,2% lo scorso anno.

Questo primo biennio di ripresa ha consentito alle regioni centro-settentrionali di recuperare 1,5 punti percentuali dei 7,2 persi nel settennio di crisi 2008-2014. Il

recupero è apparso relativamente più consistente nelle regioni nelle quali la recessione aveva inferto danni meno gravi al sistema economico. In questo ambito si distingue il Trentino Alto Adige che nel periodo di recessione diversamente dal resto d'Italia aveva aumentato il prodotto del 3,4% e di un ulteriore 2,6% nell'ultimo biennio; nella regione, del resto, la recessione si è manifestata solo nei primi due anni 2008 e 2009. Su di un sentiero di netto recupero si è avviata la Lombardia nella quale il PIL, lo scorso anno, è risultato inferiore di soli 1,7 punti percentuali rispetto al livello raggiunto nel 2007.

Nel Mezzogiorno l'inversione del ciclo economico mostra caratteri più marcati e un maggior grado di diffusione. L'area segna dunque un deciso cambio di passo dopo un settennio di ininterrotta riduzione del livello del prodotto intervenuto in tutte le regioni, con la sola eccezione dell'Abruzzo e della Puglia che avevano mostrato, analogamente alla maggior parte delle regioni centro-settentrionali, tra il 2010 ed il 2011, un cenno di ripresa dopo il biennio 2008-2009 di recessione dovuta alla crisi dei mercati finanziari internazionali.

Il dato del 2016 è tuttavia fortemente disomogeneo tra le regioni meridionali (Tabb. 1.10 e 1.11).

La *Campania* è la regione italiana, e non solo meridionale, che ha registrato nel 2016 il più alto indice di sviluppo, con una crescita del 2,4% del prodotto. In Campania un ruolo trainante l'ha svolto l'industria, grazie anche alla diffusione di Contratti di Sviluppo, ma ha potuto altresì beneficiare del rafforzamento del terziario nell'ultimo anno, frutto prevalentemente del positivo andamento del turismo.

La *Basilicata* continua ad andare bene, è la seconda regione del Mezzogiorno e una delle prime d'Italia, anche se rallenta la crescita (da +5,4% del 2015 a +2,1% del 2016). Va notato che l'industria lucana è in ripresa già dal 2014 e continua a tirare, sia pure con intensità diverse nel triennio.

La *Puglia* ha molto frenato rispetto al positivo andamento del 2015, perché è andata male l'agricoltura, che ha un peso notevole nell'economia regionale, e i servizi sono rimasti pressoché stazionari. Anche le costruzioni in Puglia sono cresciute poco, mentre l'industria, nonostante tutto, è in forte ripresa rispetto alla caduta dell'anno precedente.

La *Calabria* ha vissuto un'annata agricola particolarmente negativa (-8,9%) mentre ha registrato un andamento molto favorevole in alcune branche dell'industria (+8,2%), con i servizi (+0,7%) che confermano l'andamento positivo registrato nel biennio precedente.

La *Sicilia* sconta nel 2016 gli effetti negativi dell'agricoltura, mentre l'industria e le costruzioni stentano a consolidarsi e il settore dei servizi ha un andamento poco più che stazionario.

L'*Abruzzo* registra nel 2016 un forte calo dell'agricoltura e nella regione subisce una pesante battuta d'arresto l'industria, attestandosi su -2,2%, il che denota una severa contrazione della produzione industriale regionale.

Il *Molise* regge sostanzialmente il ritmo di crescita dell'anno precedente, trainato soprattutto dalle costruzioni e, anche se in misura molto minore, dai servizi.

La *Sardegna*, pur se con ritardo rispetto al resto delle regioni meridionali, esce nel 2016 dalla fase recessiva e riprende a respirare, ottenendo per la prima volta un aumento del PIL dopo l'andamento negativo del prodotto sia nel 2014 che nel 2015. Ciò grazie soprattutto all'industria.

La crescita cumulata del prodotto nel biennio 2015-16 riduce di 2,2 punti percentuali i 13,2 punti persi nei precedenti sette anni di recessione. Alla fine del 2016 il

livello del prodotto del Mezzogiorno risulta di 11 punti percentuali inferiore a quello raggiunto nel 2007. Tra le regioni del Mezzogiorno pur in presenza di una prima fase di recupero tra il 2015 e il 2016 il livello del prodotto attuale risulta ancora molto inferiore a quello pre crisi. La riduzione cumulata del PIL risulta nel periodo 2008-2016 molto elevata in Molise (-19,0%), in Sicilia (-13,3%), in Campania (-13,0%), in Calabria (-12,8%) e in Sardegna (-11,5%). L'Abruzzo limita la perdita di prodotto ad un -5,4%, in linea con quella media del Centro-Nord e ancor meglio fa la Basilicata con un -3,8%.

Il divario di sviluppo tra le regioni del Nord e del Sud del Paese, misurato in termini di prodotto pro capite (Tab. 1.12), dopo l'inevitabile allargamento intervenuto nel periodo di recessione segna nell'ultimo biennio un'apprezzabile riduzione, particolarmente evidente per l'Abruzzo, il Molise, la Campania e la Basilicata. Nel 2016 il PIL per abitante della regione più ricca d'Italia, il Trentino Alto Adige con i suoi 38.745 euro pro capite è più che doppio di quello della regione più povera, la Calabria nella quale ad ogni abitante spettano solo 16.848 euro.

1.6. *Integrazione e interdipendenza tra Sud e Nord*

L'andamento molto differenziato delle economie regionali, nell'ultimo biennio di ripresa, ci spinge a qualche considerazione più articolata sull'interdipendenza tra le macroaree. La debolezza della ripresa non riguarda solo il Mezzogiorno, che certo ha pagato maggiormente la crisi ma che nel biennio di ripresa ha mostrato complessivamente una certa reattività alle politiche. Le recenti vicende politiche, con la celebrazione di due referendum consultivi per avere maggiore autonomia, che si sono focalizzati sul tema dell'autonomia fiscale, sembrano rimuovere questo dato: le politiche per il Mezzogiorno non sono uno spreco, ma fanno bene all'intero Paese.

La discussione pubblica si è riaperta intorno al tema, già abusato, del c.d. "residuo fiscale", e cioè la differenza tra quanto i residenti di un'area contribuiscono al finanziamento dell'azione pubblica statale, regionale o locale (in primo luogo attraverso il pagamento delle imposte) e i benefici che gli stessi ricevono da tale azione (soprattutto sotto forma di servizi pubblici): assumendo come territorio di residenza la Regione, esso diventa una misura dei trasferimenti interregionali.

Recenti stime dei residui fiscali regionali elaborate per gli anni 2000-2014 a partire dai dati del Sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT)¹ evidenziano i valori permanentemente negativi per il Sud e le Isole (Tab. 1.13), segnalando per la macroarea meridionale una strutturale condizione di beneficiaria netta della redistribuzione interregionale, stimabile intorno ai 50 miliardi nel 2012-2014. Queste stesse stime, peraltro, confermano il *trend* complessivamente decrescente della redistribuzione operata dalla finanza pubblica a favore del Mezzogiorno: confrontando i dati per i trienni estremi del periodo, vale a dire 2000-2002 e 2012-2014, i flussi redistributivi verso le regioni meridionali risultano in calo in termini reali di più del 10%, sia in valori assoluti (si passa da oltre 55,5 a circa 50 miliardi di euro) che pro

¹ Giannola A., Petraglia C., Scalera D. (2017), "Residui fiscali, bilancio pubblico e politiche regionali", *Economia Pubblica – The Italian Journal of Public Economics*, in corso di pubblicazione. La fonte dei dati impiegati per le stime è la Banca dati "Conti Pubblici Territoriali" (Sistema CPT– NUVEC – Agenzia per la Coesione Territoriale). Il Sistema CPT ricostruisce i flussi di spesa e di entrata a livello regionale degli Enti appartenenti alla Pubblica Amministrazione (P.A.) e al Settore Pubblico Allargato (S.P.A.), pervenendo alla costruzione di conti consolidati per ciascuna regione italiana.

capite (da 5.673 a 5.072 euro), laddove, in rapporto al PIL, la riduzione è meno grave, per effetto della maggiore contrazione dell'attività economica al Sud.

Sono dati su cui si è riaperta la polemica sulla "dipendenza" del Mezzogiorno. Nulla di nuovo. Poiché il prelievo fiscale è correlato al reddito e quindi al livello di sviluppo di un'area, esso è strutturalmente più elevato nelle regioni centro-settentrionali. D'altra parte, la spesa pubblica tende ad una più uniforme distribuzione sul territorio nazionale, ancorché non eguale, a dispetto dei molti luoghi comuni, tanto che non sempre nelle regioni meridionali è assicurato il rispetto del dettato costituzionale, che all'art.117 del Titolo V stabilisce per tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro residenza, un uguale livello di servizi pubblici essenziali (v. *infra* par 3.2).

I dati di finanza pubblica parlano chiaro. Il complesso delle risorse finanziarie a disposizione della P.A. è nettamente inferiore nel Mezzogiorno: il divario nelle entrate con il Centro-Nord è superiore al 45%, per quel che riguarda le entrate delle Amministrazioni centrali, tra le quali prevalente è l'apporto dell'Irpef (l'imposta sui redditi), mentre scende al 35% nel caso delle Amministrazioni regionali e al 28% nel caso delle Amministrazioni locali, anche per effetto del relativo maggior carico fiscale imposto alle popolazioni che risiedono nelle aree deboli del Paese, un fenomeno che è prodotto dalle maggiorazioni di aliquota stabilite dagli Enti o risultanti dalle sanzioni imposte per legge a carico delle c.d. «Regioni canaglia», oltre che dallo stato di sofferenza finanziaria in cui si trova un numero crescente di Comuni situati nei territori medesimi. La scarsa progressività, in via di fatto, delle imposte dirette non compensa, peraltro, la regressività di quelle indirette. A partire dal 2007, anno di inizio della crisi, la qualità del nostro sistema tributario è gradualmente peggiorata: nel periodo 2007-2015, il valore della pressione fiscale complessiva, ovvero riferita sia alle imposte dirette che a quelle indirette, passa per il Mezzogiorno dal 29,5 al 32% e per il Centro Italia dal 30,3 al 32,5%; nel Nord d'Italia si registra, invece, una diminuzione della pressione tributaria, che passa dal 33,4 al 32,2%.

Per quanto concerne il confronto territoriale tra i livelli di spesa della Pubblica Amministrazione, il divario del Mezzogiorno non solo resta elevato ma è cresciuto negli anni della crisi dell'8,8%, essendo passato da 2.174,3 euro per abitante nel 2007 a 2.378,8 euro per abitante nel 2015 (Tab. 1.14). Anche escludendo la spesa previdenziale, che di per sé produce una accentuazione del divario suddetto, l'ammontare della spesa pubblica complessiva consolidata, intesa come spesa di Amministrazioni centrali e territoriali, si presenta significativamente più basso nel Mezzogiorno: 6.573 euro per abitante nel 2015 contro i 7.327,7 euro del Centro-Nord. Per effetto delle variazioni di segno opposto registrate tra il 2007 ed il 2015 (-5,4% per il Mezzogiorno; +1,4% per il Centro-Nord), la spesa pro capite della P.A. (al netto di quella previdenziale) nell'area meridionale ha rappresentato nel 2015 l'89,7% del livello del Centro-Nord, a fronte del 96,2% registrato nel 2007. Non hanno quindi consistenza le affermazioni, anche di fonte autorevole, che accreditano il Mezzogiorno di un volume di spesa pubblica più elevato ed attribuiscono il problema della mancata crescita del Paese ad un «assistenzialismo secolare», capace di generare solo sprechi ed inefficienze.

A fronte di questi dati, il residuo fiscale appare addirittura insufficiente, e comunque ineliminabile, a meno di non ledere del tutto i principi fondamentali della Costituzione. Così come avviene tra individui ricchi e poveri appartenenti ad una stessa collettività, si originano inevitabilmente flussi redistributivi netti a favore delle regioni più povere, quelle meridionali. Il residuo fiscale, in altri termini, è lo specchio dei divari

economici, sociali e territoriali esistenti in Italia. Non ci sfugge il tema decisivo, che però riguarda tutto il Paese, dell'efficienza della spesa della Pubblica Amministrazione, e riteniamo anzi giunto il momento di riprendere seriamente il percorso di attuazione di un serio e responsabile "federalismo fiscale". Ma l'unico modo per ridurre il trasferimento interregionale e la "dipendenza" è riattivare un più forte sviluppo delle Regioni meridionali, o rassegnarsi a un loro spopolamento. Noi crediamo che sia possibile, e utile all'intero Paese, perseguire l'obiettivo dello sviluppo, e il Sud è un "motore interno" fondamentale.

La visione che identifica semplicisticamente i residui fiscali negativi delle regioni meridionali con lo spreco di risorse pubbliche indebitamente sottratte al Nord, infatti, non solo non è dimostrata dalle evidenze empiriche ma è parziale nel riconoscere, tra i diversi aspetti dell'integrazione economica tra Nord e Sud del Paese, solo quelli che penalizzerebbero il primo a vantaggio del secondo. L'integrazione e l'interdipendenza tra le economie del Nord e del Sud, oltre che flussi di finanza pubblica (da Nord a Sud) implica infatti anche corposi trasferimenti di risorse a vantaggio del Nord nella forma di flussi commerciali, svolgendo ancora il Mezzogiorno un ruolo importante di sbocco della produzione settentrionale.

Le risorse che affluiscono, sotto diverse forme, al Sud, contrariamente a quanto comunemente si crede, non restano circoscritte al solo Mezzogiorno, ma danno luogo a effetti economici che si propagano all'intero Paese. La SVIMEZ ha proceduto con il proprio modello econometrico a una valutazione quantitativa di tali effetti. Poiché il modello in uso alla SVIMEZ considera l'Italia come la somma di Centro-Nord e Mezzogiorno, e di tutti i principali circuiti economici presenti in queste due macro-aree, il processo di valutazione risulta particolarmente accurato.

Il punto di partenza è costituito dal seguente dato: la domanda interna del Sud, data dalla somma di consumi e investimenti, attiva circa il 14% del PIL del Centro-Nord. In altre parole, con riferimento, ad esempio, al 2015, la domanda espressa da consumatori meridionali per beni di consumo e d'investimento ha dato luogo a una produzione realizzata nel Centro-Nord per un ammontare di 177 miliardi di euro. Tale valore, per avere un termine di paragone, è pari alla metà dell'attivazione esercitata dalla domanda estera sul PIL del Centro-Nord; area, è bene ricordare, che ha conosciuto un'integrazione con l'estero molto forte.

Ora, i 50 miliardi dei residui fiscali di cui il Sud beneficia, e che alimentano parte dei consumi pubblici e degli investimenti locali, rappresentano un po' più dell'11% dell'intera domanda interna dell'area. Di conseguenza, una parte di PIL del Centro-Nord attivata dalla domanda interna del Sud è riconducibile, a sua volta, proprio ai residui fiscali che sostengono consumi e investimenti del Sud. Si valuta che questa "parte" (effetto *spill-over*) sia pari a 20 miliardi. In altri termini, per ogni 10 euro che dal Centro-Nord affluiscono al Sud come residui fiscali, 4 fanno il percorso inverso immediatamente sotto forma di domanda di beni, altri contribuiscono a rafforzare un mercato interno di sbocco che resta, per l'economia dell'intero Paese, ancora rilevante.

1.7. *Le previsioni per il 2017 e il 2018*

In autunno la SVIMEZ, così come da prassi consolidata seguita dai principali organismi internazionali e centri studi, procede ad un aggiornamento delle proprie previsioni per il Mezzogiorno e il Centro-Nord relative al biennio 2017-2018. Esse

inglobano anche gli effetti riconducibili alla Legge di Bilancio² per il 2018 e ai principali provvedimenti presentati recentemente dal Governo, che tuttavia possono essere oggetto di parziale modifica nel corso dell'iter parlamentare.

Con riferimento allo scenario estero, rispetto al precedente esercizio previsivo di luglio, la principale modifica riguarda il rialzo del dato relativo al commercio mondiale, nel corso del 2017, operato dal Fondo Monetario Internazionale (+4,2%, quasi il doppio del valore registrato l'anno precedente); nel 2018 l'evoluzione del medesimo aggregato dovrebbe permanere su valori elevati, anche se lievemente più contenuti (+4,0%).

Sul piano interno il Governo, sfruttando l'apertura concessa quest'estate dalle autorità europee, intende proseguire nella moderata politica di *deficit spending*, con l'obiettivo di consolidare ulteriormente la ripresa in atto. La flessibilità concessa, con riferimento all'indebitamento netto, sarebbe pari a 6 decimi di punti percentuali di PIL nel 2018-2019 e a 1 decimo nel 2020.

Il principale intervento previsto nella manovra è quello relativo alla "clausola di salvaguardia" vigente sull'IVA che verrebbe neutralizzata completamente nel 2018 e parzialmente nel 2019. Secondo le indicazioni disponibili, il mancato aumento delle aliquote IVA comporterà un costo per le casse dello Stato di 15,7 miliardi di euro nel 2018 e di 11,4 nel 2019 (pari rispettivamente allo 0,9 e allo 0,6% del PIL). Con riferimento al solo 2018, le risorse *aggiuntive* per gli interventi di sviluppo e competitività sono (ovviamente) modeste: nel loro insieme, poco più di 600 milioni di euro. Di queste, circa la metà dovrebbe essere a favore degli investimenti pubblici, mentre la parte restante è destinata a misure per la competitività e l'innovazione, sia nella forma di sgravi contributivi per la promozione dell'occupazione giovanile, che per sostenere gli investimenti privati mediante la proroga dell'ammortamento agevolato³ e attraverso la concessione di ulteriori contributi. Altri 600 milioni sono destinati a misure per agevolare la coesione sociale, e precisamente la lotta alla povertà. Infine, 2,6 mld di euro sono in gran parte impegnati per il completamento del programma di rinnovo dei contratti del pubblico impiego (c.d. "politiche invariate"). A parziale copertura del costo a carico del bilancio pubblico di tali interventi concorreranno le maggiori risorse che il Governo conta di reperire, per oltre il 70%, da un aumento delle entrate, e per il resto da tagli alla spesa pubblica. Con riferimento a quest'ultima voce, almeno 1 miliardo dovrebbe essere reperito da un rafforzamento della *spending review* sulle spese ministeriali.

In linea con molti osservatori⁴, secondo le nostre stime nel 2017 il PIL italiano dovrebbe aumentare dell'1,5% (v. Tab. 1.15). Come indirettamente confermato dai dati ISTAT relativi ai primi mesi del 2017, la dinamica di prodotto dovrebbe risultare maggiore, seppure non di molto, nel Centro-Nord (+1,6%), rispetto al Sud (+1,3%). Ad

² Per completezza, è bene precisare che al momento della predisposizione delle previsioni qui riportate la Legge di Bilancio, approvata dal Consiglio dei Ministri, non era ancora stata presentata in Parlamento. Le informazioni impiegate sono tratte dagli *Elementi integrativi della Nota d'aggiornamento del Documento di economia e finanza 2017*. In sintesi, la manovra di bilancio 2018 sarà costituita da un decreto legge e dalla Legge di Bilancio 2018. Il decreto legge è stato appena emanato (decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148, recante *Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili*).

³ Si ricorda che le misure di agevolazioni agli investimenti per l'anno 2018, in larga parte riconducibili al "Piano Industria 4.0", sono già coperte con le risorse previste dalla Legge di Bilancio del 2016. Nel biennio 2019-2020 è previsto un sostanzioso aumento, quantificabile in circa 6 miliardi.

⁴ La Nota di aggiornamento al DEF prevede +1,5% nel 2017 e +1,5% nel 2018; il Centro Studi di Confindustria prevede +1,5% nel 2017 e +1,3% nel 2018; il CER prevede +1,4% nel 2017 e +1,2% nel 2018; il Fondo Monetario Internazionale prevede +1,5% nel 2017 e +1,1% nel 2018.

ogni modo, dopo la “lunga crisi” sarebbe questo il terzo anno consecutivo di crescita del Sud, con un differenziale, rispetto al resto del Paese, decisamente contenuto rispetto al *gap* osservato nelle precedenti fasi cicliche. Nel corso del 2017, l’evoluzione relativamente maggiore del prodotto centro-settentrionale è essenzialmente da attribuire a due elementi. In primo luogo, come osservato nel presentare lo scenario internazionale, nel corso dell’anno le esportazioni globali dovrebbero tornare a crescere esercitando un effetto relativamente maggiore sulle vendite all’estero delle regioni centro-settentrionali (+5,9%, in termini nominali) rispetto a quelle del Sud (+3,5%). Inoltre, il Centro-Nord, è caratterizzato da un grado di apertura sull’estero comparativamente maggiore, ed è quindi più in grado di trarre beneficio da un aumento della domanda estera. In secondo luogo, nonostante che nel corso del 2017 la spesa delle famiglie sul territorio dovrebbe aumentare ad un saggio analogo in entrambe le aree (+1,6%), territorialmente diversa è la composizione di questo aggregato. Nel 2017, la spesa nei soli servizi, che presenta una forte correlazione con i redditi pro capite, si prevede cresca di più nel Centro-Nord (+1,5%) rispetto al Sud (+1,1%); in quest’ultima area è quindi maggiore la spesa in beni di consumo durevoli e non. Ora, com’è noto, la spesa in servizi, rispetto a quella in beni di consumo (specie quelli durevoli), si caratterizza per un basso contenuto di *import* dalle altre regioni e/o dall’estero; essa tende ad attivare essenzialmente produzione “locale”.

Il tono positivo esibito dalla congiuntura dovrebbe riflettersi anche sull’*input* di lavoro. Nel 2017, l’occupazione totale è prevista accrescersi dello 0,7% nel Sud e dello 0,8% nel Centro-Nord. Nel Mezzogiorno, tuttavia, il buon andamento dell’occupazione non appare ancora in grado di incidere in maniera significativa sull’evoluzione del tasso di disoccupazione che, nell’intero periodo di previsione, oscilla intorno al 20% senza mostrare una tendenza alla diminuzione.

Nel 2018, il saggio di crescita del PIL a scala nazionale dovrebbe conoscere, rispetto all’anno precedente, una lieve riduzione: +1,4%, in larga parte indotto dall’analogia evolutiva riflessiva del commercio mondiale. Questo risultato verrebbe a declinarsi territorialmente in una variazione dell’1,4% nel Centro-Nord e dello 1,2% nel Sud, con una leggera riduzione nell’entità del *gap* tra le due macro-aree rispetto all’anno precedente. All’interno del profilo congiunturale del Sud vi sono due elementi che preme sottolineare. Nel 2018, gli investimenti fissi lordi totali dovrebbero crescere lievemente di più nelle regioni meridionali (+3,1%) rispetto al Centro-Nord (+2,3%). È questo in buona parte l’effetto degli incentivi previsti all’interno “Piano nazionale Industria 4.0”. Agevolazioni che seppure affluiscono in misura limitata al Sud proprio in quest’area hanno un effetto maggiore sul processo di accumulazione. Oltre a ciò, nel 2018 l’*export* meridionale (+5,4%), diversamente dall’anno precedente, dovrebbe crescere in misura maggiore che resto del Paese (+4,3%) pur mantenendo, come detto, una capacità di attivazione assai minore.

L’esercizio previsivo effettuato “sconta” la mancata attivazione della “clausola di salvaguardia” relativa all’aumento delle aliquote IVA nel 2018 per circa 15 mld di euro. Con il modello econometrico della SVIMEZ (NMODS) è stata realizzata una simulazione per valutare i possibili effetti di tale provvedimento sull’economia delle due macro-aree. I risultati, limitati alle principali variabili macroeconomiche, sono riportati in Tab. 1.16 dell’Appendice.

Come è agevole osservare, è l’economia del Mezzogiorno che verrebbe a subire l’impatto negativo di entità maggiore in seguito a un aumento delle aliquote IVA. Nel biennio 2018-2019, il PIL meridionale perderebbe quasi mezzo punto percentuale di

crescita (-0,47%); due decimi di punto percentuale in più rispetto al calo di prodotto che, presumibilmente, si avrebbe nel Centro-Nord (-0,28%). Con riferimento ai consumi totali, aggregato interessato direttamente dalla *policy* analizzata, la perdita ipotetica assumerebbe una dimensione, tra le due ripartizioni, ancora più ampia. Nel Mezzogiorno, l'incremento di IVA darebbe luogo a minori consumi in due anni per sette decimi di punto percentuale, rispetto ad un calo di poco più di due decimi che vi sarebbero nel resto del Paese (-0,24%). Ovviamente, anche in termini di occupazione l'effetto differenziale è significativo: la perdita di occupazione nel Sud (-0,26%) è di circa tre volte superiore a quella che si avrebbe nel resto del Paese (-0,08%).

Una manovra dal lato dell'IVA determina incrementi nei prezzi al consumo territorialmente simili, ma le conseguenze sulla capacità di spesa reale dei consumatori sono maggiori per nuclei familiari, come quelli al Sud, che hanno livelli reddituali strutturalmente più bassi. Sebbene ciò non sia che un'ulteriore conferma della regressività che caratterizza le tasse indirette, la circostanza per cui il Governo non attiva la clausola di salvaguardia è senza dubbio una misura che favorisce, in misura non trascurabile, il Sud.

2. RIPARTE L'OCCUPAZIONE, MA A BASSA RETRIBUZIONE

2.1. *Occupati al Sud in forte recupero, resta la distanza dall'Europa*

Il 2016 conferma i segnali di ripresa del mercato del lavoro italiano emersi già nel Rapporto dello scorso anno. Come l'anno precedente, la crescita dell'occupazione è diffusa territorialmente e più accentuata nel Mezzogiorno, la cui economia è tornata a crescere nell'ultimo biennio, dopo sette anni di "Grande recessione". L'occupazione continua a crescere diffusamente anche nella prima parte del 2017 rallenta, tuttavia, il Mezzogiorno mentre accelera il Centro-Nord.

La ripresa dell'occupazione nel Mezzogiorno è dapprima concentrata in alcuni settori essenzialmente agricoltura, commercio e turismo per estendersi poi nel corso del 2016 e nei primi mesi dell'anno in corso all'industria in senso stretto. Sulla dinamica dell'occupazione incide anche il dispiegarsi degli effetti delle misure di decontribuzione per le assunzioni "a tutele crescenti", pur in graduale riassorbimento nel corso dell'anno.

Nella media del 2016, gli occupati aumentano al Sud di 101 mila unità, pari al +1,7%, mentre al Centro-Nord si registra una crescita di 192 mila unità, pari al +1,2% (Tab. 2.1.). Con questo risultato il Centro-Nord recupera completamente e supera i livelli occupazionali pre-crisi, mentre il Sud, che pure torna sopra la soglia "simbolica" dei 6 milioni di occupati, resta di circa 380 mila sotto il livello del 2008 (oltre cinque punti percentuali in meno). Peraltro, il 2008 per il Sud non era certo un anno "positivo": la strutturale carenza di domanda di lavoro si era manifesta già nei primi anni Duemila, la forbice con il resto del Paese era iniziata allora: fatto 100 il livello di occupazione del 1992 in entrambe le macroaree, il Centro-Nord si trova oggi al 112%, mentre il Mezzogiorno appena al 92%.

Nella media dei primi due trimestri del 2017, in Italia, l'occupazione cresce rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente di circa 240 mila unità pari al +1,1%. L'incremento dell'occupazione interessa entrambe le circoscrizioni, con ritmi più accentuati nelle regioni centro-settentrionali: rispetto al corrispondente periodo del

2016, il numero degli occupati cresce di circa 42 mila unità (+0,7%) nel Mezzogiorno e di 198 mila unità nel Centro-Nord (+1,2%).

Il prolungarsi della dinamica crescente nelle regioni meridionali, nonostante il moderato rallentamento, è, tuttavia, un segnale incoraggiante, che testimonia come il Sud, coadiuvato da un'azione politica più incisiva, possa avviarsi su un sentiero di duratura ripresa. Il dato depurato dai fattori stagionali (Fig. 2.1) evidenzia che al rallentamento del Sud nella seconda parte del 2016 stia facendo seguito una nuova accelerazione nei primi trimestri dell'anno in corso: la conferma della decontribuzione per il 2017 sembra favorire la dinamica dell'occupazione⁵.

La strada del recupero è tuttavia ancora lunga. Nonostante i miglioramenti congiunturali dell'ultimo biennio, il divario con l'Europa resta impietoso (Fig. 2.2). Il tasso di occupazione 20-64 anni, che secondo il *target* di Europa 2020 dovrebbe raggiungere il 75% (68% nel *target* ridefinito dal PNR italiano) sale al 61,6% a livello nazionale, ma rimane dieci punti sotto la media dell'Ue (nell'Eurozona il tasso si attesta al 69,9%). Un divario che riflette essenzialmente il dualismo territoriale del nostro mercato del lavoro, con le regioni del Centro-Nord vicine alla media europea (69,4%) ed il Mezzogiorno lontano di circa 24 punti (47%, era al 46,1% nel 2015).

Positivo è il fatto che l'aumento dell'occupazione coinvolga ormai stabilmente anche gli italiani e, soprattutto, che a differenza del 2015 riguardi anche i giovani (Tab. 2.1). L'occupazione degli under 35 cresce in maniera territorialmente diffusa, anche se a ritmi ancora troppo deboli rispetto alla dimensione della perdita nella crisi. Nel Mezzogiorno aumenta anche se moderatamente nel biennio trascorso e riprende a flettere nella prima parte dell'anno in corso. In ogni caso le dimensioni della ripresa sono ancora troppo modeste se si pensa che tra il 2008 e il 2014, tra i giovani meridionali l'occupazione si era ridotta di 622 mila unità.

Assai interessante, anche per spiegare l'andamento complessivo, è la dinamica settoriale nel Mezzogiorno. Nell'area riprende a crescere nel 2016 l'occupazione nell'industria in senso stretto (+2,4%), dopo la flessione dell'anno precedente (-1,6%), mentre torna negativa la dinamica degli occupati nelle costruzioni (-3,9%) dopo l'effimera ripresa dell'anno precedente (+1,7%).

La dinamica dell'industria in senso stretto nel Mezzogiorno rappresenta l'elemento più confortante per la durezza e la solidità della ripresa occupazionale (Tab. 2.2). Andamenti positivi si registrano nei principali comparti, molto accentuati nell'industria estrattiva e nel comparto elettricità, gas e acqua, e più contenuti nell'industria manifatturiera. Nell'ambito di quest'ultima, incidono al Sud, nel 2016, gli andamenti positivi di alimentari e bevande, legno e mobili, minerali non metalliferi e mezzi di trasporto.

⁵ Nei primi 8 mesi del 2017 sono stati incentivati oltre 90 mila rapporti di lavoro nell'ambito della misura "Occupazione Sud". A conferma di una ripresa che si va consolidando, nei primi due trimestri del 2017, flette la disoccupazione: le persone in cerca di occupazione scendono poco sotto i tre milioni, 51 mila unità in meno (-1,7%) rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Il dato complessivo riflette, peraltro, un consistente aumento nelle regioni del Mezzogiorno (+49 mila unità pari al +3,3%) ed una decisa flessione nel Centro-Nord (-100 mila unità pari al -6,4%). Il tasso di disoccupazione scende in Italia all'11,5% con una modesta flessione rispetto alla media dei primi due trimestri del 2016 riflettendo le dinamiche opposte a livello territoriale: -0,6 punti percentuali nelle regioni del Centro-Nord e +0,4 in quelle del Mezzogiorno dove il tasso di disoccupazione sale al 20,1% (in parte però anche per la maggior fiducia di trovare lavoro, come evidenziato dalla corrispondente contrazione della disoccupazione "implicita" che al Sud pesa molto di più che nel resto del Paese).

L'incremento più significativo al Sud, tuttavia, si registra in agricoltura (+5,5%, come nel 2015, più marcato che nel resto del Paese, +4,3%), malgrado un andamento della produzione negativo dopo il boom dell'anno precedente. Nel settore terziario, l'evoluzione positiva si mantiene sui ritmi dell'anno precedente. In crescita sensibile, anche se più contenuta rispetto all'anno precedente, il comparto turistico (+4,5% nei servizi di alloggio e di ristorazione), che continua a beneficiare anche della crisi della sponda Sud del Mediterraneo, per i tragici eventi che continuano a tormentare quei paesi e per il timore di atti terroristici.

L'aumento dei dipendenti a tempo indeterminato è in termini relativi più accentuato nelle regioni del Mezzogiorno (+91 mila occupati, pari al 2,5%, a fronte dei circa 190 mila nel Centro-Nord, pari al +1,7%), segno che il Sud ha beneficiato del prolungamento con qualche incertezza della decontribuzione sulle assunzioni a tutele crescenti, ridotta sensibilmente nel resto del Paese (Tab. 2.3). Tuttavia, le incertezze sull'entità della misura, hanno rallentato in corso d'anno la crescita per le posizioni a tempo indeterminato rispetto a quelle a termine. Una tendenza per fortuna invertita al Sud nei primi mesi del 2017 con la riproposizione forte degli incentivi solo per i lavoratori più giovani e per gli occupati nel Mezzogiorno, che ha contribuito a mantenere positiva la dinamica dell'occupazione.

Tuttavia, volendo condurre un'analisi costi-benefici sull'efficacia della decontribuzione (una misura che ha un significativo impatto sulle finanze pubbliche), non possiamo non considerare il peso del *part time*. Sull'andamento positivo degli occupati "standard" pesa il forte incremento al Sud dei dipendenti "parzialmente standard" (+8,8% a fronte del +1,3% di quelli a tempo pieno). Insomma, le imprese hanno assunto con contratti a tutele crescenti, beneficiando della decontribuzione, ma lo hanno fatto attraverso contratti *part time*, non riuscendo ad investire, come vedremo subito, una dinamica ben più profonda e preoccupante.

Tale dinamica risulta sensibilmente più accentuata nelle regioni meridionali, dove l'aumento del lavoro a tempo parziale è ancora più marcato: +51 mila unità, pari al +4,9% (a fronte dell'1,9% del Centro-Nord), maggiore anche in valore assoluto di quelli a tempo pieno (+50 mila). A incidere è soprattutto l'ulteriore aumento del "*part time involontario*" (+1,9%), che si concentra sempre più nelle regioni meridionali, a fronte di una lieve flessione nel Centro-Nord (-0,1%). L'esplosione della quota degli involontari è uno dei fenomeni caratterizzanti la lunga fase recessiva: malgrado la ripresa produttiva, la sua incidenza sul totale del lavoro a tempo parziale resta al Sud altissima, di poco inferiore all'80%⁶.

2.2. Una preoccupante ridefinizione della struttura e della qualità dell'occupazione

Se pure i dati ci confortano nella conferma di un *trend* di recupero dei livelli pre crisi, le ultime considerazioni problematiche ci spingono a uno sguardo di medio periodo, guardando alla qualità e alla struttura dell'occupazione. In questi anni, è infatti avvenuta una profonda ridefinizione dell'occupazione, con cambiamenti significativi per

⁶ Il numero di occupati è tornato sui livelli pre crisi, tuttavia, in Italia, così come nel resto dell'area dell'euro, vi sono ancora indicazioni di un ampio sottoutilizzo del fattore lavoro: le ore complessivamente lavorate nel secondo trimestre del 2017 sono ancora oltre il 5% al di sotto dei livelli del 2007. Cfr Banca d'Italia, Bollettino Economico, 2017, n.4; BCE, Bollettino Economico, 2017, n.3.

genere, età, cittadinanza, struttura settoriale, tipologie contrattuali, orari e qualificazione professionale.

Il dato più eclatante è il formarsi e consolidarsi di un drammatico dualismo generazionale. La flessione complessiva di 811 mila occupati nella crisi (2008-2014), sottende una contrazione di 1 milione 927 mila giovani under 35 (-27,7%, parzialmente compensata da un aumento di 1 milione 115 mila nelle classi da 35 in su, +6,9%). Il biennio 2015-2016 di ripresa occupazionale non ha sostanzialmente inciso su questo quadro: nella media del 2016 a livello nazionale si registrano ancora oltre 1 milione e 900 mila giovani occupati in meno rispetto al 2008.

L'estromissione dei giovani dal lavoro è diffusa a livello territoriale: la flessione dell'occupazione giovanile risulta un po' più accentuata nel Mezzogiorno mentre l'incremento per le classi da 35 anni in su è sensibilmente più accentuato nel Centro-Nord.

Su tale evoluzione, in contrasto con la vulgata, incidono solo parzialmente le dinamiche demografiche divergenti, in calo per i giovani ed in crescita per gli adulti, in particolare tra le forze di lavoro. Certo, l'incremento dell'occupazione adulta è dovuto allo spostamento in avanti dell'età pensionabile, ma il crollo dei giovani prescinde dalla dinamica demografica: infatti, a livello nazionale, il tasso di occupazione dei giovani under 35 (Tab. 2.4) flette di oltre 10 punti, passando dal 50,3% del 2008 al 39,9% del 2016, mentre quello delle classi da 35 in su sale di 2,4 punti percentuali. Al Sud, il tasso di occupazione 15-34 anni ancora nel 2016 è fermo al 28%, un dato senza paragoni in Europa.

Un'altra frattura profonda che ha interessato il mondo del lavoro è quella settoriale. Da una parte il ciclone della crisi si è abbattuto sull'industria che, tra il 2008 ed il 2016 ha perso poco meno di un milione di posti di lavoro (-13,6%, -21,6% nel Mezzogiorno), dall'altra è cresciuto un terziario in parte poco produttivo e di bassa qualità, che ha assorbito parzialmente quella manodopera e che continua tuttora a creare nuovi posti, anche se di più bassa qualità.

Con riguardo alla posizione professionale, rispetto ai livelli pre crisi, a livello nazionale, il deciso calo dei dipendenti a "tempo indeterminato" del periodo di crisi è stato quasi interamente recuperato nel biennio di ripresa (-0,3% nel 2008-2016), grazie alle misure di decontribuzione; mentre la componente a termine, che aveva sostanzialmente tenuto negli anni di crisi, è cresciuta significativamente negli ultimi due anni (+6,1% rispetto al 2008), segno, come già si rilevava nel Rapporto dell'anno scorso, che gli incentivi non hanno sostanzialmente modificato il comportamento di fondo delle imprese, che continuano a preferirla come prima forma di assunzione. Va, tuttavia, rilevato che l'annuncio, con diversi mesi di anticipo, di nuovi strumenti di politica fiscale e contributiva volti a favorire i più giovani potrebbe aver indotto le imprese a rinviare alcune assunzioni ai primi mesi del 2018 o ad effettuare assunzioni a termine per trasformarle successivamente.

Questi andamenti risultano alquanto differenziati a livello territoriale. Nel Mezzogiorno i dipendenti a tempo indeterminato hanno subito un forte calo nella crisi (-352 mila, -9%), recuperando solo parzialmente nell'ultimo biennio, e infatti il divario con il 2008 resta di 224 mila (-5,7%). Nel Centro-Nord il modesto calo tra il 2008 ed il 2014 è più che compensato nei due anni successivi.

Ma la riflessione più preoccupante, nel medio periodo, discende dalla dinamica dell'occupazione per regime d'orario (Tab. 2.5), che evidenzia un recupero solo parziale della domanda di lavoro. A livello nazionale, gli occupati a *tempo pieno* flettono

decisamente nel periodo 2008-2014 (circa 1 milione e 600 mila in meno, -8,1%) recuperando solo parzialmente negli ultimi due anni (+293mila pari al +1,6%), mentre gli occupati a *tempo parziale* "esplodono" nella crisi (quasi 800 mila in più tra il 2008 ed il 2014, +23,7%) e continuano ad aumentare più marcatamente nella ripresa (+185 mila, +4,4%). L'incidenza del *part time* è passata, per i dipendenti, tra il 2008 e il 2016 dal 15% al 20%, e per gli occupati totali dal 14,3% al 18,8%.

L'aumento del *part time* non deriva dalla libera scelta individuale degli occupati di conciliazione dei tempi di vita, né tanto meno da una strategia di politica del lavoro orientata alla redistribuzione dell'orario. Esso è interamente ascrivibile al *part time "involontario"*, cioè all'accettazione di contratti a tempo parziale in carenza di posti lavoro a tempo pieno, che ha consentito ad una quota sempre maggiore di occupati di mantenere nella crisi e/o di trovare nella ripresa un'occupazione. A livello nazionale, nel 2016 i *part time* involontari sono più che raddoppiati rispetto al 2008 (+1 milione 348 mila unità, pari al +101,5%).

Andamenti sostanzialmente simili si rilevano a livello territoriale. Nel periodo 2008-2016, il Mezzogiorno si caratterizza per una contrazione più sensibile del tempo pieno (-12% a fronte del -4,4% del Centro-Nord). L'incidenza del *part time* è passata, nel Mezzogiorno, tra il 2008 e il 2016 dal 12,6% al 18,2%, raggiungendo i livelli del Centro-Nord (passato dal 15% al 19%).

La riduzione dell'orario di lavoro, deprimendo i redditi complessivi, ha contribuito alla crescita dell'incidenza dei dipendenti a bassa retribuzione⁷; tale dinamica è stata più marcata nelle piccole imprese, nei settori caratterizzati da una minore produttività e tra i lavoratori impiegati in professioni meno qualificate. In generale, ha contribuito anche la riduzione del *gender gap*: l'aumento soprattutto nella crisi della quota di occupazione femminile che, come noto, subisce un differenziale salariale negativo.

2.3. *L'aumento del lavoro a bassa retribuzione e la persistenza della povertà assoluta*

La lunga fase recessiva ha inciso pesantemente sulle condizioni economiche e finanziarie delle famiglie italiane, specialmente quelle più numerose. La ripresa economica, d'altro canto, non sembra aver inciso sui livelli di povertà che non aumentano ma tendono a restare sui livelli raggiunti al culmine della crisi. Da valori di poco superiori a 1,5 milioni nella prima metà degli anni Duemila i poveri sono ormai stabilmente intorno ai 4,5 milioni, di cui oltre 2 milioni nel solo Mezzogiorno.

A spiegare la persistenza della povertà su livelli elevati è il fatto che la ripresa dell'occupazione non ha inciso sulla profonda "ristrutturazione al ribasso" del mercato del lavoro nella crisi, con un certo *downgrading* delle occupazioni, l'esplosione del lavoro *part time involontario* e la moderata espansione delle retribuzioni. Questa evoluzione sembra sottendere il persistere di ancora ampi margini di sottoutilizzo del

⁷ Cfr. Banca d'Italia, *Relazione Annuale sul 2016* e D'Amuri F., *I lavoratori a bassa retribuzione in Italia: evidenze descrittive e indicazioni di policy*, in Dell'Aringa C., Lucifora C., Treu T. (a cura di), *Salari, produttività, disuguaglianze. Verso un nuovo modello contrattuale?*, AREL, il Mulino, 2017.

fattore lavoro che non vengono colti dalle misure ufficiali della disoccupazione generalmente in calo⁸.

L'aumento dell'occupazione e dei redditi reali da lavoro con la ripresa 2015-2016 si accompagna nel biennio alla persistenza delle persone in condizioni di povertà assoluta sia nel Mezzogiorno sia ed in maggior misura nel Centro-Nord (Fig. 2.3). È pur vero che l'incidenza della povertà si riduce nel 2016 nel Mezzogiorno (mentre cresce nel Centro-Nord⁹), ma troppo lievemente rispetto all'aumento dell'occupazione: tradizionalmente l'area presenta una più stretta correlazione tra andamento dell'occupazione e dei redditi da lavoro e spesa per consumi. Ancora nel 2016, infatti, circa 10 meridionali su cento risultano in condizione di povertà assoluta contro poco più di 6 nel Centro-Nord: erano rispettivamente pari a 5 e 2,4 solo dieci anni prima¹⁰.

Il fattore determinante delle tendenze in atto è l'incremento dei *lavoratori a bassa retribuzione*, che ha caratterizzato l'ultimo decennio. Dopo un andamento sostanzialmente stabile nella prima metà degli anni Duemila, la quota dei lavoratori a bassa retribuzione, è rapidamente salita nel corso della fase recessiva dal 30% a circa il 35%. L'impatto della crisi sulla dinamica salariale ha riguardato più che i livelli salariali il monte salari complessivo, attraverso la riduzione delle ore lavorate ed il diffondersi di rapporti contrattuali flessibili: come emerge dai dati INPS sulle retribuzioni del settore privato la flessione riguarda i redditi annuali mentre i redditi settimanali registrano un sia pur moderato aumento.

Indicazioni parzialmente simili si ricavano dai dati ISTAT sulle retribuzioni contrattuali e sulle retribuzioni di fatto (Fig. 2.4). La dinamica dei salari si mantiene elevata fino al 2010 (risentendo con un certo ritardo del rallentamento produttivo), per poi flettere decisamente a partire dal 2011: le retribuzioni fissate dalla contrattazione nazionale fanno registrare variazioni costantemente inferiori al 2% e in continua diminuzione, dall'1,7% del 2011 allo 0,6% del 2016 e del 2017, come sembra dall'andamento dei primi nove mesi, che rappresenta il minimo storico della serie. Il tasso medio annuo di crescita scende dal 2,9% del triennio 2007-2010 all'1,3% del sessennio 2010-2016.

I risultati, pur modesti, ottenuti dalla contrattazione in termini di reddito, sono stati parzialmente erosi dalla dinamica occupazionale. L'andamento complessivo sottende peraltro rilevanti differenze territoriali che riflettono il diverso apporto della contrattazione aziendale e dell'effetto di ricomposizione dell'occupazione e degli orari: le retribuzioni reali, calcolate con il deflatore dei consumi delle famiglie, aumentano rispetto al 2008 del 2,5% nel Centro-Nord mentre diminuiscono del -4,5% nel

⁸ In molte economie avanzate, a cominciare dall'Europa la crescita dei salari nominali resta marcatamente sotto i livelli precedenti la grande recessione del 2008-2009, ciò frena sia l'inflazione sia la ripresa, a causa dell'evidente debolezza dei consumi. Tra i fattori di tale evoluzione il Fondo Monetario Internazionale individua il diffondersi del *part time* involontario come opportunità per non uscire dal mercato del lavoro. Cfr. IMF, *World Economic Outlook*, oct. 2017, 2.

⁹ L'aumento è concentrato nelle regioni centrali e sembra riflettere in buona parte i danni connessi al terremoto.

¹⁰ Il divario territoriale Nord-Sud si combina e si somma ad altri divari, come quello centro-periferie. L'incidenza della povertà assoluta nel Mezzogiorno nel 2016 aumenta nelle periferie delle aree metropolitane e nei comuni con più di 50 mila abitanti (da 8,8% nel 2015 a 11,1% nel 2016) e diminuisce sensibilmente, invece, nei comuni centro delle aree metropolitane e in misura più contenuta nei comuni con meno di 50 mila abitanti (da 8,4% nel 2015 a 5,4% nel 2016 e da 8,8% a 7,8% rispettivamente). Questa tendenza si può rilevare anche nelle Aree metropolitane del Nord che nell'anno precedente avevano invece sperimentato un forte aumento della povertà. Nel Centro la povertà incide in modo crescente sulla popolazione residente sia nelle Aree metropolitane che nei comuni di minore dimensione.

Mezzogiorno. Nell'area, insomma, la crisi non solo ha avuto un maggior impatto in termini di perdita occupazionale ma anche in termini di retribuzioni di fatto pro capite, evidenziando le maggiori difficoltà delle imprese meridionali in un contesto di crescenti tensioni competitive.

3. DEMOGRAFIA, ISTITUZIONI, SOCIETÀ: UN "NUOVO" DUALISMO

3.1. *Il nuovo dualismo demografico e il depauperamento del capitale umano*

All'indomani di una delle crisi economiche e sociali più profonde e gravi dell'era moderna, il Mezzogiorno si appresta ad affrontare un periodo di ricostruzione del tessuto economico e di riavvio di un processo di sviluppo in condizioni decisamente più svantaggiate di quelle dell'immediato Dopoguerra. Allora, infatti, le necessità della ricostruzione e dello sviluppo erano garantite da una popolazione costituita prevalentemente da giovani e da un sistema di sicurezza sociale il cui equilibrio era garantito da una quota di persone in età avanzata assai modesta. Il generale entusiasmo di vivere una età d'oro dello sviluppo favoriva il dinamismo demografico compensando l'emorragia delle emigrazioni.

Oggi il quadro è radicalmente cambiato non solo per gli effetti della severa recessione ma anche per l'assenza, a partire dagli ultimi due decenni del '900, di un progetto di sviluppo strutturato e coerente, in grado di restituire fiducia e incentivare un ruolo attivo dei singoli nel migliorare le proprie condizioni di vita. L'esito lo registriamo da anni: nella questione meridionale è emerso *un nuovo dualismo, quello demografico*. Una popolazione in rapido invecchiamento in un'area ancora caratterizzata da un forte deficit di capitale fisso sociale potrebbe innescare un pericoloso circuito di causazione negativa: maggiori oneri sociali, minore competitività del sistema economico, minori redditi e capacità di accumulazione e crescente dipendenza dall'esterno.

Il Sud non è più un'area giovane né tanto meno il serbatoio di nascite del resto del Paese, e va assumendo tutte le caratteristiche demografiche negative di un'area sviluppata e opulenta, senza peraltro esserlo mai stata. Nel corso degli ultimi quindici anni la popolazione meridionale è cresciuta di 265 mila abitanti a fronte dei 3 milioni e 329 mila nel Centro-Nord; al netto degli stranieri, però, la popolazione del Sud è diminuita di 393 mila unità (mentre è cresciuta di 274 mila nel Nord).

Nel 2016 si è avuta un'ulteriore conferma della crisi demografica delle regioni meridionali insorta nei primi anni Duemila e aggravatasi nel corso della Grande recessione. L'anno scorso, infatti, la popolazione meridionale è diminuita di 62 mila unità (Tab. 3.1), come l'anno precedente e fa seguito alla flessione di circa 21 mila unità del 2014 e di 31 mila del 2013; il calo del 2016 è stato determinato da una riduzione della componente italiana di oltre 96 mila unità, cui ha fatto riscontro una crescita degli stranieri di circa 34 mila unità. Nel Centro-Nord, il calo della popolazione complessiva è stato meno intenso, -14 mila unità, di quello dell'anno precedente (-68 mila unità); vi ha contribuito in misura assai modesta la componente italiana (circa -700 unità) e in maggior misura (-13,2 mila unità) quella straniera; alla sostanziale stabilità della popolazione italiana nel Nord ha senza dubbio contribuito l'apporto delle migrazioni dal Sud.

Le nascite non cessano di diminuire. Nel 2016 il numero dei nati nel Mezzogiorno ha toccato un nuovo minimo storico (Fig. 3.1), dopo quello dell'anno

precedente, il valore più basso dall'Unità d'Italia: 166 mila nuovi nati. Il calo delle nascite interessa anche il Centro-Nord dove, per il secondo anno consecutivo, il decremento include anche le nascite da coppie con almeno un genitore straniero, che negli anni Duemila avevano contribuito ad alimentare soprattutto in quest'area, una lieve ripresa della natalità.

Il calo della natalità riflette la diminuzione delle donne in età feconda (15-49 anni) e la minor propensione a fare figli. Le donne nate durante il *baby-boom* degli anni Sessanta sono ormai uscite dall'età riproduttiva e sono subentrate le donne nate negli anni Ottanta e Novanta, le cosiddette *baby-busters*, appartenenti a coorti meno numerose, poiché nate in un periodo in cui il numero dei nati in Italia era già sceso sotto le 600 mila unità.

Gradualmente i valori del Sud sono scesi sotto quelli medi nazionali. In un solo decennio il Mezzogiorno ha perso il primato della fecondità femminile e negli anni Duemila il numero medio di figli per donna ha proseguito nella storica tendenza alla riduzione, mentre nel Centro-Nord si è manifestato un crescente risveglio della maternità (dovuto soprattutto alle straniere): nel 2016 il TFT (Tasso di Fecondità Totale) è pari a 1,29 nel Sud e a 1,38 nel Nord, quando il tasso di sostituzione naturale è 2.

In base alle tendenze in atto, il Centro-Nord sperimenterà, nei prossimi anni, una riduzione della popolazione, in parte compensata dalle immigrazioni dall'estero, da quelle dal Sud e da una ripresa della natalità, mentre il Mezzogiorno resterà terra d'emigrazione con scarse capacità di attrarre immigrati dall'estero e sarà interessato da un progressivo ulteriore calo delle nascite.

Queste tendenze, secondo le previsioni dell'ISTAT, implicherebbero per il Mezzogiorno una perdita di 5,2 milioni di abitanti tra il 2016 e il 2065 (Tab. 3.2), a fronte di un assai più modesto calo (1,8 milioni) nel Centro-Nord con una flessione di sette punti percentuali nella quota di popolazione residente nel Sud (dall'attuale 34,4% al 29,2% del 2065).

Tutte le regioni meridionali saranno interessate da un crollo della natalità, contrastata da una immigrazione dall'estero apprezzabile solo per l'Abruzzo e la Sardegna; al contrario, la Campania e la Puglia sembrerebbero essere interessate da un saldo migratorio continuamente negativo: le immigrazioni dall'estero non sembrerebbero nemmeno in grado di compensare le perdite migratorie interne.

La perdita di popolazione interesserà da qui al 2065 tutte le classi di età più giovani del Mezzogiorno, con una conseguente erosione della base della piramide dell'età, ed un allargamento al vertice con conseguenze del tutto imprevedibili ma che potrebbero portare ad una sostanziale implosione demografica con costi sociali e economici difficilmente sostenibili. Nel Centro-Nord, invece, la base della piramide vede una presenza delle giovani generazioni adeguata a sostenere il ricambio generazionale.

Il depauperamento del capitale umano con le emigrazioni sempre più qualificate. A incidere in misura determinante sul quadro demografico meridionale contribuisce la continua emorragia di risorse umane dal Sud, dovuta a molti fattori ma sicuramente anche all'insufficiente dotazione di capitale produttivo dell'area che si traduce in una carente domanda di lavoro, che non favorisce l'impiego delle giovani generazioni formate nei percorsi di istruzione anche avanzati. Ciò è alla base di un processo di emigrazione dal Sud che non conosce soluzione di continuità. Per avere un

quadro di riferimento, basti pensare che nel ventennio 1955-1974 delle migrazioni di massa sono emigrati dal Sud verso il Nord 4,1 milioni di abitanti a fronte rientri per 2,6 milioni, con una perdita netta di 2,5 milioni. Le cifre attuali, se pure distanti da quelle di allora, sono comunque ragguardevoli, per la "qualità" delle emigrazioni.

Negli ultimi quindici anni (Tab. 3.3), sono emigrati dal Sud 1,7 milioni di persone a fronte di un milione di rientri, con una perdita netta di 716 mila unità: si tratta per lo più (72,4%) di giovani tra i 15 e i 34 anni e di laureati che costituiscono un terzo del totale (198 mila unità).

Una stima della perdita di capitale umano meridionale. Recenti studi condotti per la SVIMEZ¹¹ stanno provando a calcolare stime attendibili della perdita, anche in termini finanziari, del flusso di emigrazione meridionale qualificata a partire dall'inizio degli anni Duemila.

Considerato il saldo migratorio negativo nel periodo, una perdita di circa 200 mila laureati meridionali, e moltiplicata questa cifra per il costo medio a sostenere un percorso di istruzione terziaria, sia secondo la media OCSE (circa 130 mila euro complessivi) sia secondo i dati dell'Agenzia per la Coesione territoriale (CPT) di spesa pubblica pro capite regionalizzata in istruzione (sostenuti fino al 25esimo anno d'età), la cifra (ricapitalizzata nel periodo) ammonterebbe a circa 30 miliardi di euro. Una cifra che, addirittura, considerando la spesa pubblica pro capite regionalizzata totale (tranne quella relativa alla spesa previdenziale e alle integrazioni salariali) del laureato fino al 25esimo anno d'età, salirebbe fino a sfiorare i 40 miliardi.

Sono stime al ribasso, perché non considerano il costo degli altri servizi pubblici connessi al percorso formativo, perché non tengono conto di coloro che, pur risultando residenti nel Mezzogiorno, sono "pendolari di lungo raggio" e vivono stabilmente nel Centro-Nord dove lavorano (nel 2016, oltre 50 mila laureati). Non tengono nemmeno conto del fatto che, molto spesso, non solo a differenza della grande emigrazione del passato non esistono flussi finanziari che tornano indietro sotto forma di rimesse, ma spesso sono al contrario le famiglie meridionali che alimentano un flusso di risorse private per aiutare i giovani laureati, spesso precari e sottopagati, a sostenere il costo della vita nelle città centro-settentrionali.

La cifra "minima" di 30 miliardi - quasi 2 punti di PIL nazionale - trasferito nel periodo dal Sud alle regioni del Centro-Nord e in minima parte all'estero, dà la dimensione di un fenomeno che pesa sul Mezzogiorno anche in termini di trasferimento di risorse finanziarie verso le aree più sviluppate, e che andrebbe considerato nelle letterature che, in occasione dei referendum per l'autonomia di Veneto e Lombardia, sta rifiorendo sui trasferimenti finanziari interregionali e il cd. residuo fiscale (v. *supra*, par. 1.6). Senza contare gli effetti indiretti di perdita per il Sud e di guadagno per il Centro-Nord in termini di competitività e di produttività del trasferimento di forza lavoro qualificata.

Infine, questa stima non considera i giovani diplomati che vanno a studiare in un'Università del Centro-Nord e che sembrano destinati a rimanerci (essenzialmente per ragioni legate al *placement*), avendo usufruito fino alla scuola media superiore dei costi dell'educazione nel Mezzogiorno. Nell'anno accademico 2016-2017, gli Atenei meridionali, perdono rispetto alla loro platea potenziale circa un quarto degli studenti: su circa 108 mila immatricolati meridionali, quasi 26 mila scelgono un Ateneo del Centro-Nord. È una dinamica sempre crescente - legata anche ai deficit nella garanzia

¹¹ G. Vecchione, *Brain drain o brain gain? Un tentativo di misurazione per il Mezzogiorno*, in "Rivista economica per il Mezzogiorno", in corso di pubblicazione.

del diritto allo studio nel Mezzogiorno (al Sud ha una borsa di studio appena la metà degli idonei, al Nord la quasi totalità) e alle politiche universitarie del decennio (nell'ultimo anno, e con l'ultimo decreto Mezzogiorno, si registra una positiva inversione di tendenza) - che, combinata alla riduzione del tasso di passaggio all'Università (Fig. 3.2), indica una prospettiva preoccupante di perdita "strutturale" di capitale umano nel Mezzogiorno.

3.2. Il «divario amministrativo»: svantaggi strutturali del Sud e qualche positiva evoluzione

Per assicurare al Mezzogiorno, non solo la tutela dei diritti sociali e di cittadinanza, ma anche quei guadagni di competitività necessari a riavviare il sistema economico su di uno stabile e robusto sentiero di sviluppo, è necessaria una Pubblica Amministrazione efficiente, efficace e trasparente.

Lo sforzo di riformare la P.A. e di inserire nella cultura amministrativa i principi di efficacia e di efficienza dura almeno da un quarto di secolo nel corso del quale si sono succeduti 18 Governi, 8 legislature e 15 Ministri della Funzione Pubblica che hanno prodotto oltre 15 interventi legislativi. La SVIMEZ ha salutato molto positivamente l'ultima legge delega di riforma della Pubblica Amministrazione, ritenendo che i vantaggi che il sistema economico nazionale potrebbe trarre dal compimento del processo di riforma in atto sono notevoli, in particolare nel Mezzogiorno, un'area che risulta penalizzata nel godimento di alcuni diritti di cittadinanza e nell'offerta di servizi pubblici, in campi quali l'istruzione, la salute, la sicurezza, i trasporti e i servizi locali, con ricadute rilevanti sulle condizioni di vita dei cittadini e sull'ordinato svolgimento delle attività economiche.

Il Rapporto offre anche quest'anno un'istantanea della P.A. del Mezzogiorno, che presenta forti divari in una pluralità di servizi essenziali a regolamentazione nazionale e locale ma anche elementi di evoluzione positiva (in particolare nel campo della giustizia e dei nuovi servizi digitali) che vanno sottolineati. Per la SVIMEZ, solo colmando il "divario amministrativo" che ancora persiste tra il Sud e il resto del Paese, la nostra Amministrazione Pubblica potrà offrire le precondizioni necessarie al riavvio dello sviluppo.

Il quadro che emerge dalla nostra analisi, molto sinteticamente, è di un forte ridimensionamento della P.A. nel Mezzogiorno, in termini di risorse umane e finanziarie, con il consolidamento di forti divari tra le macroaree.

I risultati del recente Censimento permanente delle Istituzioni Pubbliche dell'ISTAT per il 2015 confermano che nel Mezzogiorno è proseguito il processo di ridimensionamento dell'Amministrazione Pubblica (Tab. 3.4), che perde tra il 2011 e il 2015 circa 11 mila unità (-2.1%, dopo il -6,1% nel decennio 2001-2011), interessando la quasi totalità delle Istituzioni (se si guarda ai dipendenti in senso stretto, la riduzione è ancora maggiore: -21.500 dipendenti pubblici). Mentre nel Centro-Nord (escludendo gli organi costituzionali e le Amministrazioni centrali dello Stato, notoriamente concentrati a Roma), negli ultimi cinque anni sembra essersi invertita la tendenza che tra il 2001 ed il 2011 aveva portato a un forte calo degli addetti

Il risultato di questo processo ribalta il luogo comune di un Sud affollato di dipendenti pubblici. Anche escludendo gli organi costituzionali e le Amministrazioni centrali dello Stato, nel Centro-Nord si rileva una maggior densità (Tab. 3.5) rispetto alla popolazione residente di risorse umane rispetto al Mezzogiorno (29,1 dipendenti

effettivi ogni 1.000 abitanti a fronte di 24,6 nel Sud): in quest'ultima area la diminuzione della densità risulta peraltro più marcata che nel resto del Paese.

Minori risorse umane e minori risorse finanziarie. L'analisi dei dati di spesa nei vari settori della P.A. mostra, a dispetto di tanti luoghi comuni, l'esistenza di ampi divari territoriali, con un generale svantaggio del Mezzogiorno cui fa seguito una inevitabile compressione della qualità dei servizi offerti, che nel Sud risente tuttavia anche dei condizionamenti ambientali e "interni". Nel Mezzogiorno la dotazione di risorse finanziarie (Tab. 3.6), espressa in termini di spesa corrente pro capite, è più bassa che nel resto del Paese e negli anni della crisi ha mostrato un'evoluzione decisamente meno favorevole. Il divario al 2015 è di circa 29 punti percentuali rispetto al Centro-Nord (in valore assoluto circa 3.700 euro a persona). La distanza risulta molto marcata nella funzione di spesa relativa agli interventi nell'ambito della Formazione, Cultura e R&S, con una quota pro capite che non arriva al 64% di quella del Centro-Nord. Il massimo della distanza dal resto del Paese si registra per la spesa pro capite meridionale nel lavoro e nella previdenza, in parte ovviamente dovuta agli squilibri preesistenti nel mercato del lavoro. Questi importanti strumenti della politica di *welfare* non riescono a supportare adeguatamente la fragile condizione socio-economica delle famiglie e dei lavoratori più deboli. Anche al netto della spesa previdenziale, infatti, in questi settori essenziali dell'azione pubblica, il divario della spesa pro capite nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese è di oltre 20 punti percentuali (77,2% del Centro-Nord). Questi dati sfatano ulteriormente il luogo comune su un Sud inondato di risorse pubbliche, e vanno analizzati alla luce della quantità e della qualità dei servizi offerti a cittadini e imprese. La qualità dei servizi pubblici nel Mezzogiorno ci consegna un quadro di luci e ombre, con diversificazioni regionali importanti: con un'evoluzione positiva come detto in alcuni campi (a partire dall'ICT), e con il persistente grave divario nei servizi sociali che risultano ancora, per qualità e quantità, decisamente inferiori a quelli del resto del Paese e dell'Europa (si pensi agli asili nido).

L'indice sintetico di *performance* della P.A. utilizzato dalla SVIMEZ (Fig. 3.3) mostra un generale «divario amministrativo» a svantaggio delle regioni meridionali e un minore dinamismo rispetto alle altre regioni italiane (con l'eccezione della Campania e della Basilicata), dovuto certamente anche alla riduzione della spesa pubblica nell'area.

Le regioni del Nord-Est mostrano di garantire una qualità dei servizi più elevata, ma anche di accrescere più che altrove il livello delle prestazioni rese. Nel Nord-Ovest si distingue in positivo la Lombardia, che risulta la regione con la migliore performance complessiva del Paese con un livello intorno all'unità, ed in negativo la Liguria, con valori dell'indice intermedi e moderato miglioramento nel periodo. Nel Centro, la Toscana ha il livello più elevato, mentre l'Umbria si distingue per il più sensibile miglioramento rispetto al 2007. Tra le regioni del Mezzogiorno spiccano la Sardegna e soprattutto l'Abruzzo, con performance anche migliori rispetto alle regioni centrali (indice intorno 0,7), mentre le altre occupano la parte inferiore del grafico, segno di un assai più modesta qualità dei servizi erogati che, però, in alcune regioni si accompagna ad un significativo miglioramento (Basilicata e Campania). La qualità risulta relativamente più modesta in Puglia e Molise che non segnalano, peraltro, miglioramenti apprezzabili nel periodo considerato.

Per colmare i divari in termini di risorse umane e finanziarie della P.A. al Sud, con un'attenta ricognizione dei fabbisogni, orientata al soddisfacimento dei diritti dei cittadini, occorre portare nuove competenze di una nuova generazione di giovani qualificati nei ranghi della P.A., specie nel Mezzogiorno: sulle loro gambe deve

camminare il processo di riforma, a cui certo non bastano anche le migliori intenzioni sancite nei testi normativi. Recuperare efficienza, efficacia e trasparenza, migliorare la capacità di progettare e realizzare investimenti strategici, è essenziale per un rilancio del Mezzogiorno e del Paese, che non può che passare attraverso un rinnovato e attivo ruolo della leva pubblica nella promozione dello sviluppo e del benessere.

3.3. Disuguaglianze dei redditi e ruolo (debole e tardivo) dell'azione redistributiva pubblica

Gli sviluppi nel periodo più recente suggeriscono un certo deterioramento della capacità del *welfare* nel controbilanciare le crescenti disuguaglianze indotte dal mercato. Mentre in altri paesi europei l'intensificarsi dell'azione redistributiva ha consentito di contrastare il tendenziale aumento delle disuguaglianze o addirittura di invertirlo¹², in Italia il ruolo redistributivo dell'azione pubblica appare debole e tardivo. La persistenza della povertà determinatasi sembra in larga parte dipendere dalla sostanziale continuità dei provvedimenti orientati al consolidamento dei conti pubblici. I dati relativi ai paesi dell'Unione europea confermano che la povertà è aumentata in misura significativa solo nei paesi maggiormente coinvolti nella crisi del debito.

Nel periodo più recente, il reddito disponibile delle famiglie evidenzia un profilo moderatamente calante in termini nominali che sottende flessioni più consistenti in termini reali. Tra il 2008 ed il 2015 il reddito disponibile flette, in termini nominali dell'1,6% nel Mezzogiorno e del 4,1% nel Centro-Nord, ed in termini reali (misurato con il deflatore dei consumi delle famiglie) del 9,9% e dell'11,1%, rispettivamente nelle due circoscrizioni (Tab. 3.7). Solo nel periodo più recente il reddito disponibile delle famiglie riprende a crescere, per effetto dell'aumento dell'occupazione, ma molto moderatamente (nel 2015 +0,8% e nel 2016 +1,6%, in termini nominali).

L'evoluzione negativa determinata dall'azione del mercato, e quindi la dinamica dei redditi primari, è stata in parte corretta dall'azione redistributiva pubblica. In Italia, la capacità redistributiva dell'intervento pubblico è aumentata con ritardo ed in misura non sufficiente a evitare l'aumento (sia pur moderato) delle disuguaglianze: l'indice di Gini è passato da un valore di 31,2 del 2008 a 32,4 nel 2015. Il valore pro capite della distribuzione secondaria, negli anni della crisi, si è quasi raddoppiato. Nel Mezzogiorno il peso della distribuzione secondaria è più elevato (14,3% a fronte del 3,9% del Centro-Nord nel 2015), ma l'incremento è stato più sensibile nel Centro-Nord, dove partendo da valori molto bassi si è più che triplicato.

L'azione pubblica ha avuto un effetto positivo nel 2014, compensando con i c.d. "80 euro" la flessione del reddito primario, successivamente è stata sostanzialmente "neutra": nel 2016, reddito disponibile e reddito primario sono aumentati entrambi dell'1,6%.

L'eredità della lunga crisi è la forte erosione della capacità delle famiglie del ceto medio, riunendo le risorse, di calmierare le disuguaglianze di reddito prodotte dal mercato. Dall'indagine sui bilanci delle famiglie condotta dalla Banca d'Italia emerge che a livello nazionale, poco più di un quinto delle famiglie (circa 5,4 milioni) ha dichiarato di aver ricevuto il bonus, percependo in media 86 euro mensili per il periodo da giugno a dicembre (Tab. 3.8). La quota di famiglie che ne hanno beneficiato è più

¹² È quest'ultimo il caso della Finlandia, dell'Olanda, della Francia. Eclatante è il caso del Portogallo dove ad un particolarmente forte aumento della disuguaglianza connesso al mercato ha corrisposto un deciso aumento dell'azione redistributiva che ha condotto ad un'attenuazione della disuguaglianza.

alta al Centro-Nord, poco meno di un quarto percependo in media 87 euro mensili a fronte del 18% circa delle famiglie del Mezzogiorno, che hanno percepito in media 83 euro mensili. Le famiglie che lo hanno percepito hanno dichiarato di averne speso in media il 90 per cento. Circa l'89% delle famiglie meridionali ne ha speso il 100% contro l'84% di quelle del Centro-Nord¹³. Oltre il 18% delle famiglie meridionali ha scelto di utilizzarlo per rimborsare dei debiti, mentre solo il 3,7% delle famiglie del Centro-Nord li ha utilizzati per questo scopo.

Dalla stessa indagine emerge che il complessivo deterioramento del quadro economico registrato dal 2008 è percepito sensibilmente dalle famiglie (Tab. 3.9). Circa i due terzi delle famiglie meridionali dichiarano nel 2014 un reddito medio inferiore a quello desiderato (quasi 25.000 euro nel Mezzogiorno e 28.000 euro nel Centro-Nord): tale percentuale è decisamente cresciuta dopo la crisi, a dimostrazione del fatto che i redditi desiderati sono cresciuti in linea con il costo della vita, mentre quelli effettivi sono diminuiti. Anche le famiglie del Centro-Nord lamentano per il 40% questo malessere. L'incremento medio che i redditi dovrebbero avere per soddisfare tali esigenze si aggira intorno ai 7.000 euro annui. Le famiglie che non ritengono di soddisfare adeguatamente i propri bisogni sono aumentate nel Mezzogiorno del 13% ed il maggiore reddito necessario per raggiungere il livello desiderato del 14% (contro l'1% del Centro-Nord).

Questo indicatore disegna un quadro angoscioso che caratterizza in misura decisamente superiore le famiglie meridionali: nel Centro-Nord la quota delle famiglie che si dichiarano soddisfatte delle proprie condizioni economiche resta stabile nella crisi, intorno al 58%, mentre al Sud, la quota di famiglie meridionali che nel 2014 ha denunciato di arrivare a fine mese con difficoltà economiche sale a oltre l'80%. Di queste, il 33% dichiara "con molte difficoltà", tre volte più che al Centro-Nord, una percentuale aumentata di 10 punti dal 2008 al 2014.

L'emigrazione sembra essere l'unico canale di miglioramento delle condizioni economiche delle famiglie. I risultati dell'indagine di Banca d'Italia confermano che sono fattori oggettivi dell'area territoriale a determinare le situazioni di maggior criticità e non fattori soggettivi. Mettendo a confronto i redditi e le condizioni economiche delle famiglie emigrate nel Centro-Nord con quelle che restano nel Mezzogiorno, risulta molto evidente la migliore *performance* economica delle famiglie emigrate. Non si spiegherebbe, del resto, perché il flusso in tutti questi anni sia stato pressoché unidirezionale, dal Sud al Nord, tanto che oggi circa il 10% delle famiglie residenti nel Centro-Nord ha un capofamiglia nato nel Mezzogiorno, mentre appena l'1% del campione meridionale ha un capofamiglia settentrionale.

Il reddito equivalente di una famiglia emigrata nel 2008 era superiore di 7.000 euro a quello medio di una famiglia residente nel Mezzogiorno e inferiore di 1.000 a quello medio del Centro-Nord. La distanza nel 2014 tra i rimasti e gli emigrati è rimasta stabile, ma la contrazione dei redditi nel Centro-Nord ha ridotto la forbice dei 1.000 euro, portando il reddito equivalente degli emigrati meridionali in linea con quello medio del territorio (Fig. 3.4). Queste migliori *performance* scontano la "qualità"

¹³ Analisi quantitative basate sull'andamento effettivo dei consumi rilevato nell'IBF segnalano un impatto complessivo sulla spesa compreso tra il 50 e il 60 per cento dell'ammontare del bonus. Cfr. i lavori della Conferenza *The Bank of Italy's Analysis of Household Finances. Fifty Years of The Survey on Household Income and Wealth and the Financial Accounts*, Banca d'Italia, 3-4 dicembre 2015.

dell'emigrazione meridionale che è sempre più elevata: la popolazione emigrata nel Centro-Nord ha una percentuale di laureati doppia rispetto a quella rimasta nel Mezzogiorno.

La quota di famiglie nate e rimaste nel Mezzogiorno che lamentano cattive condizioni economiche è doppia rispetto ai loro conterranei emigrati nel Centro-Nord. Circa il 40% di questi ultimi dichiara di arrivare a fine mese facilmente o quasi, mentre il 60% circa dei meridionali rimasti nella loro terra lamenta serie difficoltà economiche.

Il rischio di povertà, disuguaglianza e Reddito di inclusione. Anche i dati ISTAT sulla povertà relativa continuano a segnalare che la disparità fra Mezzogiorno e Centro-Nord costituisce una determinante strutturale della disuguaglianza italiana complessiva. Nel 2015, in Italia è a rischio di povertà il 19,0% dei residenti, un risultato sostanzialmente in linea con quello dell'anno precedente, e riflette la stabilità nelle regioni centro-settentrionali a fronte di un lieve peggioramento nel Sud. Nelle regioni meridionali il rischio di povertà (Fig. 3.5) risulta triplo rispetto a quello del resto del Paese e riflette la condizione primaria di insufficiente domanda di lavoro e una più modesta capacità competitiva del sistema economico. Infatti tra le regioni meridionali sono a rischio di povertà le regioni con un più basso livello di prodotto pro capite, è il caso della Sicilia (39,9%), della Campania (39,1%) e della Calabria (33,5%). Un livello particolarmente elevato è rilevabile anche in Puglia (31,6% in forte accelerazione dal 24% dell'anno precedente).

Come visto, esiste una stretta correlazione tra dualismo territoriale dell'economia italiana e distribuzione diseguale del reddito. La distribuzione dei redditi è strutturalmente diversa nelle due ripartizioni del Paese. Una misura di tale fenomeno è possibile ottenerla ordinando le famiglie italiane dalla più povera alla più ricca, e dividendo gli individui in cinque gruppi di uguale numerosità e reddito crescente (Fig. 3.6). Ne risulta che i residenti del Mezzogiorno si concentrano nei primi gruppi più poveri.

Oltre un terzo (36%) dei residenti nel Mezzogiorno si concentra nel primo gruppo e quasi due terzi nei primi due. Per converso, oltre un quarto dei residenti del Centro-Nord (26,4%) appartiene alla classe più alta e oltre la metà alle due più ricche (a fronte di appena il 19,5% del Sud). Tutte le regioni meridionali presentano una maggiore concentrazione di residenti nei quintili più poveri, con valori più equilibrati solo in Abruzzo e Sardegna.

La natura, la gravità e la persistenza della povertà nelle regioni meridionali inducono a ritenere che solo un consistente e permanente aumento di capitale produttivo sia la risposta necessaria da dare per il superamento della condizione di ritardo economico in cui versa ancora il Mezzogiorno e per assicurare ai residenti un accettabile livello di risorse economiche e di prestazioni sociali.

Misure di contrasto permanente alla povertà, che abbiano una spiccata natura congiunturale anticiclica, sono altrettanto necessarie. L'introduzione del *Reddito di inclusione* (ReI) avvia un processo che può portare in pochi anni l'Italia ad avere una forma universalistica di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, al pari di tutte le altre democrazie economiche dell'Europa. Tuttavia, in sede di prima applicazione, l'impegno finanziario appare ancora largamente insufficiente e rischia di non produrre effetti rilevanti sulla dinamica della povertà. Del ReI beneficerà soltanto il 38% circa degli individui in povertà assoluta per importi che sono generalmente compresi fra il 30 e il 40% della soglia di povertà assoluta per molte tipologie familiari. Per questo

motivo, il ReI ha suscitato perplessità in alcune organizzazioni impegnate sul fronte della lotta alla povertà e in alcuni studiosi che l'hanno definito una "riforma incompiuta".

Come SVIMEZ riteniamo essenziale definire da subito un percorso di incremento delle risorse che consenta, in tempi brevi, l'estensione del ReI alla totalità delle famiglie, con una soglia di intervento non troppo diversa da quella di povertà assoluta. Il costo potrebbe essere bilanciato dai benefici derivanti da maggiore equità e crescita, considerando gli effetti positivi sulla domanda aggregata del sostegno ai redditi più bassi. Inoltre, il potenziale effetto di lungo periodo delle misure di reinserimento sull'offerta e sulla domanda di lavoro, se efficaci, possono ridurre il numero dei poveri e lo stesso costo totale del ReI negli anni successivi.

La questione del finanziamento potrebbe essere affrontata subito, pur nel rispetto dei vincoli di bilancio, attraverso una riconsiderazione delle scelte redistributive: ad esempio, una spesa equivalente ai mancati incassi per misure generalizzate di riduzione dell'imposizione fiscale (come quelle sugli immobili) in una misura contro la povertà avrebbe un impatto sui consumi senza dubbio superiore.

4. L'INDUSTRIA TRA RIPARTENZA E LIMITI STRUTTURALI. UNA NUOVA POLITICA INDUSTRIALE PER IL SUD

4.1. *Il consolidamento della ripresa guidato dall'industria*

Nel 2016, com'è oramai noto, il PIL è aumentato nel Mezzogiorno dell'1%, facendo seguito alla crescita dell'1,1% del 2015. In entrambi gli anni, l'incremento è stato superiore a quello rilevato nel resto del Paese; di 0,4 punti nel 2015 e di 0,2 punti nel 2016. Questo risultato ha trovato sostegno nell'evoluzione del comparto manifatturiero, che racchiude le attività *core* industriali, risultata anch'essa più dinamica nel Sud (+7,2% nell'intero biennio, a fronte del 3,0% del Centro-Nord, v. Tab. 4.1).

In considerazione del ruolo che l'industria manifatturiera svolge nei processi di innovazione, e per la sua capacità di generare indotto nelle economie locali, la connotazione "industriale" del consolidamento della ripresa osservabile nei dati macroeconomici del biennio 2015-2016 rappresenta un positivo tratto di discontinuità rispetto agli anni della "lunga crisi" (2008-2014). In quest'ultimo periodo, infatti, il valore aggiunto manifatturiero meridionale è calato di oltre un quarto (-28,3%) – un arretramento di entità quasi triplo rispetto a quello registrata nel resto del Paese (-10%) – comportando un calo drastico del peso del settore manifatturiero sul totale del prodotto del Mezzogiorno (passato dal 10,8% del 2008 all'8,4% del 2014). Anche nel confronto con i principali paesi della UE a 28, la perdita di prodotto accusata dall'industria meridionale, durante la crisi, è risultata quella di entità maggiore.

Sotto il profilo congiunturale, il risultato conseguito dall'industria manifatturiera meridionale è in parte dovuto al processo di "scrematura" operato dalla crisi, che lascia sul campo solo quelle più efficienti, in grado di sopravvivere grazie a fatturati più corposi, redditività più elevata e maggiore patrimonializzazione. Nello specifico, l'analisi dei bilanci delle PMI meridionali così come si desume dal Rapporto Confindustria e Cerved evidenzia anche al Sud un effetto selettivo di un certo rilievo, sebbene non siano stati raggiunti i livelli di affidabilità riscontrabili nel resto del Paese. Si è ridotta, nel Sud, la presenza delle imprese più rischiose: il loro peso relativo è

calato dal 27,5% al 20,4% tra il 2007 e il 2014. Sono aumentate, viceversa, le PMI con un bilancio solvibile: dal 31,4% del 2007 al 40,4% del 2014 (ma inferiore al 46,9% medio nazionale).

Il medesimo *report* individua nell'andamento favorevole della natalità delle PMI un elemento di conferma della crescita della fiducia nelle prospettive dell'economia meridionale. In particolare, viene messo in evidenza l'incremento di 18.000 «vere» – ovvero, non riconducibili a precedenti aziende – nuove imprese di capitali che hanno visto la luce nel primo semestre del 2016 (+5,8% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente). D'altra parte, va tenuto ben presente che l'elevata natalità d'impresa è un dato storicamente consolidato nell'economia meridionale, insieme all'altrettanta strutturale fragilità delle nuove iniziative imprenditoriali di piccola dimensione che, in presenza di un fattore «territorio» relativamente avverso, sono destinate ad essere esposte ad un rischio di mortalità strutturalmente più elevato rispetto alle imprese localizzate altrove.

Quest'ultimo dato permette qualche considerazione di natura maggiormente “strutturale” che pone in luce, accanto ai positivi andamenti evidenziati, alcuni limiti che interessano l'industria del Sud. Il tratto di maggiore criticità emerge dall'approfondimento della demografia e delle recenti *performance* di bilancio conseguite delle medie imprese industriali meridionali, il segmento di struttura produttiva che costituisce la spina dorsale dell'apparato produttivo nazionale. Dai dati forniti dal Rapporto della Fondazione La Malfa (2016) risulta che le imprese manifatturiere di media dimensione si sono ridotte dal 2008 al 2014 del 23% in Italia (da 4.102 a 3.334), e di ben il 37% nel Mezzogiorno (da 360 a 263). Il dato strutturale persistente è la scarsa localizzazione al Sud di questa tipologia di imprese: nel 2008 le medie imprese industriali meridionali erano solo l'8,8% del totale nazionale; nel 2014, addirittura, il 7,9%. Proprio la limitata presenza di queste imprese *leader* nel Mezzogiorno ne condiziona le possibilità di “contaminare” positivamente le imprese di minori dimensioni e l'apparato produttivo locale.

Più in generale, i processi di “selezione” indotti dalla crisi mostrano segnali controversi. Se la marcata riduzione della numerosità delle unità produttive si è accompagnata ad apprezzabili miglioramenti di competitività, questi ultimi non mostrano intensità tali da scalfire i differenziali strutturali di *performance* rispetto alle imprese localizzate nel resto del Paese. Inoltre, ed è questo un elemento specifico del solo Sud, la selezione operata dalla “lunga crisi” ha chiaramente acuito la cronica sottodotazione di strutture produttive presenti nell'area. La capacità produttiva dell'area, approssimata dal rapporto valore aggiunto per abitante, si è ridotta, negli anni della “lunga crisi”, di circa trenta punti percentuali. Appare evidente come il recupero dei livelli pre crisi, peraltro già di per sé insufficienti in confronto al resto del Paese (v. Fig. 4.1), necessiti di opportune *policy* in grado di accrescere significativamente il ritmo di sviluppo di nuove attività industriali.

In definitiva, la ripartenza del settore industriale del Mezzogiorno nel biennio 2015-2016 fa supporre che sia rimasto attivo e competitivo un nucleo di imprese industriali e manifatturiere che, se adeguatamente sostenuto, potrebbe superare le conseguenze prodotte dalla lunga fase di recessione e di disinvestimento. Occorre dunque accompagnare adeguatamente questa positiva inversione di tendenza con politiche che puntino a consolidare e rafforzare i segnali di ripresa registrati dall'industria, affinché il contributo del settore al complessivo sviluppo economico del Mezzogiorno possa essere solido e duraturo

4.2. *Politica industriale e Mezzogiorno: necessità di un piano strategico con una forte declinazione territoriale*

La positiva *performance* dell'industria meridionale nella fase più recente va valutata alla luce dei processi di riduzione della capacità produttiva e di assottigliamento della base industriale del Sud – prodottisi negli anni della crisi – e della persistenza di gravi ritardi strutturali rispetto al resto del Paese che caratterizzano l'apparato produttivo dell'area. Non può, dunque, che rendersi necessaria una politica industriale “attiva” che punti, oltre che al rafforzamento e alla difesa dell'apparato esistente, anche al superamento delle sue maggiori criticità. *In primis* l'eccessiva frammentazione del sistema produttivo meridionale, che è anche la principale concausa degli altri *gap* strutturali che concorrono a determinare il ritardo di sviluppo del Sud: il minor grado di diffusione delle attività di ricerca e innovazione, i più bassi livelli di internazionalizzazione, l'inserimento nelle catene globali del valore nelle posizioni a più basso valore aggiunto, le maggiori restrizioni nell'accesso al credito.

Per quanto riguarda il sistema delle agevolazioni, i dati più recenti della Commissione europea sugli aiuti erogati alle imprese nei paesi dell'Unione, relativi al 2015, indicano che in Italia il peso relativo dell'intervento pubblico, pur se in crescita rispetto al precedente anno, si è attestato allo 0,24% del PIL, meno della metà del valore medio della UE a 28 (0,62%) (v. Fig. 4.2).

Risulta quindi del tutto infondata l'idea – tuttora largamente diffusa nell'opinione pubblica italiana – secondo cui il nostro Paese si caratterizzerebbe per un intervento pubblico massiccio a favore delle imprese, più ampio che negli altri paesi europei.

Approfondendo l'analisi al livello territoriale, i dati forniti dal Ministero dello Sviluppo Economico – relativi alle agevolazioni sia concesse che erogate – mettono in luce come, pur in un contesto di calo generalizzato degli incentivi, le dinamiche siano fortemente differenziate nelle due macroaree del Paese. Dai dati pubblicati nell'ultima Relazione del MISE, relativi al periodo 2010-2015, emerge un andamento delle agevolazioni particolarmente erratico nell'ultimo biennio – forte crescita nel 2014, seguita, nel 2015, da un deciso crollo – che riflette principalmente la dinamica degli aiuti concessi alle imprese al Sud, passati da 1,37 a 2,57 miliardi di euro tra il 2013 e il 2014 (+87%), e scesi a circa 860 milioni nel 2015 (-67%), il valore più basso dell'ultimo sessennio (v. Tab. 4.2).

In pratica, la variabilità che ha caratterizzato il dato nazionale aggregato è riconducibile a pochi strumenti, riguardanti principalmente il Mezzogiorno e finanziati dai Fondi strutturali – i Contratti di sviluppo, le Zone Franche Urbane (ZFU) e le agevolazioni a favore degli “investimenti innovativi” – la cui operatività, nel 2014, è stata favorita dalla necessità di accelerare la spesa legata al ciclo di programmazione 2007-2013, giunto in fase di conclusione, ma che nell'anno successivo hanno attivato minori risorse (i Contratti di sviluppo) o sono risultati totalmente inattivi, avendo completamente esaurito le risorse disponibili (“investimenti innovativi” e ZFU).

Se si guarda al *trend* di medio-lungo termine, si vede come la netta flessione degli incentivi cominci a delinearsi già nella prima metà degli anni Duemila, diventando sempre più marcata nella seconda metà del decennio e negli anni successivi alla crisi e investendo il Mezzogiorno in misura maggiore del Centro-Nord (v. Tab. 4.3).

L'ammontare delle agevolazioni complessivamente concesse nel Sud tra i primi anni Duemila e il 2013-2015 si è ridotto di oltre i tre quarti (passando da 6,8 a 1,6 miliardi medi annui), toccando un punto di minimo nel triennio 2010-2012. Nel Centro-Nord, la riduzione negli stessi periodi è stata del -48% (da 4,1 a 2,1 miliardi). Nell'arco di questi quindici anni, la quota di accesso del Mezzogiorno è dunque drasticamente scesa, dal 62,2% al 42,7%.

Tra la fine 2016 e il corso del 2017, tuttavia, il quadro complessivo della politica industriale – sia nazionale che regionale – ha presentato degli importanti elementi di novità, che dovrebbero almeno impedire un ulteriore ridimensionamento del sistema delle agevolazioni. A livello nazionale, è stato approvato e rapidamente avviato il “Piano nazionale Industria 4.0”¹⁴, con il quale il Governo ha focalizzato l'intervento pubblico sui temi della ricerca e dell'innovazione, mettendo a sistema e rendendo coerenti alcuni degli interventi introdotti negli ultimi anni, quali il sostegno agli investimenti, il contrasto al *credit crunch*, l'incentivazione delle *startup* e delle PMI innovative. In linea generale, il “Piano” intende coniugare l'obiettivo di sostenere la ripresa degli investimenti con quello di favorire una profonda trasformazione del tessuto produttivo, promuovendo la digitalizzazione e l'interconnessione di tutte le fasi della catena produttiva. Tale ambizione si confronta però, a nostro avviso, con alcuni elementi di debolezza.

L'adozione di una prospettiva temporale di breve termine (con misure in gran parte concentrate nel biennio 2017-2018¹⁵) e la debole selettività degli interventi del piano “Industria 4.0” sono infatti difficilmente compatibili con l'obiettivo di “innescare” una trasformazione strutturale del sistema produttivo, volta a ridurre il divario tra il nostro sistema produttivo e quello dei nostri principali *partner* situati sulla frontiera tecnologica.

Per quanto riguarda i “Competence Center” – la soluzione proposta per cercare di rafforzare il trasferimento tecnologico, uno dei punti più critici del nostro sistema di innovazione – appare poco convincente la scelta di affidare alle Università un ruolo centrale, che nel passato non ha prodotto risultati molto apprezzabili. Ad essa potrebbe, ad esempio, essere affiancata una soluzione che miri maggiormente a interconnettere le grandi imprese con le piccole e le medie, coinvolgendole in programmi congiunti di ricerca, in *partnership* pubblico-privata, sfruttando anche la tendenza ormai consolidata delle grandi e medio-grandi imprese a ridisegnare le loro strategie di innovazione dando un deciso rilievo all'*outsourcing*.

Ma, aspetto ancora più importante, è l'assenza di una declinazione territoriale degli interventi a favore del Sud – senza la quale è improbabile che si possa migliorare il basso accesso delle imprese meridionali agli interventi previsti – che, di fatto, rende scarsamente rilevante nell'area, se non del tutto assente, la principale leva nazionale della politica industriale.

¹⁴ I principali interventi prefigurati nel piano “Industria 4.0” sono stati inseriti nella “Legge di bilancio per il 2017”, approvata il 7 dicembre 2016, che in particolare ha previsto il prolungamento e il rafforzamento del *superammortamento*, del credito d'imposta sugli investimenti in R&S, e della Nuova Sabatini. In sostanza, queste tre norme – divenute operative già a inizio 2017 – prevedono un aumento dei contributi agli investimenti per quelle categorie di beni, materiali o intangibili, che sono riconducibili al concetto di “Industria 4.0”.

¹⁵ Da quanto emerge dalla discussione in corso in merito alla “Legge di Bilancio per il 2018”, appare molto probabile che le principali misure del “Piano Industria 4.0” verranno rifinanziate e prolungate di un anno.

Da nostre analisi sugli effetti territoriali del “Piano nazionale Industria 4.0”¹⁶, risulta che le tre principali misure attivate a inizio 2017 (*super* e *iperammortamento*, credito d’imposta per gli investimenti in R&S, Nuova Sabatini) costituiscono effettivamente un forte incentivo agli investimenti, ma al Sud rischiano di avere un impatto molto più modesto che al Centro-Nord. Abbiamo valutato, infatti, che la quota di accesso del Mezzogiorno ai tre suddetti interventi non raggiunga il 10% del totale delle agevolazioni. Si tratterebbe, in valore assoluto, di poco più di un miliardo di agevolazioni, contro gli oltre 12 miliardi che andrebbero al Centro-Nord (Tab. 4.4).

Attraverso il nostro modello econometrico bi-regionale (NMODS), abbiamo anche stimato le conseguenze strutturali, ovvero permanenti, che si dovrebbero produrre per effetto dello spostamento della domanda di beni di investimento verso quelli altamente innovativi, caratterizzati da più elevati livelli di produttività. L’impatto permanente sul PIL risulterebbe nell’ordine di 2 decimi di punto nelle regioni centro-settentrionali e del tutto irrilevante (0,03%) nel Sud. In definitiva, il minore impatto nel più lungo periodo del “Piano Industria 4.0” sul PIL e sulla produttività del Mezzogiorno sta a indicare che la principale leva nazionale della politica industriale è da sola insufficiente per sostenere l’ammodernamento del sistema produttivo del Sud, ancora troppo limitato. Le misure del piano “Industria 4.0” andrebbero, dunque, declinate a livello territoriale a favore del Mezzogiorno prevedendo, ad esempio: un rafforzamento delle intensità agevolative relative al *super* e *iperammortamento*, una riserva di risorse nell’implementazione del credito di imposta per la R&S; un finanziamento a tasso zero nel caso della Nuova Sabatini.

In definitiva, nel Mezzogiorno è quanto mai necessario rafforzare la “politica industriale nazionale”, in quanto la sola leva della “politica industriale regionale”, da sola, non potrebbe che continuare a risultare – come negli ultimi anni – fortemente sostitutiva, e non aggiuntiva, e quindi non sufficiente per assicurare il necessario impulso al superamento dei ritardi strutturali dell’apparato produttivo meridionale.

La politica industriale regionale, come si è visto, presenta un arco temporale di maggior respiro – essendo ancorata al ciclo di programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020 – e un’impronta più selettiva per l’impulso esercitato dagli orientamenti comunitari. L’aver inserito, ad esempio, come condizionalità *ex ante* di accesso ai Fondi strutturali l’adozione di una “Strategia di Specializzazione Intelligente” e l’aver legato i criteri di selezione dei progetti da presentare nell’ambito del PON “Imprese e competitività” – il più importante per dotazione finanziaria del ciclo 2014-2020 – e del PON “Ricerca e innovazione” alla rispondenza a tale strategia, rappresentano fattori rilevanti ai fini dell’orientamento della strumentazione di sostegno alle imprese. Una forte criticità è però rappresentata dalla complessiva riduzione delle risorse disponibili per i due PON del ciclo 2014-2020 che riguardano le misure a favore delle imprese. L’incremento previsto di recente per le risorse del PON “Imprese e competitività”, che sarà complessivamente quantificato nei prossimi mesi, non sarà, infatti, sufficiente a compensare la riduzione delle risorse per il PON “Ricerca e innovazione”.

Qualche perplessità suscita inoltre la *governance* della “Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente”, che ha lasciato in gran parte insoluta la questione del coordinamento e della coerenza tra i programmi delle diverse regioni del Sud, a livello di macroarea, e il raccordo con un livello strategico centrale. Nella “RIS3 nazionale”, infatti, il raccordo tra questi livelli è demandato a una “Cabina di regia” composta da

¹⁶ Cfr. L. Cappellani, S. Prezioso, *Il “Piano nazionale Industria 4.0”: una valutazione dei possibili effetti nei sistemi economici di Mezzogiorno e del Centro-Nord*, Nota di ricerca, SVIMEZ, luglio 2017.

rappresentanti delle Amministrazioni centrali interessate, delle Regioni e delle Province Autonome, cui è affidato il compito di definire e adottare i piani attuativi delle linee di indirizzo strategiche relative alle cinque “Aree Tematiche nazionali”. Questa soluzione appare debole: andrebbe quindi rafforzata, ad esempio, stabilendo una *governance* e una gerarchia tra i soggetti che compongono la “Cabina” e una tempistica ben definita per la definizione dei piani attuativi.

Sempre nell’ambito della politica regionale nella fase più recente, si è visto, come siano state messe in campo alcune importanti misure, come il rafforzamento del credito d’imposta per gli investimenti, degli esoneri contributivi per le nuove assunzioni, il sostegno alla nuova imprenditorialità giovanile (v. la c.d. misura “Resto al Sud”) e l’istituzione delle Zone Economiche Speciali (ZES), tutte destinate esclusivamente alle imprese del Sud. Tra queste particolarmente importante è l’istituzione delle ZES, un intervento per il quale la SVIMEZ si è battuta da tempo, e che potrebbe assumere una valenza strategica per il Sud.

4.3. Le Zone Economiche Speciali: una leva di politica industriale per lo sviluppo manifatturiero e logistico del Mezzogiorno

L’introduzione delle Zone Economiche Speciali (ZES) nel Mezzogiorno, ad opera della legge 3 agosto 2017, n. 123, può assumere un’importanza fondamentale per il sostegno alle politiche di sviluppo industriale e logistico del territorio meridionale. Va, infatti, ricordato che le ZES hanno come obiettivi principali l’attrazione di investimenti diretti, soprattutto di soggetti stranieri, l’aumento della competitività delle imprese in esse insediate, l’incremento delle esportazioni, la creazione di nuovi posti di lavoro, e il più generale rafforzamento del tessuto produttivo, attraverso stimoli alla crescita industriale e all’innovazione.

Per le imprese manifatturiere, logistico-distributive e di servizi che si insediano nelle ZES, la legge 123/2017 prevede benefici fiscali, procedure facilitate e semplificazioni amministrative per un’azione di effettiva sburocraizzazione, che in tempi di accelerazione dei cambiamenti, quali i nostri, rappresenta un potente strumento di vantaggio comparato. Su questo terreno il Mezzogiorno, in particolare, ha molto da recuperare: basti, a tal fine, considerare che i tempi di avvio di un’impresa, al Sud sono il doppio di quelli del Nord.

La decisione di programmare l’avvio delle ZES nel Mezzogiorno mediante una legge nazionale pone le premesse per mettere in campo una effettiva azione di rilancio delle politiche per lo sviluppo del Sud attivando un meccanismo di attrazione degli investimenti e di accumulazione produttiva, unica leva possibile per promuovere un rilancio dello sviluppo industriale che non può essere affidato solo alla capacità endogena del sistema economico locale.

Dopo aver definito i principi generali, si tratta ora di dare attuazione alle modalità e ai criteri attuativi delle Zone Economiche Speciali. Ciascuna Regione dovrà approvare con un proprio provvedimento l’istituzione delle ZES, prima della presentazione della domanda per la loro costituzione. Per la fase iniziale di sperimentazione dovrebbero essere prese in considerazione prioritariamente le domande della Regione Campania e della Regione Calabria, che hanno già approvato provvedimenti di Giunta e di Consiglio per la definizione delle ZES, prima dell’entrata in vigore della legge 123/2017. L’istanza per la costituzione delle ZES deve includere l’elaborazione di un piano di sviluppo strategico che contenga: la proposta di

perimetrazione della ZES; gli obiettivi strategici di politica industriale e territoriale; le misure complementari messe in campo dalle istituzioni territoriali; gli strumenti di semplificazione regolamentare e ordinamentale; le priorità di intervento; le strategie di comunicazione verso la comunità degli investitori istituzionali e industriali; le modalità di accesso alle infrastrutture, con le misure regionali per favorire l'intermodalità; i risultati attesi con la creazione della ZES.

Nell'individuazione del perimetro delle ZES, il Governo italiano ha indicato il criterio in base al quale l'area prescelta, anche non territorialmente adiacente, deve presentare un nesso economico-funzionale che comprenda almeno un'area portuale collegata alla rete transeuropea dei trasporti. Il legame tra attrazione degli investimenti produttivi e adeguatezza logistica costituisce una delle chiavi di volta per l'efficacia delle politiche industriali e per il recupero di competitività dei territori. Non contano più solo lavoro e capitali per generare produttività, ma anche competenze e connessioni e nel paradigma della nuova economia industriale, la logistica svolge un ruolo decisivo.

La collocazione delle ZES in nodi logistici di primaria importanza è stata, infatti, una delle ragioni del loro successo nello scenario internazionale. Attraverso questa scelta si è potuto riscoprire un ruolo primigenio dello sviluppo industriale, che ha sempre visto i porti e gli snodi logistici come una matrice essenziale per gli insediamenti produttivi, per gli evidenti vantaggi dal punto di vista delle economie di costo e dell'efficienza. E si è avuta conferma della lezione in base alla quale proprio i territori maggiormente svantaggiati dal punto di vista della densità industriale possono trarre i maggiori benefici da una politica di attrazione degli investimenti.

Le ZES sono un intervento diffuso in ambito internazionale e utilizzato con crescente frequenza negli ultimi due decenni in molte aree del mondo. In Europa l'esperienza di maggior successo è quella della Polonia, dove tra il 2005 e il 2016 nelle ZES sono stati creati oltre 300.000 nuovi posti di lavoro, con una attrazione di investimenti pari a 23 miliardi di euro (v. Tab. 4.5). L'Italia, tra l'altro, è il quinto investitore in queste zone polacche. Inoltre, nelle aree in cui è stata istituita una ZES, la disoccupazione è inferiore del 2-3%, e il PIL è più alto del 7-8% rispetto alla media delle altre. Proprio per i positivi risultati conseguiti, il Governo polacco ha prorogato gli effetti temporali delle ZES, che dovevano cessare la propria operatività al 2020, portandoli fino al 2026. L'approccio utilizzato dal Governo polacco è stato identico a quello adottato nella legge 123/2017: determinare in prima battuta, con legge nazionale, i criteri per l'istituzione delle ZES, rimandando ad atti normativi successivi la costituzione delle aree e le regole di funzionamento. Così si è avuta e si ha la possibilità di tarare meglio i meccanismi operativi e di adeguarli alle diverse realtà e alle pratiche che nel frattempo vanno via via maturando sul campo.

In definitiva, l'istituzione delle ZES potrebbe, a nostro avviso, assumere una valenza strategica per il Sud, per diversi ordini di motivi. Nelle aree del Mezzogiorno, che hanno subito nel corso degli ultimi decenni una rarefazione degli investimenti per lo sviluppo industriale, l'istituzione delle ZES costituisce un veicolo di grande importanza per ricostruire le condizioni per una ripresa strutturale dell'economia e dei comparti manifatturieri. Le ZES possono rappresentare una leva importante oltre che, come si è detto, per il rilancio dello sviluppo anche per l'infittimento dell'apparato produttivo meridionale, obiettivi che restano prioritari per la definizione di una strategia di politica industriale per il Mezzogiorno.

Le ZES costituiscono un'opportunità che va colta anche per mutare il volto della specializzazione manifatturiera del Sud, contribuendo a modificare in positivo le

debolezze competitive dell'area. Con l'attrazione di imprese di elevate dimensioni, nazionali ed estere, e la costruzione di filiere radicate sul territorio in grado di far crescere le piccole e medie imprese meridionali si può riuscire a reindirizzare il sistema produttivo verso attività ad elevato contenuto tecnologico.

Inoltre, riteniamo che in una prospettiva di armonizzazione delle politiche tributarie a livello comunitario da adottarsi nel medio periodo, le ZES siano uno strumento importante per compensare il Sud, almeno in parte, dei notevoli svantaggi concorrenziali che lo penalizzano soprattutto rispetto ai paesi dell'Est nuovi entrati nell'UE, favoriti da un costo del lavoro più contenuto, dalla leva dell'eventuale svalutazione della propria moneta e da regimi fiscali molto più vantaggiosi.

Sarebbe in ogni caso auspicabile che nel procedere ad una rapida implementazione dell'intervento, si punti alla concentrazione sia delle risorse sia del numero di ZES. Affinché l'introduzione delle ZES porti ai risultati auspicati è, infine, necessario, che siano realizzati rilevanti interventi infrastrutturali, volti alla rigenerazione e riqualificazione delle corrispondenti aree portuali e retro-portuali, e destinati alla realizzazione delle infrastrutture necessarie a mettere in connessione gli *outputs* della produzione con i mercati di sbocco.

4.4. *Un credito insufficiente per una ripresa da consolidare*

Nel corso del 2016 le condizioni di accesso al credito sono diventate meno stringenti in vista di una ripresa che si sta lentamente profilando; nel Mezzogiorno si rileva una variazione degli impieghi che è ritornata positiva (+1,5%) dopo un quadriennio caratterizzato da una contrazione netta dei flussi creditizi (v. Tab. 4.6).

Tuttavia questo dato positivo è in gran parte riconducibile alle imprese finanziarie, perché, se si guarda agli altri settori, si vede che al Sud nel corso del 2016 il credito alle microimprese è rimasto invariato rispetto all'anno precedente, quello verso le piccole imprese si è ridotto dello 0,3% e solo quello verso le medie e grandi imprese è aumentato dello 0,7%.

In altri termini si ripresenta un fenomeno non nuovo che vede gli sportelli bancari localizzati nel Mezzogiorno intermediare, attraverso il mercato interbancario, i depositi raccolti nell'area verso le banche localizzate nel resto del Paese, coinvolgendo in misura marginale il settore produttivo. Si può quindi ritenere che, anche in un quadro di ripresa ancora incerta del credito come si è manifestata nel corso dell'ultimo anno, permangono restrizioni da parte del sistema degli intermediari in misura relativamente maggiore verso i segmenti della clientela più rischiosi, primi fra tutti le imprese di minori dimensioni, quelle di più recente costituzione, soprattutto del Mezzogiorno.

Inoltre va precisato che la più intensa contrazione riscontrata nelle regioni centro-settentrionali in questi anni è riconducibile paradossalmente alla presenza di persistenti e più selettivi criteri di valutazione del merito creditizio nelle regioni meridionali. Ciò quindi consente alle banche che erogano credito in queste aree di ridurre in modo meno intenso la concessione di finanziamenti a una platea di imprese già molto più selezionata e ridotta di quanto non avvenga in altre aree del Paese, tuttavia al Sud la possibilità di espansione del credito è molto più limitata di quanto non avvenga altrove.

Al deterioramento della qualità del credito durante gli anni di crisi ha contribuito un quadro macroeconomico in costante peggioramento. Sebbene solo il 30% dei quasi 200 miliardi di crediti in sofferenza sia localizzato nel Mezzogiorno, il tasso d'ingresso

in sofferenza delle imprese meridionali è sistematicamente più elevato di quello riguardante le imprese presenti nel resto del Paese: dopo aver raggiunto un massimo del 5,2% nel 2015 esso si è ridotto al 4,4% nell'anno successivo e dovrebbe attestarsi nel 2017 al 3,6% (v. Tab. 4.7). Va tuttavia rilevato che le previsioni del Cerved evidenziano un restringimento per il 2017 dei divari territoriali, con miglioramenti nel Centro-Sud più marcati di quelli riscontrabili nel Nord, anche se in nessuna area geografica la dinamica delle sofferenze tornerà sotto i livelli pre crisi.

Il settore dove maggiormente emerge il divario in termini di qualità degli impieghi tra le due aree del Paese è quello manifatturiero seguito dai servizi e dalle costruzioni. Tuttavia è nel settore edile che si riscontra la più alta percentuale dei crediti in sofferenza sul totale degli impieghi. L'andamento delle sofferenze, com'è stato già ricordato, riflette tipicamente la qualità degli impieghi in essere e a sua volta è riconducibile alla rischiosità delle imprese affidate – in misura non trascurabile dovuta anche a una componente ambientale – e alla qualità dell'attività di *screening* e di *monitoring* realizzata dagli intermediari nel rispetto dei vincoli di natura patrimoniale sempre più stringenti imposti dalla Vigilanza (v. Tab. 4.8).

Altri elementi di valutazione delle difficoltà nell'accesso al credito per le imprese localizzate nelle differenti aree del Paese possono essere desunti dall'elaborazione dei dati contenuti nell'ultima Indagine sulle imprese industriali e dei servizi effettuata dalla Banca d'Italia¹⁷, riferita al 2016. La percentuale delle imprese industriali meridionali che ha fatto richiesta di nuovi finanziamenti e che sarebbe anche disposta ad accettare condizioni più onerose è più alta di quella delle imprese localizzate nel Centro-Nord che sono disposte a fare altrettanto; questa differenza in percentuale tra il 2011 e il 2014 tende ad aumentare progressivamente per poi ridursi negli ultimi due anni (v. Tab. 4.9). Analogamente è sistematicamente più elevata al Sud la quota di imprese industriali che si è vista negare in tutto o in parte le richieste di nuovi prestiti: questa percentuale nel Mezzogiorno si riduce tra il 2015 e il 2016 restando sempre superiore al 20%. Infine la quota di imprese interessate a un maggior indebitamento che ha ricevuto l'intero ammontare dei finanziamenti richiesti è sistematicamente più elevata nel Centro-Nord rispetto al Sud: questa differenza a sfavore delle imprese meridionali si accresce nel 2011 e tende a mantenersi stabile negli anni successivi. Si deve ritenere che la percentuale di imprese ammesse si è "autoselezionata" negli anni della crisi e risponde ai requisiti richiesti dal sistema bancario per essere finanziata. Per il settore delle costruzioni gli andamenti sono più variegati nei diversi anni considerati: in media si può ritenere che nel Mezzogiorno il processo di selezione è stato più stringente per cui le imprese edili che presentano domanda di finanziamenti sono in misura maggiore imprese che hanno la ragionevole aspettativa di vedersela accettata rispetto a quanto avviene per le imprese edili localizzate nel resto del Paese.

L'esistenza di una minore disponibilità di credito nel Mezzogiorno può essere verificata anche considerando l'andamento di alcuni sintetici indici di largo utilizzo negli studi sui rapporti tra finanza e crescita, quali il rapporto impieghi (incluse le sofferenze)/PIL, indicatore di sviluppo finanziario più spesso impiegato nella letteratura su finanza e crescita, e il rapporto impieghi (incluse le sofferenze)/depositi che rappresenta una misura della capacità di mobilitazione del risparmio locale all'interno del circuito produttivo regionale.

¹⁷ Cfr. Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese dell'industria e dei servizi privati non finanziari nel 2016*, Roma, luglio, 2017.

In particolare il rapporto tra impieghi – incluse le sofferenze – e i depositi è strutturalmente più elevato nel Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno: nel 2016 esso era pari a 1,14 al Sud contro 1,83 nel resto del Paese. Questo divario evidenzia, ancora una volta un processo ben noto di trasferimento della raccolta dalle regioni meridionali a quelle centro-settentrionali, già richiamato in precedenza. In altri termini, se ci si limita a considerare il solo 2016 si vede che nel Mezzogiorno, a fronte di depositi raccolti dagli istituti di credito operanti nell'area per 283 miliardi di euro, ci sono 278 miliardi di impieghi (v. Tab. 4.10 e 4.11). Livelli di impieghi inferiori ai depositi si riscontrano in tutte le regioni del Mezzogiorno, ad eccezione delle Isole. Nelle restanti sei regioni il rapporto tra impieghi e depositi risulta, infatti, inferiore al 100%, e particolarmente basso in Molise, Basilicata e Calabria. Al contrario, nelle regioni centro-settentrionali si osserva un fenomeno opposto: a fronte di 959 miliardi di euro di depositi raccolti ci sono 1.610 miliardi di impieghi. Se poi si rapportano gli impieghi, comprensivi delle sofferenze, con il PIL regionale nelle due aree del Paese si conclude che negli ultimi 10 anni l'*input* per unità di prodotto di questo essenziale fattore di produzione che è il credito non raggiunge al Sud nemmeno il 70% di quello del Centro-Nord (v. Tab. 4.10).

Questi dati confermano che il permanere delle criticità nelle condizioni di accesso al credito delle imprese meridionali – fenomeno strutturale che le trasformazioni del sistema del sistema bancario del decennio avevano in parte favorito – si è ulteriormente aggravato nel corso di questi anni sia sul fronte dei volumi sia sul versante dei tassi. È altresì evidente che le condizioni più permissive della politica monetaria praticata dalla BCE nel corso di questo periodo si sono tradotte solo in parte in una riduzione dei tassi praticati dalle banche alle imprese, poiché questi ultimi hanno inglobato coefficienti di rischio crescenti che hanno, di fatto, parzialmente compensato tali riduzioni, soprattutto nelle aree più deboli del Paese caratterizzate da contesti certamente più problematici e rischiosi.

Nell'attuale situazione in cui versa l'economia italiana di consolidamento di una ripresa che è ancora insufficiente, la disponibilità di credito per il rafforzamento della base produttiva assume, soprattutto nelle aree più deboli, una rilevanza strategica. Si pone quindi il problema di predisporre misure finalizzate a facilitare l'accesso al credito, oltre quelle già messe in campo, e nuove forme di finanziamento dell'attività produttiva alternative al credito bancario.

Al fine di contrastare la bassa patrimonializzazione delle PMI che frena l'accesso ai finanziamenti e aumenta la loro rischiosità occorre potenziare gli incentivi fiscali in grado di incoraggiare le imprese, soprattutto al Sud, ad accantonare gli utili destinandoli alla capitalizzazione.

Altri fattori su cui puntare continuano a essere il potenziamento dei Confidi tenuto anche conto degli interventi di riordino di questo comparto portati a termine dalla Banca d'Italia; in particolare, l'adozione di un modello di programmazione pluriennale degli interventi; modelli organizzativi "federali", basati sull'interazione tra Confidi centrali e locali, e "contratti di rete" per creare sinergie e condivisioni di attività.

5. LA NECESSITÀ DI UNA POLITICA DI SVILUPPO COORDINATA IN EUROPA E IN ITALIA

Il 2017 è un anno per molti versi cruciale per il Mezzogiorno. I segnali di ripresa, ancora insufficienti a colmare gli effetti della crisi e la profondità della fratture

sociali, sono accompagnati da un ritorno di attenzione nazionale per la coesione territoriale, testimoniato dall'avvio del *Masterplan* e, da ultimo, dell'adozione dei due «decreti Mezzogiorno»: un quadro di politiche che stanno assicurando, a differenza del passato, una certa continuità e organicità di azione e denota la consapevolezza che la ripartenza dell'economia meridionale debba essere sostenuta in maniera duratura dalle politiche.

Ma siamo a un passaggio cruciale anche per un'altra ragione. Il tema del Mezzogiorno, come ripetiamo da anni, va calato nelle più ampie geografie dell'EUM e dell'UE e le soluzioni non possono prescindere dai vincoli imposti e dalle opportunità offerte dalle politiche implementate a livello europeo. Le politiche regionali europee intervengono in una cornice di *governance* macroeconomica che crea rilevanti asimmetrie anche all'interno delle regioni periferiche dell'Unione, a tutto vantaggio di quelle appartenenti a paesi con sistemi fiscali più leggeri e/o nella condizione di utilizzare lo strumento del cambio. La futura agenda delle politiche di coesione per il post 2020 dovrebbe pertanto partire dalla considerazione che lo sviluppo dipende dall'interazione dei fattori regionali, nazionali e sovranazionali, in un disegno che dovrebbe essere coerente, mentre oggi palesemente non lo è.

5.1. *Una politica per la convergenza nella dimensione europea*

A sessant'anni dal Trattato di Roma, a trenta anni dall'Atto unico europeo, e quindici anni dopo l'avvio dell'UEM, gli squilibri macroeconomici, i differenziali nazionali e regionali di sviluppo e benessere sono ancora rilevanti – se non crescenti – e testimoniano la distribuzione diseguale tra gli europei dei vantaggi socio-economici attesi dall'integrazione.

Le politiche di coesione si pongono esplicitamente l'obiettivo della convergenza regionale, ambendo ad incentivare una «sana» competizione tra territori. Ma, nell'Europa incompiuta, il necessario presupposto dell'uguaglianza delle condizioni di partenza non è soddisfatto. Per cui, esse producono l'effetto perverso di inasprire gli squilibri interni alla periferia stessa (intesa come insieme delle regioni della convergenza beneficiarie delle politiche di coesione), sostenendo il processo di convergenza solo di una parte di essa. Le politiche regionali europee intervengono in una cornice di politiche macroeconomiche «ordinarie» che creano rilevanti asimmetrie interne alle regioni periferiche dell'Unione, a tutto vantaggio di quelle appartenenti a paesi con sistemi fiscali più leggeri e/o nella condizione di utilizzare lo strumento del cambio. Questo stato di cose ha inasprito la concorrenza sleale tra territori della periferia a partire dal 2004 con l'allargamento ad Est dell'Unione. Ed è lecito avanzare l'ipotesi che queste asimmetrie competitive abbiano svolto un ruolo importante nel determinare la convergenza regionale «selettiva» che emerge dagli andamenti dei tassi di crescita del PIL pro capite (Tab. 5.1) e dell'occupazione (Tab. 5.2) a partire dagli anni Duemila.

Le regioni italiane della convergenza appaiono le più stagnanti della periferia storica dell'UE anche negli anni pre crisi (quelle spagnole le più dinamiche). Con l'inizio della crisi, però, il divario interno alla periferia dell'Unione si è acuito: la crisi non ha arrestato il processo di crescita di quasi tutte le economie dell'Est, mentre la periferia storica dell'UE, e della zona Euro in particolare, ha subito un arretramento apprezzabile.

Mentre le differenze nelle caratteristiche strutturali delle economie locali forniscono una spiegazione più facilmente riconoscibile della resilienza regionale, lo stesso non avviene per i fattori macroeconomici nazionali, che pure contribuiscono a generare cicli economici regionali asimmetrici operando dal lato della domanda aggregata. Le diverse condizioni macroeconomiche nazionali sono da annoverare non solo tra i fattori che determinano diverse capacità di resilienza a livello regionale, in uno scenario tipicamente di breve periodo. Gli squilibri tra le finanze pubbliche nazionali, infatti, caratterizzano le economie dell'UE da ben prima la crisi. Sebbene le misure di austerità abbiano conosciuto il loro massimo favore tra le Istituzioni europee nel momento del contrasto alla crisi dei debiti sovrani dei paesi periferici, le regole fiscali sovranazionali dell'UE si sono ispirate al rispetto della disciplina fiscale *à la* Maastricht sin dai primi anni '90. E la stessa considerazione vale per la coesistenza nell'UE di paesi dell'Eurozona e paesi che hanno conservato la propria sovranità nazionale. Ciò rende le differenze nelle condizioni macroeconomiche nazionali possibili determinanti non trascurabili non solo delle differenti *performance* regionali nel breve periodo, ma anche dei loro differenziali di crescita e competitività.

Se è questo complesso di fattori che determina i divari regionali in Europa, ed alimenta le asimmetrie competitive interne alla periferia, è chiaro che il dibattito intorno alle determinanti della mancanza di convergenza del Sud andrebbe esteso al di là dell'analisi delle sue cause endogene, e dei vizi interni alle politiche di coesione, puntando alle responsabilità dell'intera architettura delle politiche europee. Le politiche di coesione non dovrebbero, in altri termini, essere valutate, come spesso avviene, in isolamento rispetto alle politiche macroeconomiche «ordinarie» dell'UE. Le analisi critiche delle politiche di coesione che si limitano a rilevarne i (molteplici) vizi «interni» soffrono di un vizio di parzialità perché ignorano il nesso tra assetto complessivo delle politiche europee, politiche della coesione e convergenza regionale nell'UE. Un nesso da rivalutare in ragione della natura macroeconomica dei fattori esogeni ai quali si è fatto riferimento in precedenza connessi alle asimmetriche condizioni alle quali i territori europei competono a causa dell'incompletezza del progetto europeo.

La futura agenda delle politiche di coesione per il post 2020 dovrebbe pertanto partire dalla considerazione che lo sviluppo dipende dall'interazione dei fattori regionali, nazionali e sovranazionali, in un disegno che dovrebbe essere coerente, mentre oggi palesemente non lo è. La SVIMEZ ha partecipato al dibattito che si è aperto in Europa sulla riforma delle politiche di coesione, e a seguito della presentazione del suo Rapporto 2016 alla Commissione Affari regionali del Parlamento europeo ha presentato le sue proposte¹⁸ per un rafforzamento della Politica di coesione europea, da difendere in un passaggio delicato in cui se ne rimette in dubbio l'utilità, che passi per una sua profonda riforma. Il contributo alla discussione sulla riforma delle politiche economiche europee e di coesione vuole andare nella direzione di evidenziare la necessità di una politica generale europea per la convergenza, anche con la revisione del *Fiscal compact* o della disciplina degli aiuti di Stato, che purtroppo si rivelano di ostacolo.

¹⁸ Giannola A., Petraglia C., Provenzano G.L.C. (2016), *Regional convergence and the future of cohesion policies in the Eu*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», 30 (4), pp. 923-950. Paper scritto su richiesta della Commissione Affari regionali del Parlamento europeo e presentato alla Commissaria europea per le Politiche di Coesione il 10 febbraio 2017.

Nel merito, le proposte vanno in una duplice direzione. In primo luogo, suggerimenti di riforma e di rafforzamento "interno" alla politica di coesione, che dovrebbero prevedere: i) mantenimento o addirittura relativo incremento delle risorse destinate alle aree meno sviluppate rispetto ad altri obiettivi, e ovviamente rispetto a quelle più sviluppate: la politica di coesione non può fare tutto, e deve focalizzarsi sul suo obiettivo statutario, sancito dai Trattati, di riduzione delle disparità; ii) semplificazione non solo delle procedure, liberandole da inutili appesantimenti burocratici, ma più in generale della stessa architettura della politica, che non può essere assorbita negli strumenti di ingegneria finanziaria. Dovrebbe essere il Piano Juncker a porsi l'obiettivo della convergenza, non la politica di coesione ad esserne assorbita. Noi abbiamo bisogno di investimenti pubblici diretti, e per questo dobbiamo rafforzare due fondi, legandoli ancor più precisamente ai due obiettivi strategici: un fondo per le infrastrutture materiali e immateriali, urbane e ambientali, per lo sviluppo economico e produttivo e un fondo per il rafforzamento del capitale umano e sociale per dare a tutti i cittadini una vera uguaglianza delle condizioni di partenza, in particolare ai giovani; iii) e dunque la politica di coesione deve trovare una grande missione, un grande obiettivo, riconoscibile e identificabile per i suoi beneficiari.

Ma, come detto, la Coesione da sola non basta, dev'essere parte di una *governance* economica generale dell'Europa che si ponga l'obiettivo della convergenza. Occorre dunque prevedere un coordinamento con una *governance* macroeconomica complessiva che favorisca la convergenza e la riduzione delle asimmetrie interne ed esterne all'Eurozona. Questa esigenza non può essere estranea alla discussione sul rafforzamento e la revisione della politica di coesione in vista della riforma per il post 2020: l'obiettivo, ripetiamo, è di inserirla in un quadro macroeconomico che favorisca la convergenza, intervenendo sulle asimmetrie strutturali interne ed esterne all'Eurozona.

In questa prospettiva più generale, la futura agenda della riforma delle politiche europee deve includere tre priorità: iv) una *golden rule* per gli investimenti pubblici strategici: va bene rigore sui conti pubblici, sulle spese correnti, ma bisogna consentire di fare politiche di sviluppo nelle aree in ritardo e a maggiore potenzialità; v) un adeguato sistema di compensazione fiscale per controbilanciare, anche all'interno della periferia beneficiaria delle politiche di coesione, gli svantaggi concorrenziali che il Mezzogiorno e altre regioni meno sviluppate subiscono, a causa del *dumping* fiscale e delle altre asimmetrie strutturali, in particolare all'interno dell'Eurozona, nella prospettiva di un loro progressivo superamento; vi) un riequilibrio dell'attuale configurazione geopolitica che punti sulle politiche di cooperazione e sviluppo per l'area mediterranea, andando ben oltre la gestione, peraltro insufficiente, dei flussi migratori. E questo fa bene al nostro Paese, alle aree deboli della frontiera meridionale dell'Unione e all'intera Unione.

5.2. *Le politiche di coesione nel Mezzogiorno tra vecchio e nuovo ciclo*

Il 31 marzo 2017 è stata la data di completamento amministrativo e contabile della programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013, un ciclo travagliato in tutta Europa, caratterizzato da una profonda crisi economica, con conseguenti difficoltà di avanzamento procedurale e finanziario e significativi interventi di riprogrammazione finalizzati all'accelerazione della capacità di attuazione e di spesa. La valutazione dell'impatto a livello aggregato della politica di coesione ha stimato un rendimento di

1.000 miliardi di euro di PIL aggiuntivo che ha condotto direttamente alla creazione di un milione di posti di lavoro (risultato, quest'ultimo, che non pare particolarmente positivo).

Sui limiti profondi del ciclo 2007-2013 nel nostro Paese ci siamo soffermati nei Rapporti degli anni scorsi e qui non torniamo. Il risultato non scontato del pressoché totale assorbimento delle risorse europee - circa 46,2 miliardi di euro certificati, il 101% della dotazione dei Programmi operativi (PO) - sottende una percentuale che scende al 98,9% del contributo assegnato alle regioni della Convergenza (Tab. 5.3), a causa di alcuni Programmi: per la parte nazionale, il PON "Ricerca e competitività" e per il PON "Reti e mobilità", rispettivamente al 76,3% e al 98,7%; per la parte regionale, il POR FESR Sicilia ha certificato una spesa pari al 96,4% del contributo assegnato. Gli ottimi risultati di altri programmi, come il POR FESR Basilicata e del POR FESR Puglia (pari, rispettivamente, al 109,9% ed al 111,5%) non riescono a compensare gli altri, in quanto i pagamenti effettuati in "overbooking" possono soltanto compensare eventuali decertificazioni della Commissione in fase di controllo finale. Pertanto, nelle regioni della Convergenza si registra un mancato utilizzo di risorse per circa 225 milioni di euro.

Tale lieve perdita non smentisce la valutazione positiva sull'accelerazione fortissima impressa, a partire dal 2012, all'attuazione finanziaria, realizzata a seguito di un profondo processo di monitoraggio, riprogrammazione e assistenza tecnica (con la buona prestazione delle *task force* regionali) sui Programmi in maggiore difficoltà ed attraverso il ricorso a "progetti retrospettivi" (la cui quota non è nota, ma che stimiamo, alla luce della sostitutività registrata, certamente significativa). In particolare, come già rilevato, il contributo determinante all'assorbimento di risorse europee è venuto dalla riduzione del cofinanziamento liberando circa 13,5 miliardi di euro che sono stati destinati al PAC, il quale ha perso negli anni 4,5 miliardi (destinati alla decontribuzione per le nuove assunzioni in tutto il territorio nazionale e per finalità ordinarie) e la cui attuazione è assai lenta (Tab. 5.4): per la parte monitorata, al settembre 2016, si registravano pagamenti per circa il 37,2% delle risorse assegnate, tuttavia con PAC rilevanti assai indietro, come quello MIT (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) al 3,8%, quello del MISE - Misure anticicliche al 2,2% e quello della Calabria, al 8,4%.

A chiusura del ciclo di programmazione 2007-2013, è evidente la grande distanza tra gli originari ambiziosi disegni del Quadro Strategico Nazionale (QSN) e le realizzazioni che restano sui territori. Ed è proprio la riduzione delle risorse affluite sul territorio, che peraltro non è stata oggetto di dibattito o di discussione in sede politica come avrebbe dovuto, pare caratterizzare gli ultimi anni. La costante preoccupazione dell'assorbimento finanziario delle risorse europee ha condotto ad un processo caratterizzato progressivamente da riduzione di risorse, di obiettivi ed ambizioni rispetto ai disegni originari.

L'approfondimento specifico che abbiamo voluto riservare in *Focus* ad uno dei PO più problematici, "sorvegliato speciale" sia sul versante finanziario che su quello strategico, il PON "Reti e Mobilità", offre indicazioni generali sui fattori che hanno ostacolato il raggiungimento degli obiettivi: la carenza di progettualità e la debole capacità amministrativa espressa dalle Amministrazioni coinvolte, che sono comuni a tutte le azioni di sviluppo, ma ben più accentuate in relazione al finanziamento di progetti infrastrutturali, i quali richiedono capacità tecnico-progettuali elevate, azione amministrativa di grande competenza e attenzione ai tempi, abilità di integrazione di

apporti multidisciplinari nella fase di realizzazione, capacità di negoziare con una pluralità di attori interessati e rigorosa organizzazione per arrivare ad un risultato.

Insomma, l'attenzione ad evitare la perdita delle risorse comunitarie non si è tradotta nel miglioramento della *performance* del nostro Paese nella programmazione e gestione delle politiche di sviluppo, che si ripresenta insufficiente, debole e lenta all'avvio di ogni nuovo ciclo di programmazione. L'intenso sforzo per il "pieno assorbimento", in qualche caso, ha persino aumentato i limiti già evidenziati della programmazione: e in particolare, la sostitutività sotto il profilo finanziario e la dispersione strategica degli interventi. Infatti, l'effetto di "spiazzamento" che si è realizzato in particolare sul PAC e, soprattutto, sul FSC, che hanno finito per rappresentare dei "bacini di *overbooking*" per progetti poi rendicontati con risorse europee: ciò è testimoniato, più che da un monitoraggio degli interventi (qui assai carente), dal livello di spesa registrato dal Sistema dei Conti Pubblici Territoriali (Tab. 5.5.), mai così basso in particolare per il FSC.

L'insieme di questi fattori di insuccesso ha determinato una pressoché totale mancanza di *aggiuntività* e *addizionalità* degli interventi, una "duplice" sostitutività: sul piano "interno" alla coesione, delle risorse europee su quelle nazionali; in generale, delle risorse "aggiuntive" per la coesione sulla spesa ordinaria per investimenti delle Amministrazioni pubbliche, che ha rappresentato negli ultimi anni il vero "buco nero" dello sviluppo.

A fronte di tutto ciò, l'avvio del ciclo 2014-2020 è apparso troppo lento. Gran parte delle attività di attuazione realizzate a fine 2016 e nella prima parte del 2017, in un arco temporale di oltre 3 anni, si è concentrata su aspetti procedurali legati alla costruzione delle strutture e dei processi funzionali ad assicurare una buona attuazione dei Programmi. In assenza di dati di monitoraggio ufficiali dell'IGRUE relativi all'attuale ciclo di programmazione, sulla base delle informazioni desumibili dai dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, si può affermare con qualche cautela che, finalmente, nel 2017 si registra un'attivazione diffusa dei processi di selezione dei progetti, con differenze in relazione ai temi ed alle aree territoriali.

La debolezza dei dati quantitativi, sia a livello comunitario sia a livello nazionale, rappresenta un elemento di preoccupazione. Tra gli elementi maggiormente positivi, a un esame qualitativo, si possono citare: il soddisfacimento delle condizionalità *ex ante* e la presenza di strategie nazionali unificanti - tra tutte: la Strategia di specializzazione intelligente, la Strategia unitaria per la Banda Ultralarga, il Piano nazionale per le infrastrutture - dovrebbero assicurare una *performance* migliore nell'attuazione dei Programmi che, infatti, negli ambiti citati, sembrano essere in uno stato più avanzato. Più critica appare l'integrazione tra sostegno agli investimenti e le azioni di contesto legate all'accesso al credito, all'internazionalizzazione e all'attrazione degli investimenti, dove si registra una certa dispersione delle risorse e una mancanza di coordinamento tra livelli di governo. Un esempio positivo, che incide su uno degli elementi più critici per la realizzazione degli investimenti, è l'attivazione del Fondo per la progettazione nazionale nel campo del contrasto al dissesto idrogeologico, uno degli ambiti su cui si registrava una carenza di progetti maturi. Infine, per gli interventi infrastrutturali in generale, le difficoltà attuative indicano nell'accentramento delle stazioni appaltanti una soluzione in caso di numerosità di soggetti attuatori di livello locale.

5.3. La necessità di rilanciare gli investimenti pubblici. L'importanza della "clausola del 34%"

La soluzione per i problemi strutturali dell'economia italiana e meridionale in particolare, non verrà da una ripresa internazionale a cui "agganciarsi", ma dalla ripresa di un processo di sviluppo che consolidi e rafforzi i segnali positivi registrati nel biennio 2015-2016. Per realizzare una strategia di sviluppo di ampia portata, prima di tutto, a nostro avviso, è fondamentale ripristinare ad ogni livello di governo il ruolo degli investimenti pubblici per la crescita, anche come indispensabile leva di attivazione e di stimolo di quelli privati. Oggi, tale esigenza appare alquanto condivisa nel dibattito pubblico. La SVIMEZ auspica che l'iniziativa del Governo italiano, in sede europea, per conquistare margini di flessibilità di bilancio e, più in generale, per l'abbandono della politica di austerità e una profonda revisione del "Fiscal compact", venga indirizzata al perseguimento dell'obiettivo di un rilancio degli investimenti pubblici.

Generalmente, gli investimenti pubblici, rispetto ad altri tipi di politiche, come ad esempio quelle di riduzione delle tasse, mantengono una più elevata capacità di generare reddito rispetto all'entità dell'intervento iniziale. Questo vale in particolare per l'Italia, e specialmente per il Mezzogiorno che si mostra particolarmente "reattivo" a questa tipologia di intervento. I "moltiplicatori" che si desumono dal nostro modello econometrico, infatti, sono superiori all'unità soltanto per gli investimenti pubblici, determinando dunque un impatto positivo o negativo più che proporzionale: per il Mezzogiorno, ad esempio, mentre la riduzione di un euro di tasse indirette determina un incremento di 0,19 centesimi del PIL, un solo euro aggiuntivo di investimenti pubblici produce un incremento di reddito pari a 1,37 euro, e addirittura l'effetto cumulativo misurato a cinque anni di distanza dall'investimento iniziale darebbe luogo a un incremento pari a 1,85 euro. Infatti, mentre l'impatto sul PIL esercitato da un aumento degli investimenti pubblici nelle regioni più sviluppate ha la medesima entità sia nell'immediato che nel medio periodo, nelle regioni meridionali, invece, gli effetti sul PIL alla fine di un certo arco temporale (ad esempio di cinque anni, appunto) sono di entità *maggiore* rispetto all'immediato.

L'obiettivo che deve guidare l'azione pubblica nei prossimi è il rilancio degli investimenti pubblici. La dinamica della spesa in conto capitale che emerge dal Quadro Finanziario Unico (Tab. 5.5) è particolarmente scoraggiante, in quanto si registra un rallentamento nel 2016, toccando il punto più basso della serie storica per l'Italia e per il Mezzogiorno (dove rappresenta lo 0,8% del PIL, quasi 3 miliardi di in meno rispetto all'anno precedente). Il modesto incremento del 2015 certo non è stato effimero (ha continuato a produrre nell'area effetti positivi cumulati anche nel 2016) ma non ha interrotto il *trend* negativo che va avanti dai primi anni Duemila ed è stato aggravato dalla crisi. La quota di spesa complessiva in conto capitale nel Mezzogiorno scende nel 2016 al 36,9% del totale nazionale.

Ora, che vi fosse un rallentamento nel 2016, primo anno di avvio della spesa del nuovo ciclo di Fondi strutturali e di lenta definizione del *Masterplan*, oltre che di implementazione del nuovo Codice degli Appalti, era tutto sommato prevedibile: tuttavia, appare che dopo la crisi delle finanze pubbliche il Mezzogiorno e l'Italia si situino sul un livello strutturalmente più basso di spesa in conto capitale, che rivela non soltanto un problema di spazi finanziari ma una "strutturale" perdita, ad ogni livello di governo, di capacità progettuale e realizzativa per gli investimenti pubblici, in parte dovuta ad una macchina pubblica in cui l'età media delle risorse umane è sempre più

alta e dove scarseggiano le competenze tecniche necessarie, anche per il coordinamento dell'azione pubblica per lo sviluppo con gli strumenti di ingegneria finanziaria e gli investitori istituzionali. Inoltre, la corruzione endemica (in tutte le aree del Paese), oltre ad avere effetti negativi diretti, unita a un sistema complesso di procedure, sembra avere come effetto indiretto la tendenza a declinare l'assunzione di responsabilità da parte di molte Amministrazioni nell'avvio degli appalti pubblici.

A rilanciare gli investimenti nel Mezzogiorno, dovrebbe giungere l'implementazione del c.d. *Masterplan*, il cui impatto finanziario, secondo i dati forniti dal Ministero per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno, dovrebbe migliorare nel 2017, ma in una misura che non sembra in grado di compensare il *trend* di declino della spesa in conto capitale descritto.

Uno strumento di impatto potenzialmente molto maggiore è rappresentato dalla c.d. "clausola del 34%" per le risorse "ordinarie" in conto capitale. Il c.d. decreto "Mezzogiorno", in sede di conversione, all'art. 7-bis. comma 2, della legge 27 febbraio 2017, n. 18, ha sancito dei "Principi per il riequilibrio territoriale": l'obiettivo, cioè, di destinare al Mezzogiorno «con riferimento ai programmi di spesa [...] delle amministrazioni centrali [...] un volume complessivo annuale di stanziamenti ordinari in conto capitale proporzionale alla popolazione di riferimento»: la popolazione del Mezzogiorno è, attualmente, circa il 34% di quella nazionale.

Non è la prima volta che si pone il tema di una riserva di investimenti per il Sud. Già in passato si era stabilito di destinare una quota specifica della spesa in conto capitale a favore delle regioni meridionali: nei DPEF di metà anni Duemila l'obiettivo fu fissato al 30% delle risorse ordinarie e al 45% di quelle totali; successivamente, nella Finanziaria del 2005, fu scritto che le Amministrazioni centrali si dovevano conformare all'obiettivo di destinare al Mezzogiorno almeno il 30% della spesa ordinaria in conto capitale. Ma poi, dal DPEF 2009-2011, tale obiettivo programmatico, mai perseguito e raggiunto nella prassi, fu del tutto rimosso.

La norma di riequilibrio territoriale si rivolge esclusivamente alle Amministrazioni centrali dello Stato, mentre dovrebbe valere a maggior ragione per i diversi livelli di governo della P.A., se non per il Settore Pubblico Allargato, dove si registrano differenze territoriali a svantaggio del Sud molto marcate (Tab. 5.6). Per quanto riguarda il Settore Pubblico Allargato, la contrazione al Sud della spesa in conto capitale in questi anni è stata minore, per effetto della maggiore localizzazione di erogazioni nell'area di alcune grandi Imprese Pubbliche, come, ad esempio, GSE che ha incentivato fortemente la costruzione di impianti fotovoltaici di media/grossa potenza. Tuttavia, ancora nel 2015 l'impegno di alcune delle principali imprese pubbliche al Sud era scandalosamente basso: basti pensare alle Ferrovie, che avevano localizzato al Sud appena il 19% della loro spesa in conto capitale, in presenza dei ben noti divari nelle infrastrutture di trasporto, specialmente ferroviarie.

La SVIMEZ¹⁹ ha stimato quanto avrebbe positivamente inciso, negli anni della crisi, l'applicazione della "clausola del 34%" alla spesa complessiva in conto capitale della P.A., non solo a quella delle Amministrazioni centrali. Il risultato è un eclatante aumento delle risorse ordinarie in conto capitale al Sud (con conseguente decremento al Centro-Nord), ovviamente di molto superiore alla simulazione "prudenziale" effettuata

¹⁹ Cfr. A. Giannola, S. Prezioso, *La clausola del "34%" delle risorse ordinarie a favore del Sud: una valutazione relativa al periodo 2009/2015*, Nota SVIMEZ, marzo 2017.

dai CPT²⁰ con riferimento alle sole Amministrazioni centrali: tra il 2009 e il 2015 gli aumenti medi annui sarebbero stati dell'ordine di circa 4,5 miliardi.

Con queste risorse, gli effetti sull'economia e sull'occupazione al Sud sarebbero stati assai rilevanti: la Grande recessione non sarebbe stata una grande recessione. Se tra il 2009 e il 2015 (Tab. 5.7) fosse stata attivata la "clausola del 34%", il PIL del Sud avrebbe praticamente dimezzato la perdita accusata, che sarebbe stata pari al -5,4% mentre il calo effettivo è stato del -10,7%.

Analoghi effetti si sarebbero avuti per l'occupazione, in quanto la diminuzione sarebbe stata pari a -2,8% invece del -6,8% registrato: ciò significa che si sarebbero persi non mezzo milione di posti di lavoro ma circa 200 mila, salvandone di fatto 300 mila.

L'esercizio mostra come il saldo netto sia positivo a livello nazionale sia per la dinamica del PIL (+0,2%), sia per il dato fortemente positivo che riguarda l'occupazione, migliorando la perdita di oltre 185 mila unità. E ciò proprio grazie all'impatto del criterio redistributivo sul Mezzogiorno. Ad esso si contrappone un effetto depressivo molto più contenuto nel Centro-Nord, dove la caduta del PIL sarebbe stata pari a -7,6% a fronte del dato storico del -6,8%, con un sacrificio occupazionale di due decimi di punto percentuale (equivalente a 37.600 occupati). Ciò anche in conseguenza del fatto che una parte della domanda aggiuntiva che si crea nel Sud in seguito all'attivazione della clausola del 34% è soddisfatta con produzione e occupazione attivata nelle regioni del Centro-Nord.

L'implementazione della "clausola del 34%", tuttavia, non è affatto semplice, anche per il solo livello delle Amministrazioni centrali. Per la SVIMEZ, il rischio principale è che, in questa prima fase, una ricognizione troppo restrittiva dei programmi di spesa "ripartibili" per l'attuazione della norma si discosti sensibilmente dall'obiettivo di effettivo riequilibrio territoriale. In questa fase, è dunque auspicabile pensare a un'indicazione che, per i programmi individuati come ripartibili, destini al Mezzogiorno un volume di risorse che sia "al minimo" proporzionale alla popolazione.

In realtà, l'obiettivo potrebbe essere perseguito con un deciso aumento della spesa "ordinaria" in conto capitale, che però vista la situazione finanziaria del Paese non pare all'ordine del giorno, pur rimanendo un obiettivo essenziale a cui tendere: del resto, serve a poco ristabilire un principio di equità territoriale della spesa in conto capitale se poi continua il lungo declino del suo ammontare complessivo, in corso dall'inizio degli anni Duemila.

Pertanto, si tratta dell'avvio di un percorso, finalizzato al progressivo avvicinamento all'obiettivo di riequilibrio territoriale, che dovrà necessariamente passare attraverso una profonda ridefinizione dei programmi di spesa in conto capitale, che tenga conto di questa "norma di principio", senza correre il rischio di determinare una incapienza delle risorse stesse o, per mancata capacità di spesa nel Mezzogiorno sugli attuali programmi e linee di intervento, di determinare nell'immediato una ulteriore riduzione della spesa complessiva in conto capitale.

Infine, per dare maggiore coerenza all'attuazione dell'obiettivo del riequilibrio territoriale della spesa ordinaria in conto capitale, si potrebbe immaginare una norma che possa avere la funzione di un effettivo stimolo alle Amministrazioni centrali a destinare risorse ordinarie in conto capitale al Mezzogiorno e al sistema istituzionale e produttivo meridionale a presentare progetti validi.

²⁰ Conti Pubblici Territoriali, *Relazione annuale CPT 2017*, cit.

L'idea sarebbe di istituire un apposito Fondo di "Riequilibrio territoriale della spesa ordinaria in conto capitale" – di fatto, un fondo di perequazione delle risorse ordinarie in conto capitale – in cui riversare le risorse che le Amministrazioni non sono state in grado di destinare al Mezzogiorno ai sensi dell'art. 7-bis, per finanziare successivamente i programmi di spesa che si sono maggiormente rivelati in grado di perseguire l'obiettivo del riequilibrio territoriale.

5.4. Una nuova stagione di politica infrastrutturale e la persistenza dei problemi irrisolti

La «nuova stagione» della politica infrastrutturale sta vivendo ancora una fase di transizione, di completamento dei profili programmatici e di stabilizzazione di quelli regolatori, tuttora in corso di revisione. Momento centrale di questo nuovo corso è stata la definitiva soppressione dello schema programmatico e operativo definito dalla Legge Obiettivo, attuato cogliendo l'occasione del recepimento delle direttive comunitarie su appalti e concessioni, nel cui ambito sono state definite specifiche norme di programmazione infrastrutturale.

L'adozione del nuovo Codice dei Contratti Pubblici (CCP) nel 2016 ha, tuttavia, illuso sulla sua immediata capacità di operare in continuità, sia per la notevole mole di provvedimenti attuativi (in gran parte affidata, non senza dubbi e criticità, all'ANAC), sia per i profondi cambiamenti indotti in un contesto amministrativo impreparato ad affrontare la sfida della «centralità della progettazione» (soprattutto per l'obbligo di bandire gare sull'esecutivo) e su un'offerta del mercato in parte riluttante (anche perché bisognosa di adeguarsi) ai nuovi vincoli organizzativi e strutturali imposti dalla regolamentazione.

Il risultato è stato un sensibile rallentamento degli investimenti infrastrutturali, soprattutto locali e di minore entità (si spera in un positivo rilancio delle spese di progettazione, premessa ad una maggiore capacità futura d'investimento), nonostante gli ampi spazi finanziari concessi dall'abbandono del Patto di Stabilità interno. Si è reso, pertanto, necessario (oltre che già previsto dall'originaria delega legislativa) adottare un provvedimento correttivo (D.Lgs. 56/2017) del CCP (D.Lgs. 50/2016), con cui si dovrebbero superare i principali ostacoli ad un più efficiente funzionamento della macchina amministrativa e al pieno impiego delle rilevanti risorse disponibili, ma che sostanzialmente prolunga la fase di transizione e di assestamento del quadro regolatorio, con tutte le incognite che essa può comunque riservare.

La pianificazione strategica poggia sul Sistema Nazionale Integrato di Trasporto (SNIT), associata all'approccio per piattaforme logistiche integrate sulla mobilità delle merci, centrate sulle nuove Autorità di Sistema Portuale (AdSP), e sulla mobilità sostenibile delle persone, focalizzata su grandi nodi e aree urbane e metropolitane. La strategia dovrebbe pervenire ad una complessiva e sistematica elaborazione nell'ambito del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL), già previsto dal CCP (art. 201, comma 2). L'attività da svolgere risulta di una certa complessità, dovendo condurre ad una visione unitaria linee settoriali che, per diversi aspetti, sono state sviluppate in modo autonomo e, a volte, incompleto o quasi autoreferenziale.

La realizzazione del quadro strategico nazionale fa emergere una maggiore considerazione, sostenuta anche da una cospicua programmazione finanziaria e da numerose strutture operative, per il Mezzogiorno e i suoi problemi infrastrutturali. Tuttavia, non appare ancora chiara la visione d'insieme, né sono evidenti le criticità di

sistema e dunque gli obiettivi di sviluppo. Di fronte a questo «affollamento» di piani e programmi, specificamente dedicati alla politica infrastrutturale (comprendenti interventi destinati al Mezzogiorno) o alla stessa politica di coesione nazionale per il Mezzogiorno (comprendente numerosi interventi destinati alle infrastrutture dell'area), appare necessaria una visione strategica delle azioni da compiere per porre il Sud in condizioni di giocare un ruolo da protagonista nel sistema economico nazionale.

Tra risorse già programmate (per infrastrutture e sviluppo territoriale, nazionali e comunitarie) pari a oltre 150 miliardi di euro (di cui poco meno di 100 miliardi di risorse pubbliche, in parte già utilizzate) e nuovi stanziamenti (come il Fondo Investimenti della Legge di Bilancio 2017) per circa 34 miliardi (distribuiti tra il 2017 e il 2032), la politica infrastrutturale del nostro Paese ha tutte le potenzialità per avviare una nuova fase di effettivo incremento delle dotazioni e di adeguamento strutturale di quelle esistenti. Questa fase nuova dovrebbe interessare prioritariamente la dotazione infrastrutturale del Mezzogiorno, in termini di riequilibrio quantitativo e qualitativo, con scelte programmatiche e di investimento capaci di avvicinare quest'area agli standard, purtroppo ancora lontani, del Centro-Nord e l'intero Paese a quelli del resto d'Europa. L'aspettativa è che il DPP offra anche una nuova visione strategica del sistema infrastrutturale, nella quale al Mezzogiorno sia riservata un'attenzione adeguata, coerente con una efficace politica di riequilibrio delle dotazioni e degli standard di servizio e a sostegno delle sue prospettive di sviluppo socio-economico.

Il processo di infrastrutturazione nel nostro Paese, nonostante i significativi progressi compiuti in alcuni settori, procede ormai da lungo tempo assai più lentamente che nel resto dell'UE, ma ciò che più preoccupa è il ritardo crescente accumulato nei confronti del nucleo storico dell'UE a 15. Le distanze dell'Italia dai valori medi comunitari di dotazione infrastrutturale continuano ad aumentare in valori assoluti, e decisamente insufficiente risulta anche la capacità di far fronte ad una crescente domanda di servizi misurabile dal rapporto tra consistenza delle infrastrutture e popolazione residente.

Dal 1990 al 2014, la dotazione del nostro Paese è aumentata del 9% nelle autostrade, mentre l'aumento rilevato nelle linee ferroviarie elettrificate (+12,1%) ha compensato solo parzialmente la riduzione rilevata nel sistema ferroviario nel complesso (-13%); nell'UE a 15 queste tre categorie infrastrutturali sono aumentate rispettivamente del 66,9%, del 4,2% e del 35,1%. Sempre con riferimento alla media UE a 15, la dinamica infrastrutturale evidenzia divari ancora più ampi nelle dotazioni a livello territoriale. La rete autostradale del Centro-Nord è aumentata dell'11,3% e quella del Mezzogiorno solo del 4,3% (incremento concentrato nella sola Sicilia); la rete ferroviaria complessiva si è ridotta del 6,3% nel Centro-Nord e del 27,7% nel Mezzogiorno, interessando tutte le regioni dell'area; le linee elettrificate nel Sud sono però aumentate di oltre un quinto (21,4%) a fronte di un più modesto 12,1% rilevato nelle regioni centro-settentrionali.

Le scelte di politica infrastrutturale hanno dunque comportato una dotazione complessivamente più modesta e di minore qualità nel Mezzogiorno (Tab. 5.8). Nelle autostrade, come è noto, la minore dotazione nel Sud (ad oggi ancora di un decimo inferiore alla media nazionale) è stata «compensata» da una più fitta rete di collegamenti stradali caratterizzati da standard di servizio inferiori (strade statali, regionali e provinciali). Nelle ferrovie invece si è proceduto ad una forte razionalizzazione di una rete complessivamente consistente, nella quale è aumentato il peso della componente elettrificata. Nel Centro-Nord si è invece proceduto ad un più

esteso *up-grade* qualitativo di tutte le infrastrutture, aumentando in misura più rilevante la dotazione autostradale e accompagnando la razionalizzazione ferroviaria con un (minore) incremento relativo dell'elettrificazione (del resto già molto più consistente di quella del Mezzogiorno), e concentrando nell'area la gran parte della rete nazionale di Alta Velocità.

Il divario infrastrutturale del Mezzogiorno rispetto all'UE e rispetto all'Italia dunque aumenta; e ciò avviene da tempo perché, diversamente dal resto del Paese, nel Sud si investe meno e più lentamente, e con scelte qualitative maggiormente orientate a garantire uno standard di servizio «di base» (pur necessario in quest'area) con limitati miglioramenti quantitativi e tecnologici. Tale evidenza emerge chiaramente dall'analisi più dettagliata delle dotazioni nazionali, condotta su reti e nodi infrastrutturali per sintesi delle categorie elementari.

La sintesi degli indici di dotazione di reti e nodi, pur con tutte le cautele suggerite dal ricorso ad una eterogenea composizione di fonti e periodi di osservazione, ci restituisce un compendio del sistema infrastrutturale del Mezzogiorno, caratterizzato da una mobilità diffusa, ma con modesti livelli di servizio, e da una accessibilità fortemente carente (51,1), prossima alla metà di quella nazionale e notevolmente distante da quella del Centro-Nord (139,6). Il risultato è quello di una «competitività infrastrutturale regionale» carente, scarsamente capace di fornire servizi adeguati alla collettività e alle imprese esistenti, ancor più grave se vista in una prospettiva di riequilibrio socio-economico.

L'evoluzione e lo stato del sistema infrastrutturale del Mezzogiorno è il risultato di scelte programmatiche e finanziarie di lungo periodo. Gli andamenti della spesa per opere pubbliche (Fig. 5.1) lasciano intendere come il processo di infrastrutturazione non abbia privilegiato scelte orientate al riequilibrio territoriale, ma sia stato guidato più da logiche (quasi) di mercato e dalla domanda di mobilità dei fattori.

Il lento procedere del processo di infrastrutturazione è da ricondurre in primo luogo al progressivo declino degli investimenti infrastrutturali nel Mezzogiorno, più tardi diffuso anche al resto del Paese. Gli investimenti in opere pubbliche nel Mezzogiorno hanno cominciato a declinare a partire dalla seconda metà degli anni Settanta, nel Centro-Nord trent'anni dopo.

La sintesi del declino della spesa infrastrutturale del nostro Paese può essere espressa dal tasso medio annuo di variazione nel periodo 1970-2016, che è stato pari a -2% a livello nazionale, ma appena -0,8% nel Centro-Nord e -4,8% nel Mezzogiorno. Negli anni più recenti gli investimenti infrastrutturali nel Mezzogiorno, risultano pari a meno di un quinto del totale nazionale, negli anni Settanta erano quasi la metà. In termini pro capite, gli investimenti in opere pubbliche nel 1970 erano pari a livello nazionale a 529,6 euro, con il Centro-Nord a 450,8 e il Mezzogiorno a 673,2 euro. Nel 2016 si è passati a 231 euro pro capite a livello nazionale, con il Centro-Nord a 296 e il Mezzogiorno a 106,6 euro.

5.6. L'opzione mediterranea e le nuove vie dello sviluppo

In questo decennio, i paesi del Mediterraneo sono stati avviluppati in una doppia crisi, che ha colpito la loro capacità di iniziativa geoeconomica. Allo stesso tempo, però, nel Rapporto di quest'anno abbiamo voluto evidenziare come, con tutta la complessità e le contraddizioni nell'area, l'opzione mediterranea conservi un rilievo strategico cruciale per l'Italia e per il Mezzogiorno. Già oggi il Mare nostrum rappresenta una realtà in cui

giocano un ruolo altri attori, potenze che non vi abitano geograficamente - il "Mediterraneo degli altri" - ma che ne diventano sempre più "abilitatori" geopolitici, soprattutto nella configurazione di Mediterraneo allargato a corridoi marittimi come il Golfo di Aden e a corridoi terrestri come le rotte delle migrazioni africane.

È giunto il momento che l'Italia vada oltre le buone intenzioni, oltre il proprio impegno per portare l'attenzione sul Mediterraneo delle crisi, e si faccia carico, con un investimento geopolitico ed economico coerente, di puntare sull'agenda di opportunità dell'area e sulla ricostruzione di un ordine regionale. Nel Rapporto, abbiamo indicato alcune sfide per il ruolo dell'Italia e del Mezzogiorno nel Mediterraneo, che qui vorremmo richiamare in sintesi.

Innanzitutto, la logistica e il sistema portuale, già oggetto dei principali studi euro-mediterranei e della stessa attività di programmazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Per la SVIMEZ, ciò di cui si avverte ancora il bisogno è la creazione di un sistema integrato della portualità e della logistica italiana che tenga conto dei possibili vantaggi di posizione e possa sfruttarli nell'interesse generale di accrescere la competitività dell'intero Paese. In questa prospettiva, l'istituzione delle ZES nei principali porti del Mezzogiorno dovrebbe rappresentare l'occasione per avviare una strategia di medio-lungo termine di rafforzamento dell'area del Mediterraneo come fulcro degli scambi commerciali tra l'Europa e i paesi asiatici e del Nord-Africa, strategia anche di crescita produttiva e industriale che potrebbe fare del Sud un'opportunità di sviluppo utile a tutto il Paese. Nella cornice strategica dell'opzione mediterranea si inquadrano anche le nuove vie dello sviluppo che il Sud sta perseguendo, come sulle nuove energie (un Capitolo del Rapporto è dedicato alle potenzialità delle bioeconomie) o dovrà perseguire nei prossimi anni, come la sfida della rigenerazione urbana.

Un tema di particolare rilievo riguarda la gestione delle infrastrutture e gli appalti: la circolazione di competenze su questo settore tra l'Italia e i paesi del Mediterraneo favorirebbe la penetrazione delle imprese italiane nelle partite infrastrutturali della connettività tra Nord Africa e Africa subsahariana. Un altro settore è l'*agrifood*, che trova una giustificazione sostanziale e materiale. Da un lato, il cibo è stato nella storia un elemento centrale della connettività euro-mediterranea; dall'altro, l'Italia dispone di una filiera alimentare completa che comprende anche elementi d'interesse per i paesi del Mediterraneo allargato, come il *packaging* e la refrigerazione.

La capacità di proiezione dell'Italia nell'area euro-mediterranea è però strettamente legata all'accompagnamento finanziario delle operazioni industriali. Una Banca di Sviluppo per il Mediterraneo è stata più volte evocata, anche per canalizzare gli investimenti dei Fondi sovrani, ma difficilmente potrà essere trovato un accordo politico per la sua creazione nel breve periodo. La Banca Europea per gli Investimenti (BEI) dispone di uno strumento dedicato al Mediterraneo, la cui capacità di finanziare investimenti è stata fin qui troppo debole. Nei prossimi anni, la finanza europea per lo sviluppo del Mediterraneo allargato e dell'Africa avrà senz'altro maggiore impulso, a partire dall'attuazione del Piano Europeo per gli Investimenti Esterni e da un maggiore ruolo, anche coordinato, degli istituti nazionali di promozione europei nell'area. Quindi l'Italia deve fare la sua parte. Il nuovo ruolo dell'Istituto nazionale di promozione italiano – Cassa Depositi e Prestiti (CDP) – come istituzione finanziaria per la cooperazione allo sviluppo può favorire una maggiore mobilitazione di risorse. In particolare, con una logica di *blending* e addizionalità, CDP può utilizzare le risorse a dono dell'Unione europea per ampliare il contributo italiano all'aiuto pubblico allo

sviluppo e migliorare l'efficacia dei progetti, favorendo un coinvolgimento del settore privato in linea con le priorità nazionali e con la progettazione europea.

Tutte queste prospettive possono avere un impatto tangibile sul Mezzogiorno, rovesciando la logica fin qui seguita delle convenienze strategiche e dei vantaggi competitivi.

Vi è un'altra circostanza che rende strategicamente saliente il Mediterraneo. Non solo e non tanto agli occhi degli attori esterni, quanto soprattutto a quelli dell'Europa, e ancor più dell'Italia. Si tratta della dinamica migratoria, le cui caratteristiche strutturali sono troppo spesso misconosciute, se non colpevolmente taciute, dall'approccio emotivo e sensazionalistico alla materia. Proprio questo, oltre e più della ritrovata centralità del Mediterraneo per le potenze esterne, pone l'Italia di fronte a scelte strategiche da cui, con ogni probabilità, dipenderanno benessere, stabilità e opportunità della nostra società per decenni a venire. Il cronico eccesso di forza lavoro africana, rappresentato da una popolazione mediamente giovane, determinata e meglio formata di un tempo, è insieme un rischio e un'opportunità.

Accogliere e gestire le diaspore può consentire anche di stabilire preziosi canali di collegamento con i paesi d'origine delle stesse, la cui (in)stabilità e le cui dinamiche hanno un impatto crescente su di noi. Una nuova cultura dell'integrazione, rafforzata con politiche pubbliche adeguate, potrebbe beneficiare in particolare la "frontiera" italiana del Mezzogiorno, particolarmente esposta. Abdicare a qualsiasi tentativo di governare questi fenomeni ci relega a una marginalità che la geografia può solo in parte compensare, quando non funge invece da cassa di risonanza dell'instabilità che promana dai lidi nordafricani.

Come attesta il sostanziale arretramento del commercio tra Mezzogiorno e Area Med, e come evidenza per converso l'incidenza di Germania, Cina o Stati Uniti nel Mediterraneo, non basta essere fisicamente centrali per esserlo anche geopoliticamente. Parafrasando un De Gaulle apocrifo ma convincente, la geografia è un destino solo se ci si rassegna a subirla.