

## Questione meridionale, legislazione speciale e dibattito storiografico\*

Poteri speciali, legge speciale, superprogetto per Napoli: negli ultimi mesi si è sviluppato un vivace dibattito intorno alle grandi trasformazioni urbane della città e agli strumenti più utili ed efficaci per realizzarle. Sia esponenti politici nazionali e di governo, sia esponenti politici locali, hanno avanzato idee di varia natura sul futuro della città, richiamando, a volte, anche proposte e tipologie d'interventi che hanno avuto altri esempi nella storia del Mezzogiorno d'Italia. E' quantomeno doveroso muovere da essi, porgere lo sguardo a ritroso verso i momenti in cui si sono adoperate normative eccezionali, congelando temporaneamente il corso ordinario degli svolgimenti amministrativi, con nobili e, spesso, velleitari obiettivi per guardare alla palude economico-sociale onde avrebbero efficacemente agito soltanto poteri speciali, azioni *extra legem*.

Il meridionalista Giuseppe Galasso, in un articolo del 23 agosto 2006<sup>1</sup>, metteva in guardia, una volta esposti gli effetti della legislazione speciale e della politica nell'economia meridionale, riguardo alla necessità di uscire dalla logica della straordinarietà e «sedimentare e consolidare la cultura dell'ordinario». Quella di Galasso appare tanto una presa di posizione politica quanto una considerazione mossa dall'inadeguatezza di interventi che costringono i poteri amministrativi nelle mani di un'autorità, mentre il corso democratico di partecipazione alle decisioni viene stretto in una morsa in cui l'eccezione diventa la regola.

Seppur questo tipo di osservazioni, dopo un secolo di legislazioni speciali, sembrano all'oggi incontestabili, assumono tutt'altra veste se collocate nei primi decenni dell'unificazione nazionale italiana, quando l'arretratezza economico-sociale in cui versava il meridione, sembrava legittimare per necessità un intervento di natura straordinaria. Tralasciando la poco nota *Legge per il risanamento di Napoli* (n. 2892 del 10 gennaio 1885), che obbediva a più contingenti ispirazioni<sup>2</sup>, così come le leggi a favore della Sardegna (n. 382 del 1897 e la n. 342 del 1902), anch'esse concepite prematuramente e in maniera ristretta, la «stagione» della legislazione speciale si apre il

---

\* Pubblicato in *Il Mezzogiorno e lo sviluppo delle aree interne. Questioni aperte, nodi irrisolti e prospettive di analisi*, a cura di Paola De Vivo e Lucio Iaccarino, in «Akiris», II, nn. 4-5, 2006, pp. 71-83.

<sup>1</sup> G. Galasso, *Non facciamo gli straordinari*, in «Il Corriere del Mezzogiorno», 23 agosto 2006.

<sup>2</sup> Emanata a seguito dell'epidemia di colera che causò la morte di un migliaio di napoletani, con essa si prevede lo sventramento di vecchi quartieri (Porto, Pendino, Vicaria, Mercato) e la costruzione di nuovi complessi edilizi igienicamente attrezzati in sostituzione di vecchi tuguri e abitazioni insalubri. Così recitava l'Inchiesta Saredo nel 1901: «...questa idea grandiosa del quartiere industriale, dopo tanti anni di studi, dopo tanti progetti e tanti voti espressi per dare incitamento e maggiore vita economica nell'interesse della città così bisognosa di nuove risorse, non ha condotto ad alcun risultato pratico» (cit. in Giancarlo Alisio, *I luoghi del lavoro industriale della seconda metà dell'Ottocento*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità ad oggi. La Campania*, P. Macry e P. Villani (a cura di), Einaudi, Torino 1990, p. 444). Per le trasformazioni urbanistiche della città di Napoli tra Otto e Novecento si rimanda a Cesare De Seta, *Napoli*, Laterza, Bari 1981; oppure ai più datati: Giuseppe Russo, *Il risanamento e l'ampliamento della città di Napoli*, Società per il risanamento, Napoli 1960 e al celeberrimo pamphlet di Matilde Serao, *Il Ventre di Napoli*, Treves, Milano 1884.

31 marzo 1904, con l'emanazione della legge n. 140 per la Basilicata, «il primo tentativo di stabilire un insieme abbastanza organico di provvedimenti a favore di una regione»<sup>3</sup>, donde si dà l'avvio a tutta la legislazione speciale per le aree arretrate. Fanno seguito la legge n. 351 dell'8 luglio 1904 *Disegno di legge recante provvedimenti per il risorgimento economico della città di Napoli*<sup>4</sup>; la legge per la Calabria (383 del 25 giugno 1906); la legge per la Sardegna (n. 445 del 1907), favorita dall'allora ministro dell'agricoltura sardo Francesco Cocco Ortu<sup>5</sup>; e per finire la legge recante nuove misure a favore della Basilicata e della Calabria (n. 445 del 9 luglio 1908).

La legge per la Basilicata del 1904 prevedeva l'attribuzione dei poteri attuativi al Commissario civile, nominato con decreto reale dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sostanzialmente assimilabile ad un Prefetto dotato di compiti e poteri particolari. L'istituzione del Commissariato e di altri organi speciali per il Mezzogiorno, come diretta emanazione del potere centrale, appaiono tratti ricorrenti in tutto l'arco della legislazione meridionalistica (1904-1908). Forse l'unica eccezione è rappresentata dalla legge per Napoli, ispirata agli studi di Francesco Saverio Nitti: in particolare all'inchiesta socio-economica che portò a sintesi in *Napoli e la questione meridionale*, dove «la natura scientifica e l'originalità metodologica – osserva Domenico De Masi – con cui lo studioso lucano si impone come il massimo meridionalista in Italia e il massimo sociologo nel Mezzogiorno»<sup>6</sup> gli consentono di prevedere ottimisticamente che «l'avvenire industriale di Napoli non potrà mancare, se da una parte con l'insegnamento tecnico ed industriale migliorato e con un nuovo assetto dei servizi ferroviari e marittimi siano rafforzate le condizioni naturali e dall'altra siano rimossi gli ostacoli artificiali d'indole tributaria e sia sussidiata e incoraggiata l'iniziativa privata»<sup>7</sup>. Così, la legge per Napoli contiene la creazione di un Ente

---

<sup>3</sup> G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna. La crisi di fine secolo e l'età giolittiana*, vol. VII, Feltrinelli, Milano 1974, p. 151.

<sup>4</sup> Circa la *Legge recante provvedimenti per il risorgimento economico della città di Napoli*, cfr. i lavori del convegno di studi storici, tenutosi a Napoli dal 10 all'11 dicembre 1984 e promosso dalla Fondazione «D. Colasanto», i cui atti sono stati raccolti da Giuseppe Acocella in *Lo Stato e il Mezzogiorno. A ottanta anni dalla legge speciale per Napoli*, Guida, Napoli 1986. Per ripercorrere gli interessi ed i problemi che la Legge speciale suscitò nell'opinione pubblica nazionale si veda la raccolta di scritti, recentemente ristampati, a cura di Giuseppe Russo, *L'avvenire industriale di Napoli negli scritti del primo '900*, introduzione di Giuseppe Galasso, Guida, Napoli 2004. Un bilancio sul piano industriale è stato tracciato da Marcella Marmo, *Il proletariato industriale a Napoli in età liberale*, Guida, Napoli 1978, ove la storica eloquentemente sottolinea come il capitale industriale e finanziario e le scelte d'investimento provenivano in massima parte da attori del Nord; i capitali locali derivavano, sostanzialmente, dalle attività legate al settore mercantile e bancario ed in minima parte al settore dei servizi; dunque i profitti venivano tradotti e, poi, investiti per lo più nel triangolo Genova-Milano-Torino (pp. 324-27). D'altra parte, la critica eminente mossa alla legislazione speciale da parte della soverchiante letteratura sull'argomento fu quella di non aver posto le premesse per un meccanismo autonomo di crescita, in grado di autoalimentarsi e di coinvolgere attivamente la piccola e media imprenditoria locale.

<sup>5</sup> AA. VV., *Profilo storico-economico della Sardegna dal riformismo settecentesco ai piani di rinascita*, FrancoAngeli, Milano 1991, p. 86.

<sup>6</sup> F. S. Nitti, D. De Masi, *Napoli e la questione meridionale (1903-2005)*, Guida, Napoli 2004, p. 209.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 95-112, 122-136.

municipale per l'energia elettrica (il Volturno) ed alcune norme agevolative predisposte per la zona industriale, con cui si aprì la via alla costruzione del Siderurgico di Bagnoli ad opera dell'ILVA<sup>8</sup>.

Questo panorama legislativo rifletteva una cultura parlamentare ormai matura, vale a dire consapevole dell'incompletezza del progetto unitario nazionale, quindi indirizzata fermamente a sperimentare una nuova strumentazione legislativi che riflettevano l'intenso dibattito politico articolatosi nelle istituzioni dello Stato liberale a cavallo del XX sec<sup>9</sup>. I richiami più autorevoli e significativi riguardavano: l'ampliamento del concetto di «opera pubblica», che si estendeva dai settori tradizionali della viabilità e delle ferrovie a quelli degli acquedotti, al risanamento di quartieri cittadini fatiscenti, alla sistemazione di bacini e montagne franose, al rimboschimento.

L'intervento sostitutivo dello Stato venne inteso come impegno ad operare a favore degli enti locali, non in grado di svolgere queste funzioni con mezzi propri. La legislazione speciale prevedeva tuttavia, sotto il profilo amministrativo, il ricorso ad organi di diretta emanazione statale, premiando una scelta accentratrice nei rapporti tra Stato unitario ed autonomie locali. I mezzi d'intervento decentrato erano in sostanza volti a ridurre e comprimere - mai ad ampliare - la sfera delle decisioni e degli impegni operativi degli enti locali, mentre le misure attuate rientravano in un quadro legislativo assai più ampio con il quale si introducevano, per la prima volta nell'Italia post-unitaria, misure di carattere amministrativo, doganale e creditizio a livello nazionale. Esso comprendeva provvedimenti in materia tributaria, criteri da seguire per le agevolazioni creditizie e

---

<sup>8</sup> Un'interessante lettura degli svolgimenti storici, politici e sociali avvenuti nel quartiere di Bagnoli dall'emanazione della legge speciale nel 1904 alla sua incompleta riconversione nel decennio 1993-2003 ci viene offerta da Lucio Iaccarino, *La rigenerazione. Bagnoli: politiche pubbliche e società civile nella Napoli postindustriale*, l'ancora del mediterraneo, Napoli 2005, ove l'autore relativamente al progetto nittiano osserva che «circa l'industrializzazione del napoletano [esso] si basava sull'idea che un miglioramento delle tragiche condizioni in cui versava la sua economia potesse realizzarsi attraverso un ingente investimento di risorse pubbliche, che avrebbe fatto da traino a uno sviluppo più diffuso» (p. 37).

<sup>9</sup> Sarebbe d'uopo dedicare assai più spazio all'indispensabile dibattito sorto all'interno del Parlamento liberale, alla fine dell'Ottocento, cui giovarono particolarmente le inchieste e gli studi conoscitivi operati da studiosi, giornalisti e terratenenti illuminati del Nord Italia. Ulteriore sollecitazione ambivalentemente provenne, in un primo tempo, dal brigantaggio, barbaramente represso indi dipinto come forma criminosa di protesta sociale; in un secondo momento, dalla diffusione a macchia d'olio delle proteste, in forma di occupazioni di proprietà terriere, comuni e catasti, ad opera di senza terra e braccianti, attraverso cui questi nullatenenti chiedevano ai governi dello Stato unitario l'abolizione dell'ultimo istituto dell'*ancien régime*, la riforma agraria del latifondo. Risultò, insomma, un risveglio traumatico per i politici liberali: dinanzi ad essi l'Italia politica, unitaria, si rifrangeva in due, «due Italie» divise tanto economicamente e socialmente quanto culturalmente. A nostro giudizio, questo dibattito risultò il primo confronto parlamentare fra le classi dirigenti del Sud e quelle del Nord. Sulla dialettica tra lotte politiche e sociali nel paese e dibattiti parlamentari, di grande utilità rimane il testo di Giampiero Carocci, *Il Parlamento nella storia d'Italia*, Laterza, Bari 1964; circa la politica e la società nel Mezzogiorno in età giolittiana si vedano i lavori di Francesco Barbagallo, *Stato, parlamento e lotte politico-sociali nel Mezzogiorno (1900-1914)*, Guida, Napoli 1980, e di Luigi Musella, *Individui, amici, clienti. Relazioni personali e circuiti politici in Italia meridionale fra Otto e Novecento*, Il Mulino, Bologna 1994; infine, per quanto riguarda la storia regionale, si vedano i saggi di Pasquale Villani, *L'eredità storica e la società rurale*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità ad oggi. La Campania...*cit. pp. 27 -90, di Salvatore Lupo, *Il giardino degli aranci: il mondo degli agrumi nella storia del Mezzogiorno*, pref. M. Aymard, Marsilio, Venezia 1990, di Nino Calice, *Lotte politiche e sociali in Basilicata (1898-1922)*, Ed. Riuniti, Roma 1974, di Giuliano Procacci, *La lotta di classe in Italia agli inizi del secolo XX*, Ed. Riuniti, Roma 1978, pp. 145-52, e di Domenico Sacco, *Movimento socialista e società in Basilicata nell'età giolittiana*, in G. Cingari, S. Fedele (a cura di), *Il socialismo nel Mezzogiorno d'Italia. 1892-1926*, Laterza, Roma-Bari 1992, pp. 53-71.

per le commesse statali, l'unificazione nazionale delle differenti entità del debito pubblico, il finanziamento dell'acquedotto del Serino per la stessa Napoli, tariffe ferroviarie preferenziali, un aiuto alle ferrovie complementari, l'acquedotto pugliese, disposizioni per la cura obbligatoria del chinino contro la malaria, l'istituzione di un Commissariato per l'emigrazione, la protezione degli emigranti verso le compagnie di navigazione, la protezione del dazio interno sulle farine, il pane e le paste, provvedimenti disparati per le bonifiche e così via<sup>10</sup>.

All'avvio della legislazione speciale ha contribuito incisivamente la riflessione organica sui problemi sempre più emergenti nell'Italia unita a causa del forte dislivello fra le «due parti del paese», le «due Italie», che con gli anni, anziché diminuire andava via via ampliandosi. L'incipit di questa riflessione furono senza dubbio gli studi di Pasquale Villari e le sue corrispondenze da Napoli<sup>11</sup>; seguite, poi, dalle inchieste di Leopoldo Franchetti sulle *Condizioni economiche ed amministrative delle province napoletane* del 1875<sup>12</sup>; di Sidney Sonnino su *I contadini in Sicilia* del 1876; e infine, gli scritti di Jessie White Mario<sup>13</sup> e di Renato Fucini<sup>14</sup> (sotto lo pseudonimo Neri Tanfucio). In gran parte si trattava di studi svolti da intellettuali e proprietari terrieri fiorentini che, fotografando la realtà meridionale, ne ordinarono il lessico secondo i termini di questione «nazionale». Scoperto il vaso, l'interesse della classe politica post-unitaria si tradusse nelle prime inchieste e relazioni per lo più conoscitive sull'agricoltura, sulle condizioni dei contadini, sul fenomeno emigratorio e sulla natura dell'economia: prima, l'inchiesta Jacini (1877-82), poi, la relazione Franzoni<sup>15</sup> (1903) e, infine, l'inchiesta Faina (1906-10), che definirono - anche se in maniera imprecisa - le condizioni economiche e sociali delle zone più povere della Penisola<sup>16</sup>. Un'altra inchiesta fu quella redatta dal Presidente del Consiglio, Giuseppe Zanardelli, che suggerì

---

<sup>10</sup> Per ricomporre le tappe della legislazione speciale d'inizio Novecento, di preziosa consultazione è il saggio di Giuseppe Galasso, *Passato e presente del meridionalismo, I, Genesi e sviluppi*, Guida, Napoli 1978, p. 31, cfr. anche l'aggiornata raccolta del meridionalista napoletano, *Il Mezzogiorno da 'questione' a 'problema aperto'*, Piero Lacaita Editore, Manduria-Roma-Bari 2006, p. 70.

<sup>11</sup> Nel 1875, Pasquale Villari inviava i suoi articoli-inchieste alla rivista fiorentina «L'Opinione» ove era ad esso riservata la rubrica *Lettere meridionali*, ora raccolte in P. Villari, *Le lettere meridionali ed altri scritti sulla questione sociale in Italia*, introd. F. Barbagallo, Guida, Napoli 1979.

<sup>12</sup> Sempre suggestionato dalle condizioni del Mezzogiorno, in questo caso della Sicilia, il fiorentino Franchetti due anni dopo diede alle stampe *La Sicilia nel 1876. Condizioni politico amministrative*, pref. E. Cavalieri, Vallecchi, Firenze 1925.

<sup>13</sup> Del 1877 è il lavoro della coraggiosa scrittrice inglese, *La miseria di Napoli* per i tipi de Le Monnier di Firenze; il suo interesse, ancor vivido, ha permesso una nuova ristampa, nel 2005, per i tipi di La tipografica varesa di Firenze.

<sup>14</sup> N. Tanfucio, *Napoli ad occhio nudo: lettere ad un amico*, Le Monnier, Firenze 1878, ora in R. Fucini, *Napoli ad occhio nudo: lettere ad un amico*, pref. D. Rea, M. Boni, Bologna 1977.

<sup>15</sup> Sulla relazione Franzoni e sull'emigrazione in Basilicata cfr. la ricerca di Salvatore Lardino, *Verso le terre del riscatto. Emigrazione e società in Basilicata nella relazione Franzoni* (1903), in «Bollettino storico della Basilicata», 5, 1989. Il saggio è da considerarsi il più aggiornato studio complessivo dell'emigrazione lucana dagli anni della crisi agraria fino agli inizi del Novecento.

<sup>16</sup> Cfr. A. Cestaro, *Le grandi inchieste parlamentari*, in G. De Rosa, A. Cestaro (a cura di), *Storia della Basilicata, 4, L'Età contemporanea*, Laterza, Roma-Bari p. 212; Raffaele Giura Longo, *La Basilicata moderna e contemporanea*, Ed. del Sole, Napoli 1992, p. 220. Per quanto riguarda studi svolti in anni prossimi alla legge speciale, cfr. Umberto Zanotti Bianco, *La Basilicata*, Collezione meridionale, Roma 1926.

il viaggio di due settimane intrapreso nel 1902, ormai settantaseienne, in Basilicata: constatò di persona «la triste eccezionalità delle sue condizioni», che superò ogni sua aspettativa<sup>17</sup>.

Intanto, all'alba del nuovo secolo, la questione venne posta all'ordine del giorno dei lavori parlamentari anche per effetto della diffusa emozione suscitata dagli assassini di mafia nella città di Palermo<sup>18</sup> e dalle malversazioni camorristiche nell'amministrazione di Napoli, sicchè s'inverava la tesi da tempo suggerita da Nitti che il più grande e pericoloso camorrista era sempre stato il governo<sup>19</sup>. Ai suoi occhi si presentava lo spettacolo di un'amministrazione comunale corrotta e di un giornale, ove aveva lavorato sino al 1894, *Il Mattino* di Edoardo Scarfoglio, che si ergeva a paladino del sindaco Celestino Summonte e dei suoi uomini. Quello spettacolo venne consegnato alle migliaia di pagine dell'Inchiesta redatte dal presidente della commissione Giuseppe Saredo, presidente del Consiglio di Stato, nel novembre del 1900. Il primo inquietante documento sull'intreccio fra politica, affari e criminalità, donde si metteva a nudo una realtà di degrado e di affarismo che si aggiungeva come ulteriore tassello dell'esegesi sul Mezzogiorno prodotta dai «primi meridionalisti». Beninteso, grazie anche all'Inchiesta Saredo prende l'avvio il processo della legislazione speciale per il Mezzogiorno<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Cfr. P. Corti (a cura di), *Inchiesta Zanardelli sulla Basilicata (1902)*, Einaudi, Torino 1976, p. 20.

<sup>18</sup> Ci si riferisce qui al «primo omicidio eccellente» della storia della mafia in Sicilia risalente al 1893 a seguito del quale, nel 1900, venne istituita la commissione d'inchiesta presieduta da Carlo Shanzer che decretò lo scioglimento del consiglio comunale della città di Palermo. Cfr. Isaia Sales, *La camorra non è la mafia*, in *Le strade della violenza. Malviventi e bande di camorra a Napoli*, (a cura di) I. Sales e M. Ravveduto, L'ancora del Mediterraneo, Napoli 2006, p. 22-3.

<sup>19</sup> F. S. Nitti, D. De Masi, *Napoli e la questione meridionale*, Guida, Napoli 2004, p. 199.

<sup>20</sup> Nel 1899 il settimanale socialista *La Propaganda* avvia una violenta campagna di stampa sul modo in cui il Comune di Napoli aveva stipulato alcune convenzioni per l'illuminazione pubblica e i tram. Bersagli delle accuse sono il sindaco Celestino Summonte e il potente parlamentare Alberto Aniello Casale, entrambi sostenuti o «affiliati» dalla camorra. Casale viene costretto a dare querela, mentre il processo seguiva tutto a suo svantaggio: i giornalisti della *Propaganda*, su richiesta dello stesso pubblico ministero, vengono assolti. Sia il *Corriere di Napoli* che il *Roma* plaudono alla decisione del tribunale, che bolla Casale come un «politico screditato e corrotto», un «mediatore d'affari», un «venditore di impieghi pubblici». *Il Mattino* accusa il colpo, dedicando alla vicenda poco più che una colonna in una pagina interna. Casale e Summonte si dimettono il governo Saracco istituisce la commissione d'inchiesta. Saredo lavora per dieci mesi con un'intensità e soprattutto un'indipendenza di giudizio che allarmò le stesse autorità che lo designarono. Scarfoglio, che accoglie Saredo quasi con dileggio (lo definisce «il giocondo commentator Saredo»), adotta ben altri toni man mano che l'inchiesta scava nelle irregolarità, negli abusi, nella continua dilapidazione di danaro pubblico, svelando una rete di tangenti e di corruzione d'ogni tipo, in cui ha un ruolo determinante la camorra. Il direttore del *Mattino*, che risulta abbia incassato dalla *Società dei tramways* diecimila lire, prende a sferrare attacchi forsennati, ricorrendo al peggio del suo repertorio lessicale. Ma sotto la crosta delle sue acrobazie compare il nucleo «sudista» che lo accomuna alla parte di ceto politico di cui tutela gli interessi: l'unione delle popolazioni meridionali, la formazione di un blocco capace di condizionare, anche grazie alla malavita, la politica nazionale. Scarfoglio sbollisce furori di tipo secessionista, come dire, di un meridionalismo di stampo populistico. «Come si prevedeva – scriveva Scarfoglio - la stampa dell'Alta Italia leva un coro di grugniti contro Napoli e i napoletani. I lettori possono immaginare il sozzo baccanale a Cui si abbandonano i tristi invidi dell'ingegno meridionale, i microcefali vacui i maligni i tartufi della moralità pubblica pontificanti lassù, che coprono le sozzure vere, profonde, enormi, provate e documentate in tutti i modi». Cfr. la ristampa anastatica dell'Inchiesta Saredo in *Regia commissione d'inchiesta per Napoli presieduta da Giuseppe Saredo*, a cura di Sergio Marotta, pref. Luciano Violante, introd. Francesco Barbagallo, Vivarium, Napoli 1998, pp. X-XXIX *passim*; per ricostruire la situazione politica all'epoca dello scandalo Casale si veda AA. VV., *Napoli dopo un secolo*, ESI, Napoli 1961; per quanto concerne il dibattito storiografico, conviene esso con la tesi sostenuta da Luigi Musella secondo la quale i politici coinvolti nell'Inchiesta (Giovanni Nicotera, Giuseppe Lazzaro) avevano costituito una vera e propria «macchina politica che dominò gran parte delle vicende politiche campane degli anni '70 e

Dinanzi all'affermazione reazionaria del fascismo, andava facendosi strada la tesi della rivelazione autentica della labilità, se non del carattere oppressivo, delle istituzioni liberali date all'Italia dal Risorgimento. Il «processo al Risorgimento» era fatto da vecchi e nuovi meridionalisti (Giustino Fortunato, Gaetano Salvemini, Guido Dorso e Antonio Gramsci<sup>21</sup>) e, per la verità, anche dal fascismo, che vedeva demandato a sé il compito della trasformazione dell'Italia in grande potenza e in Stato organicamente nazionale, nel quale si giudicava che il Risorgimento fosse fallito. E questo processo, sottolinea Galasso, «aveva un significato meridionalistico, in quanto programma di espansione coloniale, a cui il nuovo regime pensava, veniva presentato anche come soluzione del problema meridionale della terra e dell'emigrazione». Per il resto, il regime fascista dichiarò chiusa e risolta la «questione meridionale»<sup>22</sup>. Invece, proprio nel periodo fascista si accrebbe ulteriormente il divario tra Nord e Sud perché l'espansione privilegiò ancora una volta i luoghi e le situazioni già più avanzate; mentre, in particolar modo gli anni Trenta, danneggiarono immensamente il Mezzogiorno agricolo ove si sommarono gli effetti della crisi mondiale, il continuo incremento

---

<sup>180</sup>. Si trattò innanzitutto di un potere clientelare che tenne in scarsa considerazione le tendenze ideologiche», in *Relazioni, clientele, gruppi e partiti nel controllo e nell'organizzazione della partecipazione politica*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità. La Campania...*, cit. p.758.

<sup>21</sup> Si citano qui, almeno sinteticamente, le posizioni di alcuni grandi meridionalisti. Gramsci individuava nel «blocco storico» il settore conservativo composto di «borghesia rurale» nel Sud e «industriale» nel Nord, la prima quale «eredità di parassitismo lasciata ai tempi moderni dallo sfacelo, come classe, della borghesia comunale» (*Note sul Machiavelli, sulla politica e sullo Stato moderno*, Einaudi, Torino 1949, p. 7), come l'ostacolo alla promozione e allo sviluppo di una volontà collettiva nazionale-popolare nella storia d'Italia, un'identità da inculcare nel popolo il quale, durante il Risorgimento, non trovò un proprio spazio politico, una propria manifestazione identitaria poiché «i liberali di Cavour...concep[irono] l'unità nazionale come allargamento dello Stato piemontese e del patrimonio della dinastia, non come movimento nazionale dal basso, ma come conquista regia» (in *Il Risorgimento*, Einaudi, Torino 1949, p. 46). Fedele al modello della divisioni in blocchi d'interessi, cementatisi durante il Risorgimento, fu anche la riflessione svolta da Gaetano Salvemini il quale, però, ne individuava persino una terza classe, «la borghesia minuta». L'unità italiana avrebbe sacrificato gli interessi del Sud, risolvendosi, dal punto di vista sociale nella formazione di un blocco di potere tale che, come egli disse nel suo icastico linguaggio, «i moderati del Nord hanno bisogno dei camorristi del Sud per opprimere i partiti democratici del Nord, i camorristi del Sud hanno bisogno dei moderati del Nord per opprimere le plebi del Sud» (in *Opere IV, Il Mezzogiorno e la democrazia italiana, vol. II, Movimento socialista e questione meridionale*, a cura di G. Arfè, Feltrinelli, Milano 1978, pp. 86-91). Nonostante trascuri la varietà di classe nel Mezzogiorno, così come offertoci da Salvemini, mentre ne lesse i processi e le diversità attuali come aspetti di un tutto unitario, Giustino Fortunato ha comunque dedicato un notevole contributo alla «questione meridionale». Muovendo dall'indiscutibile unità e unitarietà del paese, parimenti denunciando il lassismo meridionale che, nei primi decenni dell'Unità, consentì un alto prelievo fiscale nel Sud che nel resto del paese, egli riteneva che l'arretratezza del Mezzogiorno allignasse sia in ragioni di ordine etico-politico sia nel complesso del paese, nelle diseguaglianze che i governi postunitari non fronteggiarono adeguatamente, donde deriverebbero condizionamenti per l'economia tutta del paese. L'intervento del governo nel Mezzogiorno avrebbe dovuto articolarsi per mezzo di misure ordinarie, cioè ascrivibili al normale corso legislativo, dal momento che la questione meridionale era questione nazionale, per ciò i dispositivi legislativi straordinari, individuati dal suo allievo Nitti, per l'emanazione della legge del 1904 furono da Fortunato sorprendentemente bocciati, infatti egli voto in parlamento contro l'istituzione della «legge speciale per Napoli» (cfr. G. D'Andrea, *Popolo e borghesia nel Risorgimento: dall'età delle rivoluzioni alla conclusione unitaria*, in *Storia della Basilicata*, cit. pp. 51-82 *passim*)

<sup>22</sup> Leggendo la voce redatta da Raffaele Ciasca e dedicata all'argomento nel volume XXIII dell'*Enciclopedia Italiana*, pubblicato nel 1934, definiva il problema come «differenza di condizioni tra parte settentrionale e parte meridionale della penisola, coesistenti, dal 1860 in poi, in un unico corpo di nazione»; faceva, poi, da conclusione un giudizio decisamente ottimistico: «di 'questione meridionale' non si può più, oggi, 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» (cit. in G. Galasso, *Passato e presente del meridionalismo...*, cit. pp. 41-3).

demografico, la caduta dei prezzi agricoli, l'aggravamento dei contratti. Peraltro, le «battaglie» produttivistiche lanciate dal regime a sostegno dell'ideologia ruralistica e antiurbanistica, come quella «del grano» o della «bonifica integrale», determinarono e un arretramento delle forze produttive e un aggravamento dei rapporti sociali nelle campagne. Per quanto riguarda il peso politico del blocco agrario meridionale nei confronti dell'avanzato settore industriale nel Nord, esso era andato progressivamente riducendosi già a partire dalle modificazioni strutturali introdotte durante la Prima guerra mondiale. Annota Francesco Barbagallo che «la scelta produttivistica del dopoguerra e la politica di ristrutturazione capitalistica degli anni Trenta avrebbero quindi colpito pesantemente il blocco sociale dominante le campagne meridionali, ponendo le premesse per la sua rapida disgregazione nel secondo dopoguerra»<sup>23</sup>.

La ripresa dell'iniziativa straordinaria nel Mezzogiorno seguì i tempi della storia dello Stato liberale. Il primo conflitto mondiale (1915-18) mise in crisi definitivamente la struttura liberale dello Stato italiano cui non era ancora riuscito di fondare il potere politico sul consenso delle grandi masse popolari, dei contadini, braccianti e senza terra del Sud<sup>24</sup>. Agli scioperi urbani contro l'inflazione e il carovita si accompagnarono, nel primo dopoguerra, estesi movimenti di occupazione delle terre che facevano seguito alla ricorrente promessa governativa, fatta negli anni della guerra, de «la terra ai contadini» cui risposero centinaia di migliaia di senza terra, salariali e braccianti<sup>25</sup>. Le promesse ricevute al fronte, però, non trovarono immediata attuazione nel dopoguerra dal momento che lo Stato doveva sia affrontare il processo di riconversione dell'economia di guerra in economia civile sia una gravissima crisi inflattiva: l'Italia del 1919, scrive Federico Chabod, era «assai meno ricca delle altre grandi potenze, nonostante i notevolissimi progressi compiuti dopo l'unità»<sup>26</sup>. A fronte di questa drammatica situazione, il 2 settembre 1919, il governo si adoperò a favore del fatto compiuto, vale a dire l'occupazione di terra, emanando una

---

<sup>23</sup> F. Barbagallo, *Mezzogiorno...*, cit. pp. 64-5.

<sup>24</sup> Cfr. F. Barbagallo, *Mezzogiorno e questione meridionale (1860-1980)*, Guida, Napoli 1980, p. 54.

<sup>25</sup> Soltanto per quanto riguarda la Basilicata, 51.195 furono i lucani che partirono verso il fronte, pari al 10,8 per cento dell'intera popolazione secondo i dati del censimento del 1911, ben 33.353 risultavano essere contadini strappati alle loro terre e inviati al fronte; peraltro, secondo le stime raccolte dal Ministero della Guerra, vedevano la regione lucana tra le più penalizzate: 7.325 i morti, 2.046 tra mutilati e invalidi, quasi il 2 per cento su 571.000 morti solo per ciò concerne la logorante guerra di trincea. In base a questi dati, complessivamente il Mezzogiorno contribuì assai generosamente al primo evento nazionale dell'Italia unita: la quota dei deceduti per ogni 1.000 chiamati alle armi risulta infatti pari a 210, a fronte di una media nazionale di 104 così ripartita: 102 al Nord, 98 al Centro, 11 nel Mezzogiorno, 108 nelle isole. Per i dati si veda la pubblicazione di Svimez (a cura di), *Statistiche sul Mezzogiorno d'Italia (1861-1953)*, Tip. F. Failli, Roma 1954, tav. 105. Cfr. P. M. Digiorgio, *Il fascismo, l'antifascismo, la guerra*, in *Storia della Basilicata...* cit. pp. 227-8, N. Calice, *Lotte politiche e sociali...*cit., p. 121, e, infine, R. Giura Longo, *La Basilicata...*, cit. p. 187.

<sup>26</sup> Lo storico valdostano, muovendo l'analisi dai dati raccolti da Luigi Einaudi nel libro su *La condotta economica e gli effetti sociali della guerra italiana*, osservava che il bilancio dello Stato era passato dai 2 miliardi e 501 milioni del 1913-14 ai 30 miliardi e 857 milioni del 1918-19, mentre il deficit era passato da 214 milioni a 23.345 per ognuno degli anni della guerra; infine la circolazione monetaria, che era di 2 miliardi e 7 milioni al 30 giugno 1914, toccava i 20 miliardi alla fine del dicembre 1920. Cfr. F. Chabod, *L'Italia contemporanea (1918-1948)*, introd. di G. Galasso, Einaudi, Torino 2002, pp. 27-8.

misura straordinaria, il decreto Visocchi, che autorizzava i prefetti ad avvalersi di un precedente decreto luogotenenziale, del 30 ottobre 1915, per requisire a favore di associazioni agrarie o enti legalmente costituiti quei fondi che fossero suscettibili di miglioramento di coltivazione, in modo da dare incremento alla produzione agraria. Questo strumento legislativo, la cui natura rifletteva lo spirito e le forme della legislazione speciale, fu il momento di maggiore impegno del ministero Nitti. Ciononostante, sul piano dei fatti, esso risultò una misura troppo esile, troppo tiepida fu la volontà politica in proposito, per poter credere che il ministero Nitti intendesse veramente sanare quella situazione di disordine sociale di cui le invasioni di terre erano l'espressione<sup>27</sup>. Insomma, apparve chiaro che la trama degli strumenti legislativi apportati allora dal governo Nitti furono soltanto una risposta all'emergenza che andava via via assumendo caratteri strutturali.

Con la caduta del fascismo, la ripresa della riflessione sul Mezzogiorno riprese pari pari il discorso al punto ove il regime mussoliniano lo aveva interrotto. Non a caso, il Congresso di Bari del 27 gennaio 1944, con la partecipazione di tutte le forze politiche rappresentate nei Comitati di Liberazione Nazionale e di molti indipendenti, politici e studiosi, diede icasticamente il senso di questa ripresa che ebbe grande importanza nel sensibilizzare l'opinione pubblica ad una convinzione definitiva circa il carattere nazionale del problema. Va detto che se, da una parte, i meridionalisti d'inizio Novecento non offrirono qui insegnamenti che non fossero la ripresa delle originarie tesi; dall'altra parte, il fronte meridionalistico si andava articolando in due settori ben distinti: quello democratico e quello di sinistra. Quest'ultimo, egemonizzato dal Partito Comunista indiscutibilmente determinato dalla linea gramsciana, si presentava sotto una duplice veste: per un verso, il meridionalismo di sinistra pensava che fosse possibile leggere nei testi di Gramsci, la funzione guida e la forza determinante della classe operaia nei confronti del mondo contadino; per un altro verso invece, riabilitata la funzione del ceto medio, veniva promossa l'alleanza «non soltanto con i contadini poveri del Mezzogiorno e delle Isole, ma con i grandi strati intermedi della città e delle campagne..., e anche coi gruppi di borghesia produttiva del Mezzogiorno...»; tuttavia, il cardine della linea meridionalistica comunista restava la riforma agraria<sup>28</sup>. Per quanto riguarda il meridionalismo democratico, questo si rifrangeva in due direzioni: quella di Manlio Rossi Doria, secondo cui era indispensabile una revisione delle tradizionali impostazioni dei problemi agrari; e quella afferente all'*Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno* (Svimez) di Rodolfo Morandi e, poi, di Pasquale Saraceno secondo i quali era prioritario riattivare le ricerche e gli studi di settore per definire una politica di intervento nelle aree arretrate e degli strumenti operativi da preferire per il suo sviluppo. Un discorso a sè va fatto intorno alle riviste che, nel dopoguerra, sorsero partendo, per l'appunto, dalle molteplici riflessioni meridionalistiche. *Cronache meridionali*

<sup>27</sup> Cfr. R. Vivarelli, *Storia delle origini del fascismo*, vol. I, Il Mulino, Bologna 1991, pp. 469-70.

<sup>28</sup> Cfr. G. Galasso, *Passato e presente del meridionalismo...*, cit. pp. 48-9.



fu la rivista di riferimento della sinistra comunista e socialista: gramsciana d'ispirazione considerava, quindi, indispensabile la tattica delle alleanze trasversali fra le classi per fronteggiare i blocchi agrario e industriale<sup>29</sup>. Certamente, la rivista liberal-democratica di Francesco Compagna, *Nord e Sud*, rappresentò un laboratorio teorico che portò sapientemente a sintesi le diverse posizioni meridionalistiche, presenti al suo interno, e che andò progressivamente a sviluppare l'indirizzo industrialistico della Svimez rispetto alla strategicità della città nella misura in cui essa venisse integrata in un *network* di nuclei urbani a livello europeo<sup>30</sup>. Gli anni Cinquanta della Svimez furono perciò spesi nello studio dell'articolazione cronologica e della fisionomia istituzionale da dare all'intervento pubblico, della ripartizione settoriale ottimale di tale intervento, della sua localizzazione specifica. L'idea di un ente *ad hoc* per lo sviluppo, come la *Cassa per il Mezzogiorno*; la pianificazione precisa dell'intervento attraverso una ripartizione preventiva dei finanziamenti; la distinzione tra la diversa «susceptibilità di sviluppo delle singole zone del Mezzogiorno», con la tripartizione di esso in «zone di sviluppo integrale, zone di sviluppo ulteriore e zone di sistemazione»; l'energica accentuazione del carattere straordinario e aggiuntivo da dare all'intervento meridionalistico rispetto alla spesa statale ordinaria nelle regioni del Mezzogiorno: furono taluni assi centrali del programma di azione della Svimez. Tanto l'ente *ad hoc* quanto la spesa straordinaria ottennero la positiva legiferazione del Parlamento che, con la legge n. 646 del 10 agosto 1950, istituiva la *Cassa per il Mezzogiorno*, le cui competenze furono poi specificate e allargate con provvedimenti legislativi del 1952 e degli anni seguenti e la cui durata, inizialmente fissata in dieci anni, fu di volta in volta prorogata. La *Cassa* era un ente statale, d'ispirazione e con struttura keynesiana<sup>31</sup>, che utilizzando fondi pubblici e privati investisse in settori strategici dell'economia meridionale. Occorre qui ricordare che, in un prima fase, l'agricoltura assorbì la quota principale di stanziamenti della *Cassa*, giacché questa si sarebbe assunta l'onere di approntare un programma poliennale e straordinario di opere e di iniziative pubbliche a favore delle zone depresse e di dar vita ad una politica di coordinamento degli investimenti pubblici in agricoltura. Contemporaneamente, la *Cassa* erogò soldi a pioggia per la predisposizione del Mezzogiorno alla

---

<sup>29</sup> Nato come espressione del movimento di lotta per la Rinascita del mezzogiorno, vedeva uniti nella direzione Mario Alicata e Giorgio Amendola. Le posizioni di *Cronache* anzitutto erano in polemica contro la scelta e pratica dell'intervento straordinario, contro il «governatorato» della Cassa (in F. Barbagallo, *Mezzogiorno...cit*, pp. 82-3).

<sup>30</sup> Ispiratasi alle tesi nittiane circa il fattore detonante ricoperto dalle città al fine di uno sviluppo economico, commerciale ed industriale del paese, *Nord e Sud* prestava il destro sia all'europismo spinto, sia alle vecchie istanze regionalistiche di alcuni meridionalisti, talché il Mezzogiorno aveva le condizioni per essere l'alveo della formazione di un sistema cittadino moderno attraverso l'ammodernamento dell'agricoltura e lo sforzo dell'industrializzazione, saldando questo sistema al Nord dell'Italia e all'Europa come articolazione regionale di un unico grande sistema cittadino continentale. Cfr. F. Compagna, *La questione meridionale*, introd. G. Ciranna, Osanna, Venosa 1992, pp. 79-117.

<sup>31</sup> Ci riferiamo qui al ruolo «salvifico» dello Stato, al superamento della legislazione di emergenza, all'uso del «moltiplicatore» come acceleratore dello sviluppo: furono questi gli ingredienti del keynesismo italiano degli anni Cinquanta, che avrebbe trovato nella nuova politica meridionalistica il suo teatro d'azione e nella *Cassa per il Mezzogiorno* il suo principale strumento d'intervento.

industrializzazione: nel senso che, per i «nuovi meridionalisti» delle riviste, il Sud s'attestava in una fase pre-industriale e necessitava di interventi per dotarne il territorio di una più intensa ed efficiente rete di servizi di interesse generale (acquedotti, strade, ferrovie, bonifiche, ecc.).

Il dibattito meridionalistico sorto nel dopoguerra, non meno fecondo e forse ancora più ampio di quello che si era vuto nei primi quindici anni del secolo, funse da leva per approntare una nuova vasta azione legislativa a favore del Mezzogiorno, destinata a tradursi nella creazione dei istituti specifici per promuovere e amministrare l'intervento pubblico nell'Italia del Sud<sup>32</sup>. Il 18 marzo 1947, venne istituito con decreto legge n. 281 l'*Ente per l'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania*; il 31 dicembre 1947, venne legiferato il decreto n. 1629 con cui si istituiva l'*Opera per la valorizzazione della Sila*; il 21 marzo 1953, venne licenziata la legge n. 161 per *Lo sviluppo dell'attività creditizia nel campo industriale in Italia meridionale e nelle Isole*, che trasformava l'*Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale* (Isveimer), fondato nel 1938, e istituiva un *Istituto regionale per i finanziamenti industriali in Sicilia* (Irfis) e il *Credito Industriale Sardo* (Cis); mentre, il 9 agosto 1954, la legge 639 istituiva l'*Ente di valorizzazione per il Fucino*.

Quest'insieme di leggi fece da raggiera, dando negli anni Cinquanta e Sessanta una solidità ed un'ampiezza maggiore alla prospettiva meridionale che per tutto il precedente periodo della storia d'Italia, alla assai più concreta riforma del sistema fondiario ed agrario: il 28 luglio 1950, vennero licenziate dal Parlamento una legge stralcio composta dei decreti n. 230 e n. 842. Serve qui notare come questa legge fu approvata con soli 210 voti a favore, in un parlamento di 574 deputati, il che dimostrava che le élites meridionali regolavano ancora il lessico delle relazioni sociali e politiche nel Mezzogiorno. Beninteso, questa legge – accompagnata poi dalle leggi licenziate dalla Calabria e dall'Assemblea regionale siciliana – segnò soltanto la conquista del diritto alla terra dei molti contro il monopolio dei pochi: in altri termini, l'abolizione dell'ultimo retaggio dell'Italia preunitaria<sup>33</sup>. Ciononostante, lo storico inglese Paul Ginsborg non è parco di critiche verso gli aspetti negativi, dipingendone esageratamente i tratti come quelli di una sconfitta, vale a dire di assorbimento dei valori solidaristici e di egualitarismo del decennio di lotte (1943-53) nell'alveo della società individualistica. Per Ginsborg, dopo l'approvazione della *Riforma agraria e fondiaria*, «il movimento contadino si divise in modo irreparabile. 120 mila famiglie dipesero da allora in poi dagli enti di riforma...i valori di solidarietà, di sacrificio, di egualitarismo, i tentativi di sconfiggere familismo e sfiducia portati avanti dal movimento in mezzo a tante difficoltà e contraddizioni,

---

<sup>32</sup> Si rimanda per una dettagliata interpretazione della legislazione speciale a S. Cafiero, *Storia dell'Intervento Straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaia, Roma- Bari-Manduria 2000.

<sup>33</sup> Cfr. sulla stagione di lotta per il diritto alla terra il saggio di Paolo Cinanni, *Lotte per la terra nel Mezzogiorno, 1943-1953: terre pubbliche e trasformazioni agrarie*, Marsilio, Venezia 1979.

vennero definitivamente emarginati...quella del 1950 fu una sconfitta di dimensioni storiche, che determinò i valori della vita meridionale»<sup>34</sup>. Prospetticamente differente è la riflessione mossa da Rosario Villari, secondo cui la *Riforma* fu il colpo mortale al vecchio blocco di potere agrario del meridione, dopodiché la strategia della Democrazia Cristiana agì per cooptare il potere agricolo nel Mezzogiorno avocandolo dalle mani dei vecchi notabili<sup>35</sup>.

Eppure prendendo in esame i dati discussi negli anni Settanta dalle riviste che vivacemente animavano il dibattito meridionalistico, la situazione del Mezzogiorno non si presentava assai beneaugurante per il futuro: non tanto perchè lo sviluppo non sia avvenuto quanto sia stato esso eccessivamente ristretto a confronto di altre regioni del Paese. Inoltre in questi anni cadeva anche l'anniversario dell'unificazione dell'Italia, era quindi d'uopo odoperare dei metri comparativi con lo stato che essa attraversò nella seconda metà del XIX sec. Analizzando dei sintetici dati, possiamo comprendere lo scetticismo che iniziò ad accompagnare il dibattito sul Mezzogiorno: mentre nell'Italia del Nord nel 1881 il tasso di attività, cioè il numero di lavoratori sul totale della popolazione, era rappresentato dal 57,8 %, e nel 1971 dal 38,5%, nell'Italia meridionale si era passati dal 53,8% al 31,2%, cioè a dire che, mentre nell'Italia settentrionale la diminuzione del tasso di attività era stata soltanto di un terzo, anzi neppure di un terzo, nell'Italia meridionale era stata di oltre il 40%; così come i salariati erano complessivamente passati nell'Italia meridionale dal 56,8% della popolazione lavoratrice totale al 46%, mentre, nel settore agricolo, nel 1881 erano il 39,7% della popolazione lavoratrici, negli anni Settanta erano diventati il 13%. Con le parole di Paolo Sylos Labini, il fenomeno risultava agghiacciante, e cioè il tasso di attività della popolazione inarrestabilmente diminuiva.

Queste cifre affrontavano di petto la politica straordinaria per il Mezzogiorno del secondo dopoguerra. Oltremodo mostravano il conto di quanti rivoli avesse generato il drenaggio di risorse, di spesa pubblica, di «intervento straordinario» introdotto per mezzo della *Cassa per il Mezzogiorno*. E nel 1975 il dibattito in merito si accese ulteriormente alla scadenza dei primi quindici anni di vita della *Cassa*, pertanto in Parlamento si discusse l'opportunità di mantenere in viata questo tipo di ente. Complessivamente, faceva rilevare a suo tempo Pasquale Saraceno dello Svimez, che le somme stanziare dallo Stato come disponibilità della *Cassa* ammontavano, per il periodo 1950-75, a 12.346 miliardi; di essi l'ente straordinario di era avvalso fino a tutto il 1973 soltanto per 8.924 miliardi, e di questi en aveva destinati alla “formazione di capitali” 6.436, di essi circa 6.500 miliardi, in effetti, rappresentavano in senso stretto l’ “intervento straordinario” nel Sud,

---

<sup>34</sup> P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi. Società e politica 1943-1948*, Einaudi, Torino 1989, pp. 179-181.

<sup>35</sup> Cfr. R. Villari, *La crisi del blocco agraria*, in Ist. Gramsci, *Togliatti e il Mezzogiorno*, Ed. Riuniti, Roma 1977, p. 27.

vale a dire, si e no, lo 0,50% del reddito nazionale prodotto fra il 1951 e il 1973. Accanto a queste cifre bisogna tener conto delle spese ordinarie dello Stato per le regioni meridionali quanto le cifre impressionanti delle importazioni nette di beni e servizi nel ventennio del dopoguerra, donde emergeva che nel 1972 l'importazione netta era il 18,16% delle sue risorse mentre nel 1976 era lievitata del 20,55%. Ugualmente la ricchezza meridionale, pur crescendo in assoluto, nel 1976 al 34,1% della popolazione corrispondeva soltanto un 17,11% sul totale dei depositi bancari e un ancor più magro 13,94% sul totale dei relativi impieghi<sup>36</sup>. Queste erano le cifre, certe, indiscutibili. Mentre le tesi che offrirono delle interpretazioni circa esse furono le più disparate, così come conviene al dibattito intorno a un così «grande» problema. Tra le tante a noi convince maggiormente quella proposta dallo storico Rosario Romeo, il quale avvertiva nel 1978 che «le regioni meridionali acquistino via via un più vasto grado di autonoma iniziativa politica e economica, meno legata a concessioni unilaterali da parte di altre regioni e una più indipendente capacità di orientamento e di decisione rispetto ai centri della vita nazionale»<sup>37</sup>. Analisi prospetticamente diverse, ma consimili nelle ragioni originarie, quelle dell'economista Sergio Vaccà, che suggeriva, dinanzi alle soverchianti «debolezze di un modello di industrializzazione come quello adottato dall'Italia e alle crisi interanzionali, crisi petrolchimica e monetaria», nessun intervento miracolistico si sarebbe potuto verificare attraverso «effetti indotti», cioè ordini passati a fornitori esterni e attività complementari che si trovavano fuori del Mezzogiorno. Insomma lo sviluppo indotto dalla *Cassa* aveva suscitato effetti positivi soltanto in coloro che avevano avuto a disposizione capitali da investire al Sud, soltanto imprenditoria al di fuori del Mezzogiorno; così come la percentuale incredibilmente bassa che della spesa per il Mezzogiorno andava al vero e proprio «intervento straordinario» e, in ultima analisi, all'investimento più direttamente produttivo. Nè, tuttavia, si può negare un aspetto che «nel periodo compreso fra gli anni '60 e il 1973 per la prima volta si ebbe un accorciamento – così come evidenzia lo storico Guido Pescosolido – significativo delle distanze fra Nord e Sud e che l'emigrazione, che nel ventennio 1950-70 aveva registato l'abbandono delle regioni meridionali da parte di circa 4 milioni di individui, agli inizi degli anni '70 cessò quasi del tutto»<sup>38</sup>. Indubbiamente il Sud era migliorato così come aveva compiuto notevoli passi in avanti in tema di povertà e arretratezza rispetto, ad esempio, all'immediato dopoguerra; tuttavia l'aspetto che gli storici del Mezzogiorno sottolineavano era che questa positività delle tendenze non corrispondeva al mastodontico investimento fatto

---

<sup>36</sup> Cfr. G. Galasso, *Il Mezzogiorno...*, cit. pp. 327-28 e 350-353 *passim*.

<sup>37</sup> Cfr. R. Romeo, «Il Giornale», 17 agosto 1978.

<sup>38</sup> G. Pescosolido, *Meridionale Questione*, in *Enciclopedia del Novecento*, vol. XII, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma 2004, pp.182-91.

sinergicamente da pubblico e privato attraverso l'intervento speciale della *Cassa* che, ciononostante venne rifinanziato, lasciando però dietro di sé una lunga scia di polemiche.

Il rifinanziamento risentì, senza alcun dubbio, delle tensioni sociali che si respiravano negli anni Settanta e all'inizio degli Ottanta soprattutto nell'ex capitale Napoli. Nell'estate del 1973, un'epidemia di colera fece nuovamente la sua triste comparsa nella storia della città, lasciando sul lastrico senza lavoro una larga fetta della popolazione napoletana: «una pluralità di strati di proletariato e semi-proletariato furono vittime delle politiche prefettizie finalizzate a fronteggiare l'epidemia: il loro modesto capitale fisso venne distrutto o reso inservibile. Molti piccoli produttori di servizi (pubblici servizi, settore alberghiero, settori marittimi e portuali, mitilicoltura, settore alimentare e agricolo) e ben 700/800 cozzicari vennero a trovarsi senza lavoro nel giro di una giornata, il tempo di individuare ad arte il responsabile del colera: la 'cozza'»<sup>39</sup>. Rientrato il pericolo, non rientrarono, però, le tensioni sociali manifestate via via in forme organizzate dai disoccupati napoletani e anche di altre regioni del Sud<sup>40</sup>. A fronte di questa situazione, il governo centrale e le istituzioni campane, a vario titolo, agirono per mezzo di interventi straordinari in forma settoriale, miranti cioè a tamponare il fenomeno della disoccupazione di massa, scomparso nel ventennio precedente, nella cosiddetta «età dell'oro», e ricomparso nonchè segnalato come il «problema» larvato, ineliminabile, del Mezzogiorno.

Il sistema politico meridionale, funzionante intorno alla «macchina elettorale» della corrente della DC, i «dorotei»<sup>41</sup>, s'inoltrava nel suo ultimo ufficiale decennio di esistenza, seppure già negli anni Settanta la sua azione incominciava a ridimensionarsi, il che fu causato anzitutto dal venire via via meno del sostegno finanziario ed economico dell' «intervento speciale»: preso atto che la modernizzazione del sistema economico nel Mezzogiorno era rimasta ben lontana dal mettere capo alla formazione di un capitalismo meridionale come sezione cospicua e codeterminante e caratterizzante del capitalismo italiano, nel 1983 il governo Fanfani liquidò frettolosamente, quasi

---

<sup>39</sup> F. Festa, *L'alchimia ribelle napoletana. Materiali per una storia della città antagonista*, in O. Cappelli (a cura di), *Potere e società a Napoli a cavallo del secolo. Omaggio a Percy Allum*, ESI, Napoli 2003, p. 385.

<sup>40</sup> Scrive Paul Ginsborg, con grande rigore scientifico, che «...malgrado i difetti, i napoletani riuscirono tuttavia a costruire un movimento di massa dei disoccupati che in Europa non era secondo a nessuno, ed è ancora più degno di nota se si tiene conto delle tradizioni politiche della città» (in *Storia d'Italia*, cit...p. 492). Si veda anche il saggio di Fabrizia Ramondino (a cura di), *Napoli: I disoccupati organizzati, I protagonisti raccontano*, Feltrinelli, Milano 1977, un'eccellente ricostruzione delle prime lotte dei «Disoccupati Organizzati» di Napoli (1973-77) attraverso la voce e gli scritti degli stessi protagonisti. Cfr. il lavoro del fotografo Luciano Ferrara, *E' qui la festa*, Ulisse Edizioni, Napoli 1997, il quale con esplicative immagini riesce a ridare corpo ai movimenti dei disoccupati e dei senza casa succedutisi in un arco di tempo alquanto ampio: dal 1973 al 1997. Il primo lavoro organico sul fenomeno della disoccupazione di massa a Napoli è quello di Pietro Basso, *Disoccupati e stato. Il movimento dei disoccupati organizzati a Napoli (1975-1981)*, FrancoAngeli, Milano 1983, che, centrando il fenomeno in categorie rigidamente economiche, riesce ad articolare un'analisi precisa e di grande leggibilità. *Last but not least* cfr. Vittorio Foa, *Sindacati e lotte operaie 1943-1973*, Einaudi, Torino 1975, pp. 113-15.

<sup>41</sup> Sul sistema di potere doroteo si rimanda a Percy Allum, *Il potere a Napoli. Fine di un lungo dopoguerra*, l'Ancora del Mediterraneo, Napoli 2001.

da chiusura per fallimento, la *Cassa per il Mezzogiorno*<sup>42</sup>, lasciando un vuoto politico non più colmato.

Gli anni Ottanta vennero aperti dalle reazioni politiche ed economiche al terremoto del 23 novembre 1980, le quali determinarono la convinzione che l'essenziale della politica meridionalistica fosse la destinazione di grandi somme a interventi di ogni genere nelle città e regioni del Mezzogiorno, purtroppo quest'intento non si tradusse in fatti, anzi il dato degli investimenti a fini produttivi fu inequivocabile nel mostrare come esso fosse troppo basso sul totale degli investimenti e egualmente troppo basso l'effetto induttivo degli investimenti.

A fini storici è opportuno, comunque, aggiungere che per fronteggiare i danneggiamenti provocati dal terremoto dell'Ottanta, il governo Forlani nominò Giuseppe Zamberletti, «commissario straordinario per l'emergenza terremoto», in più numerosi furono i comuni sottoposti a commissariamento sia durante l'immediatezza dell'emergenza sia negli anni successivi. Secondo Francesco Barbagallo gli interventi straordinari, in generale, invece di un intenso e esteso processo di sviluppo, aveva prodotto un sistema di potere di tipo totalizzante, in cui si integravano strettamente politica, economia e società. Il controllo dei grossi flussi di spesa pubblica, gestiti con criteri clientelari e a fini assistenziali, sono pratiche ormai consustanziali alla storia d'Italia, dall'unità ad oggi, però negli anni Ottanta assistiamo ad un vero e proprio processo di strutturazione della distribuzione delle risorse pubbliche a beneficio privato di gruppi di interesse. Sicché «la regolazione politico-amministrativa della società meridionale si imponeva ad una economia debole per la scarsa autonomia produttiva. La criminalità mafiosa e camorristica traeva forza e legittimazione dalle forme di illegalità diffuse nella gestione del potere esercitata nelle regioni, comuni e enti pubblici del Sud. Lo svuotamento delle sedi istituzionali della rappresentanza democratica, specie per l'affidamento degli appalti, mostrava l'omologazione di comportamenti e la congiunzione di interessi tra politica e criminalità»<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Sulle ragioni che indussero a questa scelta Giuseppe Galasso ne individua almeno tre: la difficoltà di fare a meno del contesto culturale (idee, valutazioni, programmi) che aveva retto fino ad allora l'azione meridionalistica; la pressione degli organi di studio e di spesa dell'intervento straordinario; infine, una insofferenza crescente nel Nord verso questo tipo di azioni politico-economiche, ritenute inconcludenti, di elevati costi e gravanti sulla spesa pubblica. Cfr. G. Galasso, *Mezzogiorno...*, cit. p. 493.

<sup>43</sup> F. Barbagallo, *La modernità squilibrata del Mezzogiorno*, Einaudi, Torino 1994, p. 55. Si veda anche la piccola raccolta di saggi di Salvatore Lupo sui temi *Andreotti, la mafia, la storia d'Italia*, Donzelli, Milano 1996, p. 17, lo storico della mafia qui, rifacendosi ad una tesi di Ernest Fraenkel, *Il doppio Stato. Contributo alla teoria della dittatura*, intr. di N. Bobbio, Einaudi, Torino 1983 (ripresa, a sua volta, da Franco De Felice in *Doppia lealtà e doppio Stato*, in «Studi storici», 1989, 3), affronta la questione della storica distanza fra le istituzioni e la società italiane, facendo risalire tale *vulnus* all'immediato dopoguerra, quando venne sacrificato il principio di eguaglianza tra i cittadini: una rottura nel rapporto di solidarietà sostanziale tra questi e le istituzioni, cioè una mancanza di trasparenza e una tendenza al segreto, ricondotta alla «doppia lealtà» dovuta da parte dei funzionari e della classe politica di governo, da un lato alle nuove istituzioni sancite dalla Costituzione del 1948, dall'altro alle strutture dell'alleanza atlantica, spesso clandestine.

Così nella ricostruzione postsismica, per l'enorme mole di spesa pubblica investita nella «svolta infrastrutturale», da una parte le fazioni della criminalità organizzata effettuano una vera e propria svolta politica, in Campania particolarmente, stringendo relazioni sempre più strutturate con le classi dirigenti meridionali; dall'altro, si assiste al collasso della legislazione straordinaria, buttando a mare un secolo di ricco dibattito sul progresso e lo sviluppo delle province meridionali con l'acqua sporca della cultura della mediazione<sup>44</sup>, dello scambio clientelare<sup>45</sup>.

Di conseguenza, gli anni Novanta non poterono che mostrare un totale disinteresse per i problemi del Sud Italia che andarono via via crescendo. Un esempio per tutti: gli investimenti sono passati dall'1,31% del 1981-1991 al -3,66% del 1992-1998; quanto alla disoccupazione, nel 1999 essa era nel Mezzogiorno del 22% contro il 6,5% del Centro-Nord, e quella giovanile del 56,6% contro il 19%<sup>46</sup>. Tuttavia, con gli anni Novanta, la «questione meridionale» ha trovato una sua assai più appropriata ridefinizione all'interno del quadro storico europeo, assumendo così le dimensioni di un problema non soltanto meridionale ma pertinentemente nazionale. Tale passaggio ha anche permesso di porre sul tavolo termini di confronto con altre regioni europee poco sviluppate secondo i parametri comunitari, mentre gli interventi straordinari hanno visto un diretto investimento finanziario, economico, culturale e di atteggiamento da parte dell'Unione Europea che ha indubbiamente permesso di far compiere significativi progressi economico-sociali in alcune province del Mezzogiorno mentre altre province sono afflitte dai problemi stessi delle società post-industriali, ove la completa deindustrializzazione si è dimostrata una occasione per l'espansione e la moltiplicazione dei gruppi criminali, con la loro peculiare, eppure oggi quasi esclusiva capacità di offrire molteplici possibilità di attività illegali ben retribuite<sup>47</sup>. Parallelamente, è da annotare la continuità o riproposizione di pratiche di governo che, come abbiamo cercato di mostrare, non hanno ottenuto i risultati sperati. Poteri speciali, commissariati straordinari sono ormai divenute le uniche opzioni immaginate dalla nostra classe politica. Il modello funziona come un dispositivo, un sistema: si alza il polverone dinanzi ad un problema economico, ambientale, sociale ecc.,

---

<sup>44</sup> Cfr. G. Gribaudi, *Mediatori. Antropologia del potere democristiano nel Mezzogiorno*, postfazione. A. Graziani e E. Grendi, Rosenberg & Sellier, Torino 1991. Una ricerca sulla storia del Mezzogiorno descritta come la storia del rapporto tra un intervento centralizzatore e una società locale che fino ad allora aveva conservato relativi margini di autonomia. La tesi centrale è quella secondo la quale «funzionari e rappresentanti del partito di governo - scrive l'autrice - principale ispiratore e artefice dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, hanno edificato il loro potere su un ruolo di mediazione fra comunità di appartenenza e intervento centrale, fra culture, modi e segmenti territoriali diversi, presentandosi come gli unici autentici interpreti del mondo meridionale e insieme gli unici dispensatori di reddito» (pp. 19-21)

<sup>45</sup> Si veda per un approccio al fenomeno, mediante un rapporto tra fonti giudiziarie e storia contemporanea, *'Mani pulite' a Napoli*, a cura di L. Musella, in «Contemporanea», 1999, n. 2, pp. 275-86.

<sup>46</sup> Cfr. G. Galasso, *Mezzogiorno...* cit., p. 495.

<sup>47</sup> Ci riferiamo qui ad aree del Mezzogiorno come quella di Termini Imerese, del cuore e della zona orientale ed occidentale di Napoli, della vecchia dogana della Capitanata di Foggia, dell'area industriale che da Torre Annunziata giunge a Castellammare di Stabia, della zona del battipagliese. Cfr. F. Barbagallo, *Il potere della camorra*, Einaudi, Torino 1999, p. 181.

richiamando l'attenzione sull'«emergenza», per poi affrontarne gli effetti mercé dispositivi amministrativi di natura *extra legem*, straordinari, che riportano i poteri nelle mani del governo centrale, il quale nomina un suo rappresentante con ampissimi poteri; tutto ciò a dispetto dell'autonomia regionale, dell'articolo V della Costituzione, della *devolution*.

La domanda da porsi è a quanto servano questi dispositivi? In altri termini: la questione rifiuti in Campania potrebbe riservare una occasione di sviluppo della partecipazione, della legalità e della cultura civica, all'interno del quadro legislativo? Possono le istituzioni fungere da vettori educativi, formare personalità, trasmettere valori, atteggiamenti, comportamenti socialmente accettati? Il problema ambientale, così come altri enormi problemi, rappresentano un luogo privilegiato in cui sperimentare una modo di cittadinanza attiva, attraverso il coinvolgimento responsabile di tutta la popolazione: di tutte le forze della società civile, dei partiti, dei sindacati, e via elencando, alle scelte in merito a materie costituenti l'esistenza stessa del patto sociale. Invece, ancor oggi, queste materie sono affrontate per mezzo di organi straordinari che restringono i margini dei poteri democratici, vale a dire del rapporto eletto/elettore, per accentrarli nelle mani di un «commissario straordinario» che a sua discrezione governa il destino di essi. Dopo tangentopoli, la diffusiva corruzione e i morti eccellenti, questa modalità di governo non fuga il sospetto del riprodursi del malaffare e della criminalità nella filiera di poteri periferici che gestiscono le enormi risorse. E' chiaro che qui in discussione non sono tanto gli interventi straordinari, la necessità di stanziamenti e di enti dedicati precipuamente ad alcune province del Sud di cui indiscutibilmente ne abbisognano, quanto il modello di governo di essi, ancora pregno di cultura assistenzialistica e fondato sul rapporto extra-istituzionale, «notabiliare», poichè quando si determina lo «svuotamento delle sedi istituzionali della rappresentanza democratica»<sup>48</sup> è difficile ricondurre il rapporto sociale e politico in un alveo della legalità.

Un bilancio sull'intervento meridionalistico in quarant'anni di storia della Repubblica, ci induce giocoforza ad interrogarci sull'utilità di una strumentazione politico-amministrativa e legislativa di questo tipo. Comparando gli effetti positivi con quelli negativi, possiamo concludere che, da una parte, i progressi sperati sono stati irrisori e i dati, citati in precedenza, ce ne danno conferma, seppure il Sud Italia si trovi certamente in una situazione migliore da un punto di vista economico, culturale, sociale, di mentalità, rispetto all'immediato dopoguerra; dall'altra parte, però, l'intervento speciale e il conseguente accentramento dei poteri esecutivi nelle mani di uno o pochi responsabili hanno sicuramente mantenuto in vita quegli equilibri politici e sociali che hanno oltremodo alimentato la cultura dell'assistenzialismo allargando lo iato fra la politica effettiva e quella reale tra i cittadini, fra gli elettori ed i problemi nodali del Mezzogiorno. E, in questo modo,

---

<sup>48</sup>

*Ibidem* p. 48.



perdendo una grande occasione di consolidare quel «contratto sociale», alla base delle democrazie liberal-democratiche di cui ci si vanta di appartenere, sulla libertà, sulla di responsabilità individuale e sull'etica collettiva.

I primi meridionalisti sostenevano che il problema del Mezzogiorno fosse un problema nazionale, vale a dire che, nel Mezzogiorno, allignava la chiave degli equilibri politici e sociali realizzati e auspicati per tutta l'Italia; mentre, a dispetto di questo assunto, la storia contemporanea d'Italia si è mossa in altro senso. L'Italia è diventato uno dei paesi del gruppo di testa del mondo contemporaneo, dei mercati globali: operano qui tra i maggiori *leader* della *new economy*, avendo particolarmente nel Sud alcune aree di eccellenza (si pensi alla nostra Silicon Valley in provincia di Messina o all'industria del design tra Matera e Bari). Purtroppo, il reddito medio per famiglia, per taluni pessimisti, cresce lentamente<sup>49</sup>, sicché alcune province del Mezzogiorno ancora restano all'ultimo posto del *parterre* europeo. Oggi si può sostenere che il Mezzogiorno sarà quel che l'Italia sarà e che la chiave dello sviluppo e dell'autodecollo definitivo del Mezzogiorno sta negli equilibri politici e sociali che si stabiliscono a livello generale del paese e, facendo tesoro degli errori, nella capacità di coinvolgere la popolazione nelle scelte economico-sociali e politiche.

---

<sup>49</sup> Il divario col Centro-Nord è rimasto pressappoco invariato: più precisamente, dal 1951 al principio degli anni '70 era sceso dal 46 al 40%, in seguito è risalito ed oggi si aggira sul 45%, una quota quasi eguale a quella del 1951. Si veda G. Galasso, *Mezzogiorno...*, cit. p. 567.