



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO

DIPARTIMENTO DI
STUDI UMANISTICI (DISUM)



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union

WORKING PAPERS

della Cattedra Jean Monnet

SFIDE STORICHE, POLITICHE DELLA MEMORIA ED INTEGRAZIONE EUROPEA
MEZZOGIORNO E AREA MEDITERRANEA

2/2021

ISSN 2785-0722



**DALLA NASCITA DELLA REGIONE ALLA FINE
DELLE POLITICHE PER IL MEZZOGIORNO**

Luigi Masella

2/2021

ISSN 2785-0722

Direttore responsabile
Carlo Spagnolo

Comitato scientifico
Ivan Ingravallo
Isidoro Mortellaro
Claudia Villani

Working Papers

della Cattedra Jean Monnet "Sfide storiche, politiche
della memoria ed integrazione europea.

Mezzogiorno e area mediterranea"

Università degli Studi di Bari,

Piazza Umberto I, 70121 Bari (IT)

cattedra.jeanmonnet.uniba@gmail.com

<http://jmc.uniba.it>

In copertina: "Porta di Lampedusa - Porta d'Europa"
di M. Paladino, fotografia di V. Manzari, licenza
Creative Commons 2.0 generico.

Le opinioni espresse in questa pubblicazione
riflettono quelle dell'Autore e non impegnano le
istituzioni coinvolte, l'Università di Bari e il
programma Erasmus +.

Views expressed in this publication reflect the
opinions of individual author(s) and do not engage
the involved institutions, the University of Bari and
the Erasmus + Program.

Questo lavoro è distribuito in conformità alla licenza
CC - Attribuzione - Non Commerciale 4.0.

Nelle citazioni deve essere riportato interamente il
nome/i dell'autore/i, dell'editore, il titolo, la serie del
working paper, il numero e l'anno.

Redazione
Lucia Boschetti



Working Papers
2021

Dalla nascita della Regione alla fine delle politiche per il Mezzogiorno¹

Prima dell'istituto regionale nasce la politica dell'intervento straordinario. È questa a definire aspetti essenziali della vicenda meridionale. Certo la straordinarietà dell'intervento per tanti versi è un aspetto connotativo della stessa storia della "questione meridionale", ma non c'è dubbio che a partire dal secondo dopoguerra essa assume una connotazione specifica che si riassume nel ruolo di un istituto specifico, la Cassa per il Mezzogiorno, che interviene sulle diverse aree dell'Italia meridionale, assunta per intero come unica grande regione depressa. La scelta dell'intervento straordinario è frutto di un punto di vista comune al ceto politico nazionale ai gruppi dirigenti internazionali, statunitensi ed europei, promotori di strategie di intervento di cui la Cassa è per molti aspetti un prodotto. La storiografia più recente e avvertita ha infatti colto nella storia dell'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno il modo in cui nell'avvio in Italia dello scontro Est/Ovest (la guerra fredda) e all'interno di essa avviene la ricerca di una via alla modernizzazione dall'alto del paese (una forma di rivoluzione passiva). Nel secondo dopoguerra, tra 1948 e 1950, prende forma l'idea di uno strumento di soluzione del dualismo, connotato originario e storico dell'Italia dall'Unità in poi. I piani, nazionali e internazionali, interno ed esterno si incrociano. La ricostruzione dell'Europa dopo

la guerra è affidata, come è noto, all'ERP (*European Recovery Plan*), più comunemente noto come piano Marshall, lo strumento attraverso cui gli Stati Uniti favoriscono un orientamento verso la costruzione di un soggetto europeo sovranazionale integrabile nell'area occidentale, che ormai si stava stabilizzando, nel momento in cui offrivano ai singoli stati europei risorse per ricomporre le proprie economie, da integrare in un mercato più ampio, europeo e tendenzialmente occidentale: euroamericano. Il modello di riferimento è appunto quello sperimentato nella crisi degli anni Trenta dalla Tennessee Valley Authority durante il *New Deal* statunitense. Altro polmone di questa impostazione postbellica sarà la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS), che, sebbene non fosse una creatura diretta degli Stati Uniti, è parte di un'operazione finanziaria più generale che avrà nella Banca Mondiale l'organo principale ed opererà investimenti secondo una linea coerente con l'impostazione americana. Questa spinta andrà ad incrociarsi con una linea della politica italiana dopo la fine della guerra che vedrà il protagonismo di una componente di elevato valore tecnico e intellettuale (da Menichella a Giordano a Cenzato), che opererà secondo una visione di modernizzazione del paese in base alla quale l'industrializzazione del Mezzogiorno costituiva un fondamento della riorganizzazione dell'economia nazionale. Lo strumento sarà appunto la Cassa del Mezzogiorno (Casmez), nata nel 1950.

¹ Rielaborazione della relazione svolta per il seminario *UE e Regioni d'Europa*, 15 ottobre-20 novembre 2020.

Il piano di investimenti della Casmez si fondò sulla costruzione di strade e acquedotti, su opere di bonifica, trasformazione fondiaria e irrigazione, sulla promozione di progetti di industrie di trasformazione agroalimentare. Era consentita la possibilità di accedere a ulteriori prestiti per finanziare progetti industriali specifici e il motore del finanziamento sarebbe stata appunto la BIRS. Si veniva a costituire in tal modo un grande Ente Pubblico, con una propria struttura burocratica amministrativa, con la partecipazione negli organi di direzione di rappresentanti del governo, ma autonomo dalla struttura governativa.

Si tratta di un elemento non nuovo nella storia politico-amministrativa italiana, caratteristico del modo in cui si costruisce l'intervento pubblico nella storia italiana attraverso enti pubblici autonomi dalla pubblica amministrazione: basti pensare all'istituzione dell'Acquedotto pugliese nel '19. Il dato che qui preme sottolineare è dunque da un lato il modo in cui la straordinarietà dell'intervento pubblico non avviene per intervento diretto di organi centrali dello Stato che impegnano per trasferimento di risorse enti amministrativi periferici (in questo caso province e comuni), ma attraverso l'affidamento di questo compito a un ente per così dire nuovo, aggiuntivo, e dall'altro lato il fatto che l'ente assume come oggetto territoriale dell'intervento una unità territoriale unica, la regione meridionale, il Mezzogiorno nel suo insieme. Si segue una logica certo interna alla storia del meridionalismo italiano e al modo in cui esso era stato fino allora sviluppato dalle classi dirigenti nazionali e dalle loro espressioni politiche e intellettuali, in parallelo, potremmo dire, al modo in cui l'in-

tero Mezzogiorno viene considerato in ambito euroamericano e impostato all'interno della stessa BIRS, che considerò quello italiano il più grande piano di sviluppo regionale in direzione delle cosiddette aree depresse. La durata decennale dell'ente venne successivamente rinnovata e dal '57 la Cassa ebbe al centro soprattutto l'investimento nei settori industriali.

Senza fare qui la storia della Cassa, nel primo ventennio di attuazione non c'è dubbio che le politiche pubbliche e l'intervento straordinario produssero vistosi risultati nel Mezzogiorno: risanamento e trasformazione del territorio, grandi opere elettro-irrigue, potenziamento delle comunicazioni, avvio di attività industriali. Un'azione parallela in direzione di una politica di industrializzazione del Mezzogiorno è svolta dal Ministero delle partecipazioni statali, istituito nel '56 e promotore della politica dei grandi insediamenti industriali nel Mezzogiorno.

A partire dagli anni Settanta il quadro cambia, per due linee di motivazioni parallele e in parte concorrenti. Da un lato la crisi generale e mondiale dei primi anni Settanta (crisi petrolifera e saturazione dei settori di base, primi fra tutti chimica e siderurgia) indebolirono il modello di industrializzazione del Sud e l'intervento straordinario cominciò a perdere di incisività e, per le crescenti difficoltà del bilancio dello Stato, cominciò a sostituire la spesa ordinaria, cambiando caratteristiche e assumendo progressivamente connotati assistenzialistici. Dall'altro lato i caratteri dello Stato nazionale cambiarono per effetto dell'istituzione delle regioni.

La nascita delle Regioni a statuto ordinario (1948-1977)

La storia dell'istituto regionale è lunga quanto quella dello Stato unitario, se consideriamo il dibattito anche aspro che si aprì all'indomani dell'Unità e che vide protagonisti come Minghetti sul fronte di una organizzazione del nuovo Stato sulla base di consorzi regionali, ed esponenti come Spaventa unitaristi: un dibattito che con la legge del 1865 si risolse nell'avvio della costruzione di uno Stato accentratore, che dall'alto verso il basso si articolava per via amministrativa in province, circondari, mandamenti e comuni. Il prefetto era il rappresentante periferico dello Stato. Il ritorno alla ribalta della questione regionale si ha con la Costituzione approvata nel 1948. Si riconosceva lo statuto autonomo prima di Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Sicilia e Sardegna e, più tardi, dal 1963, del Friuli-Venezia Giulia. Con l'art.114 poi, peraltro, secondo una procedura analoga a quella del 1865, si dichiarava che la Repubblica italiana, «una e indivisibile», si articolava in province comuni e regioni e nell'art. 117 si indicavano le regioni. Tre elementi a questo punto vanno sottolineati.

1) Rilevante in generale, ma nell'economia di questo discorso un po' meno, è la configurazione delle regioni, che riflettono ritagli e confini puramente amministrativi, secondo linee di configurazione ottocentesca, gli antichi Stati regionali o le divisioni di Leandro Alberti nel Mezzogiorno, e non riflettono una a volte diversa configurazione geografica (Gambi, *Una geografia*, 1973).

2) Le posizioni dei principali partiti di massa, DC e PCI, erano allora differenti rispetto al momento in cui le regioni furono istituite. Favorevole al decentramento regionale la componente democristiana, in ragione dell'impostazione autonomistica di ascendenza sturziana che vedeva nell'applicazione del principio di sussidiarietà il criterio di riorganizzazione delle strutture comunitarie, dalla famiglia su su verso lo Stato. Contrarie erano allora in prevalenza le componenti di sinistra e comuniste (ad eccezione di Grieco e Laconi), che da un lato vedevano nel decentramento il rischio di una frantumazione dell'unità nazionale e soprattutto il rischio di una strumentalizzazione del decentramento regionale da parte dell'ancora forte proprietà agraria e latifondista, soprattutto meridionale (la minaccia del separatismo siciliano, gli scontri cruenti in Sicilia e in Calabria, Portella della Ginestra, i rapporti tra mafia e pezzi di ceto politico, ecc.).

3) Terzo punto, nella nostra ottica, forse più importante: l'istituto regionale non aveva carattere per così dire, federale, ma l'operazione riformatrice conosceva un movimento dall'alto verso il basso, nel senso tradizionale della storia dello Stato unitario, e però nello stesso tempo, a differenza che per i comuni e le province, le regioni venivano in parte dotate di una potestà legislativa. Potevano cioè emanare norme legislative (cosa che non era conferita a comuni e province), anche se entro ambiti ben definiti, cioè quelli che derivavano dal trasferimento di parti di competenze dallo Stato, che se ne privava, alla regione. Il trasferimento di funzioni e competenze si verificò coi primi decreti del 1972, che per la loro inadeguatezza sollevarono forti critiche e furono seguiti dal DPR 616 del 24 luglio 1977,

che aggiornò l'elenco contenuto nell' art.117 e comprese gran parte dei servizi sociali e della gestione del territorio, fermo restando, ovviamente il contesto nel quale la logica del ritaglio dei poteri delimitava comunque il ruolo e la funzione dell'ente rispetto allo Stato. In questo quadro, nonostante le regioni fossero inserite, insieme a comuni e province e comunque al di sopra di essi, nella gerarchia degli enti autonomi, si può affermare che esse finivano con l'essere qualcosa di più e di diverso che semplici articolazioni dello stato centrale. Se poi teniamo presente che tra i «principi fondamentali» della Repubblica veniva incluso anche il principio dell'«autonomia», questo poteva diventare il principio ispiratore non solo dell'assetto dei poteri territoriali, ma dell'intera legislazione, di fatto con una possibile potenziale inversione di gerarchia tra le ragioni della comunità nazionale quali erano state fino allora garantite dal sistema accentrato e quelle delle comunità territoriali. Il risvolto più immediato di una tale condizione sarebbe stato, come è noto, la iniziale crescita di conflittualità tra Stato e regione, di fronte ad atti della regione contestati in quanto prerogative dello Stato centrale, con la conseguente intensificazione dell'attività del Comitato Regionale di Controllo (CORECO), e con l'intervento in alcuni casi della stessa Corte costituzionale. Quello che comunque mi pare più utile nell'economia di questo intervento è la verifica degli effetti di questa impostazione sull'assetto delle finanze regionali. Nonostante il totale dei finanziamenti a disposizione delle regioni crescesse a un ritmo molto elevato (agli inizi degli anni Novanta le Regioni spendevano un decimo del PIL nazionale), la dipendenza strutturale dal

centro era confermata e in molti casi divenne più accentuata. Il quadro complessivo che ne derivava, anche per effetto di una crescita delle trasformazioni della vita sociale ed economica del paese, era la vita e l'attività, accanto alla regione e agli altri due enti periferici storici (province e comuni) di una pluralità di soggetti giuridici con propria vita e organizzazione interna: consorzi tra comuni con finalità specifiche, le comunità montane e ovviamente enti sovraregionali come la Cassa per il Mezzogiorno, con una propria autonomia di spesa e di scelte programmatiche. Intervento pubblico ordinario e intervento straordinario si intersecano con una serie di ripercussioni sul complesso quadro meridionale non sempre dall'esito positivo.

Dalle politiche meridionaliste all'europeizzazione delle aree depresse (1976-2003)

A partire dalla metà degli anni Settanta (legge 183/1976) assistiamo infatti a un allargamento del quadro dei soggetti di governo e di indirizzo degli interventi che scardina le precedenti caratteristiche di accentramento, ma introduce elementi di difficoltà e contraddizione che richiederanno successivi interventi legislativi e che infine condurranno alla definitiva conclusione del ciclo storico dell'intervento straordinario. A partire dal 1967 era entrato in funzione il CIPE (comitato interministeriale per la programmazione economica) – il tema della programmazione segna una fase della storia economica e politica nazionale identificata col centro-sinistra – e insieme ad esso svolge la propria attività il titolare del Ministero per il

Mezzogiorno. A livello centrale dell'organizzazione dei soggetti di governo si colloca quindi il Comitato dei rappresentanti delle regioni meridionali. Partecipa poi alla funzione di indirizzo, a partire dalla legge 183, anche il Parlamento, tramite la Commissione bicamerale per il Mezzogiorno. Il compito finale dovrà essere la definizione di un Programma quinquennale destinato a contenere e coordinare i vari programmi di intervento e a orientare gli interventi degli enti periferici, regioni in primo luogo. Rimane in vita e svolge una funzione attiva la Cassa per il Mezzogiorno, il cui nuovo consiglio di amministrazione deve prevedere una rappresentanza regionale. Non è luogo per un'analisi storico istituzionale di questo groviglio, di cui la storiografia ha sottolineato i forti limiti derivati dai caratteri dilatori se non di contrapposizione delle diverse amministrazioni burocratiche; la tendenza della Cassa per il Mezzogiorno a rivendicare un primato, ormai in declino; e l'altra tendenza, in una fase di andamento negativo del bilancio dello Stato, a utilizzare la spesa per l'intervento straordinario come spesa ordinaria, e non aggiuntiva. La consapevolezza crescente delle contraddizioni induce a delimitare con la stessa legge 183 i poteri e gli ambiti di intervento della Cassa, che al ridimensionamento oppone una tacita resistenza, confortata dal fatto che essa comunque nel corso ormai pluridecennale della sua esistenza, accanto a un indubbio ruolo propulsore della crescita, soprattutto nella prima fase della sua storia, ha funzionato come elemento motore e produttore di consenso per i partiti politici al governo.

Al di là dei miti dei ceti dirigenti e delle rappresentanze politiche e burocratiche, stanno anche in questa complessità – e per molti aspetti farraginosità di uno Stato che comunque sta cambiando le sue caratteristiche di fondo – le ragioni dei forti ritardi nelle politiche di spesa e dei conseguenti accumuli dei residui passivi. Si sviluppa in parallelo la politica comunitaria con la crescita di un'attenzione verso le aree regionali, nella logica di un percorso più incisivo di integrazione economica. Questa presuppone infatti interventi più mirati in direzione di aree a più lenta crescita economica all'interno degli Stati nazionali aderenti. E il loro numero cresce rispetto a quello dei paesi fondatori. In particolare, tra il 1981 e il 1986 entrano nella Comunità europea Grecia, Spagna e Portogallo: paesi meridionali e mediterranei le cui aree depresse si affiancano al Mezzogiorno nella costruzione della politica europea. Contemporaneamente, in ambito comunitario il dibattito e il confronto sulla costruzione di politiche regionali di sviluppo, che si svolge negli anni Sessanta e che vede impegnati anche a Bruxelles rappresentanti della SVIMEZ (associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno) e dello IASM (Istituto per l'assistenza allo sviluppo del Mezzogiorno), approda a metà anni Settanta all'attivazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).

Se vogliamo è per molti versi l'avvio di un cambiamento più penetrante dell'Europa e del percorso di integrazione economica e tendenzialmente e velleitariamente politica, di cui le manifestazioni decisivo sono l'Atto Unico europeo del 1987 e il trattato di Maastricht del 1992. Col primo il Fondo Europeo per lo

Sviluppo Regionale diviene lo strumento fondamentale per la politica di coesione sociale ed economica, insieme alla revisione delle linee di protezione economica nazionale con l'affermazione del primato della logica della concorrenza all'interno del mercato europeo. Col secondo, accanto alle innovazioni più note – l'avvio dell'adozione della moneta unica, l'introduzione di parametri rigidi nelle politiche nazionali di bilancio (rapporto deficit/PIL al 3%, rapporto debito pubblico/PIL non superiore al 60%, esentati Belgio e Italia in quest'ultimo caso) – si definisce l'adozione del principio di sussidiarietà, in base al quale l'Unione interviene solo laddove l'azione dei singoli Stati non sia sufficiente al raggiungimento dell'obiettivo.

Lo sviluppo del processo di integrazione si incrocia così con il declino dei caratteri del rapporto tra economia e Stato elaborato dal secondo dopoguerra. La Cassa per il Mezzogiorno, scaduto il rinnovo nel 1980 e ormai al centro di aspre critiche sulla sua prevalente strumentazione in funzione di logiche politico clientelari, nel 1984 è stata abolita e messa in liquidazione. A proseguire le opere interrotte e a erogare finanziamenti ad opere collocate nell'Italia Meridionale avrebbe provveduto l'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno (AgenSud). Il nuovo vento liberista, in nome del primato dell'individuo e del privato, dagli Stati Uniti di Reagan e dall'Inghilterra della Thatcher arriva anche in Italia. Quel vento, d'altra parte, spira in un paese dove non solo si è mantenuto e anzi tende ad accentuarsi il dualismo storico Nord-Sud, ma la riorganizzazione del mercato internazionale ed europeo, insieme alla crisi dell'assetto industriale italiano e alle spinte confuse in risposta all'avvio

di una ristrutturazione industriale, sta cambiando la geografia economica del paese. Bagnasco nel 1977 aveva parlato di tre Italie, con una configurazione economica diversa tra Nord, Centro e Sud; nel 1975 addirittura il presidente, iscritto al Pci, dell'Emilia-Romagna proponeva la costruzione di un'area padana, e il Nordest stava diventando la regione della piccola e media impresa, con una proiezione esportatrice verso l'Europa centrale. Nasceva la questione settentrionale e la carica antipolitica e antinazionale che essa trascinava (Lega) spingeva il quadro politico a centrare su industria e Nord Italia il proprio sguardo. Scomparivano dall'orizzonte le culture politiche meridionalistiche e ben presto sarebbero scomparsi anche i partiti storici dell'Italia post-seconda guerra mondiale.

L'intervento straordinario, espressione di una logica protettiva e 'assistenzialista', non poteva continuare: nel 1992 viene definitivamente cancellato e si lascia al Ministro dell'economia e delle finanze il compito di coordinare l'intervento pubblico nelle aree depresse. E le aree depresse non saranno più solo quelle meridionali, ma quelle che verranno tracciate nel paese e magari facenti parte di complessi territoriali ad alta intensità industriale. Gli stessi grandi complessi industriali che erano sorti tra gli anni Cinquanta e Sessanta sull'onda delle politiche per il Mezzogiorno e dello Stato imprenditore del secondo dopoguerra attraverso il Ministero delle Partecipazioni statali e dell'IRI vengono privatizzati (esemplare la storia dell'Italsider, poi Ilva, poi Arcelor-Mittal, multinazionale a partecipazione indiana). Territori e federalismo saranno le parole al centro del dibattito

politico e culturale degli anni Novanta. Le Regioni diventano centrali nel dibattito e costituiscono ormai anche punti di riferimento diretti delle politiche comunitarie, attente ad evitare interventi di salvataggio per mano pubblica in quanto contrari ai principi della concorrenza che Maastricht aveva sanzionato. Ai governi regionali compete l'imputazione e l'uso dei finanziamenti regionali, ovvero la potestà e le modalità di spesa e la capacità di spendere diventano motivo di giudizio delle diverse maggioranze politiche regionali.

L'ulteriore ultimo passo di questa vicenda sarà l'attuazione della legge costituzionale del marzo 2001, con la riforma del titolo V della Costituzione, in base alla quale le autonomie locali sono riconosciute quali enti preesistenti alla formazione dello Stato repubblicano.

Alle regioni è stata riconosciuta l'autonomia

esclusiva o piena (le Regioni sono equiparate allo Stato nella facoltà di legiferare); concorrente o ripartita (le Regioni legiferano con legislativa, articolata su tre livelli di competenza: leggi vincolate al rispetto dei principi fondamentali, dettati in singole materie dalle leggi dello Stato); di attuazione delle leggi dello Stato (le Regioni legiferano nel rispetto delle disposizioni contenute nelle leggi statali, adattandole alle esigenze locali). Lo Stato italiano è stato così riorganizzato se non in senso «federale», certo nella direzione di un'accentuata autonomia regionalistica. E questo mutamento contribuirà a sollecitare una visione sempre meno compatta e unitaria del Mezzogiorno e un'attenzione verso più specifiche identità territoriali all'interno della stessa Italia Meridionale: le politiche nazionali verso il Mezzogiorno non potranno non tenerne ormai conto.

Bibliografia

D'Antone, Leandra (a cura di) *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario*, Bibliopolis, Napoli, 2000.

Gambi, Lucio, *Una geografia per la storia*, Einaudi, Torino, 1973.

Prota, Francesco; Viesti, Gianfranco, *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2005.

Prota, Francesco; Viesti, Gianfranco, *Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2012.