

## LA FRATTURA NORD-SUD. L'ASIMMETRIA TERRITORIALE COME QUESTIONE DEMOCRATICA

di Sandro Staiano

### 1. *I caratteri specifici del dualismo Nord-Sud come "frattura"*

Ci sono alcune buone ragioni per applicare lo schema analitico delle "fratture" di Stein Rokkan<sup>1</sup> alla lettura della "questione meridionale", per come essa si presenta oggi, non facendone l'oggetto di un mero richiamo suggestivo, o riducendolo a un'evocativa risonanza lessicale.

Tra queste buone ragioni, vi è la concezione della doppia dimensione del processo politico, segnato dal conflitto culturale-territoriale e dal conflitto economico-funzionale<sup>2</sup>, il primo tra identità locali e integrazione nazionale (che Rokkan disegna, con riferimento al contesto europeo, nell'opposizione Nord-Sud), il secondo tra interessi contrapposti. Vi è il grado elevato di permanenza dei *cleavages*. Vi è la storicità dei tratti connotativi dei sistemi politici, tali da renderli uniformi o da

<sup>1</sup> La prima enunciazione di questo approccio teorico è compiuta da Rokkan insieme a Seymour Martin Lipset: cfr. S.M. LIPSET, S. ROKKAN *Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction*, in S.M. LIPSET, S. ROKKAN (a cura), "Party Systems and Voter Alignments", New York, Free Press, 1967.

<sup>2</sup> Cfr. S. ROKKAN, *Citizens, Elections, Parties*, Oslo, Universitetsforlaget E D., 1970, trad. it. *Cittadini, elezioni, partiti*, Bologna, il Mulino, 1982, p. 98 sgg., ove tale doppia dimensione, e la necessità di considerarla per "gettare un ponte sul *gap* attualmente esistente nello studio comparato dello sviluppo politico", è considerata sia nella critica ai limiti delle comparazioni proposte, in particolare al "limite della crescita economica", sia nell'apprezzamento per gli approcci più innovativi, quando l'autore esamina un "campione di modelli", in particolare quelli costruiti da Karl Deutsch, Samuel Huntington, Peter Nettl, Barrington Moore (con riferimento a quest'ultimo, Rokkan dichiara di avere elaborato un "modello ... straordinariamente" simile al suo "nella struttura logica" (*Cittadini, elezioni, partiti*, cit., p. 110).

differenziarli, e dunque la necessità di collocarli nel processo storico. Vi è la centralità dei sistemi di partito, le trasformazioni dei quali segnano ogni scansione di tale processo.

Lo schema rokkiano può consentire di liberare la lettura del dualismo Nord-Sud da certe ipostasi, da certi ritardi analitici a base ideologica, da certe semplificazioni assimilatrici di quelle che invece sono diversità interne: distorsioni che hanno prodotto un offuscamento della “questione” nel dibattito politico e nelle politiche economiche e legislative, e hanno oscurato i tratti del Mezzogiorno per ciò che esso fattualmente è, per come emerge dai dati che gli economisti e gli statistici hanno reso disponibili continuando a compierne l’osservazione “sul campo”.

Quello schema si attaglia alla frattura Nord-Sud, che presenta carattere di elevata permanenza, connotando l’Italia fin da quando essa è riconoscibile come entità statale unitaria, poiché quella frattura si manifesta sia come conflitto economico, per la mai realizzata integrazione e il perdurante dualismo oppositivo tra Sud e Nord, con forme di economia “estrattiva”, varie e variamente articolate nel tempo, del Nord a carico del Sud, sia come conflitto culturale.

Alla sfera del conflitto culturale appartiene quanto deriva dalla diversità di rendimento delle istituzioni e delle legislazioni, identiche in principio per tutto il territorio nazionale, ma sempre segnate dalla marcata diversità di esiti nelle due grandi aree del Paese. Se si guarda al tempo più lungo – e al tempo più lungo è necessario guardare, quando si pone mente ai fattori culturali – molto di questa diversità di rendimento può ascrivere al tipo di unificazione, anche giuridica, dell’Italia, avvenuta come “piemontesizzazione”, cioè come traslazione forzata di un modello estraneo al contesto meridionale.

Guardare al tempo, cioè considerare la questione meridionale come un “problema storico”<sup>3</sup>: ecco un altro elemento di congruenza dello schema di Rokkan nella lettura specifica di tale “frattura”.

<sup>3</sup> “La questione meridionale non è un qualsiasi problema di sottosviluppo o di carente sviluppo quale si riscontra in altre parti del pianeta e, a livello globale, nel divario tra Nord e Sud del mondo. È problema storico, di specifica origine e natura storica, relativo a una regione altrettanto specifica, qual è l’Italia, nel suo contesto euromediterraneo; relativo alla storica articolazione interna di questa regione ...; relativo al processo storico dell’unificazione politico-istituzionale di tale regione nel XIX secolo ...”: G. GALASSO, *La questione meridionale, oggi*, in S. CASSESE (a cura), “Lezioni sul meridionalismo”, Bologna, il Mulino, 2016, p. 321.

Ancora, e soprattutto, per le connotazioni che la questione meridionale è venuta assumendo sempre più marcatamente in epoca repubblicana, il concetto di “frattura” elaborato da Rokkan offre un percorso ricostruttivo epistemologicamente assai utile, se non ineludibile, del dualismo Nord-Sud, poiché questo è segnato, in chiave dinamica, dalle connotazioni e dalle trasformazioni del sistema dei partiti. Si può anzi affermare che, su questo versante, lo schema rokkiano può essere applicato nel modo più appropriato e organicamente corrispondente ai suoi tratti originari e specifici: Rokkan elabora l’approccio per identificazione delle “fratture” – come portato teorico di un’analisi empirica che lo precede e lo fonda – per studiare comparativamente i sistemi di partito in Europa occidentale.

E, infine, una indicazione metodologica di primario rilievo: nessun singolo studioso, di una singola disciplina, può aspirare a comprendere davvero la questione meridionale, a depurarla dall’eccesso di scorie ideologiche e a restituirla nella sua irriducibile complessità. Tale comprensione non può che venire dall’integrazione di più discipline – diritto, economia, scienza politica, storia, in ispecie – nell’opera di una molteplicità di studiosi. E da Rokkan proviene appunto tale indicazione di metodo<sup>4</sup>.

Se si guarda alla “frattura Nord-Sud” senza smarrire il senso della richiamata complessità dell’approccio, anche quando si assume il punto di vista giuridico-istituzionale, costituzionalistico in ispecie (e perciò necessariamente di storia costituzionale) – come qui si intende fare – sono opportune alcune precisazioni concettuali e una scelta motivata.

Le precisazioni concettuali sono acquisizioni storiografiche, da tenere ferme in ogni integrazione interdisciplinare: la “frattura” è il dato storico che connota il processo di unificazione nazionale in Italia; il Mezzogiorno fu annesso con la forza di un’occupazione militare, attraverso un aspro conflitto protrattosi per quasi un decennio, a partire

<sup>4</sup> “... Rokkan era convinto che nessuno studioso di scienze umane potesse rispondere da solo a questi grandi quesiti, ma che soltanto l’intercambio e la continua comunicazione dei risultati raggiunti da moltissimi studiosi indipendentemente dalla loro collocazione accademico-disciplinare potesse dar luogo a progressi sostanziali”: A. PANEBIANCO, *Introduzione* in S. ROKKAN, “Cittadini, elezioni, partiti”, Bologna, il Mulino, 1982, p. 37.

<sup>5</sup> “... da quel momento, lo Stato unitario dovette affrontare la sua più grave crisi, venendo costretto a mantenere l’annessione del Mezzogiorno con la forza dell’occupazione

dal 1860<sup>5</sup>, e ciò che i vincitori chiamarono “liberazione”, Guido Dorso, con ben maggiore aderenza ai fatti, chiamò “conquista regia”<sup>6</sup>.

Con la “frattura” come dato – dato della storia del Mezzogiorno e dell’Italia tutta in età contemporanea – vanno tenute in stretta connessione, e tuttavia da essa distinte con chiarezza, la storia e l’analisi critica della cultura, dell’economia, delle politiche nel Mezzogiorno o riguardanti più strettamente il Mezzogiorno: cioè va tenuto distinto il terreno della “questione meridionale”, che è storia di idee e di idee tradotte in militanza politica e culturale. La “questione meridionale” è formulata nei suoi tratti di fondo a qualche distanza temporale dal prodursi del fatto originario “frattura”<sup>7</sup>, e darà poi di questa una pluralità di letture, ma tenendo ferma l’ispirazione originaria: la questione meridionale è questione nazionale; non averla risolta ha conservato al Paese intero i tratti di fragilità che segnarono la sua genesi come entità unitaria.

La scelta motivata: le vicende della “frattura” Nord-Sud – e i connessi sviluppi della questione meridionale – sono qui considerate a partire dal punto di scansione della storia nazionale segnato dalla Costituzione repubblicana e dalla sua genesi, e seguite nella messa in opera di questa. Una scelta che si spiega col fatto che – dopo la negazione, nel corso del regime autoritario, dell’esistenza stessa della frattura, e la chiusura d’arbitrio di ogni dibattito sulla questione meridionale, essendo il meridionalismo e i meridionalisti in opposizione “naturale” al fascismo – il tema trova campo nell’Italia repubblicana come parte integrante di quel processo di democratizzazione che si incentra sui partiti politici e sulle autonomie territoriali (in un quadro generale di valorizzazione dei corpi intermedi). E, infatti, la questione meridionale entra nei programmi dei

militare, sostenendo un conflitto quasi decennale che richiese l’impiego di 120 mila uomini e fece più vittime di tutte le guerre d’indipendenza messe insieme ...”: F. BARRA, *Pasquale Villari e il primo meridionalismo* in S. CASSESE (a cura), “Lezioni sul meridionalismo”, Bologna, il Mulino, 2016, p. 30 sgg..

<sup>6</sup> G. DORSO, *La rivoluzione meridionale. Saggio storico-politico sulla lotta politica in Italia*, Torino, Einaudi, 1977, p. 73 sgg..

<sup>7</sup> “Costituisce ormai un canone storiografico indiscusso segnare la nascita della questione meridionale con un nome e una data. Il nome è quello di Pasquale Villari, storico napoletano che aveva insegnato all’Università di Firenze. La data è il 1878, allorché Villari pubblicò, in un piccolo volume, le *Lettere meridionali ed altri scritti sulla questione sociale in Italia*, apparse a partire dal 1875 sulla rivista “L’Opinione” ...”: cfr. P. BEVILACQUA, *La questione meridionale nell’analisi dei meridionalisti*, in S. CASSESE (a cura), “Lezioni sul meridionalismo”, Bologna, il Mulino, 2016, p. 16.

nuovi partiti di massa e induce le prime politiche di riequilibrio territoriale. Sicché può ben dirsi che, con la Costituzione, la frattura Nord-Sud e la consapevolezza della necessità della sua ricomposizione assumono centralità nel contesto politico-istituzionale e che, in ragione di ciò, si può parlare di “nuova” questione meridionale.

## 2. “*Questione meridionale*” e fondazione della Repubblica

Nel dibattito costituente, il Mezzogiorno entra per volontà e impegno dei deputati meridionali, con la cultura del meridionalismo storico, la cultura dei Salvemini, dei Dorso e dei Villari: è “il Mezzogiorno all’opposizione”, come lo qualificherà Emilio Sereni, rotta ormai l’unità dei partiti antifascisti e formato il IV Governo De Gasperi<sup>8</sup>.

Gramsci, con la sua visione di classe, compare invece nel dibattito costituente sul Mezzogiorno seguendo una via laterale e inattesa: è il Gramsci della discussione sul libro di Dorso *La rivoluzione meridionale*<sup>9</sup>, discussione alla quale fa riferimento un giovane deputato democristiano, Fiorentino Sullo, per vero forzandone i termini, come vi fosse stata una opposizione polemica tra Dorso e Gramsci in ordine al ruolo delle classi dirigenti meridionali<sup>10</sup>; è il Gramsci dell’alleanza tra il pro-

<sup>8</sup> “... Il Mezzogiorno è stato sempre, da quando esiste l’unità italiana, all’opposizione. Era all’opposizione quando votava per la Sinistra storica; era all’opposizione anche quando la Sinistra storica andò al potere; era all’opposizione quando gli “ascari” votavano in un determinato senso nel Parlamento italiano ... Era all’opposizione, il Mezzogiorno, sotto i governi di coalizione democratica, perché l’opposizione del Mezzogiorno, anche con un governo di coalizione democratica, è una necessità di vita ... Il nostro sforzo sarà diretto a portare, al di sopra delle posizioni di partito, per gli interessi del Mezzogiorno, in una forma sempre più coerente, più chiara, più organizzata, sul piano democratico, il Mezzogiorno all’opposizione”: cfr. Emilio Sereni all’Assemblea Costituente (in seguito: AC), 3 ottobre 1947, pp. 799-800.

<sup>9</sup> G. DORSO, *La rivoluzione meridionale. Saggio storico-politico sulla lotta politica in Italia*, Torino, Piero Gobetti Editore, 1925.

<sup>10</sup> “... Da parte del Dorso si guardava al regionalismo come a un mezzo di rinnovamento della classe dirigente. Gramsci, invece, per suo conto, faceva notare che nulla vi era da attendere dall’intellettuale meridionale se non preso come individuo, perché un movimento di masse intellettuali nell’Italia meridionale non poteva aver seguito, non poteva avere successo ... La vera rivoluzione, che potesse trasformare socialmente il Mezzogiorno, non poteva venire che dall’abbraccio che le classi operaie del Nord avessero fatto al proletariato agricolo del Sud”: così Sullo, AC, 27 maggio 1947, p. 4258. È invece acquisito che tra Dorso e Gramsci vi

letariato del Nord e i contadini poveri del Sud per distruggere il “blocco agrario meridionale”.

Al di fuori di questo ambito, tanto connotato culturalmente, il meridionalismo è discorso estraneo tiepidamente coltivato, e la questione meridionale considerata priva di rilevanza specifica<sup>11</sup>. Sicché non è senza fondamento, e non è relegabile tra le retoriche oppositive, il rilievo di Emilio Sereni, che coglie l’oscuramento della questione meridionale anche nella esclusione di ministri provenienti dal Mezzogiorno “dalle posizioni chiave economiche” nel IV Governo De Gasperi<sup>12</sup>.

fosse condivisione pressoché piena in ordine all’identificazione nella questione meridionale del “nocciolo del problema” italiano, e, in questa, più specificamente, nella questione contadina; e che da parte di Gramsci (e di Gobetti) vi fosse apprezzamento per il libro di Dorso e da parte di questi per il distacco programmatico dei comunisti dal vecchio socialismo: cfr. F. GIASI, *Gramsci e il meridionalismo da Salvemini a Dorso*, in S. CASSESE (a cura), “Lezioni sul meridionalismo”, Bologna, il Mulino, 2016, specialmente. p. 125 sgg.; e inoltre F.M. BISCIONE, *Gramsci e la “questione meridionale”. Introduzione all’edizione critica del saggio del 1926*, in “Critica marxista”, n. 3, 1990, p. 39 sgg..

<sup>11</sup> Ne dà significativa conferma Luigi Einaudi, con la sua posizione in tema di latifondo. Einaudi polemizza contro “l’irragionevolezza” della proposta di “abolizione del latifondo”, preferendo parlare piuttosto di “trasformazione”, e porta a sostegno alcuni dati aggregati sulla proprietà agraria italiana, dai quali risulta un eccesso di frammentazione piuttosto che di concentrazione. Si chiede poi: “... Quali sono i luoghi in cui esiste il latifondo in Italia?”; e risponde: “... Le notizie che a questo riguardo si hanno – e sono notizie recenti – ci dicono che circa il 31 per cento della superficie totale delle proprietà superiori ai mille ettari è compreso nella zona alpina ...”. Poi fa il caso della Sardegna, con la sua “polverizzazione della proprietà”, che la rende improduttiva (AC, 13 maggio 1947, p. 3970). Vero è che Einaudi era un piemontese della provincia di Cuneo ma, nessuno potendo negare la lucidità della sua visione economica in un orizzonte nazionale e internazionale, mostrava di tenere sorprendentemente fuori quadro, assumendo un punto di vista territorialmente ristretto, la specificità del latifondo meridionale, il ruolo di esso nella condizione deteriorata del Mezzogiorno, la sua irriducibilità, la sua irriducibilità a una questione di “trasformazione a seconda delle esigenze, delle colture, delle diverse zone agrarie” (*ibidem*). Una specificità che non era da riconnettere a un “destino” preparato dalle condizioni geografiche, ma al contesto storico e ai tratti strutturali della società in cui il latifondo meridionale si era formato e consolidato. Peraltro, nel testo dell’art. 44 della Costituzione, infine approvato, sarebbe passato il lemma “trasformazione”, non “abolizione”, secondo gli auspici di Einaudi, ma in un quadro non coincidente con l’impostazione di quell’intervento del 13 maggio 1947 alla Costituente, poiché intanto le soluzioni prospettate erano tutte lette in chiave regionalista.

<sup>12</sup> “... Ancora, notate che nel Gabinetto, gli unici ministri meridionali sono l’onorevole Grassi e l’onorevole Scelba. Anche qui siamo ritornati alla politica classica del blocco industriale agrario. In questa politica i ministri meridionali devono essere accuratamente esclusi dalle posizioni chiave economiche; devono essere messi nel Governo per fare i poliziotti, per cercare di impiantare in tutta Italia, se ci riescono, i metodi dei “mazzieri” pugliesi e dei “mafiosi” siciliani ...”; così Emilio Sereni, AC, 3 ottobre 1947, p. 796.

Nonostante tale limitatezza del campo di riflessione, fino a una sorta di personalizzazione del dibattito sulla questione meridionale secondo una logica di schieramento di singoli parlamentari per territorio di nascita e di formazione, la frattura Nord-Sud alla Costituente riesce tuttavia ad assumere la dimensione di problema generale. Ciò avviene perché, per il dipanarsi del dibattito in uno di quegli intricati e imprevedibili tornanti spesso percorsi dalle assemblee elettive cui sia rimesso il compito di affrontare situazioni complesse (e qui si tratta di scrivere una Costituzione democratica senza aver fatto esperienza di democrazia), quella frattura – superando diversità culturali e sordità ideologiche, e sollecitando sensibilità comuni – si raccorda e intreccia indissolubilmente alla questione della regionalizzazione: il dibattito sulla regionalizzazione è il veicolo attraverso il quale la frattura Nord-Sud assurge a tema centrale nel dibattito costituente e, sia pure per questa via indiretta, a tema di dimensione nazionale (non è senza significato, da questo punto di vista, che l'unico riferimento diretto nella Costituzione al Mezzogiorno, come area da “valorizzare”, è in una norma dedicata alle Regioni, specificamente alla finanza regionale: nel terzo comma dell'art. 119, che sarà poi travolto in una delle periodiche manifestazioni di pulsione revisionista cui la Costituzione è fatta segno, quella volta giunta a esito con la legge costituzionale n. 3 del 2001).

La connessione tra questione meridionale e questione regionale ha poi un altro effetto positivo sulla qualità del dibattito costituente. Essa costringe, invero, a dare maggiore concretezza, in virtù del riferimento alla realtà materiale dei territori meridionali (disomogenei sotto molti aspetti), alla riflessione sulla frattura Nord-Sud, imponendo di aggiornarne l'analisi, spesso ancora legata a certi stilemi, a certe acquisizioni tramandate e non verificate e viziata da un certo intellettualismo astratto alieno dall'aderire ai fatti, con la conseguenza di perdere il contatto con due connotazioni che è invece sempre necessario tenere ferme nel considerare lo stato del Mezzogiorno: la complessità per differenziazione, interna al Sud, delle condizioni materiali e del disporsi delle premesse storiche (tra costa e interno, tra continente e isole, tra le singole aree regionali, solo per richiamare alcuni degli elementi maggiori): la combinazione di fattori endogeni e fattori esogeni nella determinazione dello stato di disfavore del Mezzogiorno (laddove, invece, assumendo uno solo di tali punti di vista, si realizza una restituzione parziale della realtà, buona per polemiche contingenti prive di vero costrutto politico).

Senza attribuire soverchio rilievo al vagheggiamento, in chiave antilluminista, di una mitica “età dell’oro” borbonica<sup>13</sup> (cui non mancava peraltro il contraltare, forse meno noto, dell’ “idillio piemontese”, evocato, se non in chiave antilluminista, almeno per segnalare gli effetti indesiderati della rivoluzione francese su quell’incantamento)<sup>14</sup>, vi è tuttavia da considerare che solo la visione regionalista consente di far intravedere un problema di classi dirigenti meridionali accanto alla questione dell’estrazione di risorse meridionali in direzione Nord e della demolizione del tessuto produttivo del Mezzogiorno attraverso politiche protezionistiche “piemontesi”; fenomeni comprovati di certo, ma da non tenere isolati dalle dinamiche sociali e politiche specificamente meridionali.

Il meridionalismo arriva, invero, in Assemblea costituente con la denuncia del perdurante “feudalesimo nelle campagne”<sup>15</sup>, dei danni del

<sup>13</sup> “... Fu il Mezzogiorno all’avanguardia dell’Italia moderna, e fu all’avanguardia del pensiero moderno, e preparò in Italia, nel 1700, sotto la guida luminosissima di Carlo di Borbone, quel risveglio giuridico, umano che percorse la rivoluzione francese. E si stava formando in questa nostra terra una situazione felice di lento progresso, ma di continuo progresso, quando la rivoluzione francese tagliò netto a questo naturale svolgimento della nostra storia e, avendo inasprito i contrasti tra le classi sociali, avendo lanciato la classe intellettuale verso l’estremismo giacobino a cui la monarchia borbonica non poteva adattarsi, avvenne la frattura fra la corona e il Paese”; così VINCENZO CICERONE, AC, 30 maggio 1947, p. 4360. Voci isolate, subito duramente contrastate da parte meridionalista: “... L’onorevole Cicerone nel suo discorso ha parlato della vita italiana nel Mezzogiorno prima del ’99 in termini pressoché nostalgici, attribuendo la rovina di quella per lui invidiabile vita alle nuove idee, quelle ultramontane, che a suo dire avrebbero sconvolto il progredire civile del Mezzogiorno. Io non so donde l’onorevole Cicerone abbia attinto i motivi di questa sua estasi borbonica ... ma io gli voglio ricordare che senza il ’99, senza le leggi reversive della feudalità, è assai probabile che egli non si troverebbe qui a laudare il malo tempo antico, ma starebbe a grattare la terra arsa in quel di Foggia, a maggior vantaggio e dovizia delli Signori”; così Mario Assennato, AC, 3 giugno 1947, p. 4402.

<sup>14</sup> Così Fausto Gullo: “... Io sentivo ... l’onorevole professor Einaudi decantare ed esaltare poco fa l’ordinamento che c’era nel Piemonte prima che la rivoluzione francese vi portasse le idee nuove. Vi erano – egli diceva – al posto dei consiglieri comunali i padri di famiglia che si riunivano intorno, non so se alla mitica quercia, e decidevano degli interessi e delle cose paesane. E da maestro quale egli è, dipingeva addirittura un ambiente idilliaco ...” (AC, 28 maggio 1947, p. 4286).

<sup>15</sup> Ancora Gullo “... allora soltanto noi avremo la rinascita del Mezzogiorno quando tutti insieme saremo riusciti a distruggere gli effetti ancora presenti del fatale compromesso regio che spezzò lo sviluppo della vita meridionale, quando avremo cancellato alfine il feudalesimo delle campagne ...” (AC, 28 maggio 1947, p. 4292); “... La verità è che il nostro Paese non è economicamente e socialmente tutto allo stesso grado di sviluppo. Una

protezionismo, dei vizi dell'unificazione finanziaria del Regno<sup>16</sup>, delle conseguenze deteriori della confisca dei beni ecclesiastici, del "pom-paggio" dei risparmi meridionali<sup>17</sup>.

parte, forse, sarebbe già matura per trasformazioni di tipo socialista, mentre l'altra no, l'altra non ha ancora compiuto la rivoluzione antifeudale" (Palmiro Togliatti, AC, 11 marzo 1947, p. 2002); "... Il fatto della terra a disposizione di coloro che posseggono dei capitali, e che sono disposti a impiegarli nella terra, si è verificato solamente nel Nord. Nell'Italia meridionale noi siamo ancora oggi nelle condizioni del possesso feudale o quasi" (Ilio Bosi, AC, 6 maggio 1947, p. 3639); "... il latifondo che esiste ancora largamente nel nostro Paese, specialmente nel Mezzogiorno e nelle isole, non è altro che un residuo dell'antico regime feudale, non è che espressione di arretratezza e miseria ..." (Giuseppe Di Vittorio, AC, 7 maggio 1947, p. 3690).

<sup>16</sup> "... questa unificazione ha portato ad una inferiorità dolorosa del Meridione di fronte al Settentrione" (Mario Zotta, AC, 28 maggio 1947, III, p. 4275); "... quando il Regno delle due Sicilie si riunì al resto dell'Italia, esso versò nelle casse del nuovo Stato una riserva aurea di 450 milioni di lire-oro, che servì per compiere lavori pubblici nel Nord ..." (Umberto Nobile, AC, Seconda Sottocommissione, 30 luglio 1946, p. 39 sgg.); "... ho dimostrato che insieme alla caduta della economia industriale del Mezzogiorno, venne un lungo e continuo drenaggio di capitali dal Sud al Nord ... L'Italia meridionale aveva fabbriche importanti ... Ebbene, con l'ordinamento doganale, col fatto che l'Italia del Nord era così vicina al confine e poteva valersi di capitali e dirigenti francesi e svizzeri (e dopo anche tedeschi), si determinò una situazione per cui gran parte delle industrie meridionali caddero l'una dopo l'altra ... In una grossa opera sulla storia del bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97 ..., cioè di un quarto di secolo, io feci questo calcolo solo per dimostrare che in conseguenza del regime unitario l'Italia e le isole perdettero gran parte delle loro risorse, che vi fu drenaggio di capitali dal Sud al Nord, e che il regime doganale obbligò l'Italia meridionale dopo la caduta delle sue industrie principali a funzionare come colonia di consumo dell'Italia del Nord ... Il protezionismo industriale del Nord fu a spese del Sud, che rese per parecchio tempo economica una produzione antieconomica" (Francesco Saverio Nitti, AC, 15 luglio 1947, p. 5789. La "grossa opera" alla quale Nitti si riferisce è *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97*, Napoli 1900, poi in *Scritti sulla questione meridionale*, Bari, 1958, vol. II).

<sup>17</sup> "... noi paghiamo le tasse in altro modo; noi le paghiamo con i dazi doganali, con le imposte di fabbricazione. Non potendo importare dall'estero quei prodotti che vorremmo e che potremmo importare in Italia meridionale ad un prezzo più basso paghiamo così un sovrapprezzo. Di fatto le tasse sono egualmente e in maggior copia esatte. Il protezionismo che ha dato all'Italia del Nord il fiore degli operai specializzati (e qualche volta anche il fiore dei disoccupati) è un protezionismo a tutto danno dei lavoratori e dell'agricoltura dell'Italia meridionale ... Voi ... dovete considerare anche quello che abbiamo pagato ... attraverso l'unificazione finanziaria del Regno, la confisca dei beni ecclesiastici, il pom-paggio dei nostri risparmi ... " (Fiorentino Sullo, AC, 27 maggio 1947, p. 4262); "... la gran parte delle rimesse [degli emigranti] è sempre andata alle Casse di Risparmio, agli istituti di credito, ha servito al finanziamento dello Stato, alla conversione della rendita, al sostentamento delle spese coloniche, ma non si è investita in trasformazioni culturali o nelle industrie del Mezzogiorno" (Gennaro Cassiani, AC, 7 giugno 1947, p. 4541).

Gli interventi indicati come necessari a colmare la “frattura Nord-Sud” sono la riforma agraria, l’infrastrutturazione e l’industrializzazione del Mezzogiorno promossa attraverso un’adeguata politica fiscale e finanziaria<sup>18</sup>.

Ma finché la visione del Mezzogiorno rimane ancorata a quelle linee analitiche “classiche” (e bisognose di qualche specificazione e aggiornamento), e finché le misure indicate a rimedio della frattura Nord-Sud recano il contrassegno della rivendicazione di un “risarcimento morale” per l’ingiustizia subita in forza dei modi dell’unificazione nazionale, la questione meridionale non può assumere i connotati di problema nazionale; e manca ogni chiara idea della strumentazione istituzionale necessaria a colmare quella frattura.

La regionalizzazione offre una soluzione plausibile. Essa viene vista, da un lato, da chi la sostiene (inizialmente la parte cattolica dell’Assemblea costituente e una frazione dei liberali, cui segue la convergenza contrastata e piena di riserve di comunisti e socialisti), come una radicale discontinuità col centralismo statale protrattosi per ottant’anni, al quale sono ascritti molti dei problemi strutturali del Mezzogiorno e, in gran misura, è imputata la sua arretratezza. Dall’altro, come lo strumento risolutivo per affrontare il principale dei fattori endogeni di tale arretratezza: la debolezza, se non l’inconsistenza assoluta, di una classe dirigente meridionale, la carenza di una élite all’altezza dei compiti di governo, capace di concepire il tema dello sviluppo meridionale<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Così era detto nel programma del secondo Governo De Gasperi, ancora nella tempe unitaria dell’opera costituente: “... Saranno studiati provvedimenti di immediata attuazione per venire incontro alle necessità e alle aspirazioni delle masse agricole del Mezzogiorno ... verrà perseguita una politica di lavori pubblici e saranno attuate tutte le provvidenze di carattere fiscale e finanziario per promuovere il sorgere di industrie, specie trasformatrici di prodotti agricoli ...” (AC, 15 luglio 1946, p. 36).

<sup>19</sup> Fiorentino Sullo richiama la figura del “deputato personalista ... eletto dal popolo solo ufficialmente ... ma di fatto attraverso le pressioni (o i favori) del Ministero dell’interno tramite il Prefetto”, e a essa, e a quanto essa esprime, oppone l’intento di “formare questa classe dirigente staccando, estirpando quell’appoggio ai deputati del Ministero dell’interno che consente loro di fare della politica semplicemente una professione vuota e untuosa. Soprattutto è per ragioni di carattere morale, per la fede che noi abbiamo che l’Italia meridionale possa essere unificata attraverso quest’azione concreta della classe dirigente, che siamo regionalisti” (Fiorentino Sullo, AC, loc. cit.). Così Luigi Einaudi: “... noi creeremo quella classe politica, la quale può venire soltanto dal basso, può venire soltanto

Ma se il tema della regionalizzazione trascina al centro del dibattito la frattura Nord-Sud come problema nazionale, esso è tra i più controversi, e le diverse idee che si hanno dell'autonomia regionale manifestano anche le diversità di approccio alla questione meridionale nell'ambito di concezioni generali della "Costituzione economica" italiana e delle politiche da condurre per metterla in opera.

Nel dibattito costituente vi sono due grandi correnti politiche e culturali avverse al regionalismo: una è la componente comunista e socialista, di formazione latamente marxista ma che, quando affronta la questione meridionale, mostra i segni di altre matrici culturali, identificabili nel meridionalismo di Dorso con la sua teoria della classe politica in ambiente democratico<sup>20</sup>, e nel lascito del Gramsci "liberista", del tempo in cui egli, avendo già aderito al partito socialista, conduceva aspra polemica contro il protezionismo, pernicioso per il Mezzogiorno d'Italia (polemica alla quale aveva dato il suo contributo, da parte gramsciana, anche il giovane Togliatti)<sup>21</sup>.

L'altra è la componente liberale<sup>22</sup> più legata all'ideologia e all'esperienza dello Stato prefascista nella fase aperta con lo Statuto del 1848. I motivi dell'avversione erano diversi.

Uomini quali Benedetto Croce<sup>23</sup>, Vittorio Emanuele Orlando<sup>24</sup>,

attraverso una lunga educazione che passi attraverso i Consigli comunali, i Consigli provinciali, i Consigli regionali; soltanto attraverso questa lunga educazione essa può aspirare a diventare la classe politica degna di governare il Paese ... " (Luigi Einaudi, AC, 28 maggio 1947, pp. 4283-4284). E così Giovanni Uberti: "... sembrami ... che solo la vita locale, attraverso i comuni, le province, le regioni, possa creare quest'educazione politica, possa determinare che non solo cinquecento costituiscano la classe politica dirigente, ma che migliaia di persone, nei consigli comunali, nelle rappresentanze regionali, diventino la *élite* che realizzi veramente una nuova classe dirigente" (Giovanni Uberti, AC, 28 maggio 1947, p. 4295).

<sup>20</sup> Come la qualifica N. BOBBIO, *Democrazia ed "élites"*, in N. BOBBIO, "Saggi sulla scienza politica in Italia", Bari, Laterza, 1971, p. 196 sgg..

<sup>21</sup> Cfr. F. GIASI, *Gramsci e il meridionalismo da Salvemini a Dorso*, cit., p. 119 sgg..

<sup>22</sup> In Assemblea costituente, i liberali erano stati eletti nella lista dell'Unione democratica nazionale, ma si erano subito divisi in gruppi distinti, alcuni conservando la denominazione elettorale, altri formando i gruppi Partito liberale italiano e Partito democratico del lavoro.

<sup>23</sup> Croce pronuncia in Assemblea costituente la sua invettiva contro "l'istigazione al regionalismo", come fattore di sconvolgimento dell'ordinamento statale, e contro la "partitomania", che assume esserne causa (AC, 11 marzo 1947, p. 2008).

<sup>24</sup> Orlando, per suo conto, si sarebbe fermato alle Regioni speciali, poiché la specialità precedeva, per larga parte, il lavoro costituente: "... Per quanto si riferisce agli statuti già

Francesco Saverio Nitti<sup>25</sup>, Giovanni Porzio<sup>26</sup> pensavano occorresse affrontare il problema delle grandi asimmetrie territoriali con l'uniformità amministrativa, respingendo radicalmente l'idea dell'autonomia politica delle comunità locali: si trattava di una risposta che, mentre era in costruzione il nuovo ordinamento, si poneva in continuità con lo Stato liberale italiano.

Da parte marxista le Regioni erano considerate una costruzione artificiosa, sorretta da un'ideologia residuale di parte cattolica<sup>27</sup>. La regionalizzazione era ritenuta in contrasto con gli interessi del Mezzogiorno e con le aspettative del popolo meridionale, il quale versava in larga parte in condizioni di arretratezza e di miseria, non certo a causa del centralismo, ma di politiche economiche contrarie ai suoi interessi, condotte con "la complicità vergognosa delle classi dirigenti meridionali"<sup>28</sup>. Mentre occorreva riconoscere il carattere di "fatto progressivo", anche nei confronti del Mezzogiorno, nell'assetto unitario scaturito dal Risorgimento, che non doveva essere esposto a rischi di "disintegrazione"<sup>29</sup>. Soprattutto, si riteneva che solo uno Stato centralizzato fosse in grado di introdurre le riforme profonde – "di struttura", come le si sarebbe poi denominate – di cui l'Italia si riteneva avesse bisogno: la riforma agraria, per moder-

concessi, non solo alla Sicilia, ma anche alla Sardegna e alle altre regioni d'Italia, questi rappresentano degli impegni i quali non potrebbero essere violati e tanto meno poi in maniera che sarebbe fraudolenta" (AC, 13 giugno 1947, p. 4779).

<sup>25</sup> Nitti si diceva "... avversario tenace di ogni cosa che possa rompere l'unità spirituale d'Italia", e soggiungeva: "io considero la formazione delle autonomie regionali, che tendono ad allargarsi nei loro poteri, con competenze legislative che non competono loro, non opportuna e dannosa. Sono fieramente contrario a ogni cosa che comprometta l'unità d'Italia, convinto che torneremo ai tristi tempi del '400" (AC, 12 giugno 1947, p. 4699).

<sup>26</sup> Porzio, innanzi a quello che considera il "tradimento" della causa antiregionalista da parte dei comunisti, afferma "... Desidero semplicemente esprimere la mia profonda meraviglia. Mi sembra di non trovarmi più nell'Aula parlamentare, ma di trovarmi sulla via di Damasco. Vedo conversioni improvvise, inaspettate. Sono miracoli" (AC, 12 giugno 1947, p. 4701).

<sup>27</sup> Un'ideologia che affondava le radici nella "secolare tradizione guelfa antistatale", sosteneva Eugenio Dugoni, (AC, 28 maggio 1947, p. 4266).

<sup>28</sup> Fausto Gullo, AC, 28 maggio 1947, p. 4284 sgg..

<sup>29</sup> Vincenzo La Rocca: "... Pur compiuta male, l'unificazione constitui un progresso, e oggi tornare indietro significherebbe farsi giudicare male dall'avvenire, e farsi maledire dal popolo italiano" (AC, Seconda Sottocommissione, 31 luglio 1946, p. 54); Ruggero Grieco: "... l'esperienza dell'unità, che, malgrado tutto, è stata positiva, con le sue angosce e coi suoi errori, spiega perché non sono sorti in Italia, nelle nostre popolazioni, movimenti rivolti a disintegrare la unità politica del paese" (AC, 7 giugno 1947, p. 4542 sgg.).

nizzare il Mezzogiorno e incidere sui rapporti di dominio in atto; un intervento radicale sull'apparato industriale<sup>30</sup> in un quadro internazionale di forte interdipendenza economica<sup>31</sup>. Nulla di questo sarebbe potuto spettare alle Regioni che, al contrario, avrebbero potuto farsi portatrici di una "politica antinazionale non facilmente sanabile"<sup>32</sup>.

Questa posizione della componente marxista non sarebbe mai stata davvero dismessa nel confronto costituente<sup>33</sup>. Il gruppo comunista, che quella componente egemonizzava, sarebbe stato indotto a un ripiegamento tattico innanzi alla prospettiva di una saldatura tra cattolici e parte dei liberali che minacciava di condurre a un tipo di regionalismo tanto "forte" da arrivare alle soglie dell'abborrito federalismo attraverso il riconoscimento alle Regioni, a tutte le Regioni, di una potestà legislativa esclusiva e di una finanza propria. Ma il suo sarebbe rimasto un

<sup>30</sup> Vincenzo La Rocca esplicitava: "... riforma agraria e nazionalizzazione di alcuni complessi industriali e di taluni strumenti di produzione" (AC, Seconda Sottocommissione, 31 luglio 1946, p. 55).

<sup>31</sup> Ancora La Rocca, "... Oggi non si potrebbe tornare indietro: l'economia nazionale non esiste più da sola: non è che un anello di una catena che si chiama economia mondiale. Oggi le forze produttive cresciute in seno alla società tendono a superare i confini nazionali". (AC, Seconda Sottocommissione, 31 luglio 1946, p. 55).

<sup>32</sup> Vincenzo La Rocca, AC, Seconda Sottocommissione, 31 luglio 1946, p. 55.

<sup>33</sup> Lo ha ben argomentato U. DE SIERVO, *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituente*, in S. MANGIAMELI (a cura), "Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma", vol. I, Milano, Giuffè, 2012, p. 51 sgg., in dissenso dalle opinioni di S. BARTOLE, *Le Regioni*, in S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, L. VANDELLI, "Le autonomie territoriali. Ordinamento delle Regioni e degli enti locali", Bologna, il Mulino, 1991, p. 18, e di E. ROTELLI, *L'ordinamento regionale nel dibattito politico dell'Assemblea costituente*, in AA.VV., *Le Regioni*, Torino, ERI, 1971, p. 211 sgg.. Appartiene alle retoriche di quel tempo il tentativo di avvalorare la tesi di una discontinuità nel comportamento del gruppo comunista in ragione del mutamento della situazione politica nazionale con la fine dell'unità tra le forze costituenti nella compagine governativa: "... particolarmente in quest'ultimo periodo, guardando intorno a noi e vedendo l'avviamento che va prendendo la situazione italiana, ci si è prospettata la necessità o l'eventualità di accedere a soluzioni diverse, di prendere in considerazione un rafforzamento degli enti locali che giunga anche a dare alle Regioni un volto autonomo ... l'avviamento delle cose italiane non è tale da non dare delle preoccupazioni a chiunque sia interessato alla difesa del regime democratico e desideroso di stabilire nel paese dei solidi baluardi, contro qualunque tentativo volto a violare la libertà e i principî essenziali della democrazia ... Ed è per questa ragione che accediamo a questa soluzione intermedia: ordinamento regionale contenuto in limiti che non pregiudichino l'unità politica del paese ma capace, ove si renda necessario, nel corso degli eventi, di fare delle Regioni dei solidi presidi della libertà e della democrazia" (Renzo Laconi, AC, 12 giugno 1947, p. 4699).

regionalismo “tiepido”, poco incline al pieno dispiegarsi del principio di autonomia: la Regione era concepita come “organo amministrativo di decentramento”<sup>34</sup>, dotata di “una qualche facoltà di integrare le leggi dello Stato e di dettarne le norme di attuazione per renderle aderenti alle necessità regionali”<sup>35</sup>, “debole” non solo nel rapporto con lo Stato ma anche nel tessuto complessivo delle autonomie territoriali, la cui effettiva messa in opera sarebbe stata necessariamente procrastinata, trattandosi di un ente di nuova formazione. Il calcolo si sarebbe poi rivelato corretto giacché, in violazione dei termini stabiliti (AC, Seconda Sottocommissione, 31 luglio 1946, p. 55) dalle Disposizioni transitorie e finali VIII e IX, le Regioni sarebbero state istituite solo nel 1970.

Solo molto tempo dopo, offuscata la memoria delle sottigliezze tattiche in quelle prime prove di discorso parlamentare democratico, tra proclivi e refrattari si sarebbero invertite le parti (mai del tutto, peraltro, poiché la linea di demarcazione regionalismo/antiregionalismo sarebbe stata sempre mobile, attraversando ciascuna delle diverse forze politiche) quando, divenuto evidente il blocco dell’alternanza al governo e relegate all’opposizione le sinistre, queste avrebbero ricercato “compensazioni” anche nel sistema delle autonomie.

Di quella fase storica, nella quale si forgiavano i caratteri originari della “questione meridionale” in epoca repubblicana, si possono disegnare i tratti e il portato nell’oggi.

Anzitutto: della frattura Nord-Sud viene percepita la dimensione di problema nazionale quando la considerazione di essa si intreccia con il dibattito sul tipo di Stato, cioè sul grado di decentramento dei poteri, in particolare sulla regionalizzazione e sulla forma di Stato, cioè sul modo di democratizzazione dell’ordinamento italiano in ragione della formazione delle classi dirigenti nel loro rapporto con i circuiti della rappresentanza e con i partiti, e della capacità di superare le disegualianze in atto lungo linee di demarcazione territoriale; e quando dello stretto rapporto che si verrà a determinare tra vicende del tipo e vicende della forma di Stato – facce inseparabili di un’unica entità – si assume consapevolezza diffusa e comune.

Poi: sull’efficacia della regionalizzazione come strumento per af-

<sup>34</sup> Ruggero Grieco, AC, 7 giugno 1947, p. 4548.

<sup>35</sup> Renzo Laconi, AC, 12 giugno 1947, p. 4699.

frontare la questione meridionale e fondare le politiche necessarie a ricomporre la frattura Nord-Sud vi sono forti riserve tra i costituenti avversi o tiepidi, e v'è forse qualche eccesso di fiducia in automatismi culturali e istituzionali tra i sostenitori del modello regionale, automatismi fatalmente non destinati a prodursi.

Infine: è del tutto fuori dell'orizzonte di quel dibattito e dei caratteri originari – e va oggi considerata come in contrasto con la Costituzione come norma, poiché non compatibile con l'accezione in essa accolta della forma di Stato – l'idea che la regionalizzazione possa avere tratti strutturali o esiti regressivi, cioè possa orientare alla restrizione della democrazia e alla cristallizzazione o all'aggravamento della frattura Nord-Sud.

### 3. *Le politiche “meridionaliste”*

Queste essendo le premesse all'avvio della vicenda repubblicana, la frattura Nord-Sud e le politiche per affrontarla come problema si distaccano subito dal processo di regionalizzazione, sembrando dar ragione a chi aveva reputato necessario l'accentramento delle decisioni economiche riguardanti il Mezzogiorno.

Ma sarebbe assai riduttivo pensare all'immediata e definitiva falsificazione delle premesse costituenti, poiché il rapporto tra regionalismo e questione meridionale segue vie assai più complesse.

La frattura Nord-Sud – assurta faticosamente a questione nazionale nel nuovo ordinamento repubblicano – appare un'urgenza tanto intensa, anche per le tensioni sociali che a essa si riconnettono, alle quali non si può certo pensare di dare una risposta precipuamente repressiva da non poter attendere gli esiti del processo di regionalizzazione. Questo, peraltro, è anch'esso paralizzato nella prima delle “glaciazioni” costituzionali<sup>36</sup>, cioè nella generalizzata elusione e deviazione dai principi maggiori della Costituzione e nella mancata messa in opera delle soluzioni organizzative che di quei principi avrebbero potuto essere strumento. E quando il disgelo<sup>37</sup> si compie, e la questione meridionale

<sup>36</sup> Sulle quali cfr. M. DOGLIANI, I. MASSA PINTO, *La crisi costituzionale italiana nell'attuale fase di “lotta per la Costituzione”*, in “costituzionalismo.it”, n. 1, 2006, p. 1 sgg..

<sup>37</sup> A. PIZZORUSSO, *Il disgelo costituzionale*, in “Storia dell'Italia repubblicana”, vol. II:, Torino, Einaudi, 1995, p. 115 sgg..

incontra di nuovo il regionalismo, le Regioni sono state costruite, sotto l'impulso dei partiti, *framer* della Costituzione e attori maggiori della sua messa in opera, secondo un modello assai distante dalle premesse e in modo che il regionalismo non fosse davvero in grado, dando riscontro alle speranze, di farsi motore dell'innovazione dell'intero ordine amministrativo e fattore di innovazione della forma di Stato: le vagheggiate Regioni enti legislativi e di programmazione, dotate di apparati leggeri ed efficienti, lasciano prosaicamente il campo, nella realtà, alle "Regioni amministrative", con compiti di gestione e con strutture gonfie di personale. Ciò non avrà scarso effetto sull'efficacia delle politiche di intervento sulla frattura Nord-Sud e sulle sorti stesse della questione meridionale nel dibattito pubblico.

Le due grandi misure politiche destinate a incidere in via diretta sulla frattura Nord-Sud – la "riforma agraria" (o, più esattamente, "fondiaria") e l'intervento straordinario affidato alla Cassa per il Mezzogiorno – hanno segno spiccatamente centralista: sono condotte dallo Stato, e per lo Stato soprattutto dal Governo. Questo il tratto comune; ma, come si vedrà, l'ispirazione dei due interventi è molto diversa. Solo in Sicilia la riforma fondiaria avrà dimensione regionale: il modello della legislazione nazionale è replicato su scala locale con legge della Regione.

### 3.1 *Meriti e inadeguatezze della riforma fondiaria*

Quanto alla riforma fondiaria, invero, la legge 12 maggio 1950, n. 230, "Provvedimenti per la colonizzazione dell'Altopiano della Sila e dei territori jonici contermini" (cosiddetta "Sila"), disegna uno schema incentrato su un impiego peculiare della delega ex art. 76 Cost.: l'approvazione dei piani di esproprio della grande proprietà terriera (cioè eccedente i trecento ettari per singolo titolare, con "preferenza" per quella eccedente i mille ettari: artt. 2 e 3), l'occupazione d'urgenza, il trasferimento dei terreni vengono compiuti con decreti legislativi delegati (art. 5), cioè con atti di tipo provvedimento quanto al contenuto, ma assoggettati al regime giuridico della legge in ragione della forma. Questi atti scandiscono e definiscono un procedimento che presenta alcuni tratti riconducibili alla tipicità amministrativa: i piani di esproprio predisposti dal "soggetto attuatore" della riforma, l'Opera per la valo-

rizzazione della Sila, sono pubblicati presso il Comune sia pure al solo fine di consentire agli interessati di richiedere la “rettifica di eventuali errori materiali” (art. 4) ed è previsto ricorso contro la determinazione dell’indennità di esproprio innanzi alle Commissioni censuarie, in primo e in secondo grado (art. 7). A essere “atipica” è la richiamata natura legislativa, e la conseguente forza passiva della legge, attribuita agli atti che in quel procedimento si collocano e che lo concludono, i quali sono sottratti in tal modo alla cognizione dei giudici comuni<sup>38</sup>.

I soggetti di autonomia sono del tutto esclusi dal processo: le Regioni non sono ancora costituite; gli altri enti locali territoriali vengono esplicitamente pretermessi.

L’Opera per la valorizzazione della Sila è messa sotto lo stretto controllo ministeriale: nel Consiglio di dodici membri, tutto di nomina governativa, che “assiste” il Presidente, due soltanto sono scelti tra “i rappresentanti delle amministrazioni locali, uno per la provincia di Cosenza e l’altro per la provincia di Catanzaro” (art. 13), messi in posizione evidentemente minore, laddove la legge istitutiva dell’opera – 31 dicembre 1947, n. 1629, che viene dunque per questa parte derogata – aveva previsto, all’art. 5, un Consiglio di amministrazione con una limitata presenza ministeriale, e un’ampia rappresentanza delle amministrazioni provinciali, dei Comuni, delle associazioni contadine, delle associazioni di cooperative, di altri enti di ambito locale, e di esperti e rappresentanti dei contribuenti; coerentemente, l’art. 15 esclude dal Collegio sindacale di controllo il componente nominato dall’“assemblea dei sindaci”, come invece stabilito dall’art. 6 della legge n. 1629 del 1947.

Il modello è replicato con la legge 21 ottobre 1950, n. 841, “Norme per la espropriazione, bonifica, trasformazione e assegnazione dei terreni ai contadini” (cosiddetta “Stralcio”), ed esteso a ogni altro territorio, tra quelli “suscettibili di trasformazione fondiaria e agraria” determinati dal Governo “con decreti aventi valore di legge ordinaria” (art. 1, c. 1)<sup>39</sup>. Si stabilisce che, per tale determinazione, saranno “sen-

<sup>38</sup> Una linea di resistenza contro tale sottrazione sarebbe stata apprestata dal Consiglio di Stato con tre sentenze dell’Adunanza plenaria, nn. 6, 7 e 8 del 20 marzo 1952, che adducevano la natura “materialmente amministrativa” degli atti in discorso, e la conseguente sindacabilità da parte del giudice amministrativo. Ma la posizione sarebbe stata disattesa e travolta dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione.

<sup>39</sup> Tali territori furono identificati sia nel Mezzogiorno (in Sardegna, Campania, Pu-

tite le Amministrazioni regionali, ove siano state costituite” (art. 1, c. 2): assunto che suona quasi irridente, se si considera che il riferimento non è alle “Regioni”, ma alle “Amministrazioni regionali”, a conferma di una certa visione riduttiva della posizione dei nuovi enti nell’ordinamento, e che la costituzione sarebbe avvenuta solo di lì a vent’anni.

I “soggetti attuatori” sono destinati a essere identificati dal Governo, ancora con decreti legislativi delegati, in “enti o sezioni speciali degli enti di colonizzazione o di trasformazione fondiaria, nonché dell’Ente autonomo del Flumendosa” (art. 2), con le medesime funzioni attribuite dalla legge n. 230 del 1950 all’Opera per la valorizzazione della Sila.

Si vuole operare rapidamente, poiché si comprende che la rapidità è condizione di successo, occorrendo evitare che si organizzino controforze capaci di impaniare un intervento da prevedere esteso e complesso. Dunque, non si può attendere che il sistema delle autonomie si strutturi, per poter affidare a esso la guida del processo, né si può rischiare che siano gli apparati amministrativi tradizionali, a partire da quelli ministeriali, a intervenire con le modalità ordinarie, incappando fatalmente in un esteso e agguerrito contenzioso giurisdizionale. Ed ecco allora gli strumenti: decreti legislativi ed enti speciali. Retrospectivamente si sarebbe detto: “abbiamo agito bene perché abbiamo fatto rapidamente”<sup>40</sup>; e “l’effetto sorpresa fu determinante. Gli elementi di forza furono l’attuazione rapida e il fatto che non si potevano impugnare i decreti di espropriazione”<sup>41</sup>.

Peraltro, benché la riforma sia di ampia portata (si potrebbe dire “strutturale”), sia introdotta e guidata dallo Stato e non frammentata in centri di imputazione territorialmente limitati, sia intesa a introdurre elementi di modernizzazione in una situazione che era stata definita di “arretratezza feudale”, cioè nel suo complesso abbia caratteri corrispondenti al disegno che della legislazione economica necessaria hanno

glia, Lucania, Molise, di nuovo in Sila nell’area di Caulonia) sia in Centro Italia (Maremma Tosco-Laziale e Fucino) sia a Nord, nel Delta Padano.

<sup>40</sup> Questa l’affermazione di Giuseppe Medici, che della riforma fondiaria era stato “testimone privilegiato” e che sarebbe diventato presidente dell’Ente preposto all’area della Maremma e del Fucino e poi Ministro dell’agricoltura, riportata da G. BARBERO, *Intervista*, in S. MISIANI, C. GÓMEZ BENITO (a cura) “Construyendo la nación: Reforma agraria y modernización rural en la Italia del siglo XX”, Zaragoza, Prensas Universitarias, 2017, p. 383.

<sup>41</sup> G. BARBERO, *Intervista*, cit..

da poco tracciato, nel dibattito costituente, le componenti comunista e socialista, queste esprimono voto contrario. Se non si vuole dare credito alla tesi di una corriva logica di schieramento, e assumendo in *bonam partem* le dichiarazioni rese in Parlamento dagli esponenti di quelle componenti più attivi in materia di riforma agraria, le ragioni dell'opposizione sono nella insufficienza dell'intervento (per la restrizione del novero dei soggetti interessati, peraltro non quantificati con certezza<sup>42</sup>, con il rischio di un conflitto tra inclusi ed esclusi<sup>43</sup>), nell'approccio astrattamente tecnocratico alla questione contadina nel Mezzogiorno<sup>44</sup>, nell'addotta irragionevolezza di alcuni meccanismi<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Giacomo Mancini, in Atti Camera, 26 aprile 1950, p. 17457: "... La prima relazione dell'ente Sila parla di 23 mila ettari suscettibili di trasformazione, ridotti poi a 12 mila ettari. Questo in Sila ... Nei territori extra silani sarebbero invece trasformabili, secondo la relazione ministeriale, 30 mila ettari; secondo il senatore Salomone, 40 mila ettari ... Come vedete si tratta di studi così "seri" che è difficile mettere d'accordo il ministro, il relatore e l'ente silano".

<sup>43</sup> Mario Alicata, in Atti Camera, 3 maggio 1950, p. 17716: "... onorevoli colleghi della maggioranza, nel votare contro, noi vi diciamo: voi non riuscirete nel vostro intento di dividere i contadini del crotonese e della Sila, di mettere quelle poche migliaia di contadini che dovrebbero essere i pupilli dell'ente Sila contro la stragrande maggioranza dei contadini senza terra del crotonese. Essi sapranno rimanere uniti nelle loro organizzazioni di lotta, nei loro organi di combattimento per la riforma agraria, e attraverso questi organi lotteranno per modificare questa legge che voi vi siete rifiutati di modificare qui. Essi continueranno uniti nella lotta per conquistare subito la terra, per il maggior numero possibile di contadini della zona. Essi sapranno lottare, tutti uniti, per difendere gli attuali concessionari che voi volete cacciare da queste terre che essi hanno conquistato con la lotta, e per le quali essi hanno versato il loro sangue, come voi ben sapete. Essi lotteranno uniti per conquistare la terra a condizioni meno dure di quelle con le quali voi oggi dite che gliele consegnerete".

<sup>44</sup> Mario Alicata, in Atti Camera, 20 aprile 1950, p. 17302: "... Per i professori dell'ente Sila sembra insomma che il problema principale che andiamo ad affrontare elaborando questa legge e cercando di farla applicare non sia un problema drammatico e urgente di giustizia sociale, ma un problema di raffinata tecnica, di suggestivo e sereno esperimento di laboratorio ... Infatti, in quella stessa intervista, ch'è apparsa, mi sembra, sul *Risorgimento* di Napoli, essi aggiungevano che, naturalmente, bisognava espropriare soltanto le terre suscettibili di "intensa" e "razionale" trasformazione; ed aggiungevano ancora che, naturalmente, le terre espropriate non andavano affidate subito ai contadini, ma all'ente, il quale avrebbe prima "razionalmente" eseguito il suo piano di (razionale!) e "intensa" trasformazione e poi le avrebbe "razionalmente" consegnate ai contadini, "razionalmente" scelti, secondo criteri "razionalmente" fissati ... C'è quasi da ringraziarli ch'essi non abbiano addirittura giudicato gli "zappaterra" del crotonese organicamente incapaci di diventare gli strumenti delle loro esperienze scientifiche, e non abbiano addirittura suggerito di importare dall'estero o di creare artificialmente un tipo più "razionale" di coltivatore diretto!".

<sup>45</sup> Cfr. i rilievi di Fausto Gullo, in Atti Camera, 21 aprile 1950, p. 17339 sgg., quanto

Ma sfugge al dibattito del tempo la questione maggiore che da quel modello di riforma fondiaria derivava: la diversità di rendimento dei medesimi strumenti legislativi nelle diverse aree del Paese, non solo demarcate lungo la linea Nord-Sud, ma anche all'interno di ciascuno dei due grandi poli territoriali, per le distanze tra le connotazioni strutturali dell'agricoltura in ciascuna di esse. E sfugge quindi l'incerta capacità della riforma di incidere efficacemente, contribuendo a ricomporla, sulla frattura Nord-Sud.

Il legislatore della riforma avrebbe potuto fare affidamento sulle articolate risultanze del lavoro della Sottocommissione per l'Agricoltura istituita in Assemblea costituente<sup>46</sup>, che aveva fornito una gran mole di dati – raccolti anche attraverso “interrogatori”, cioè colloqui con “testimoni privilegiati” – distinti per aree geografiche, e disegnato le linee di una possibile riforma prendendo campo tra le due posizioni, presentate nel loro segno scientifico ma di oggettiva rilevanza politica, dei sostenitori della necessità di intervenire sulle condizioni ambientali attraverso una politica di bonifica e di opere pubbliche senza introdurre limiti alla proprietà terriera, da una parte, e, dall'altra, dei sostenitori della tesi secondo cui invece tali limiti, anzitutto di estensione, erano necessari a contrastare il fenomeno dei proprietari assenteisti, non valendo alcun automatismo economico a porre rimedio agli squilibri in agricoltura<sup>47</sup>. La Sottocommissione aveva rilevato una grande “varietà di ambienti”, cui far necessariamente corrispondere una grande “varietà di soluzioni”, influenzando i diversi fini da raggiungere solo “nel modo e nella misura di attuazione di queste soluzioni”<sup>48</sup>. E le diversità identificate erano tra Nord, Centro e Sud, ma anche interne a ciascuna di

al divieto di riscatto, alle incongruenze in caso di successione *mortis causa*, all'obbligo a carico dei contadini assegnatari di appartenenza a una cooperativa, alla discrasia tra anno finanziario dell'ente di bonifica e anno finanziario delle aziende agricole, tale da impedire il controllo unitario del Parlamento. Critiche peraltro sollevate, forse in modo ancora più incisivo e informato, anche da chi, eletto in Calabria, era parte della maggioranza, e per logica di schieramento avrebbe votato a favore della legge: tanto può dirsi di Salvatore Foderaro, in Atti Camera, 21 aprile 1950, p. 17328 sgg..

<sup>46</sup> *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*, I. *Agricoltura*, I - *Relazione*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1956.

<sup>47</sup> *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*, I. *Agricoltura*, I - *Relazione*, cit., p. 106 sgg..

<sup>48</sup> *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*, I. *Agricoltura*, I - *Relazione*, cit. p. 144.

queste aree e comuni ad alcune di esse<sup>49</sup>; e per il Mezzogiorno erano particolarmente pronunciate<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Così la montagna, sia alpina sia appenninica, non presenta problemi di limitazioni delle superfici essendo boschiva o tenuta a pascolo, richiedendo semmai interventi “di riforma tributaria, di riforma dei contratti, di riequilibrio tra attività agraria e attività silvo-pastorali, di bonifica, di riassetto idro-geologico”. Ci sono aree appenniniche del Sud che però hanno problemi specifici essendo comprese in latifondi (*Relazione*, cit., p. 137). A Nord, nelle zone a coltura intensiva, “a economia aziendale ... capitalistica o piccola imprenditrice”, la riforma “vien prospettata non tanto come riforma fondiaria ma come riforma dei rapporti tra impresa e mano d’opera cioè come riforma dei contratti agrari” (*ibidem*). Invece, un problema di riforma fondiaria in senso stretto, cioè inteso a “modificare l’attuale ripartizione del suolo tra proprietari sembra proporsi ... per le zone asciutte di pianura dell’Italia settentrionale ... Ferrarese, Ravennate, Polesine”, ove si può pensare di “sostituire gli attuali proprietari con aziende cooperative proprietarie oppure di promuovere la costituzione di affittanze collettive o anche di partecipazioni collettive” (*Relazione*, cit., p. 138). Nel “complesso delle regioni appoderate (Italia centrale, Emilia, Abruzzo)” un problema di delimitazione della proprietà potrebbe porsi, poiché di tratta di grandi concentrazioni di terra in poche mani, ma si incorrerebbe in grandi resistenze politiche, tanto più che si tratta di un sistema economicamente efficiente: si produrrebbe il “grave inconveniente di turbare profondamente un sistema, come quello appoderato a mezzadria che per molti, soprattutto nelle grandi proprietà, si presenta come uno dei più perfetti d’Italia, soprattutto se potranno essere introdotte le modifiche che da più parte vengono richieste” (*Relazione*, cit., p. 139). In queste zone, “la riforma agraria ... viene prospettata come limitazione ai poteri della proprietà, da effettuarsi con una riforma del contratto di mezzadria, più o meno profonda ... e con una più efficiente collaborazione tra capitale e lavoro (consigli di fattoria)” (*Relazione*, cit., p. 139).

<sup>50</sup> Quanto al “Mezzogiorno continentale e insulare a coltura intensiva ... prevalentemente situato lungo le coste ... regno della viticoltura, dell’olivicoltura, dell’ortofrutticoltura e degli agrumi”, la sua connotazione è il disordine e la precarietà. Qui non si tratta di proporre una riforma fondiaria, ma di promuovere “una politica di piena libertà di commercio, unica e concreta difesa nei confronti del protezionismo industriale del Nord” (*Relazione*, cit., p. 140). L’altro Mezzogiorno è quello delle “pianure meridionali ... regno di un’altra realtà: quella del Mezzogiorno “nudo” ad agricoltura estensiva capitalistica” (*Relazione*, cit., p. 141). Qui “... tutto il lavoro è dato ... da salariati, in piccola parte fissi e a mese, in notevolissimo numero avventizi a giornata ... generale è l’opinione che si tratti di una agricoltura misera che impedisce, priva com’è ... di attrezzature moderne e di spirito di intrapresa, un vero progresso agrario ...”; qui è necessaria “una riforma fondiaria intesa a modificare la distribuzione del suolo fra i proprietari, purché accompagnata da una energica e concentrata azione dello Stato diretta a modificare con ponderata gradualità, per quanto è possibile, l’ambiente stesso con una politica di bonifica, di trasformazione e di colonizzazione ...” (*Relazione*, cit., p. 141). E infine il terribile problema: “il Mezzogiorno “nudo” ad agricoltura estensiva contadina ... gran parte delle colline e della montagna continentale e insulare” (*Relazione*, cit., p. 142). Qui “la grande proprietà non assolve la sua funzione sociale ... per cui ... è stata definita “assenteista””, qui vi è “... un gran numero di piccolissime proprietà non autonome, cioè insufficienti a dar da vivere a tutti i membri della famiglia, e di imprese contadine precarie e irrazionali”, qui occorre una

Il conto in cui il legislatore della riforma tenne queste risultanze si può dire nel complesso limitato. Di certo, nei lavori preparatori aleggiano tracce di polemica di taluni esponenti dell'opposizione nei confronti degli "esperti" che hanno contribuito a preparare la Relazione, quasi essi abbiano condizionato le determinazioni non condivise della maggioranza parlamentare (ma forse ciò si riconduce anche alle biografie politiche dei protagonisti<sup>51</sup>). E il fatto che, con entrambe le leggi, si circoscriva l'intervento di limitazione quantitativa della proprietà ad alcune aree con caratteristiche specifiche, individuate in misura prevalente nel Mezzogiorno, raccoglie l'indicazione della Sottocommissione a non ritenere utile dappertutto una simile misura.

Ma della ricca articolazione della proposta – fondata su una ricognizione accurata dello stato delle aziende agricole e delle aspettative degli operatori, e in grado di segnalare le possibili resistenze nel contesto sociale per prevenirle, vincerle, o modulare l'intervento anche in ragione di esse (nella Sottocommissione si integrano le competenze di agronomi, economisti, sociologi e giuristi, reclutati come "esperti") – non rimane molto. In particolare, quanto al Mezzogiorno, l'eccessiva limitatezza dell'intervento non è solo relativa al numero dei contadini coinvolti (come viene segnalato dalle opposizioni e ammesso dalla

grande riforma fondiaria (*Relazione*, cit., p. 143). Ma con quali contenuti specifici? Tra le tante e contrastate soluzioni, la Commissione prende posizione per una di esse, esposta in uno degli "interrogatori": "... la Commissione crede di dover segnalare la risposta del Mancino come quella che più aderisce alla realtà e alle esigenze dell'eventuale riforma: "Nella parte collinosa — così il Mancino — esso (il latifondo della Val d'Ofanto, in Lucania, a cui egli particolarmente vuol far riferimento) si presta ad una forma qualsiasi di conduzione, sia con appoderamenti individuali in concessione che con conduzioni collettive, purché si abbia sempre di mira l'aumento della produzione. In queste zone, dove la fertilità della terra, il clima, ecc. sono migliori rispetto alla zona montuosa, è possibile applicare in larga misura le macchine e procedere a grandi trasformazioni culturali". Anche i fautori della piccola proprietà ritengono che nel caso di quotizzazione la cooperazione è essenziale ai fini di rendere più moderno e razionale l'ordinamento produttivo ...".

<sup>51</sup> Tanto può dirsi dei rilievi di Mario Alicata a carico di Manlio Rossi Doria, che, avendo militato nel Partito comunista clandestino durante il fascismo, ne era stato espulso, partecipando poi alla Resistenza nel Partito d'Azione, ed era trattato come allora usava per quanti erano qualificati come "dissidenti", volendo adoperare un eufemismo. Alicata lo accusa di aver considerato, insieme ad altri, il movimento contadino nella zona del marchesato di Crotona come un fattore di disturbo, un "fenomeno patologico" atto solo a "peggiore la situazione", e ciò solo perché esso "aveva l'incredibile torto di non aver sviluppato l'assalto al latifondo secondo gli schemi scientifici e i rilievi altimetrici cari ai loro cuori professorali ...": Atti Camera, 20 aprile 1950, p. 17302.

maggioranza nel dibattito parlamentare), ma all'assenza di misure ulteriori in grado di considerare l'agricoltura meridionale nel suo complesso e nelle sue differenziazioni. E ciò ne rende impossibile la razionalizzazione sia quanto alle forme e alle relazioni giuridiche sia quanto all'efficienza organizzativa, sicché le grandi trasformazioni colturali e la meccanizzazione, di cui la Sottocommissione aveva segnalato l'opportunità e rilevato la fattibilità, non si compiranno. Ne risulta il permanere e l'aggravarsi del *gap* con l'agricoltura settentrionale. E dunque tra i maggiori effetti positivi generali della riforma – un significativo, benché non esteso quanto sarebbe stato possibile e necessario, accesso di contadini e braccianti alla proprietà della terra; l'emarginazione dei proprietari assenteisti, con la conseguente crescita di figure di capitalisti interessati “alla modernizzazione dell'agricoltura intensiva di capitale”<sup>52</sup> – non può essere ricompreso un contributo adeguato al superamento della frattura Nord-Sud.

Le ragioni di un tale “fallimento riformatore” sono principalmente istituzionali e politiche. Il centralismo – inteso come accentramento del potere nello Stato e nel Governo legislatore – che connota l'intervento con le leggi “Sila” e “Stralcio”, e segna l'attuazione di esse, si dimostra inadeguato al cospetto dei problemi generati dalla complessità e dalla differenziazione. I partiti politici dominanti, che avevano dato al principio costituzionale di autonomia un'adesione largamente segnata da tatticismi, riserve mentali e strumentalismi, si conformano, all'avvio della vicenda repubblicana, in assetti organizzativi centralizzati e a vocazione oligarchica. Il rapporto di essi con i territori del Mezzogiorno è segnato dalla competizione per il consenso di ceti e categorie localizzati, che mette temporaneamente da parte il processo di regionalizzazione prefigurato dalla Costituzione. E la frattura Nord-Sud recede sullo sfondo di tali relazioni politiche e istituzionali, poiché ai partiti, per come sono fatti e per come operano, riesce più agevole considerarla un dato permanente di sistema, piuttosto che aggredirla come “questione meridionale”, nei termini in cui questa era stata pro-

<sup>52</sup> G. FABIANI, *Il meridionalismo di Manlio Rossi-Doria tra impegno scientifico e azione*, in S. CASSESE (a cura), “Lezioni sul meridionalismo”, Bologna, il Mulino, 2016, p. 185. In senso analogo già G. FABIANI, *L'agricoltura in Italia tra sviluppo e crisi*, Bologna, il Mulino, 1986 e G. BARBERO, *Riforma agraria italiana: risultati e prospettive*, Milano, Feltrinelli, 1960.

spettata nel dibattito costituente: come si è qui rilevato in avvio, una questione di formazione delle classi dirigenti nel Mezzogiorno e una questione di superamento del perdurante assetto feudale nelle campagne. Questioni entrambe da collocare in un nuovo tipo di Stato, in rottura con l'assetto centralistico autoritario pregresso, e perciò entrambe storicamente molto specifiche. Ma tale specificità nella vicenda della "riforma agraria" va smarrita, per ritardo e per sviamento: per il ritardo della regionalizzazione; per sviamento dal tipo di Stato disegnato dalla Costituzione, in ragione dei tratti assunti dal sistema dei partiti.

### *3.2 Dall'intervento straordinario alla normalizzazione inefficiente*

Una certa maggiore efficacia della riforma fondiaria nel Mezzogiorno – maggiore delle premesse oggettivamente venute a prodursi, a loro volta assai inferiori alle velleità dichiarate dal legislatore del tempo – deriva dall'interazione delle leggi che la introducono con la coeva legislazione sull'intervento straordinario, attraverso la Cassa per il Mezzogiorno<sup>53</sup>. Infatti, in una prima fase, tale intervento si sostanzia nel finanziamento di infrastrutture in agricoltura, toccando uno dei punti deboli – per "incompletezza" – di quella riforma.

Anche la legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno è ispirata a logica centralista, così come lo sono le coeve leggi "Sila" e "Stralcio". Anch'essa si colloca fuori del contesto della "questione meridionale", per come si è definita storicamente e per come è stata declinata nel dibattito costituente. Ma, a differenza di quanto avvenuto per la "riforma agraria" – per la quale si è trattato di una discrasia temporale con la revisione del tipo di Stato che sarebbe tardata fino agli anni Settanta, e di un allontanamento dalle premesse storiche per il tipo di assetto dato ai partiti politici, mentre il consolidato del meridionalismo "classico", se così lo si vuole definire, rimane il dato culturale di riferimento – nel caso dell'intervento straordinario si tratta di piena estraneità a quel consolidato e a quel dato culturale.

Il Mezzogiorno è riguardato come un caso di area territoriale in

<sup>53</sup> Legge 10 agosto 1950, n. 646, "Istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno)".

condizioni di arretratezza e di sottosviluppo che, pur con le sue peculiarità, presenta problemi che possono “essere affrontati con gli strumenti dell’analisi keynesiana”<sup>54</sup> come in altre parti dell’Occidente, cioè come era per esempio avvenuto negli Stati Uniti di Franklin D. Roosevelt con la Tennessee Valley Authority<sup>55</sup>. La risposta deve far affidamento su una strumentazione istituzionale; ma questa non è ritenuta rinvenibile nel nuovo tipo di Stato autonomistico prefigurato dalla Costituzione, con il portato di una nuova classe dirigente meridionale. È, invece, conformata come struttura tecnocratica, ispirata a principi di efficienza, che taglia anche il nodo del rapporto con il sistema partitico. Le Regioni, in quel modello, non hanno campo: sono assunte – o, più esattamente, le loro circoscrizioni sono assunte – a elemento di identificazione del campo territoriale di incidenza dell’intervento straordinario<sup>56</sup>. Solo alla Sicilia e alla Sardegna è attribuita la funzione di predisporre i “programmi particolari delle opere” da realizzare in quei territori “d’intesa con la Cassa e in conformità al programma e alle direttive” di derivazione governativa (art. 25, c. 1): una particolare considerazione per la “specialità insulare”.

Solo molti anni dopo la Cassa per il Mezzogiorno reincontrerà lo Stato regionale “maturo” e il sistema dei partiti a esso strettamente congruente: ciò avverrà quando essa avrà perso le sue connotazioni originarie, sarà ormai oggetto di discredito, e vedrà terminare la sua parabola (forse anche proprio a causa di quell’incontro, in un quadro istituzionale divenuto più sfavorevole).

Ma, al suo avvio, il meridionalismo che ispira gli uomini della Cassa, tutti di alto valore individuale e collocati in un severo orizzonte morale, non è conforme alla declinazione compiutane in Assemblea

<sup>54</sup> P. SARACENO, *Politica keynesiana e Mezzogiorno*, in “Informazioni SVIMEZ”, n. 11, 1976, p. 540.

<sup>55</sup> Il riferimento all’America rooseveltiana appartiene al “mito fondativo” della Cassa, ed è comune in letteratura: per tutti, perché il contributo è più recente, si veda A. LEPORE, *Questione meridionale e Cassa per il Mezzogiorno*, in S. CASSESE (a cura), “Lezioni sul meridionalismo”, Bologna, il Mulino, 2016, p. 242 sgg..

<sup>56</sup> Art. 3, legge n. 646 del 1950: “La presente legge si applica alle regioni Abruzzi e Molise, Campania, Puglie, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna, alle province di Latina e di Frosinone, all’Isola d’Elba e ai Comuni della provincia di Rieti già compresi nell’ex circondario di Cittaducale, nonché ai Comuni compresi nella zona del comprensorio di bonifica del fiume Tronto”.

costituente e che aveva segnato i caratteri originari della Costituzione. Lo si potrebbe definire un meridionalismo “pretercostituzionale”, fortemente orientato dalla teoria economica (che è anche teoria economica istituzionale, benché sia dato campo più alla rilevanza delle istituzioni economiche che a quella delle istituzioni politiche). Esso mette fuori quadro il “meridionalismo classico”, che il teorico più esplicito e più conseguente del “nuovo meridionalismo”, Pasquale Saraceno, guardandolo pressoché esclusivamente attraverso la lente dell’economia, riduce all’alternativa tra fautori della naturale capacità dei meccanismi del mercato di superare il dualismo Nord-Sud, da una parte, e rivoluzionari, convinti della impossibilità di risolvere la questione meridionale senza un mutamento radicale degli equilibri politici e dell’ordinamento dello Stato, dall’altra<sup>57</sup>. Lo mette fuori quadro scavalcando l’elaborazione costituente, e ricollegandosi, quasi *per saltum*, alla sua “ascendenza”, individuata negli “uomini del primo IRI”, l’IRI del 1933, “ente con struttura e funzioni imprenditoriali”, cui fu affidato l’intervento di “carattere pragmatico ... nei riguardi delle grandi banche del Paese”, dopo “la pratica disastrosa dei salvataggi bancari iniziatisi dopo la prima guerra mondiale ...”<sup>58</sup>. Dei meridionalisti “classici”, per Saraceno, merita menzione solo Nitti, poiché solo in lui “possono trovarsi *in nuce* spunti che, in una mutata situazione culturale, saranno poi al centro del nuovo meridionalismo”<sup>59</sup>; ma anche quanto a Nitti Saraceno non fa richiamo al ruolo da lui giocato nel contesto dell’Assemblea costituente.

Forse la mancata piena integrazione nel contesto costituzionale (salva l’adesione ai valori fondanti, a partire dall’eguaglianza), per estraneità al modello di “organizzazione” della democrazia apprestato dalla Costituzione, contribuirà, nel medio periodo, alla crisi<sup>60</sup> del

<sup>57</sup> P. SARACENO, *Il nuovo meridionalismo*, Napoli, 2005, p. 97. Si tratta della ripubblicazione del testo di una conferenza tenuta a Napoli, il 19 maggio 1984, presso l’Istituto italiano per gli studi filosofici. Esso descrive *a posteriori*, illustrandone le virtù, l’esperienza dell’intervento straordinario e della Cassa per il Mezzogiorno, nell’anno in cui questa viene soppressa e messa in liquidazione, e mentre la concezione e la pratica dell’intervento straordinario in cui essa si era collocata è al crepuscolo.

<sup>59</sup> P. SARACENO, *Il nuovo meridionalismo*, cit. p. 98.

<sup>60</sup> Sulla “progressiva perdita di incisività” del neomeridionalismo, fino alla constatata “emarginazione”, già a metà degli anni Novanta del Novecento cfr. A. DEL MONTE, A. GIANNOLA, *Istituzioni economiche e Mezzogiorno*, Roma, Carocci, 1997, p. 13.

“neomeridionalismo”<sup>61</sup>, che dell’intervento straordinario guidato dalla “prima” Cassa per il Mezzogiorno costituisce l’impalcatura ideologica (altri fattori di crisi saranno ascritti a limiti di teoria economica<sup>62</sup>, rilevati *ex post*, quando la parabola della Cassa si sarà ormai esaurita). Una crisi che si compie a esito di un processo di “deterioramento della spinta meridionalista”<sup>63</sup>, e che condurrà “... a parlare della necessità di considerare il Mezzogiorno senza il meridionalismo: che significava, al tempo stesso, considerare l’ottica della famosa ‘questione’ inappropriata alla realtà meridionale non solo dell’oggi, bensì anche del passato”<sup>64</sup>, dando campo a una certa storiografia “revisionista”<sup>65</sup>.

E, tuttavia, nessuno può dubitare del fatto che il modello dell’intervento straordinario guidato dalla Cassa per il Mezzogiorno consegua risultati rilevanti, attivando per la prima volta nella storia dell’Italia unita dinamiche di ricomposizione della frattura Nord-Sud.

<sup>61</sup> Sul “neomeridionalismo”, come inteso a svolgere un “compito di analisi e di proposta economica, tecnica e legislativa a servizio dei governi del nuovo Stato repubblicano”, in contrapposizione al “meridionalismo classico”, al vecchio “Mezzogiorno all’opposizione” cfr. S. CAFIERO, *Continuità e discontinuità fra meridionalismo classico e neomeridionalismo*, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, n. 2, 1997.

<sup>62</sup> “... Che cosa si intende per “proposta tecnica” di quelli che la terminologia meridionalistica chiama “neomeridionalisti”? Mi pare di capire che ... quella proposta abbia alla base un modello economico di accumulazione e di sviluppo di prima generazione ... Quel prototipo ... stabilisce un nesso preciso fra accumulazione di capitale e sviluppo: inizialmente in termini di dotazioni infrastrutturali, che sono responsabilità dell’intervento pubblico; poi in termini di investimento industriale, anch’esso pubblico, se necessario, e poi privato, quando gli stimoli iniziali abbiano prodotto le condizioni perché si metta in moto un meccanismo autopropulsivo. Ha, quella proposta, natura fortemente deterministica nelle relazioni fra strumenti, obiettivi intermedi e obiettivi finali. Il modello non è ... microfondato, quanto meno nel senso che prescinde dai comportamenti individuali e dalle possibili reazioni degli agenti economici alle politiche; può collocarsi in qualsiasi ambiente politico-istituzionale ... Sono quelle analisi e quelle proposte moderne ancora oggi? No, ma solo perché la teoria dello sviluppo economico a cui i neomeridionalisti esplicitamente o implicitamente si ispiravano si è rivelata insufficiente a risolvere con le sue prescrizioni i problemi dell’arretratezza ...” cfr. L. SPAVENTA, *Meridionalismo: antica passione, nuove linee di ricerca*, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, n. 4, 1997, p. 947 sgg..

<sup>63</sup> G. GALASSO, *Il Mezzogiorno da “questione” a “problema aperto”*, Manduria, Lacaita, 2005, p. 9.

<sup>64</sup> G. GALASSO, *Il Mezzogiorno da “questione” a “problema aperto”*, cit., p. 8.

<sup>65</sup> Su tale storiografia, A. LEPORE, *Il dilemma del Mezzogiorno a 150 anni dall’unificazione: attualità e storia del nuovo meridionalismo*, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, n. 1-2, marzo-giugno 2011, p. 57 sgg..

In una prima fase<sup>66</sup>, con la infrastrutturazione del territorio e l'immissione di spesa pubblica nel circuito economico meridionale, il mercato del Sud si integra in quello nazionale: il simbolo tangibile di quel processo – del quale la Cassa diventerà il motore maggiore – è l'Autostrada del Sole tra Napoli e Milano realizzata, con dimostrazione di non più eguagliata efficienza, tra il 1956 e il 1964.

La prima legge di proroga dell'attività della Cassa, nel 1957<sup>67</sup>, ne corregge anche la missione, e dà avvio all'industrializzazione diretta "esterna" del Mezzogiorno, con l'insediamento di grandi impianti.

L'apertura reciproca dei mercati dapprima provoca la sofferenza della piccola impresa meridionale, per la concorrenza portata dalle piccole e medie imprese del Centro-Nord, poi ne induce la razionalizzazione. L'esito permanente – permanente ancora oggi, per quanto i sostenitori della dissoluzione dell'unità del sistema-Paese non ne mostrino consapevolezza – è un modello di integrazione lungo l'asse Nord-Sud nei settori in cui operano le imprese settentrionali.

Le imprese meridionali continueranno a soffrire la competizione delle imprese al Centro-Nord nei comparti tradizionali, specie quando, a partire dal 1974, il modello distrettuale a Nord sarà fortemente incentivato "dalla svalutazione competitiva del cambio, che rappresenterà fino al 1998 la vera politica industriale italiana"<sup>68</sup>. Tuttavia, grazie alle grandi ondate di investimenti, soprattutto alla seconda, che si sviluppa per tutta la prima metà degli anni Settanta, il Mezzogiorno diviene l'area economicamente più dinamica del Paese, più del Nord-Est<sup>69</sup>.

<sup>66</sup> È corrente in molta letteratura la suddivisione della vicenda della Cassa del Mezzogiorno in tre fasi: dal 1950 al 1957, della "preindustrializzazione" attraverso la creazione di infrastrutture; dal 1957 al 1973, della grande industrializzazione "esterna"; dal 1973 al 1984, del declino fino alla soppressione. Per quanto lo schema possa ritenersi non scorretto, vi è in esso il rischio di un certo eccesso di semplificazione, risultando la vicenda più articolata nel suo dipanarsi temporale, soprattutto perché gli effetti delle politiche economiche messe in opera fino ai primi anni Settanta non si esauriscono con la crisi della Cassa e si spingono fin oltre la soppressione di essa: cfr., dunque, A. GIANNOLA, *Industria manifatturiera e imprenditori nel Mezzogiorno*, Napoli, Guida, 1986 e A. GIANNOLA., *Mezzogiorno oggi: una sfida italiana*, in S. CASSESE (a cura), "Lezioni sul meridionalismo", Bologna, il Mulino, 2016, p. 263 sgg..

<sup>67</sup> Legge 29 luglio 1957, n. 634, "Provvedimenti per il Mezzogiorno".

<sup>68</sup> A. GIANNOLA, *Mezzogiorno oggi: una sfida italiana*, cit., p. 264.

<sup>69</sup> Il dato è consolidato in letteratura, ma cfr. almeno, tra la produzione più recente, *Il Mezzogiorno nella storia economica d'Italia. Una questione aperta*, Quaderno SVIMEZ n. 50,

Dunque la composizione della frattura è possibile. Ma i processi che avrebbero potuto produrla si interrompono e infine essa non si compie, anzi si cristallizza e tende ad aggravarsi.

In concomitanza con fattori di crisi, quali gli *shock* petroliferi degli anni Settanta, a essere incentivati sono soprattutto i processi di ristrutturazione e riconversione nelle aree del Paese con più risalenti insediamenti industriali, cioè precipuamente quelle del Nord.

Infine, la politica attiva di industrializzazione del Mezzogiorno viene abbandonata, sul presupposto indimostrato che quell'area del Paese abbia ormai adeguata capacità autopropulsiva. Il Sud viene reso dipendente da trasferimenti non più (transitoriamente) mirati agli investimenti industriali, e destinati a cessare con il conseguimento di successi attesi, ma (stabilmente, e in misura sempre decrescente) all'assistenza a famiglie e imprese (fiscalizzazione degli oneri sociali e contributivi)<sup>70</sup>.

È probabile che le cause della regressione delle politiche economiche meridionaliste siano molteplici, e compierne la ricostruzione non è agevole.

Ma, per quanto rileva in una prospettiva di storia costituzionale, un elemento di sicuro rilievo consiste nella perdita dell'autonomia relativa della Cassa come tecnostruttura – autonomia che si era manifestata nel modello organizzativo, nell'agilità degli apparati, nella preminenza delle valutazioni tecniche nel processo di decisione – e nella sua attrazione nel campo gravitazionale dei partiti (e, in prospettiva, delle istituzioni che da essi si sarebbero rivelate maggiormente pervase, le Regioni).

Nel 1965 una delle leggi di proroga dell'attività della Cassa, la n. 177<sup>71</sup>, ridefinisce su basi nuove il modello organizzativo dell'intervento

Roma 2017, e A. GIANNOLA, *Mezzogiorno oggi: una sfida italiana*, cit., pp. 265-266. E, tra i contributi coevi alla richiamata fase di sviluppo dell'intervento straordinario, A. GRAZIANI, *Grande e piccola impresa nel Mezzogiorno*, in M. ANNESI, P. BARUCCI, G.G. DELL'ANGELO (a cura), "Studi in onore di Pasquale Saraceno", Milano, Giuffrè, 1975, p. 545 sgg..

<sup>70</sup> A. GIANNOLA, *Mezzogiorno oggi: una sfida italiana*, cit., p. 266: "... Il passaggio dal keynesismo saraceniaco dell'offerta all'illusione che il sostegno della domanda potesse alimentare uno sviluppo autopropulsivo è alla base della lunga fase di involuzione e ridimensionamento del ruolo produttivo del Mezzogiorno, ricondotto ben presto alla sua funzione di mercato interno per le imprese centrosettentrionali, in chiara funzione anticiclica".

<sup>71</sup> Legge 26 giugno 1965, n. 177, "Disciplina degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno".

straordinario. A una figura di nuova istituzione, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, vengono attribuiti poteri di approvazione dei programmi della Cassa e di direttiva per l'attuazione di essi, di vigilanza sull'attività dell'ente, di proposta nella nomina del Presidente, del Vicepresidente e dei membri del Consiglio di amministrazione. Viene configurato il nuovo strumento dei Piani pluriennali di coordinamento, la cui formulazione è attribuita a un Comitato di ministri presieduto dal medesimo Ministro per gli interventi straordinari (art. 1). Questo Comitato ha una segreteria tecnica ipertrofica (art. 4), che giungerà a comporsi di 160 membri. Al Ministro spetta anche di valutare la conformità dei progetti di intervento ai Piani, ai fini della concessione di finanziamenti a tasso agevolato e di contributi (art. 12); e ciò, benché si stabilisca che sia fatta salva e non sia vincolata la valutazione tecnico-finanziaria degli istituti di credito, prefigura una certa possibilità di interferenza politica anche nel settore creditizio. Si tratta del primo smottamento verso il dominio politico-partitico dell'intervento straordinario<sup>72</sup>. Quello ulteriore si sarebbe compiuto con l'incontro tra intervento straordinario e Regioni o, più esattamente, tra l'intervento straordinario e ciò che le Regioni avevano finito con l'essere in forza della loro ritardata costituzione, e del tipo di processo di trasferimento a esse dei poteri dello Stato.

Con la legge n. 853 del 1971<sup>73</sup>, il Comitato dei ministri previsto dalla legge n. 177 del 1965 viene soppresso mentre viene istituito, presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, "un Comitato composto dai Presidenti delle Giunte delle Regioni meridionali o da assessori incaricati", che formula proposte ed esprime pareri su tutte le questioni che il Ministro dovrà sottoporre al Comitato

<sup>72</sup> "La Cassa, che avrebbe dovuto e potuto costituire un modello di riferimento per una riforma generale dell'organizzazione amministrativa fondata sul principio di autonomia e responsabilità nel perseguimento degli obiettivi predeterminati e misurabili stava, invece, cominciando a subire un processo inverso di progressiva assimilazione al modo di operare delle formalistiche burocrazie ministeriali. La politica mostrava ormai di voler provvedere direttamente ...": S. CAFIERO, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Manduria, Lacaita, 2000, p. 86.

<sup>73</sup> Legge 6 ottobre 1971, n. 853, "Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno". Anche questa è una legge di proroga della riserva al Mezzogiorno di una quota non inferiore al quaranta per cento delle somme stanziare da amministrazioni dello Stato per spese di investimento (art. 7), e di rifinanziamento (art. 17).

interministeriale per la programmazione economica (art. 1, c. 3). Le attribuzioni “relative a leggi speciali riguardanti singole Regioni e specifici territori”, già spettanti al Comitato soppresso e al Ministro per gli interventi straordinari, “sono trasferite alle rispettive Regioni” (art. 1, c. 7). L’ispirazione generale della legge è nella dislocazione dell’intervento straordinario dalla Cassa verso le Regioni nelle materie elencate dall’art. 117 Cost., con le conseguenti implicazioni di sistema quanto al riparto di competenza con organi ministeriali (art. 4). La Cassa diviene anche soggetto attuatore di progetti speciali elaborati dalle Regioni meridionali (art. 3).

La traslazione dell’intervento straordinario verso le Regioni coincide con l’inizio della parabola discendente della Cassa che, nel nuovo assetto pervaso dai partiti in chiave deteriore, sopravvive per via di decreti di proroga fino allo spegnimento nel 1984<sup>74</sup>. L’Agenzia per la promozione dello sviluppo nel Mezzogiorno (AGENSUD), che a essa subentra<sup>75</sup>, è in tutt’altra logica: assai lontana dal modello della struttura tecnocratica di elevata autonomia, che progetta e attua, l’AGENSUD si limita a riconoscere agevolazioni e a erogare finanziamenti, in pedissequa consentaneità con il sistema dei partiti, e conduce un’esistenza piuttosto asfittica fino alla soppressione nel 1992<sup>76</sup>.

Il fatto è che il “ritorno” dell’intervento straordinario alle Regioni – cioè il suo disporsi secondo una modalità che era stata prefigurata solo come una potenzialità astratta all’epoca della legge istitutiva della Cassa – si compie mentre viene messo in opera un modello di regionalismo in vistoso scostamento da quello definito dal costituente e trasfuso nella Costituzione, il cui dettato è eluso dalla prima legislazione di trasferimento delle funzioni: questa non disloca le funzioni<sup>77</sup> “per settori organici” – benché ne dichiari l’intenzione – ma attribuisce spezzoni, frammenti, lacerti di competenze, sicché le Regioni non sarebbero

<sup>74</sup> DPR 6 agosto 1984, “Soppressione e liquidazione della Cassa per il Mezzogiorno”.

<sup>75</sup> Legge 1° marzo 1986, n. 64, “Disciplina organica dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno”.

<sup>76</sup> Legge 19 dicembre 1992, n. 998, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, recante modifiche alla legge 1° marzo 1986, n. 64, in tema di disciplina organica dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno e norme per l’agevolazione delle attività produttive”.

<sup>77</sup> Legge 16 maggio 1970, n. 281, “Provvedimenti finanziari per l’attuazione delle Regioni a statuto ordinario”.

potute diventare soggetti di legislazione e di programmazione, dotate di apparati leggeri, come nelle premesse costituzionali. Sarebbero, invece, diventate le “Regioni amministrative”, dotate di apparati propri, ridondanti e vischiosi, strutturalmente incapaci di programmazione.

E la storia dei decenni successivi sarebbe stata storia di tentativi, più o meno efficaci, di correggere quel vizio di avvio, di raddrizzare il legno storto, battendo il centralismo statale, che aveva buon gioco ad affermarsi innanzi a una tale debolezza istituzionale delle Regioni, attraverso la definizione di un quadro delle competenze ispirato a razionalità, e conforme a Costituzione, con i conseguenti ridimensionamento quantitativo e maggior pregio qualitativo degli apparati; sarebbe stata storia delle resistenze opposte a quei tentativi; sarebbe stata storia della riattrazione delle competenze verso il centro, una volta faticosamente dislocate, per volontà del blocco politico-ministeriale.

Di certo, quando l'intervento straordinario, già destinato a entrare in crisi per fattori economici generali, precipita su quel terreno, per esso non c'è alcuna speranza di salvezza.

E la “questione regionale” coinvolge bensì l'intero Paese; ma quando essa incontra la “questione meridionale” – come questione legata all'attitudine “estrattiva” delle classi dirigenti meridionali, che rende a loro volta “estrattive” le istituzioni politiche ed economiche del Mezzogiorno (cioè le rende intese a “estrarre” rendite per una minoranza in posizione di dominio)<sup>78</sup> – prende maggior corpo la percezione e la narrazione del Sud irredimibile, “palla al piede” dello sviluppo del Paese.

Percezione e narrazione che oppongono alla questione meridionale una “questione settentrionale” – costruzione tutta ideologica della tragedia di un Nord produttivo e moderno con le ali tarpate dal Mezzogiorno improduttivo e arretrato – in ragione della quale viene costruita

<sup>78</sup> Per un impiego di queste categorie con riferimento al caso del Mezzogiorno italiano cfr. E. FELICE, *Perché il Sud è rimasto indietro*, Bologna, il Mulino, 2013. Si tratta dell'applicazione, con varianti (per la “... maggiore attenzione alla stratificazione sociale delle due Italie, ovvero alla disuguaglianza interna alle regioni italiane, come presupposto storico che condiziona i differenti percorsi istituzionali ...”, afferma l'autore a p. 13), dell'approccio istituzionalista di D. ACEMOGLU, J.A. ROBINSON, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, New York, Crown Business, 2012, trad. it. *Perché le nazioni falliscono. Alle origini di prosperità, potenza e povertà*, Milano, Il Saggiatore, 2013.

la proposta di condurre lo Stato italiano verso esiti federali: la traduzione normativa di tale pulsione è la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, con la legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3. La Corte costituzionale si incaricherà di liquidare quel “federalismo” come immaginario.

Non si può di certo negare che, dopo avere contrassegnato con la propria funzione la fase regressiva della Cassa del Mezzogiorno, le Regioni meridionali abbiano dato cattiva prova, nel nuovo scenario delle “Agende”, quanto alla gestione dei fondi ricevuti dall’Europa. Così come non si può negare l’evidenza della tragica sottoutilizzazione delle risorse del Fondo di Sviluppo e Coesione<sup>79</sup> (che, però, rappresenta un fallimento non solo per le Regioni, ma anche per tutti gli altri attori istituzionali coinvolti, Stato e autonomie subregionali).

Si è rivelata però particolarmente miope la strategia interna di ridurre i cofinanziamenti nazionali ai progetti europei, quasi che la questione meridionale si potesse rimuovere dal quadrante politico italiano, demandando la soluzione dei problemi del Sud all’Europa, e impostandoli come derivanti da un deficit di efficienza della spesa tutto interno al Mezzogiorno.

La realtà delle cose è che non c’è alcuna evidenza analitica che legittimi la contrapposizione di un Nord virtuoso e solo bisognoso, per esprimere il suo dinamismo, di liberarsi del demone meridiano dell’inerzia e del parassitismo, a un Mezzogiorno ostaggio dei suoi ceti dominanti “estrattivi” (criminalità organizzata inclusa). Al contrario, la struttura dipendente dell’economia meridionale è un fattore che conferisce potere ai ceti dominanti, del Sud e del Nord (criminalità organizzata inclusa, anche colà), egualmente “estrattivi”, sia pure in forme diverse, ma con una certa convergenza di interessi.

Tuttavia, in un contesto di sempre maggiore integrazione economica internazionale, e in una congiuntura della competizione a quel livello sempre meno favorevole all’Italia<sup>80</sup>, la conservazione dello stato

<sup>79</sup> Per le annualità dal 2019 al 2026 sono stati stanziati 110 miliardi di euro (47 miliardi FSC; 20,4 miliardi in conto residui sullo stesso fondo; 40 miliardi Fondi UE), ma la spesa monitorata al 30 giugno 2019 arriva appena all’11,6% delle risorse, e solo il 2,8% è stato realmente pagato (dati tratti da *Rapporto SVIMEZ 2019. Note di sintesi*, in [www.svimez.info](http://www.svimez.info), p. 44).

<sup>80</sup> Mentre “tra il 2006 e il 2017, tutte le regioni italiane, nessuna esclusa, hanno registrato un calo del PIL per abitante”, sono comparse sulla scena le economie arretrate dei

delle cose riesce difficile. La questione meridionale ritorna in un nuovo contesto e, quanto a essa, le politiche richieste sarebbero quelle conferenti alla convergenza e all'integrazione; cioè sarebbero quelle intese a un "ritorno alla Costituzione", alle sue premesse, alla sua genesi, al suo tenore.

E invece sulle politiche virtuosamente conformi alla Costituzione tende a prevalere una risposta adagiata sull'ideologia della inferiorità meridionale, per destino storico se non per struttura antropologica, e di un "sacco del Nord"<sup>81</sup> tanto ampiamente consumato da imporre adesso una "restituzione".

#### 4. *Negazione programmatica della questione meridionale: le proposte dissolutive di regionalismo differenziato*

Abbiamo ora l'emblema di un simile atteggiamento mentale, as-surto a programma politico; che è anche l'emblema del ricorrente scostamento dell'opera degli attori politici dal contesto costituzionale: la proposta e la vicenda del cosiddetto "regionalismo differenziato".

In esse, l'estraneità alla Costituzione si manifesta come pretesa di mutazione genetica: laddove le Regioni furono concepite come strumento di democratizzazione e di ricomposizione della frattura Nord-Sud, ora esse – per iniziativa di alcune, quelle che assumono di essere le più ricche e produttive per le virtù intrinseche del loro "popoli" – sono il contesto in cui attecchisce una distopia autoritaria, nella quale la torsione monocratica della forma di governo, prodotta per scelta pressoché generalizzata dei "nuovi Statuti" sul fondamento dell'art. 123 Cost. (come modificato dalla legge cost. 22 novembre 1999, n. 1),

Paesi dell'Est, di recente ingresso nell'UE, che si rivelano "in forte crescita ed elevate potenzialità competitive" (*Rapporto SVIMEZ 2019. Note di sintesi*, cit., p. 3). E se è vero che ciò ha avuto impatto più intenso sul Mezzogiorno, a causa del *dumping* fiscale dei nuovi Stati membri, in ragione dell'accumulazione del ritardo a Sud, è nell'intero Paese – Nord e Sud – che si è prodotto uno "svantaggio strutturale". Le stesse regioni del Nord appaiono perciò sempre più "agli occhi dell'Europa come il Sud di aree più sviluppate come quella di Parigi, Londra, della Rhine-Ruhr o del Randstad Holland" (*Rapporto SVIMEZ 2019. Note di sintesi*, cit., p. 3).

<sup>81</sup> L. RICOLFI, *Il sacco del Nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Milano, Guerini e Associati, 2010.

è moltiplicata dall'affermarsi, in alcune delle Regioni del Nord economicamente più forti, di partiti ispirati a “mentalità populista”<sup>82</sup>.

Tale mentalità concepisce il popolo – nella specie il popolo della Regione o di più Regioni contigue, soggetto politico a sé stante, distinto dal “popolo italiano” per come esso è costituzionalmente identificabile – quale entità indifferenziata, unificata intorno a valori comuni, cui restituire il potere attraverso l'opera di chi sia plebiscitariamente investito di tale missione in via diretta. Al popolo così concepito deve essere garantito il suo confine, fisico, culturale, tradizionale, economico, per proteggerlo da contaminazioni e da sottrazioni.

La “mentalità populista” è ispirata alla logica amico-nemico. I nemici sono: lo Stato centralista, con il suo sistema fiscale ispirato a proporzionalità e progressività a fini di eguaglianza e perequazione territoriale; i “partiti dello spreco” delle risorse pubbliche; le Regioni del Sud, che di tale spreco si sono avvantaggiate. Con tutti questi “nemici” non si può venire a compromessi. Per questo l'obiettivo ultimo è rinserrare i popoli del Nord nei loro confini, spingendo il sistema verso la “separazione” Nord-Sud.

La “mentalità populista” rifiuta la complessità. A nulla vale il richiamo alla sedimentazione storica della questione meridionale, alle interrelazioni economiche nel contesto interno, europeo e più generalmente internazionale: il Sud deve “restituire” quanto ha sottratto al Nord, le regioni settentrionali (se non tutte, le più forti) debbono prendere in mano il proprio destino muovendo lungo linee centrifughe, nell'illusione di rinvenire “una soluzione ‘autonoma’ alla crisi”<sup>83</sup>.

Benché si tratti di partiti “senza ideologia”<sup>84</sup> – vale a dire senza vi-

<sup>82</sup> La scienza politica considera, in prevalenza, inappropriata la locuzione “partito populista”, per la difficoltà, forse l'impossibilità, di dare del “populismo” una nozione univoca e quindi utile. Preferisce perciò parlare, “parsimoniosamente”, di “mentalità populista”, della quale è possibile ricostruire i caratteri, e alla quale sono ispirate esperienze politiche diverse: cfr. M. TARCHI, *Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Bologna, il Mulino, 2015, p. 77.

<sup>83</sup> Cfr. *Rapporto SVIMEZ 2019*, cit., p. 8.

<sup>84</sup> In un solo senso si può parlare di ideologia con riferimento a questi partiti, per designarne una connotazione che si affianca alla “mentalità populista”: essi sono “antisistema”, cioè rappresentano una “controideologia che rifiuta l'ideologia prevalente”, sicché “la loro esistenza indica un massimo di distanza ideologica” (G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, Sugarco, 1982, p. 83). Tale “antisistemicità ideologica” rifiuta la democrazia esistente: cfr. G. CAPOCCIA, *Anti-System Parties: A Conceptual Reassessment*,

sioni generali coerenti sorrette da apparati concettuali adeguati – la loro grande forza di captazione del consenso, attraverso un rapporto con gli elettorati che non aspira a “rappresentare”, ma a “rispecchiare”, cioè ad assecondare senza filtro le pulsioni prevalenti ricostruite con tecniche di rilevazione quotidiana e puntuale “in rete” e di “flussi istantanei di connessioni”<sup>85</sup>, costringe gli altri partiti sul loro terreno. Gli altri partiti, i “vecchi” partiti, o inseguono, riproducendo stilemi non propri in un mondo al quale non sono adatti, offuscando l’analisi e indebolendo la prassi; oppure si mostrano comunque incapaci di strategie innovative e di soluzioni all’altezza della dimensione attuale dei problemi.

La convergenza di potenti vettori di forza – i partiti personali regionali a mentalità populista, le pulsioni territoriali all’accaparramento di risorse pubbliche, una riemergente ideologia antimeridionalista, uscita dalla latenza perché evocata dal successo di quei partiti e dall’agitarsi di quelle pulsioni – in un punto vitale dell’ordinamento costituzionale, il regionalismo concepito nell’unità della Repubblica, irrompe sulla frattura Nord-Sud, per approfondirla e cristallizzarla.

Il regionalismo differenziato è tema di straordinaria complessità; e riformare il sistema delle autonomie secondo differenziazione sarebbe impresa politica e culturale non lieve.

Ma, in realtà, “differenziazione” è una copertura lessicale; il riferimento all’art. 116, c. 3, Cost., che ne fa menzione, un pretesto: l’obiettivo perseguito, la “separazione” del Nord, è in vistosa deviazione dal quadro normativo costituzionale evocato.

E la “giustificazione” di questo obiettivo – impossibile sotto i profili logico, giuridico-costituzionale, economico e sociale – è ricercata in nozioni di economia istituzionale, che però sono travisate in pseudoconcetti.

Tra questi, quello di “residuo fiscale”: tra la somma dei tributi pagati in ciascuna delle Regioni del Nord (segnatamente, in tre di esse, le più “ricche e produttive”, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) e la spesa pubblica erogata in quelle medesime Regioni – si assume – v’è una differenza positiva: i tributi pagati eccedono largamente la spesa; tale differenza è il “residuo fiscale”, che è quanto le Regioni del

in “Journal of Theoretical Politics”, n. 1, 2002, p. 24 ove si afferma “A party’s *ideological antisystemness*, on the other hand, consists in the incompatibility of its ideological referents, and therefore its political goals, with democracy”.

<sup>85</sup> M. CALISE, F. MUSELLA, *Il principe digitale*, Roma-Bari, Laterza, 2019, p. XII.

Sud hanno sottratto e sottraggono a quelle del Nord, e che perciò debbono a esse “restituire”.

Senonché il concetto di “residuo fiscale”, come definito da James M. Buchanan<sup>86</sup>, che lo ha originariamente elaborato, è inteso a identificare un parametro idoneo a valutare l’adeguatezza dell’attività redistributiva del decisore pubblico, sul presupposto che residui fiscali derivanti semplicemente dalla presenza in un determinato territorio di cittadini dotati di maggior reddito sono bensì eticamente giustificati, ma al decisore politico spetta garantire che, a parità di reddito, i cittadini ricevano eguale trattamento in qualsiasi parte del territorio dello Stato intendano risiedere. Insomma, ha senso solo se viene adoperato per fondare politiche perequative, intervenendo sulle diseguaglianze misurabili su scala territoriale, per rimuoverle. Perciò, una volta misurato, esso non potrebbe giustificare alcuna “restituzione” del Sud al Nord; al contrario, dovrebbe condurre a un flusso di risorse statali verso il Sud. Ammesso che il “residuo fiscale” esista, o almeno esista nella misura solitamente enunciata<sup>87</sup>.

Eguale fragilità presenta il connesso argomento, secondo il quale la prova che il Sud debba “restituire” al Nord è nei dati che comproverebbero il più basso livello della spesa pro capite nelle Regioni che chiedono l’autonomia differenziata a confronto con le Regioni del Sud: ma questi dati si rivelano mal raccolti e mal aggregati; poiché, se si considerano gli indicatori significativi, quelle Regioni risultano tra le maggiori destinatarie di spesa pubblica<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> J.M. Buchanan, *Federalism and fiscal equity*, in “American Economic Review”, n. 4, 1950, p. 583 sgg..

<sup>87</sup> SVIMEZ ha dimostrato che, se nella base del calcolo del “residuo fiscale” si comprendono anche gli interessi sul debito pubblico (Residuo Fiscale Finanziario), esso si assottiglia fino a scomparire: cfr. *Nota tecnica sull’attuazione dell’autonomia differenziata a cura della Commissione SVIMEZ sul federalismo fiscale*, 10 aprile 2019, nota 5, in [www.svimez.info](http://www.svimez.info). Cfr. altresì A. GIANNOLA, G. STORNAIUOLO, *Un’analisi delle proposte avanzate sul “federalismo differenziato”*, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, n.1/2, 2018, p. 5 sgg..

<sup>88</sup> Ancora SVIMEZ rileva che i dati da considerare non sono quelli della Ragioneria generale dello Stato, che si riferiscono solo alla spesa pubblica regionalizzata, cioè al 43% della spesa totale dello Stato, ma quelli del Sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), riferiti alla spesa erogata dalla pubblica amministrazione nel suo complesso. Così facendo, le Regioni che chiedono la differenziazione balzano in cima alla classifica formulata per entità dei finanziamenti, e la spesa per abitanti e per settori risulta assai minore al Sud: cfr. SVIMEZ, *Nota tecnica*, cit. I dati della Banca d’Italia confermano che la spesa primaria corrente nel Mezzogiorno è inferiore a quella nel Centro-Nord: rispettivamente, nelle due ma-

Ma in realtà tutto questo – i buoni argomenti, i dati, le obiezioni tecniche – a nulla valgono: ciò che si vuole non è la differenziazione come prefigurata dalla Costituzione. Se si volesse questo, si dovrebbe constatare che l’art. 116, c. 3, guardato con senso delle proporzioni e sulla base dell’esperienza del regionalismo italiano, non può che apparire per ciò che è: la definizione di un modo di razionalizzazione del quadro delle competenze; una specificazione organizzativa del principio di sussidiarietà, con i suoi corollari, l’efficienza e la differenziazione. Esso è tale da consentire aggiustamenti, limature, correzioni del quadro delle competenze in ragione di specificità territoriali comprovate. Non è certo lo strumento per ridefinire la forma di Stato, per condurre una nuova politica fiscale in deroga ai principi di eguaglianza e progressività, e una nuova politica economica intesa, non a colmare la frattura Nord-Sud, ma ad aggravarla.

Se si fosse voluta mantenere la differenziazione entro i suoi confini costituzionali, sarebbe stata anzitutto approvata una legge di attuazione dell’art. 116, c. 3 della Costituzione; sarebbe stata svolta un’adeguata analisi delle funzioni, senza pensare di poter compiere trasferimenti anche in ambiti in cui le economie di scala conseguibili consigliano di conservare le competenze al centro o in cui trasferimenti oltre misura trasmoderebbero in lesione dell’identità costituzionale della Repubblica, o in lesione di diritti fondamentali; sarebbero stati preliminarmente definiti, con legge, “i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, come comanda l’art. 117, c. 2, lett. m, della Costituzione; sarebbe stata compiuta un’adeguata analisi di fattibilità e considerate le implicazioni della riforma proposta sugli equilibri complessivi di sistema<sup>89</sup>.

croaree, 12,8 e 27,7 per cento del PIL; in termini pro capite, 10.600 euro per un cittadino residente nel Mezzogiorno, a fronte di 12.000 euro per un cittadino residente nel Centro-Nord (BANCA D’ITALIA, *Economie regionali. L’economia delle Regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, n. 22, novembre 2019, p. 48).

<sup>89</sup> “... Al di là della formula di stile dell’invarianza della spesa, è di tutta evidenza che si tratta di una ristrutturazione organizzativa ad ampio raggio che, per avere il successo sperato, comporterà una reingegnerizzazione amministrativa di non poco momento. Ciò richiede un notevole impegno anche sul versante della spesa, pur se non di immediata percezione sotto il profilo finanziario, che dovrebbe essere oggetto di una preventiva analisi costi-benefici ... Potrebbe essere l’intero sistema di relazioni centro-periferia, già fortemente caratterizzato da sovrapposizioni e grandi differenze, ad andare incontro a significative criticità, nel momento in cui alle Regioni a statuto speciale si aggiungeranno nuove

Nulla di tutto questo è stato fatto, perché ciò che si vuole è la devoluzione di intere “materie”, di un numero elevato di intere “materie” (richiesta irricevibile, poiché non è dato disarticolare il tessuto normativo dell’art. 117 Cost., in modo da attribuire alle Regioni destinatarie una potestà legislativa esclusiva, costituendo nuovi casi di specialità, cioè innovando l’art. 116, c. 1, Cost. con legge ordinaria; invero, la Costituzione non consente di trasferire materie, e neppure interi blocchi di funzioni che, di fatto, esauriscano tutte le fattispecie comprese in una “materia”). E questo si vuole perché il vero obiettivo è che il trasferimento di “materie” trascini con sé le risorse provenienti dalla fiscalità generale corrispondenti all’esercizio di ciascuna di esse.

Non sono in gioco solo le sorti del Mezzogiorno. Sono in gioco le sorti del *welfare* italiano (in termini radicali, poiché il processo devolutivo coinvolge gli indici fondamentali dello sviluppo umano: salute, e dunque aspettativa di vita, risorse, istruzione), la tenuta dell’economia del Paese (perché la costituzione di “piccole patrie” economiche sulla scala delle Regioni italiane è insensata, in tempi di globalizzazione), l’unità della Repubblica.

E il fatto che tutto questo entri in gioco conferma che la “questione meridionale” è irriducibilmente questione nazionale.

##### 5. *Offuscamento della questione meridionale e crisi dell’idea di Europa*

Sono trascorsi oltre settant’anni da quando il costituente italiano, rimeditata la “questione meridionale”, pose a fondamento della Repubblica la missione di colmare la “frattura” Nord-Sud.

Da allora le classi politiche hanno dapprima fallito il compito, pur essendosi per brevi tratti avvicinate a qualche ipotesi di soluzione; poi, nelle loro componenti maggiormente estranee alla cultura e alla pratica della Costituzione, sono giunte a negare che esso sia mai stato assegnato, e hanno messo in campo strategie dissolutive dell’unità della

forme di autonomia differenziata senza un chiaro disegno strategico ...”: CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Audizione della Corte dei conti su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione*, 17 luglio 2019, p. 8.

Repubblica, guardando alla prospettiva illusoria della “liberazione del Nord” dal peso frenante del Mezzogiorno. Le stesse forze, mentre aspirano a separazioni lungo linee di demarcazione regionale all’interno, coltivano, verso l’esterno, la velleità di attivare un analogo movimento centrifugo nei confronti dell’Europa.

Ma il mondo va in direzione diversa, e il suo moto rivela l’inconsistenza di tali velleità.

Mentre l’Europa diviene sempre più articolata, differenziata e diseguale, al “ritardo” del Mezzogiorno corrisponde il “ritardo” dell’intero Paese, che può essere descritto nei termini di “doppio divario”<sup>90</sup>: il divario interno – tra Nord e Sud – non diminuisce, anzi si accentua; l’Italia intera si allontana dall’Europa anche in ragione di quella frattura non colmata.

Quel che vediamo oggi con particolare chiarezza è che le forze della separazione hanno una visione apertamente autoritaria delle relazioni politiche. E dunque, oggi, nel tempo della crisi dell’idea di Europa, come allora al tempo della Costituente, la “questione meridionale” si gioca bensì precipuamente sul terreno delle relazioni economiche, ma è anzitutto questione democratica.

**Abstract** - The analytical scheme of the fractures elaborated by Stein Rokkan and Seymour M. Lipset can be usefully applied to the “southern question”, since it concerns the double dimension of the political process, characterized by cultural-territorial and economic-functional conflicts, it considers the high permanence of “cleavages”; it considers party systems to be central: all elements that can lead to a clear understanding of the main aspects of the North-South asymmetry in Italy. Moving from these methodological options, as far as the “Mezzogiorno” is concerned, it is important to notice that the constituent premises envisaged the overcoming of the fracture within the processes of democratization of the legal order guided by political parties and based, to a large extent, on regionalization. The delay in the implementation of the Regions, however, led immediately to the centralized and technocratic nature of the major reforms aimed at affecting the southern condition: the land reform and the

extraordinary intervention through the “Cassa per il Mezzogiorno”. And, when the Regions are established, they are no longer those desired by the constituent assembly: from legislation and planning bodies, they become minute administrative bodies crowded with employees, in hypertrophic systems. They therefore become the vehicle for the infiltration of political parties - far from the constitutional idea - which pervade the agencies that should have dealt with the North-South fracture. The policies - after an initial success - degrade and fail. But the territorial asymmetry remains the main question. Without resolving this, Italy will be less and less adequate to face competition in the European and international dimension: the “delay” of the “Mezzogiorno” is now added to the delay of the entire country. For this reason, the new impulses for a “separation of the North”, in the illusion of creating small economic homelands on a regional scale, are particularly risky.

<sup>90</sup> *Rapporto SVIMEZ*, cit., p. 2.