

SPESA PUBBLICA E MEZZOGIORNO: GLI ANNI DELLE RIFORME MANCATE (1973-2014)

Marco Santillo e Gerardo Cringoli (*)

Abstract: I temi della diseguaglianza e dei divari socio-economici tra il Sud e il resto del Paese rappresentano materie di grande suggestione sulle quali gli studiosi, di diversa matrice scientifica e culturale, hanno offerto negli anni un ampio ventaglio di approcci esegetici. Il lavoro che presentiamo in questa sede, contestualizzato nel lungo periodo intercorrente tra il 1950 e il 2014 (ovvero tra l'avvio dell'intervento straordinario e la stagnazione successiva alla crisi del 2008), non prescindendo dalla ricostruzione del dibattito in sede storiografica, ha inteso affrontare la materia da una particolare angolazione. Infatti, partendo da una disamina sia qualitativa che quantitativa dei dati della spesa pubblica e delle *policy* governative per promuovere l'industrializzazione e la crescita economica del Mezzogiorno nell'arco temporale 1950-2014, si è inteso rimuovere quella sedimentata quanto acritica vulgata che ha frequentemente rimarcato il ruolo eminentemente parassitario del Mezzogiorno, in quanto presunto beneficiario di cospicui trasferimenti da parte dello Stato. Comportamento assistenzialistico, questo, che avrebbe prodotto una pesante ricaduta, non suffragata da concreti dati statistici, sui conti pubblici del Paese.

Sommario: 1. *Premessa*. – 2. *Tra passato e presente: a) le diverse fasi dell'intervento straordinario*. – 3. *Tra passato e presente: b) dalla messa in liquidazione della Casmez alla crisi del quinquennio 2008-2012*. – 4. *Conclusioni*.

1. *Premessa*

Il tema della spesa pubblica e delle *policy* governative in favore dello sviluppo del Mezzogiorno investe la storia dell'Italia repubblicana nel suo complesso. Se da una lato, dagli anni Novanta del secolo scorso in avanti, la “questione meridionale” sembra scomparire dalle agende governative dei vari esecutivi che si sono succeduti alla guida del Paese, da un altro lato il riaccendersi del divario tra il Nord e il Sud ha lanciato segnali preoccupanti per tutta la performance del sistema economico nazionale, suscitando nuovamente un dibattito costruttivo, grazie anche all'avvio dei Fondi strutturali europei, del Fondo per lo sviluppo e la coesione e del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr). In riferimento a quest'ultimo punto si tratta – scrivono gli analisti di Bankitalia (1) – di un'occasione cruciale per avviare nel Mezzogiorno una nuova stagione progettuale, che adotti modalità di intervento innovative e orientate ai risultati. A tal fine riteniamo che una rivisitazione non acritica (ma nel contempo non ideologizzata) delle modalità di intervento pubblico per il Mezzogiorno abbracciate in particolare nella fase della *Golden Age* dell'economia nazionale possa rappresentare un'utile base di partenza per inaugurare un nuovo, virtuoso percorso di contenimento dei divari territoriali.

Questo lavoro di ricerca che presentiamo prende in considerazione fonti quantitative, come i dati Istat, Eurostat e le rielaborazioni della Svimez, oltre che qualitative, analizzando in chiave diacronica la ricostruzione storica e l'evoluzione del dibattito nella letteratura di riferimento, nonché i mutamenti del quadro legislativo intervenuti nel corso degli ultimi cinquant'anni. Una disamina della spesa pubblica e delle *policy* governative adottate per promuovere l'industrializzazione e la crescita socio-economica complessiva del Mezzogiorno rappresenta l'obiettivo prioritario della nostra ricerca, nella consapevolezza di una sproporzione evidente dei compiti che sulla carta il soggetto pubblico, nelle sue diverse articolazioni, avrebbe dovuto assolvere e dei risultati conseguiti sul piano pratico-applicativo e di una altrettanto vistosa asimmetria tra le risorse investite e gli effetti prodotti sulla crescita delle regioni meridionali. Un ulteriore *driver* della ricerca intende altresì evidenziare che la spesa pubblica per il Mezzogiorno, anche grazie al concorso dei contributi internazionali, non ha mai raggiunto dimensioni veramente ragguardevoli, tali da alimentare – come emergerebbe da una vulgata poco attendibile, in quanto non suffragata da evidenze quantitative – preoccupazioni di sorta sulla tenuta dei conti pubblici.

(*) M. Santillo, docente di Storia economica e di Economia dei settori produttivi presso l'Università degli studi di Salerno; G. Cringoli, ricercatore di Storia economica presso l'Università telematica Pegaso.

(1) Banca d'Italia, *Il divario Nord-Sud: sviluppo economico e intervento pubblico*, 20 giugno 2022.

2. Tra passato e presente: a) le diverse fasi dell'intervento straordinario

In letteratura, l'azione propulsiva della Cassa per il Mezzogiorno (Casmez, o semplicemente "Cassa"), ma più in generale l'intervento straordinario per le aree depresse, è stato concordemente suddiviso in tre fasi. La prima (1950-1957) si caratterizzò per un intervento particolarmente incisivo nella creazione di infrastrutture e nella realizzazione di opere di bonifica volte al miglioramento del settore primario, cui andò oltre il 70% dei finanziamenti erogati. Negli anni 1958-1965 (e siamo alla seconda fase) fu avviata una politica di industrializzazione per attivare poli di sviluppo anche attraverso i "consorzi industriali", che avevano il compito di realizzare e gestire le opere necessarie ai nuovi insediamenti produttivi, cui furono dedicati i due terzi delle risorse della Cassa, soprattutto con riferimento all'industria pesante (chimica e siderurgia). Infine, a partire dal 1971, divenne prioritario l'intervento in favore dell'industria focalizzato sulle "aree di sviluppo globale", attraverso l'inserimento della politica regionale nella programmazione nazionale.

Anche nei primi anni della ricostruzione post-bellica il nodo del ritardo del Sud non fu ignorato dai Governi che si avvicendarono alla guida del Paese, ma non fu neanche affrontato con determinazione (2). Tuttavia, non si può dire che la questione del Mezzogiorno fosse del tutto estranea al panorama culturale dei costituenti, e ne è testimonianza la presentazione nell'ottobre del 1946, sotto forma di Rapporto della "Commissione economica", del celebre saggio di Giuseppe Cenzato e Salvatore Guidotti *Il problema industriale del Mezzogiorno* (3). Bisognerà però attendere l'istituzione della Svimez (4) prima – nel dicembre del 1946 – e poi della Cassa per il Mezzogiorno (5) – nell'agosto del 1950 – per registrare un intervento più diretto del soggetto pubblico volto a risollevare il Mezzogiorno dalle condizioni di arretratezza. L'approccio degli uomini della Svimez e della Casmez ai problemi dell'arretratezza socio-economica del Sud avrebbe avuto come suoi gangli centrali il concetto di "area depressa" e l'idea che i problemi del Mezzogiorno fossero necessariamente interdipendenti con quelli del resto del Paese, e che quindi andassero studiati con una visione unitaria. Da ciò ne discendeva, come immediato corollario, la necessità di abbandonare la pretesa che il Sud potesse risollevarsi facendo affidamento sulle sole forze interne, il che non significava trasmettere un'invocazione di aiuto ispirata ai principi della *lamentatio*, ma valorizzare gli investimenti pubblici nel Mezzogiorno ai fini di una prospettiva di crescita dell'intera economia nazionale. Questa sarebbe stata la filosofia ispiratrice dell'azione di governo economico per il Mezzogiorno degli uomini della Svimez e della Casmez e che avrebbe portato, in specie negli anni Sessanta, ad un recupero del Sud nei confronti delle aree più attrezzate del Settentrione.

Il primo, concreto passo in direzione della contrazione del divario territoriale fu compiuto con l'approvazione, nel 1957 (anno che Amedeo Lepore definisce *annus mirabilis*) (6), della legge di proroga della Cassa al 1965 (7), che prevedeva uno stanziamento di 1.150 miliardi di lire per il periodo 1958-1965; elevava gli incentivi all'industria (specie di piccole e medie dimensioni); costituiva i "Consorzi per le aree di sviluppo industriale" ed i "Nuclei di sviluppo industriale". Successivamente, con la legge n. 717 del 26 giugno 1965 (Proroga della durata della Cassa al 1980) (8) si apriva una nuova fase dell'intervento straordinario (che si sarebbe chiusa nei primi anni Settanta) con cui si intese attribuire una diretta qualificazione professionale alla Casmez, che veniva coinvolta più direttamente in aspetti gestionali delle attività produttive che intendeva promuovere. Sempre con la legge n. 717 si finiva però con il ridurre l'autonomia dei tecnici della Cassa dal potere politico, nella misura in cui i nuovi

(2) P. Barucci (a cura di), *Il Mezzogiorno alla Costituente*, Milano, Giuffrè, 1975, 3-7, 27-28.

(3) G. Cenzato, S. Guidotti, *Il problema industriale del Mezzogiorno*, Milano, Ministero dell'industria e commercio, 1946.

(4) La Svimez fu formalmente fondata il 2 dicembre del 1946. Una ricostruzione su fonti di prima mano delle vicende istitutive della Svimez si trova in *Archivio storico Enel*, Segreteria Cenzato, cat. E 6, Associazione per lo sviluppo dell'industria del Mezzogiorno, Svimez, Costituzione.

(5) L. 10 agosto 1950, n. 646 ("Istituzione della cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale"), in G.U. n. 200 del 1° settembre 1950. Non è mai superfluo ricordare che l'articolo di apertura della legge non parlava esplicitamente di una "Cassa", ma dell'attribuzione a un *pool* di ministeri (tra cui quello di Agricoltura, industria e commercio; Lavoro e previdenza sociale; Lavori pubblici; Tesoro) del compito di formulare un piano generale di opere finalizzate a promuovere lo sviluppo economico e sociale dell'Italia meridionale. Ciò detto, l'art. 2 della legge attribuiva invece alla istituenda Cassa il compito della predisposizione dei programmi, del finanziamento e della esecuzione delle opere relative al piano generale di cui all'art. 1. È un passaggio, questo, assolutamente strategico, perché indicativo della volontà del legislatore di riconoscere in primo luogo alla Cassa la funzione di programmazione, ed era questa, per Gabriele Pescatore, la prioritaria ragione alla base della sua istituzione: G. Pescatore, *Dieci anni di esperienze della Cassa per il Mezzogiorno*, Roma, Tipografia Failli, 1961, 31.

(6) A. Lepore, *Divario territoriale, intervento pubblico e convergenza: la golden age meridionale (1950-1973)*, in G. Coco, A. Lepore (a cura di), *Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo*, Roma-Bari, Laterza, 2018, 28.

(7) L. 29 luglio 1957, n. 634 ("Provvedimenti per il Mezzogiorno").

(8) L. 26 giugno 1965, n. 717 ("Proroga della durata della Cassa al 1980").

programmi di investimento dovevano essere preventivamente sottoposti all'approvazione del Ministero per gli interventi straordinari (9).

La nuova legge del 1971 (10) per il rifinanziamento della Cassa avrebbe trasferito consistenti competenze alle regioni, con il che si favoriva una pericolosa discrezionalità da parte della politica, a livello centrale, e dei poteri locali, più sensibili dei tecnici della Casmez alla pressione delle istanze particolaristiche nel processo decisionale che determinava l'allocazione delle risorse (11).

Complessivamente tra il 1950 e il 1973 l'Italia – scrive Lepore (12) – pur essendo un'economia ancora lontana dalla “frontiera tecnologica” conseguì risultati straordinari anche grazie al contributo del Sud, il cui tasso medio di crescita annua arrivò al 5,8% (a fronte di un 4,3% del Nord e di un 5% a livello nazionale), ma fatto ancora più interessante fu la diminuzione del divario del Sud verso il Settentrione di oltre sette punti percentuali (13).

Questo consistente recupero fu dovuto a una politica volta alla costruzione delle precondizioni dello sviluppo nei primi anni di attività della Cassa fino al 1962 (14), per poi sostenere il pieno dispiegamento delle forze produttive industriali in senso “esogeno”, ovvero con il ricorso all'insediamento della grande industria di matrice pubblica e con l'incentivazione alla localizzazione di iniziative industriali private provenienti da altre zone d'Italia, prima con sgravi fiscali, poi con un nuovo quadro normativo che imponeva la destinazione di parte degli investimenti nei territori in cui operava la Casmez. In questo primo periodo di operatività della Cassa, infatti, sfruttando il ciclo economico internazionale favorevole e le linee guida teoriche dettate dal *Big Push Model* del pensiero di Rosenstein Rodan, economista presente sia nella dirigenza Svimez che nella World Bank, la politica messa in campo dai fautori dell'intervento straordinario era orientata maggiormente al rafforzamento dell'offerta, e dunque della produzione (15). Lepore ha definito questa azione di sostegno economico all'industrializzazione del Mezzogiorno come “keynesismo dell'offerta”, una fortunata locuzione ossimorica capace di descrivere la reale consistenza dell'azione a sostegno del Mezzogiorno e, indirettamente, di tutto il sistema-Paese, tanto da caratterizzarne il periodo di maggiore sviluppo della *Golden Age* (16). Come ulteriore prova del carattere nazionale assunto dalla questione meridionale, infatti, negli anni di maggiore intensità dell'intervento straordinario il Pil *pro capite* italiano crebbe in modo esponenziale, così come aumentò la produttività del lavoro in un sistema in cui le due aree del Paese viaggiavano sinergicamente, integrandosi a vicenda e contribuendo al passaggio da un assetto economico “agriculturista” a un profilo di Nazione industrializzata, mediante un virtuoso processo di *catching up* verso il centro economico del capitalismo.

Il contesto economico mondiale dei primi anni Settanta non agevolò le iniziative della Cassa, che vide ridursi da quel momento la possibilità di incidere sull'indice di produttività del Sud. Sicché, dalla seconda metà del decennio iniziò una fase involutiva dell'intervento straordinario, nella quale le contingenze esterne non permisero di implementare l'azione di industrializzazione del Sud, caratterizzando così una transizione dal sostegno all'offerta a una maggiore attenzione nei confronti della domanda, che necessitava di maggiore spesa pubblica, che si rivelò però sostanzialmente improduttiva. In termini finanziari, la spesa pubblica per il Mezzogiorno non diminuiva, anzi, incideva maggiormente in percentuale del Pil nazionale (17), ma si trattava tuttavia di un intervento finalizzato al sostegno del reddito, mentre di converso era in atto una ristrutturazione dell'apparato produttivo del Centro-Nord, dovuta all'onda lunga degli shock petroliferi degli anni Settanta. Emergeva infatti in quegli anni una “nuova Italia” produttiva, avulsa dalle dinamiche interne alle due principali macro-aree del Paese, evolutasi

(9) G. Pescatore, *Politiche e amministrazione dello sviluppo del Mezzogiorno*, in Svimez (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, Bologna, il Mulino, 2015, 41-44.

(10) L. 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”).

(11) Sul tema, F. Barbagallo, G. Bruno, *Espansione e deriva del Mezzogiorno*, in F. Barbagallo (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, t. II, Torino, Einaudi, 1997, 407; A. Del Monte, A. Giannola, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Bologna, il Mulino, 1978, 290-291.

(12) A. Lepore, *Divario territoriale*, cit., 30. V. anche N. Novacco, *Introduzione*, in G. Pescatore, *La “Cassa per il Mezzogiorno”. Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Bologna, il Mulino, 2008, 7-8 e 11.

(13) L. Bianchi *et al.*, *150 anni di crescita, 150 anni di divari: sviluppo, trasformazione, politiche*, in Svimez, *Nord e Sud a 150 anni dall'Unità di Italia*, Roma, 2012, 60.

(14) G. Cringoli, *La modernizzazione del Sud Italia rurale. Il ruolo della Cassa per il Mezzogiorno (1950-1962)*, in *Riv. ec. Mezzogiorno*, 2021, 169.

(15) A. Giannola *et al.*, *Per una rivisitazione dell'intervento straordinario. Trasferimenti, redistribuzione e interdipendenza Nord-Sud*, in Svimez (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno*, cit., 85.

(16) A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale. Un modello per lo sviluppo economico italiano*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013.

(17) A. Giannola *et al.*, *op. cit.*, 189.

nel corso dei decenni ma salita alla ribalta dopo la fine della *Golden Age*, ovvero quella dei distretti industriali delle piccole e medie imprese della cosiddetta “Terza Italia” dell’area Nec (Nord-Est/Centro) (18).

Da questo momento prese corpo quella definita “crisi di missione” della Casmez, che era invero essenzialmente addebitabile a fattori esogeni; a dire che l’intervento straordinario non ebbe più la possibilità di focalizzare la propria forza su risorse capaci di stimolare attivamente programmi di industrializzazione, mentre i decisori pubblici ritennero di incrementare il sostegno alla domanda come fonte di creazione di uno sviluppo endogeno autopropulsivo, facendo perno su una potenziale classe imprenditoriale meridionale che, in realtà, non era mai riuscita ad emergere in tutta la storia dell’Italia unitaria (19). Si finiva per abbracciare, in definitiva, un criterio di sostegno di sviluppo dal basso, che doveva sostituire il modello *top-down* della fase precedente, in modo da far evolvere tutto il contesto produttivo del Mezzogiorno verso forme imitative della “Terza Italia”, con scarsi risultati sia in termini produttivi che sociali. Da questa fase nacque anche una narrazione sfavorevole all’intervento straordinario, contrassegnata da un’accesa critica nei confronti di politiche che avrebbero causato uno sperpero improduttivo di risorse pubbliche, alimentando forme di assistenzialismo finalizzate all’ottenimento di consensi elettorali per i partiti di governo e per i potentati locali.

Risale al settembre del 1972 (20) la catastrofica previsione di Pasquale Saraceno sul ritardo del Sud e sui tempi di recupero (addirittura in un cinquantennio) del *gap* nei confronti del Settentrione, così come i Rapporti Svimez che si sono succeduti dagli anni Settanta in poi, pur con tutti i dovuti distinguo, avrebbero purtroppo confermato tale pessimistica previsione, se si pensa che rispondendo idealmente allo studioso valtellinese, il Rapporto del 2020 avrebbe dimostrato che la forbice Nord/Sud in termini di sviluppo socio-economico si sarebbe addirittura allargata rispetto al 1972:

“Nell’ultimo ventennio, la politica economica nazionale ha disinvestito dal Mezzogiorno, ha svilito anziché valorizzare le sue interdipendenze con il Centro-Nord. Il progressivo disimpegno della leva nazionale delle politiche di riequilibrio territoriale ha prodotto conseguenze negative per l’intero Paese” (21).

Appena qualche anno prima dell’articolo di Saraceno, ovvero nel 1969, allorquando stavano perdendo vigore, per l’Italia e per il Sud, i più significativi fattori propulsivi della *Golden Age*, a dimostrazione di un atteggiamento vigile degli economisti meridionalisti nei confronti delle *policy* statali per l’industrializzazione, fu elaborato un prezioso documento dal titolo *Mezzogiorno 80*, mentre era in cantiere il nuovo Piano quinquennale di sviluppo economico 1971-1975 e il dibattito sulla politica meridionalista era tornato prepotentemente di attualità in Parlamento con la discussione della legge sul rifinanziamento della Cassa. A suffragio di quanto affermato, riportiamo uno stralcio estremamente significativo del predetto documento, che suona come un’amara profezia degli scenari involutivi che avrebbe assunto di lì a breve l’intervento pubblico per il Mezzogiorno:

«Alla vigilia di importanti eventi e alle soglie degli anni Settanta, non sembra dubbia l’opportunità di sollecitare un’approfondita discussione ed un confronto di giudizi sulla complessa tematica del rilancio, resa peraltro attualissima anche da contrastanti tesi revisionistiche che si intrecciano in sede politica nonché negli ambienti economici e culturali [...]. La confusione di idee che caratterizza questo periodo cruciale della vita del Paese non risparmia neppure il meridionalismo. Ma ciò che desta maggiore preoccupazione è l’affievolimento della tensione meridionalistica [...]. Tuttavia il Mezzogiorno è problema tutt’altro che marginale della vita italiana. Trascurarlo o liquidarlo fra gli affari correnti di ordinaria “routine” sarebbe oltremodo esiziale agli interessi dell’intera collettività italiana [...]. Gli “anni settanta” saranno forse risolutivi per il salto di qualità del Mezzogiorno. Tutto dipenderà dalla saggezza e dal grado di volontà politica con cui saranno impostati i problemi del rilancio, ma in modo precipuo, dalla definizione dei rapporti tra intervento straordinario e programmazione» (22).

(18) Per tutti, A. Bagnasco, *Tre Italie: La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, il Mulino, 1977.

(19) M. Santillo, *Il farsi di una classe dirigente per il Mezzogiorno. Lo start-up dell’intervento straordinario*, Napoli, Esi, 2012.

(20) P. Saraceno, *Il divario fra Nord e Sud verrà colmato solo nel 2020*, in *Corriere della Sera*, 13 settembre 1972.

(21) *Rapporto Svimez 2020 sull’economia del Mezzogiorno. L’economia e la società nel Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 2020.

(22) P. Baratta et al., *Mezzogiorno 80*, Roma, Edizioni Nuovo Mezzogiorno, 1969, 3-4. L’introduzione del documento, priva di firma, fu tuttavia elaborata da studiosi meridionalisti della levatura di Paolo Baratta, Manlio Rossi Doria, Emilio Colombo, Vittorio Cascetta, Raffaele Girotti, Nino Novacco.

Prendendo in esame il periodo intercorrente tra il 1950 e il 1973, Saraceno indicava una serie di dati che danno il “polso” delle dimensioni dell’intervento straordinario e, specificamente, dell’azione della Casmez. Infatti, il costo complessivo dell’intervento straordinario, nel periodo in esame, sarebbe ammontato per Saraceno ad una cifra complessiva tra i 20 e i 25.000 miliardi di lire, di cui 12.346 a beneficio della Cassa, che aveva impegnato di tale somma 8.924 miliardi. Di tale importo occorre distinguere tra una quota pari al 72% destinata alla formazione di capitale, (ovvero alla realizzazione di bonifiche, strade, ferrovie, acquedotti, fognature, ospedali) ed un restante 28% (circa 2.461 mld) in termini di contributi all’esercizio di imprese, comprensivo anche di esenzioni fiscali, fiscalizzazione di oneri sociali, contributi su interessi. Tenuto conto che in questa fase il reddito nazionale era asceso a 766.000 miliardi di lire, e che del capitale impegnato dalla Cassa erano stati spesi 5.174 miliardi, ne conseguiva che tale spesa ne aveva assorbito appena lo 0,67%. Questo per dire, concludeva Saraceno, che nel suo complesso l’intervento straordinario, e con esso quello della Cassa non aveva assolutamente inciso sulle risorse di cui il Paese disponeva (23). Ad avvalorare questo ragionamento, si tenga peraltro conto che nell’arco dei 23 anni considerati da Saraceno il valore economico della lira sarebbe progressivamente, e sensibilmente, diminuito per effetto delle frequenti svalutazioni.

Da un punto di vista quantitativo non si discostano, i valori indicati nello scritto di Saraceno, con le successive, più affinate elaborazioni prodotte dalla Svimez e che rappresentiamo di seguito:

Tabella 1: Spese per intervento straordinario e per aree depresse dal 1951 al 1998 (mln. di euro 2008)

Periodi	Interv. Straord.+Interv. aree depresse+Sgravi contributivi	% su Pil nazionale
1951-1957	1.518,8	0,73
1958-1965	2.320,6	0,74
1966-1970	3.607,7	0,80
1971-1975	7.777,2	1,27
1976-1980	10.762	1,32
1981-1986	11.063,1	1,19
1987-1993	12.520,6	1,10
1994-1998	9.412,1	0,74
1951-1998	7.104,5	0,99

Fonte: Svimez, *La dinamica economica del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 2015.

(23) Questi dati e queste notazioni di Saraceno, pubblicati per la prima volta sulle pagine del *Corriere della Sera* del 14 luglio 1974, sono rinvenibili anche in P. Saraceno, *L’ammontare dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno*, in Id., *Studi sulla questione meridionale (1965-1975)*, Bologna, il Mulino, 1992, 271.

Tabella 2: Spese della Casmez e di Agensud per il Mezzogiorno per tipologia di intervento dal 1951 al 1993 (quote % su totale)

Periodi	Infrastrutture	Settori produttivi	Interv. Creditizi e partecip.	Altri Interventi	Totale
1951-1957	84,80	4,80	10,40	--	100,00
1958-1965	57,80	17,30	25,00	--	100,00
1966-1970	44,50	35,20	20,40	--	100,00
1971-1975	54,50	35,30	10,20	--	100,00
1976-1980	68,30	27,00	4,70	--	100,00
1981-1986	75,60	20,50	3,90	--	100,00
1987-1992	60,50	30,60	2,60	6,30	100,00
1987-1993	n.d.	n.d.	2,30	n.d.	100,00
1951-1992	63,90	26,00	9,00	1,10	100,00
1951-1993	n.d.	n.d.	8,80	n.d.	100,00

Fonte: Svimez, *La dinamica economica del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 2015.

Come si può notare dall'analisi dei dati offerti nelle precedenti tabelle 1 e 2, durante gli anni 1951-1957 la spesa pubblica promossa dalla Cassa interessava per l'84,4% interventi di infrastrutturazione, il 4,8% veniva investito nei settori produttivi e circa il 10% in sostegni creditizi e partecipazioni (24). Una iniziale inversione di tendenza si sarebbe poi registrata nella fase 1958-1965, quando, seguendo il trend positivo dell'economia internazionale, i *policy makers* inaugurarono una nuova stagione in cui l'attenzione per l'industrializzazione del Mezzogiorno si fece più netta. Infatti, i fondi pubblici destinati al Mezzogiorno "via Cassa" conobbero un iniziale processo di riallineamento tra le voci di spesa: il 57,8% per le infrastrutture, il 17,3% per i settori produttivi e il 25% per interventi creditizi e partecipazioni (25). Il punto di maggiore equilibrio nella distribuzione dei fondi pubblici fu raggiunto nel quinquennio 1966-1970, quando i vertici della Cassa, in accordo con gli esecutivi del periodo, destinarono il 44,5% della spesa pubblica per il Mezzogiorno alle infrastrutture e il 35,2% alle attività produttive, con una lieve flessione di 5 punti percentuali della quota destinata agli interventi in favore del credito e delle partecipazioni (20%) (26). Una ripresa d'intensità dell'investimento per le infrastrutture avvenne già nella fase 1971-1975, ma a discapito degli interventi creditizi, che scesero ai livelli del 1951 (10,2%), mentre un vero cambiamento di rotta nella ripartizione delle quote di spesa pubblica per il Sud iniziò alla fine degli anni Settanta: per un decennio aumentarono i fondi stanziati per le infrastrutture, mentre diminuivano le quote per le attività produttive e per i crediti agevolati (27).

Questi dati sono fondamentali per rilevare non solo una modifica sostanziale delle politiche in sostegno del Meridione dalla fine degli anni Settanta in avanti, ma anche per attestare un cambio paradigmatico che riguardava non solo l'Italia. Infatti, tutti i Paesi occidentali furono colpiti dalle crisi petrolifere e dalla nuova instabilità monetaria internazionale conseguente alla dichiarazione di Nixon del 15 agosto 1971, con la fine della politica dei cambi fissi e del sistema inaugurato a Bretton Woods e, in ambito produttivo, del fordismo, con l'apertura di una "età dell'incertezza" in cui calò la produttività del lavoro e riemerse il problema della disoccupazione. Per il Mezzogiorno fu il prologo della fine della convergenza con il resto del Paese: iniziò un calo del Pil *pro capite* meridionale costante, interrotto soltanto da una timida ripresa negli anni 1984-1987, per poi attestarsi alla fine della stagione dell'intervento straordinario, nel 1992, agli stessi livelli del 1966.

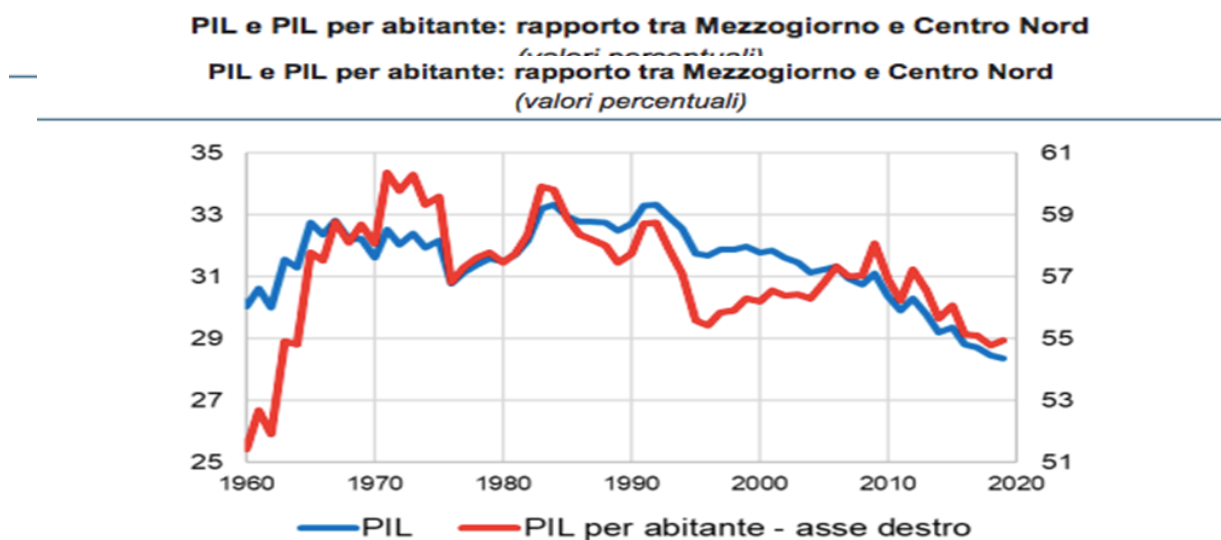
(24) R. Padovani, G. Provenzano, *La convergenza "interrotta". Il Mezzogiorno nel 1951-1992: dinamiche, trasformazioni, politiche*, in Svimez (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno*, cit., 138.

(25) *Ibidem*.

(26) *Ibidem*.

(27) *Ibidem*.

Figura 1: Rapporto percentuale del Pil e Pil per abitante tra Sud e Centro Nord



Fonte: Banca d'Italia, *Il sistema produttivo e finanziario del Mezzogiorno. Lezioni dal passato e linee di sviluppo*, 2022, 10.

Nella pratica, la nuova fase dell'attività della Cassa (1971-1977) fu contrassegnata da interventi a carattere multisettoriale che per quanto ambiziosi nelle intenzioni si rilevarono scarsamente produttivi nei risultati. Questa stagione involutiva si sarebbe amplificata nel successivo quinquennio 1978-1983, durante il quale si registrò un disimpegno nelle attività direttamente produttive per privilegiare interventi di pertinenza dell'amministrazione ordinaria. Infatti, soprattutto dal 1980, la spesa complessiva della Cassa per il Mezzogiorno in favore degli investimenti produttivi ha mostrato un progressivo ridimensionamento, da 1.862 milioni di euro 2008 della fase 1976-1980 a 1.176 milioni dal 1981 al 1986 (nascita della Agensud) (28). Inoltre, il cambiamento di prospettiva della fase successiva agli anni Settanta si manifestava anche con la contrazione delle iniziative agevolate dalle leggi per l'intervento straordinario: si passò dal sostegno a 8.659 iniziative nella fase 1975-1979 alle 6.683 del 1980-1983 che, in termini finanziari, portò a una riduzione della spesa per iniziative produttive da 19.397,4 milioni di euro 2008 del 1975-1979 a 9.307 milioni di euro 2008 del 1980-1983 (29).

3. Tra passato e presente: b) dalla messa in liquidazione della Casmez alla crisi del quinquennio 2008-2012

Nel 1984 la Casmez sarebbe stata posta in liquidazione, e le sue competenze poi trasferite, nel 1986, all'Agensud (Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno) (30). Punto di arrivo di questo processo involutivo, la riforma del titolo V della Costituzione varata nel 2001, per effetto della quale il Mezzogiorno sarebbe praticamente scomparso dalla nostra "Carta" fondativa, se non al c. 5 dell'art. 119 riformato, che attribuisce la potestà esclusiva dello Stato a destinare risorse aggiuntive per programmi straordinari di intervento ai fini della coesione sociale. Tuttavia, alla luce di una scarsità di risorse disponibili, si sarebbe teso a concentrare gli investimenti in un numero selezionato di settori che fungessero potenzialmente da traino per l'intero sistema industriale del Sud. Di qui la messa in atto del sistema delle "Zone economiche speciali" (Zes), nel cui contesto veniva riconosciuto un ruolo centrale alle regioni, che avrebbero dimostrato ben presto l'insuccesso delle politiche di decentramento. Rispetto alla Casmez, l'Agensud aveva un'autonomia ed una capacità progettuale più limitata, testimoniata dal fatto che la sua attività fu meno programmata e si risolse nella mera erogazione di finanziamenti alle imprese e alle regioni, finanziamenti peraltro utilizzati precipuamente (circa il 30%) per la fiscalizzazione degli oneri sociali e per gli sgravi contributivi previdenziali, tutti interventi scarsamente propulsivi della crescita dell'apparato produttivo. Il passaggio definitivo dal regime di intervento straordinario a quello ordinario sarebbe stato poi segnato dalla l. n. 488/1992, con la quale si decretava la chiusura anche dell'Agensud.

(28) G. Servidio, *Industria meridionale e politiche di incentivazione: storia di un progressivo disimpegno*, in Svimez, *La dinamica economica del Mezzogiorno*, cit., 230-231 (tab. 7.2).

(29) *Ivi*, 258 (tab. 7.11).

(30) La Cassa venne soppressa con d.p.r. 6 agosto 1984, per essere sostituita, due anni dopo, dall'Agensud, istituita con l. 1 marzo 1986, n. 94, e soppressa a sua volta con l. 19 dicembre 1992, n. 488.

In realtà, con l'adesione alle politiche economiche neoliberiste, i vari esecutivi susseguiti alla guida della cosa pubblica hanno continuato a mettere in pratica una tipologia di supporto allo sviluppo endogeno del Mezzogiorno, senza creare le basi per avviare una nuova stagione propulsiva per l'economia del Meridione, proseguendo quella strategia inaugurata dopo la fine della *Golden Age*, ma limitando quantitativamente gli investimenti, in quanto risultava ridotta drasticamente la politica interventista dello Stato in economia (31). Alla radicale riduzione di investimenti pubblici, e di stimolo per gli investimenti privati nel Meridione, seguì una fase di intermezzo (1992-1998), nella quale il Sud visse staticamente sia per la fine dell'intervento straordinario, sia per l'aumento dei costi di produzione dovuto alla cessazione della fiscalizzazione degli oneri sociali (32). Per tale ragione, negli anni Novanta i fondi europei assunsero sempre maggiore rilievo, e interessarono il Mezzogiorno in quanto macro-area con un Pil *pro capite* inferiore del 75% rispetto alla media continentale. Tuttavia, il supporto comunitario si focalizzò su attività sostanzialmente circoscritte in ambito produttivo, nonché logistico. Inoltre, come sottolineato da Viesti, alla metà degli anni Novanta, nel momento in cui tutto il sistema produttivo nazionale necessitava di una ristrutturazione industriale, la crisi fiscale portò a una forte riduzione degli incentivi pubblici e della spesa in conto capitale. Questo fenomeno di riduzione fu generalizzato per tutto il territorio, ma per il Mezzogiorno – già orfano dell'intervento straordinario – si rivelò paralizzante, poiché si passò da un valore di investimenti fissi lordi in percentuale del Pil del 25% nel 1991 al 19% nel 1995 (33). La conseguenza diretta di tutto ciò fu una contrazione della produttività del lavoro e una ripresa dei flussi migratori dal Sud verso regioni italiane ed europee più appetibili dal punto vista occupazionale.

Per colmare la condizione di “vuoto di sostegno” creatasi al Sud dopo il 1992, nel 1998 il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica Carlo Azeglio Ciampi, unitamente al Capo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione Fabrizio Barca, presentavano le linee-guida della Nuova programmazione degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno, che prevedeva l'utilizzo dei fondi europei del “Quadro comunitario di sostegno 2000-2006” come volano per far ripartire l'economia della macro-area, per poi inserire investimenti provenienti dalle risorse delle casse dello Stato (34). Da un punto di vista pratico-applicativo si decise di approvare un nuovo piano infrastrutturale e, soprattutto, di sostenere la formazione di capitale sociale mediante corsi di formazione per promuovere, in modo indiretto, una nuova fase propulsiva per il Sud a carattere endogeno; in questo quadro programmatico, dunque, rientravano anche settori “ad alta intensità di capitale umano”, come la ricerca, la formazione e l'istruzione, così da stimolare l'aggiornamento professionale e la propensione all'investimento. In merito alla quota dei fondi aggiuntivi da investire, questa fu decisa in via discrezionale dai vertici governativi, sia nell'aspetto quantitativo che logistico: così l'85% degli investimenti fu collocato nelle regioni meridionali. Come effetto redistributivo dell'addizionalità dei fondi strutturali e del Fondo aree sottosviluppate (Fas), venne sancito un principio di ripartizione differente per la spesa pubblica in conto capitale ordinaria: il 30% al Sud e il 70% al resto del Paese, tale da ricalibrare nel periodo considerato (2000-2006) la spesa pubblica complessiva (ordinaria, aggiuntiva ed europea) per il 45% al Sud e il restante 55% tra Centro e Nord Italia (35).

Le difficoltà attuative della Nuova programmazione derivavano dalla responsabilizzazione finanziaria delle regioni, in linea con i nuovi propositi decentralizzanti inaugurati già negli anni Novanta e culminati nella riforma del titolo V della Costituzione del 2001, regolante i rapporti tra Stato ed enti locali. In sintesi, negli anni che precedevano la crisi del 2008, gli esecutivi non riuscirono a rispettare le soglie di spesa pubblica in conto capitale sancite dalla Nuova programmazione, sia per la mancanza di una “cabina di regia” centrale di coordinamento, sia per le mutate condizioni politiche ed economiche complessive del primo decennio del XXI secolo, fino a giungere al Governo Berlusconi IV, inaugurato nel maggio del 2008, nel quale si annullarono gli obiettivi della Nuova programmazione in materia di ripartizione della spesa pubblica, mentre venivano cancellati i piani attuativi del Fas e i fondi venivano ridestinati alla spesa corrente anche in contesti territoriali diversi dal Mezzogiorno (36).

In definitiva emerge, dalla lettura delle pagine del documento illustrativo, nelle intenzioni del legislatore uno sforzo nuovo di riconsiderazione complessiva delle politiche e degli orientamenti dell'azione di governo verso il Mezzogiorno, che da molto tempo era assente dal panorama politico italiano. Infatti, dopo la fine, decretata senza troppi rimpianti, dell'intervento straordinario le politiche pubbliche per il Mezzogiorno hanno sofferto dell'assenza di un quadro di coordinamento unitario. L'iniziativa dello Stato nazionale era così rimasta confinata per qualche tempo in una sorta di limbo, per di più contrastata dal crescere di una comune opinione diffidente, quando

(31) G. Viesti, *Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno negli ultimi vent'anni. Scelte e risultati*, in *Economia e pol. ind.*, 2011, 4, 95.

(32) *Ivi*, 98-99.

(33) *Ivi*, 99.

(34) F. Barca, *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Roma, Donzelli, 1998.

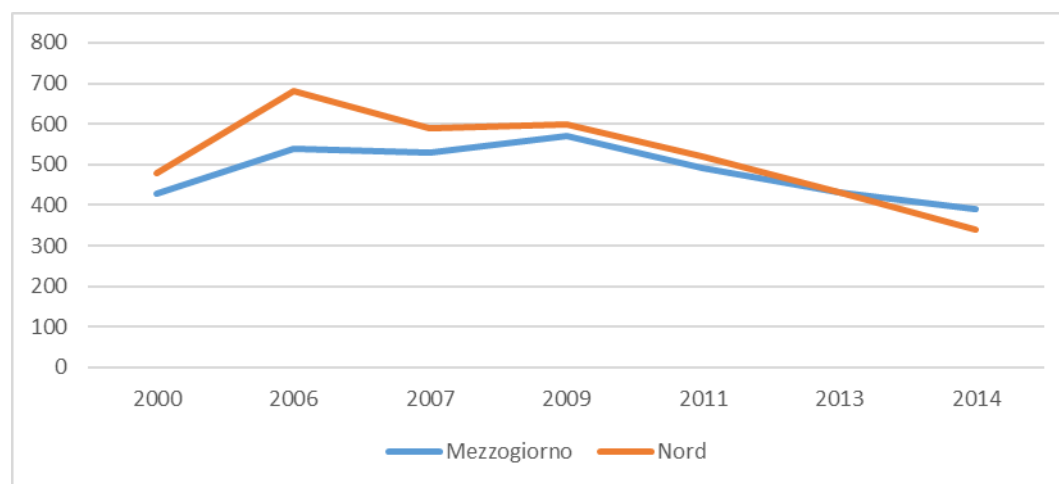
(35) G. Viesti, *op. cit.*, 101.

(36) *Ivi*, p. 105.

non apertamente ostile, verso ogni forma di intervento pubblico al Sud. Si apriva così una stagione nuova e difficile per le politiche pubbliche a favore del Mezzogiorno, che ambiva a realizzare una ridefinizione dei compiti dell'iniziativa statale per rafforzare la rete di uno sviluppo che finisse di essere subalterno e dipendente dall'esterno. Per quanto inizialmente animato da principi produttivistici, questo nuovo disegno si sarebbe tuttavia arenato di fronte alle resistenze dei ceti imprenditoriali e amministrativi, e complessivamente dei ceti dirigenti del Mezzogiorno (37).

Nel periodo 2000-2014, seguendo i dati della Banca d'Italia, i trasferimenti pubblici in favore del Mezzogiorno sono oscillati tra il 15 e il 20% del Pil dell'area (38). Ciò si nota anche con la disaggregazione dei dati, analizzando la spesa per gli investimenti della p.a., che include società partecipate, enti locali e amministrazione centrale.

Figura 2: Spesa per investimenti della p.a. (2000-2014. Dati in euro/ab.)



Fonte: Banca d'Italia, 2018.

Nella stessa fase 2000-2014 l'incidenza del Pil del Mezzogiorno sul totale nazionale ha subito una flessione di due punti percentuali, dal 24,2% al 22,5%. Il calo più significativo è avvenuto nel periodo seguente la crisi del 2008, in quanto dal 2009 al 2014 si è passati dal 23,7% al 22,5% del Pil nazionale, contro una popolazione della macro-area meridionale che raggiunge il 35,1% di quella nazionale (39). Una ridefinizione su base geografica è stata condotta anche per la spesa in conto capitale della pubblica amministrazione a prezzi correnti: nel 2000 questa voce superava in percentuale la quota di popolazione meridionale sul totale nazionale (38,3% contro il 36,2%), mentre nei tre lustri successivi ha subito un processo di livellamento, attestandosi sul 34,5%. Se consideriamo gli investimenti in spesa pubblica allargata (Spa) a prezzi correnti, tra il 2000 e il 2014 il dato risulta stazionario (30,8% contro il 30,2% della quota nazionale), mentre una flessione della quota di valore superiore al 2% si registra per la spesa in conto capitale della Spa a prezzi correnti (35% contro il 32,7% della quota nazionale).

Alla luce di questi dati, e come già evidenziato in precedenza, nella fase post-intervento straordinario riguardante i primi tre lustri del nuovo millennio la ripartizione della spesa pubblica non ha inciso in senso produttivo sull'economia del Mezzogiorno. Ciò è dimostrato da diversi fattori, in quanto si è verificata una flessione in percentuale dei valori del Pil *pro capite* del Meridione rispetto al Centro-Nord: nel 2000 il Pil *pro capite* del Sud equivaleva al 56,2% del corrispettivo dell'area settentrionale, mentre nel 2014 il dato si è attestato al 55% (31.489 euro al Centro-Nord a fronte di 17.460 al Sud nel 2014) (40).

Secondo le elaborazioni del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, basate su dati Istat, l'incidenza della povertà assoluta nel Mezzogiorno per gli anni 2000-2014 ha subito una netta crescita: la percentuale delle famiglie al Sud al di sotto della soglia corrispondente alla spesa minima mensile

(37) F. Barbagallo, *Intervento*, in *Quaderni Svimez*, 2017, 50, 112.

(38) Banca d'Italia, *Economie regionali: l'economia delle regioni italiane, dinamiche recenti e aspetti strutturali*, Roma, novembre 2018.

(39) In <www.osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-gli-investimenti-pubblici-nel-mezzogiorno>.

(40) Dati sui conti pubblici territoriali (Cpt) dell'Agenzia per la Coesione territoriale, in <www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali/>.

necessaria per acquisire il paniere di beni e servizi essenziali per uno standard di vita adeguato è salita dal 5,5% del 2005 al 10% del 2014; prendendo in considerazione anche la flessione scaturita dalla crisi del 2008, la media italiana del periodo oscillava dal 3,7% del 2005 al 6,2% delle famiglie nel 2014. Più significativi sono i dati sull'incidenza della povertà relativa, riguardanti famiglie al di sotto della cosiddetta soglia di povertà convenzionale: dalla fine dell'intervento straordinario il Mezzogiorno si trova ben al di sopra della media nazionale; oscillazioni escluse, al Sud circa il 20% delle famiglie sono al di sotto della soglia di povertà convenzionale, contro un 10% del resto del Paese (41).

Come evidenziato da Adriano Giannola, non fu affatto casuale che l'intervento straordinario fosse stato abolito, di fatto, in coincidenza con la grande crisi finanziaria del 1992, che ci estrometteva dal Sistema monetario europeo e provocava una svalutazione della lira che in due anni raggiunse il 40%, e che nel favorire le imprese esportatrici del Nord condannò la già claudicante economia del Mezzogiorno, soprattutto con la perdita di autonomia del suo sistema bancario. Questo shock asimmetrico dei primi anni 90 avrebbe segnato la sorte del Mezzogiorno e la perdita di buona parte dei risultati che suo malgrado la Cassa aveva contribuito a realizzare negli anni precedenti (42). Erano questi – conclude Giannola – gli anni della mitologia dell'“apoteosi” dell'autopropulsività, che non intese tener conto della lezione di Rosenstein-Rodan, per il quale “qualora l'industrializzazione di aree depresse dovesse contare principalmente sull'azione degli imprenditori locali, il processo sarebbe estremamente lungo” (43).

Estremamente ricca e stimolante dal punto di vista scientifico la letteratura prodotta a commento dell'esaurimento della stagione dell'intervento straordinario. *Sud, vent'anni di solitudine* (44), questo il titolo estremamente significativo di un saggio di Giuseppe Soriero del 2014 e che faceva appunto riferimento alla fase ventennale intercorrente tra la fine dell'intervento straordinario e il 2012, anno che a sua volta chiudeva un drammatico quinquennio (2008-2012), nel quale il Pil del Mezzogiorno sarebbe crollato del 10%, quasi il doppio della flessione registrata nel Centro-Nord (45). Di lì a breve, nel 2015, sarebbe poi stato pubblicato – a cura di Gianni Pittella e Amedeo Lepore – il saggio *Scusate il ritardo* (46), con il quale dopo aver esplicitato le cause strutturali del malessere del Sud si tracciavano le linee guida di una possibile ripresa in una prospettiva europea. Sempre nel 2015 veniva pubblicato un altro saggio, *La convergenza possibile* (47) – a cura di Emanuele Felice, Stefano Palermo e ancora Amedeo Lepore – con cui si ripercorrevano nuovamente le complesse stagioni che avevano contrassegnato l'intervento straordinario.

I dati della tabella 3 che segue, frutto di rielaborazioni Svimez di fattori statistici Istat rendono con ogni evidenza la fondatezza delle analisi e delle esegesi prodotte in letteratura:

Tabella 3: Prodotto interno lordo (variaz. % annue e cumulate; valori concatenati, anno di riferimento 2005)

Ripartizioni	2008	2009	2010	2011	2012	2008-2012 (cumulata)
Mezzogiorno	-1,4	-5,1	-0,1	-0,6	-3,2	-10,1
Centro-Nord	-1,1	-5,6	+2,3	+0,7	-2,1	-5,8
Italia	-1,2	-5,5	+1,7	+0,4	-2,4	-6,9

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati Istat.

Sulla scorta di tali analisi, e con il supporto dei dati forniti dall'Istat, dalla Svimez e dalla Banca d'Italia, si può affermare che, nel contesto della fase post-intervento straordinario e fino al 2014, nonostante ridefinizioni e rimodulazioni nella politica industriale per il Mezzogiorno, la spesa pubblica per la macro-area più svantaggiata

(41) Elaborazioni Dipe su dati Istat, 2020.

(42) A. Giannola, *La Cassa: protagonista e strumento dello sviluppo*, in Svimez, *La Cassa per il Mezzogiorno. Dal recupero dell'archivio alla promozione della ricerca*, Roma, 2014, 33.

(43) *Ibidem*.

(44) G. Soriero, *Sud, vent'anni di solitudine*, Roma, Donzelli, 2014, XII.

(45) Svimez, *Una “logica industriale” per la ripresa dello sviluppo del Sud e del Paese. Dibattito sul Rapporto Svimez 2013 sull'economia del Mezzogiorno*, Roma, 2014, 10.

(46) A. Lepore, *Il dualismo economico e sociale: una condanna storica?*, in G. Pittella, A. Lepore, *Scusate il ritardo*, Roma, Donzelli, 2015.

(47) E. Felice, A. Lepore, S. Palermo (a cura di), *La convergenza possibile. Strategie e strumenti della Cassa per il Mezzogiorno nel secondo Novecento*, Bologna, il Mulino, 2015.

del Paese fu sostanzialmente improduttiva, in quanto destinata a un rafforzamento del sostegno alla domanda, e perciò incapace di stimolare effetti moltiplicatori in ambito produttivo nei territori interessati.

4. Conclusioni

L'analisi delle cause alla base dei divari socio-economici tra il Mezzogiorno e le aree più avanzate del Paese è materia di ricorrente interesse su cui gli studiosi, di diversa matrice scientifica e culturale, hanno offerto negli anni un ampio ventaglio di approcci esegetici. Gli studi di prevalente taglio economicistico hanno documentato, da un lato, la fragilità del sistema produttivo meridionale, e dall'altro le carenze del sistema formativo, e in generale la mancanza di una "cultura d'impresa" di taglio capitalistico, tutti fattori, questi, che congiuntamente hanno contribuito a ostacolare, o quantomeno a ritardare, lo sviluppo del Meridione. Non sono però mancate ipotesi interpretative di più ampio respiro, che pur non prescindendo dai fondamentali parametri di natura economica (che attengono tradizionalmente alle disparità del livello dei redditi, alla distribuzione della popolazione attiva nei diversi settori economici, alle differenti capacità di spesa e quindi dei consumi degli individui e delle diverse classi sociali), hanno fatto riferimento anche ad altri elementi, tra i quali un ruolo non marginale rivestono il "capitale sociale" (nell'accezione di Coleman e Putnam), un sistema formativo *knowledge based*, un patrimonio infrastrutturale non lontano dalla "frontiera tecnologica" (ed in tal caso parliamo di "capitale sociale fisso").

Con la crisi finanziaria del 2008 e quella successiva dei debiti sovrani, l'economia italiana ha registrato un significativo arretramento e ha perso ulteriore terreno rispetto ai Paesi più avanzati del capitalismo, accentuando una tendenza già evidente dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso. In questo quadro involutivo il Sud ha visto progressivamente diminuire il suo peso economico e ha registrato una riduzione dell'accumulazione di capitale, in precedenza sostenuta dalla spesa pubblica. Sicché l'economia del Mezzogiorno ha dovuto subire i contraccolpi di drastiche misure di correzione della finanza pubblica imposte dalle crisi del decennio trascorso, il che ha determinato una riduzione degli investimenti pubblici, da cui indirettamente dipendono anche molte attività del settore privato. Né è incoraggiante riscontrare che nel 2014 il divario del Sud in termini di Pil nei confronti del Centro Nord ascendeva al 44% circa, mentre nel 1971 era del 39,5% (tab. 4), tornando quindi su livelli dei primi anni Cinquanta; anche la quota del Sud sul totale nazionale degli investimenti fissi è tornata nel periodo 2008-2014 praticamente allo stesso livello del 1951-1961, ovvero a poco più del 16% (tab. 5) (48).

Tabella 4: Andamento Pil pro-capite dal 1951 al 2014 (alcune annualità; valori in euro 2014)

ANNI	Sud	Centro- Nord	Italia	Sud in % del Centro-Nord
1951	4.398,8	6.283,4	5.544,4	52,9
1956	5.414,8	8.266,5	7.177,7	54,0
1958	5.899,1	9.033,7	7.845,2	53,6
1965	8.394,6	12.488,7	10.988,2	58,2
1971	11.134,1	15.943,9	14.235,1	60,5
1981	14.271,6	22.473,1	19.565,5	57,8
1991	17.617,1	28.998,7	24.883,5	58,7
2001	19.935,8	34.422,4	29.219,0	56,5
2011	18.651,2	33.340,6	28.267,2	56,1
2014	17.574,7	31.214,1	26.545,6	56,3

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati Istat e Svimez.

(48) R. Padovani, G. Provenzano, *op. cit.*, 131.

Tabella 5: Andamento Investimenti fissi lordi dal 1951 al 2014 (valori in euro 2014)

PERIODI	VALORI MEDI (mln. di euro)		Quota % Sud su totale Italia
	SUD	CENTRO-NORD	
1951-1961	3.040,28	15.542,06	16,30
1962-1973	9.669,33	22.801,09	30,00
1974-1980	14.115,05	33.673,41	29,70
1981-1992	15.109,49	40.672,35	27,20
1993-1995	15.668,69	44.198,36	26,20
1996-2000	15.940,90	54.380,06	22,60
2001-2007	16.968,60	65.461,02	20,50
2008-2014	12.147,67	60.275,86	16,70

Fonte: R. Padovani, G. Provenzano, *La convergenza "interrotta"*, Bologna, il Mulino, 2015.

Tabella 6: Spesa pubblica in conto capitale dal 1980 al 2006 (val. in mld. di euro)

ANNI	MEZZOGIORNO	ITALIA	% MEZZOGIORNO/ITALIA
1980	4,1	9,1	45,05
1981	5,4	12,1	44,63
1982	6,5	14,4	45,14
1983	7,20	16,10	44,72
1984	8,10	18,40	44,02
1985	9,50	22,00	43,18
1986	11,70	25,10	46,61
1987	13,00	27,60	47,10
1988	14,40	30,70	46,91
1989	15,10	32,40	46,60
1990	16,60	37,00	44,86
1991	16,30	36,40	44,78
1992	15,50	35,40	43,79
1993	14,40	34,40	41,86
1994	12,50	31,40	39,81
1995	14,10	33,50	42,09
1996	15,20	37,10	40,97
1997	14,30	35,60	40,17
1998	16,20	42,30	38,30
1999	17,70	46,20	38,31
2000	18,30	46,90	39,02
2001	21,00	52,00	40,38
2002	21,60	56,10	38,50
2003	21,80	59,20	36,82
2004	21,00	58,50	35,90
2005	21,20	58,90	35,99
2006	22,20	60,40	36,75

Fonte: Svimez, *150 anni di statistiche italiane*, Bologna, Il Mulino, 2011.

Le riflessioni che scaturiscono dall'analisi di questi dati sono oltremodo preoccupanti, se si considera peraltro che la fase involutiva successiva alla stagione dell'intervento straordinario sarebbe proseguita (anzi si sarebbe addirittura accentuata) negli ultimi anni. Tuttavia, scrive Lepore (49), sarebbe riduttivo ricondurre le cause del declino del Sud alle sole conseguenze della concomitante crisi internazionale, mentre invece occorre ricostruire – anche in termini di *path dependence* – la concatenazione di eventi che hanno portato all'abbandono di una strategia nazionale imperniata sul modello di intervento straordinario e alla messa in atto delle scelte di sostanziale disimpegno, in termini progettuali e finanziari, dello Stato dopo la chiusura dell'Agensud.

Fin qui, la *pars destruens* dell'analisi, mentre riteniamo da parte nostra che, pur prescindendo dalla annosa diatriba tra intervento *top-down* e iniziativa *bottom-up*, il sistema-Paese non è stato in grado di disegnare un virtuoso percorso di crescita economica e sociale in grado di conferire un nuovo protagonismo al Sud Italia. Peraltro, scrive ancora Lepore, le difficoltà attuali dell'Italia affondano le radici non solo nelle crisi economica iniziata nel 2008, ma in un cambiamento epocale, avvenuto durante la *dismail decade* degli anni Settanta (50).

Eppure, la fase di assestamento successiva alla fine dell'intervento straordinario avrebbe dovuto inaugurare un nuovo sistema di azione ordinaria per il complesso delle aree depresse (tra cui rientrava naturalmente il Mezzogiorno), ma in questo contesto in trasformazione la leva fondamentale dal punto di vista finanziario sarebbe potuta derivare dal contributo dei fondi strutturali europei, occasione che però non è stata colta in pieno per la manifesta incapacità di coordinamento tra i diversi ministeri coinvolti nella gestione di tali fondi.

In conclusione, appurato, con i numeri, il fatto che la spesa pubblica a vantaggio del Mezzogiorno a partire dagli anni Cinquanta e fino al primo decennio del nuovo secolo non sia stata affatto esorbitante in termini quantitativi (precedente tabella 6), riteniamo di poter aggiungere che un intervento pubblico efficace e ben calibrato avrebbe dovuto dare continuità all'intuizione nittiana del primo Novecento (ribadita dai nuovi meridionalisti della *Golden Age*), in base alla quale per quanto tutti gli "attori" del contesto (classe politica e imprenditori, essenzialmente, ma anche intellettuali e *stakeholders*) ritenessero necessario per il Mezzogiorno accrescere la dotazione di infrastrutture, o realizzare la riforma agraria o promuovere l'industrializzazione, ai fini del raggiungimento di tali obiettivi non si poteva prescindere da un efficace intervento, in termini finanziari oltre che progettuali, dell'operatore pubblico.

* * *

(49) A. Lepore, *Il dualismo economico e sociale*, cit., 47-50

(50) A. Lepore, *L'apparente paradosso delle strategie di sviluppo del Mezzogiorno*, in *Quaderni Svimez*, 2017, 50, 76.