

Industria, territorio, intervento speciale.
 Riflessioni su una tradizione non solo meridionalista

di Rolf Petri *

Secondo la versione più corrente la «preistoria» della Cassa per il Mezzogiorno può essere ricondotta ad un primo isolato evento, la legge Nitti per Napoli del 1904, nonché ai progetti che la tecnocrazia delle partecipazioni pubbliche sviluppò negli anni trenta, alla rivista «Questioni meridionali» e al pensiero di qualche intellettuale in quel frangente rimasto isolato. Il presente contributo, lungi dal voler sminuire l'importanza di quelle radici, si propone però di dimostrare che la Cassa traeva contemporaneamente origine da una legislazione già esecutiva, nonché da un dibattito attorno a questi interventi *speciali* piuttosto ampio e non contenibile nei limiti della «questione meridionale».

Dopo aver delineato il tema e discusso una serie di leggi speciali effettivamente operative, e dopo aver tentato un'analisi delle realtà industriali da esse scaturite, si esaminerà il ricongiungersi, negli anni trenta e quaranta, della legislazione vigente con il «meridionalismo industriale». Partendo dalla constatazione di questa rinnovata unione, si rifletterà sulla domanda perché l'ampiezza e la continuità di quelle discussioni e pratiche siano state successivamente rimosse. Infine, si cercherà di valutare la «prestazione» di quelle leggi, sia in termini di *sviluppo* sia in quelli di *crescita* — due categorie, queste, affatto distinte, secondo quanto sostenuto nel penultimo paragrafo. Per

« Meridiana », n. 11-12, 1991.

* I fondi archivistici utilizzati sono citati con le seguenti abbreviazioni:

- Abdi = Archivio Banca d'Italia
- Aconf = Archivio storico della Confindustria
- Acs = Archivio centrale dello Stato
- Acs-Iri = Fondo Iri (Acs)
- Asv = Archivio di Stato Venezia
- Atdr = Archivio Thaon de Revel (Fondazione Einaudi).

illustrare la tesi si addurrà un ultimo esempio di legislazione speciale applicata, anche in anni a noi più vicini, all'estremo Nord del territorio italiano.

1. Quanto «speciale» è l'intervento pubblico?

Il presente articolo — come già lo studio sulle zone industriali di cui è in parte resoconto¹ — non abbraccia tutte le politiche protezionistiche e di incentivazione industriale precedenti. In relazione allo specifico interesse per la preistoria della Cassa per il Mezzogiorno, dal quale lo studio aveva originariamente preso le mosse, ho voluto mettere in risalto una sola sottospecie dell'intervento pubblico nell'industria, quello «speciale», privilegiando nell'analisi il concreto evolversi, sotto l'influsso dell'intervento, delle relazioni concorrenziali, delle decisioni localizzative, delle configurazioni industriali, infrastrutturali e tecniche nei vari territori di riferimento.

Una delle ragioni di questa impostazione risiede nel rifiuto di procedere per «modelli» secondo i quali il fatto che lo Stato interferisca nel rapporto tra industria e territorio, che incentivi le attività industriali e che le protegga debba essere trattato come un'anomalia. Almeno la storiografia dei Paesi dell'Europa continentale — che ha per oggetto, almeno per ora, una storia di successi in termini di sviluppo e di crescita — non può realisticamente prescindere da questo elemento costitutivo. L'«inconcludente dibattito» tra chi pone in primo piano il «benessere immediato» e chi il «benessere futuro» — l'essenza cioè della disputa tra «liberisti» e «protezionisti», come ha osservato Pollard² — è stato e rimane, in quanto tale, un *continuum* della politica economica di tutti i più importanti Paesi industriali. Sin dall'inizio dell'Ottocento in quelli dell'Europa continentale, in particolare, è stato notevole poi l'influsso di teorici del protezionismo come Ferrier³ e List⁴. Pare ovvio, come del resto è stato reso esplicito dal suo Autore⁵, che anche il progetto di Nitti si collocasse in quella che a

¹ Cfr. R. Petri, *La frontiera industriale. Territorio, grande industria e leggi speciali prima della Cassa per il Mezzogiorno*, Milano 1990.

² Cfr. S. Pollard, *Capital Exports 1870-1914: Harmful or Beneficial?*, in «The Economic History Review», 1985, n. 4, p. 513.

³ Cfr. F. Ferrier, *Du Gouvernement considéré dans ses Rapports avec le Commerce*, Paris 1805.

⁴ Cfr. F. List, *Das nationale System der politischen Oekonomie*, vol. I (*Der internationale Handel, die Handelspolitik und der deutsche Zollverein*), Stuttgart-Tübingen 1844, in particolare l'introduzione e il capitolo dodicesimo.

⁵ Cfr. F.S. Nitti, *La città di Napoli*, in Id., *Scritti sulla questione meridionale*, a cura di M. Rossi-Doria, Bari 1978, pp. 154-69.

cavallo tra i secoli diciannovesimo e ventesimo in Italia era già una corposa tradizione di interventi pubblici già attivi nel commercio estero, nel campo delle ferrovie e delle infrastrutture, della marina, dell'agricoltura e — l'argomento che qui interessa — dell'industria⁶ e del territorio⁷.

La questione è dunque *come* studiare l'intervento dello Stato. Non mi pare opportuno discuterlo sotto la rubrica delle «peculiarità italiane», come se la rappresentazione più corrente dei due «modelli» storicamente predominanti (quello britannico e quello americano), o, addirittura, le teorie economiche neoclassiche, designassero la «normalità» storica del capitalismo *tout court* (e sia pure solo nel senso di un idealtipo), e come se per contro le esperienze non concordanti con quei modelli descrivessero deviazioni da uno standard. Assunto questo, risulterebbe aperta la via alle più variegate deduzioni controfattuali già per il solo fatto di trovarsi di fronte all'intervento pubblico in quanto tale. Decisamente più proficua ed adeguata mi sembra la ricostruzione del modo concreto in cui lo Stato interviene nell'economia e della guisa in cui si configura, in questo Paese, quella disputa «inconcludente». Sulla questione esiste, com'è noto, un ampio e fruttuoso dibattito storiografico, da Romeo⁸ a Cafagna⁹, da Lanaro¹⁰ a Zamagni¹¹ e a molti altri. È soltanto all'interno di un tale contesto che si colloca, come un aspetto fra i tanti, l'intervento statale nel campo specifico di cui si intende trattare qui di seguito: il rapporto tra grande industria e territorio.

Il carattere più importante della storia delle politiche territoriali italiane — scrive Alberto Mioni — sta nella loro «specialità», cioè nel loro porsi al di fuori delle prassi normali, e nella loro lunga «stratificazione», che dipende dal fatto che fin dalle origini si è constatato che nel nostro Paese esistevano delle situazioni squilibrate, cioè delle differenze nel grado di sviluppo delle varie aree del territorio nazionale, che tali differenze avevano una funzione negativa, e che quindi dovevano essere eliminate¹².

⁶ Cfr., per esempio, F. Bonelli, *Lo sviluppo di una grande impresa in Italia. La Terni dal 1884 al 1962*, Torino 1971.

⁷ Rammento, in rappresentanza di molti altri interventi sul territorio, le bonifiche padane; cfr. G. Porisini, *Bonifiche e agricoltura nella Bassa Valle Padana (1850-1915)*, Milano 1978, pp. 61-82.

⁸ Cfr. R. Romeo, *Lo sviluppo industriale italiano*, in «Nord e Sud», 1961, n. 84, pp. 30-56.

⁹ Cfr. L. Cafagna, *Dualismo e sviluppo nella storia d'Italia*, Venezia 1989.

¹⁰ S. Lanaro, *Nazione e lavoro. Saggio sulla cultura borghese in Italia 1870-1925*, Venezia 1979.

¹¹ Cfr. V. Zamagni, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia 1861-1981*, Bologna 1991, in particolare pp. 135-64.

¹² A. Mioni, *Le trasformazioni territoriali in Italia nella prima età industriale*, Venezia 1976, p. 217.

Sebbene uno sguardo superficiale dimostri che l'elemento «emergenziale» concorra anche all'estero nel giustificare interventi sullo sviluppo industriale del territorio¹³, non può sfuggire che in Italia un tratto saliente di tale pratica risieda nella «straordinarietà» di misure non di rado legate alla ricostruzione di territori colpiti da calamità di vario tipo, dall'alluvione al terremoto¹⁴. L'«eccezionalità» delle leggi, espressamente caldeggiata da Nitti¹⁵, diventerà infatti il denominatore comune più stabile e durevole di buona parte degli interventi statali riguardanti la localizzazione industriale.

Da quando quella sottospecie di legislazione per il territorio è stata applicata all'industria, essa ha fatto perno su un concetto che, cinquant'anni dopo, sarebbe stato riassunto nella formula del «polo di sviluppo». L'idea cardine del concetto era però già presente in Nitti, secondo il quale «una grande acciaieria, un grande cotonificio, una grande casa di prodotti chimici, danno luogo spesso a una serie di piccole industrie sussidiarie»¹⁶. La sua poteva essere un'approssimazione verosimile al rapporto tra la grande industria e quella piccola, a patto però che fosse riferita ad industrie cresciute in uno stesso sistema territoriale e ad esso socialmente ancorate, o ad esperienze in cui l'avvento della grande industria risalisse ai tempi primordiali dell'industrializzazione e venisse accompagnata dallo spostamento geografico di «imprenditorialità», sapere tecnico e disponibilità culturale; oppure che l'insediamento fosse determinato da un particolare interesse economico rispetto alla società locale. A buon diritto, a Nitti tutto ciò poteva ancora sembrare un «meccanismo» ripetibile, su cui far leva, come se ovunque ed in ogni circostanza una ferrea legge di espansione spaziale dell'industria annullasse le determinanti di contesto, e come se queste da parte loro rimanessero invariate rispetto alle configurazioni geo-economiche che nel tempo i sistemi industriali regionali, nazionali, continentali e quello mondiale andavano via via assumendo, prima dell'entrata in vigore, a livello del sistema locale, di un intervento «speciale». Le successive esperienze però hanno rivelato che l'effetto *centrifugo* di investimenti industriali fisicamente agglomerati rimane spesso un pio desiderio laddove le attività legate

¹³ Cfr. Petri, *La frontiera industriale* cit., pp. 300-4.

¹⁴ Per una rapida rassegna di interventi speciali facenti seguito a calamità naturali, cfr. «Annali dell'economia italiana», 3 (1881-1890), ed. Milano 1982, pp. 225-7, e 4 (1891-1890), ed. Milano 1982, p. 191. Altri esempi, riferiti soltanto ad interventi per l'industria, ma non soltanto in seguito a «calamità» di carattere «naturale», si vedano più avanti.

¹⁵ Cfr. Nitti, *La città di Napoli*, cit. pp. 156 e 161.

¹⁶ *Ibid.*, p. 163.

a tali investimenti sottostanno a discrezionalità esterne. Semmai, nel caso dei «poli», si manifesta una forza *centripeta*, esercitata sull'ambiente per dar luogo, con incisività notevolmente graduata da Marghera a Gela, ad effetti in maggior parte neutrali se non sfavorevoli alle prospettive dell'economia locale. Il variare dell'intensità di tali fenomeni, nonostante la continuità delle tecniche giuridiche ed esecutive, e l'evidente seppur non lineare dipendenza di tale variazione dai fattori di tempo e di spazio, inducono a credere che sul piano concettuale due dei principali difetti del «polo di sviluppo» consistano: a) nel prescindere dalle caratteristiche specifiche delle realtà a cui viene applicato, assumendo invece il primato di leggi generali della diffusione spaziale dell'industria; b) nella staticità con cui tale «meccanismo» astrae dal cambiamento dinamico ed irreversibile di quelle realtà e dell'ambiente circostante.

Prima di diventare il teorema chiave dell'intervento straordinario degli anni cinquanta e sessanta, il «polo di sviluppo» era già assunto a realtà negli anni quaranta. In altre parole, se non fosse esistita una precisa volontà di cancellare la memoria delle «zone industriali fasciste» — basate su regolamenti ricalcati alla lettera sul testo della legge Nitti per Napoli — si sarebbe potuto disporre di un discreto campione d'analisi per verificare come alcuni «poli» *reali* avessero già operato in ambienti *concreti*. Sarebbe stata un'occasione per riflettere più a fondo su quel teorema¹⁷ prima di inserirlo nello strumentario — certo più ampio ed organico — delle misure speciali per il Mezzogiorno.

2. *L'intervento straordinario per l'industria prima della Cassa per il Mezzogiorno.*

La tradizione di interventi speciali che lo Stato italiano compie sul territorio per avviare processi di industrializzazione, e in cui si colloca la Cassa per il Mezzogiorno, inizia nel 1904. Quindi, già prima del 1950, a partire appunto dalla legge speciale per Napoli, la pratica degli interventi speciali per l'industrializzazione di determinate aree ha prodotto una serie — mai interrotta né da guerre né da eventi po-

¹⁷ Può sembrare curioso che nonostante la presunta validità generale delle sottostanti teorie un tale controllo non sia stato effettuato. Contro di esso si sottolineava che le esperienze precedenti non fossero adatte alla comparazione perché politicamente distorte e quindi non corrispondenti al «polo di sviluppo» *vero*. Nel paragrafo 2 cercherò di dimostrare che gli elementi di comparazione invece non mancarono.

litici né da congiunture economiche — di leggi speciali per l'industria, in maggior parte riferite ad aree non meridionali. Si possono contare non meno di quattordici «zone industriali», l'estensione di certe disposizioni della legge per Napoli a tutto il Meridione — prorogata dal fascismo fino alla metà degli anni trenta — e una serie di iniziative a più vasto riferimento territoriale nel secondo dopoguerra. Anche dopo la creazione della Cassa per il Mezzogiorno, nell'Italia centrale e nordorientale la storia delle leggi speciali continua, sia attraverso la proroga di «poli» già esistenti sia attraverso la costituzione di nuove zone industriali come Verona, Ravenna, Padova e la seconda di Marghera, sia, infine, attraverso le leggi speciali per le cosiddette aree depresse della montagna, specie in Trentino-Alto Adige.

Per le ragioni sopra illustrate, in questo elenco non rientrano le varie altre forme di intervento pubblico a sostegno dell'industria; si fa riferimento qui esclusivamente all'intervento «straordinario» attuato in favore della creazione di zone o aree industriali. Per specificarlo meglio conviene soffermarsi brevemente sull'aspetto giuridico.

L'oggetto in questione è la zona o l'area destinata alla localizzazione industriale attraverso l'offerta di incentivi alla costruzione e all'esercizio degli stabilimenti.

«Questi incentivi sono di vario genere: esenzioni fiscali da imposte [...], [e] da dazi doganali [...], concessioni di contributi, assegnazione di commesse, forniture di energia, riduzioni tariffarie, concorso dello Stato nella costruzione di attrezzature e di infrastrutture, espropriazione di aree, tutta una serie di tipi, in forme di diritto pubblico e di diritto privato»¹.

Il nocciolo di tali misure è già espresso negli articoli 7-14 della legge per Napoli, ivi compresa la misura per lunghi decenni più attraente di tutte, l'esenzione dall'imposta sulla ricchezza mobile². Fino al 1950 tutte le leggi speciali ricalcano tali disposizioni.

Che cosa succede nel secondo dopoguerra? La legge per Verona del 1948, ad esempio, riprende fedelmente le disposizioni di ciò che ora qualcuno ama chiamare «le zone industriali fasciste», le quali, con la sola eccezione di Ferrara, vengono prorogate senza grandi discussioni e clamori almeno fino alla metà degli anni cinquanta. Nonostante il proliferare, in quegli stessi anni, delle retoriche liberiste, non pare aver luogo alcuna battaglia di principio su questo argomento.

¹ Cfr. A. Predieri, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano 1969, p. 329.

² Cfr. la «Gazzetta ufficiale», n. 166 del 1904.

Se la pratica giuridica è analizzata in sé, e separatamente da uno specifico territorio di riferimento (e quindi dalla discussione meridionalista) allora si deve parlare non di rottura né di ripresa, bensì di una prosecuzione senza soluzione di continuità³. Vale la pena di sottolineare ulteriormente questo aspetto: all'inizio dell'anno 1944 il Duce della Repubblica sociale italiana ha per l'ultima volta modo di prorogare i provvedimenti a favore della zona industriale di Venezia⁴; non passa un anno e a Sud, sotto la supervisione alleata, un decreto luogotenenziale provvede alla riattivazione del credito industriale del Banco di Sicilia adottando, per quanto riguarda le esenzioni tributarie, esattamente le disposizioni delle leggi speciali precedenti⁵. Naturalmente, in questa continuità si manifestano anche alcuni cambiamenti, in quanto il decreto aggiunge lo strumento del credito, anticipando sotto questo profilo le disposizioni della Cassa e realizzando ciò che da circa dieci anni viene teorizzato in ambienti accademici ed economici.

Un flusso talmente continuo di iniziative legislative potrebbe indurre all'impressione di un lungimirante programma di sviluppo industriale. In realtà le zone industriali nascono all'insegna di problemi concreti e talvolta contingenti, di inedite ed inaspettate situazioni politiche e così via. Tutt'al più si può dire che i problemi via via emersi vengono affrontati nello spirito di generici paradigmi dell'industrializzazione e risolti lungo la direttrice di una consolidata *routine* legislativa.

Dal punto di vista delle motivazioni politiche ufficiali si può tuttavia tentare una periodizzazione approssimativa, evidenziando una prima fase che include i provvedimenti rivolti alla industrializzazione dei porti. Tali provvedimenti (che nel primo caso si abbinano anche alla questione meridionale) riguardano, dal 1904 al 1929, Napoli, Venezia, Livorno e Trieste. Gli interventi sui porti si inquadrano, da una parte, nella risistemazione portuale avviata all'inizio del seco-

³ Tra le altre leggi emanate in quel periodo sarebbe da rammentare la legge 1598 del 1947 del Capo provvisorio dello Stato, che estese gli oneri a tutto il Meridione, riprendendo quindi la pratica della legge 283 del 1906, via via prorogata fino al 1936. Con la 1598 si rinunciò tuttavia a certi elementi di programmazione, a cui costringe la limitazione dell'intervento ad una zona o un'area circoscritta. Nel Sud tale elemento tornerà a far parte dell'intervento straordinario solo a partire dal 1957. Cfr. A. De Stefani, *L'ordine economico nazionale*, Bologna 1935, pp. 107-8 e Predieri, *Urbanistica* cit., p. 414.

⁴ Si tratta del decreto 18 febbraio 1944, n. 144, pubblicato nella «Gazzetta ufficiale», 24 aprile 1944, n. 96.

⁵ Cfr. il Decreto luogotenenziale n. 416 del 28 dicembre 1944, in «Gazzetta ufficiale», 13 gennaio 1945, n. 6.

lo⁶ e, dall'altra, nella politica a sostegno dell'industria metalmeccanica e navalmeccanica, esplicita nella legge per Napoli ed implicita anche nei casi in cui formalmente tutte le industrie sono trattate alla stessa stregua. È naturale che l'ubicazione portuale assuma valenze differenti a seconda del tipo d'industria che si intende installare. Il suo maggiore vantaggio è quello del risparmio sui costi del trasporto terrestre di merci importate a grande quantità e volume, come il carbone, il petrolio, i minerali. Perciò i porti attraggono soprattutto l'industria pesante.

Una seconda fase comprende le leggi per l'integrazione economica di territori di recente acquisizione e va dal 1925 (Fiume, Trieste e Pola) al 1934 (Bolzano). Con l'eccezione di Bolzano, queste leggi rimangono tutte senza apprezzabili effetti, anche per ragioni geopolitiche, come l'annessione dell'Austria alla Germania.

La terza fase è quella dell'intervento di emergenza che, rifacendosi al precedente del grave sisma che nel 1908 aveva colpito lo stretto di Messina, si colloca essenzialmente tra il 1936, a Ferrara, ed il 1938, a Massa-Carrara. Le ultime due leggi furono ufficialmente decise per far fronte ad «emergenze sociali». Da quel momento in poi la dimensione locale venne politicamente messa in risalto rispetto ad altre motivazioni. È qui che emerge con maggiore chiarezza il concetto del «polo di sviluppo», l'idea cioè che il polo moderno, immerso in un ambiente arretrato, emana per la sua stessa presenza stimoli sul secondario. Certo, non si tratta ancora di una «teoria» vera e propria; ma vi è già un insieme di assunti ed asserzioni come questi:

Possono trovare a Ferrara il loro clima naturale le lavorazioni degli svariati e abbondanti prodotti del suolo. [...] Linifici, [...] zuccherifici e distillerie, oleifici, conserve alimentari, sfruttamento del gas metano, ecc.; e le lavorazioni di quanto un'intensa agricoltura domanda: in primo luogo i concimi chimici.

Queste frasi sono estratte dall'opuscolo *La zona industriale di Ferrara*, pubblicato dal Comune di quella città nel 1938, che fa altresì sapere che la zona viene creata per venire a capo del «formidabile problema sociale» che affligge «una vasta massa operaia»⁷. In questo ed in altri esempi, anche più espliciti, si prospetta il superamento della crisi sociale della realtà locale attraverso la complementarità tra economia locale ed industria importata. La complementarità è vista come il presupposto di un effetto «moltiplicatore» del polo che trasmet-

⁶ In base alla legge 542 del 1907; cfr. Mioni, *Le trasformazioni territoriali cit.*, p. 120.

⁷ Comune di Ferrara, *La zona industriale di Ferrara*, Milano 1938, pp. 10-1.

terà i suoi stimoli ad un numero crescente di iniziative ed attività nel circondario. All'epoca si dovette parlare di complementarità tecnica e non certo di stimoli generici quale la diffusione di reddito da salario, che nelle industrie di allora, ove non si trattasse di lavoro particolarmente qualificato, era piuttosto misero. Ma la differenza non è sostanziale né per spiegare l'evoluzione del pensiero né — come si è visto nel dopoguerra — per i risultati in termini di sviluppo ottenuto sul campo. A Ferrara e ad Apuania, insomma, sotto l'aspetto dello sviluppo territoriale si assisteva alla realizzazione di uno stadio rudimentale dell'esperienza che fece da preludio alle realtà della fase successiva, quella a prevalente impostazione meridionalistica.

Un'altra, parallela, periodizzazione si può tracciare seguendo il criterio della composizione settoriale. La prima zona industriale d'Italia nasce per l'acciaio e la meccanica pesante, in una fase di crescita generalizzata di tali industrie. Di conseguenza andrà in crisi negli anni venti, e rimarrà in crisi fino al riarmo.

Anche Porto Marghera, Livorno e Trieste nascono sullo sfondo di simili propositi. E anch'esse non si sviluppano intensamente durante gli anni venti, anche se già in quel decennio si intravedono cambiamenti d'indirizzo, soprattutto a Marghera e, in misura ridotta, a Livorno. Le zone già esistenti, nonché quelle create negli anni trenta, assumeranno un prevalente profilo di industria di base, vale a dire chimica di base e primaria, elettrochimica ed industria energetica⁸. Esse diventeranno così luoghi strategici dell'autarchia, essendo quelli ricordati gli unici settori altamente innovativi di quel periodo. Un simile profilo persisterà, del resto, nelle zone del Nord negli anni cinquanta e sessanta, e sarà presente anche in alcune aree della Cassa: dalle grosse installazioni petrolifere e petrolchimiche nel Sud e nelle Isole, alle zone industriali di Livorno, Massa-Carrara, Ravenna e Porto Marghera.

Secondo quanto sostiene Ernesto Rossi, le zone industriali degli anni 1904-1950 non rappresenterebbero un passaggio importante nella storia della grande industria italiana, ma sarebbero misure effimere, senza grande peso nel quadro generale dell'economia nazionale. In particolare, le zone industriali create o gestite in epoca fascista non

⁸ All'epoca, quelle dell'alluminio, dello zinco, del magnesio, delle cokerie, delle prime produzioni di resine artificiali, della gomma sintetica (con la sua prospettiva aperta verso le materie plastiche), di tutto il comparto dell'industria carbochimica e petrolchimica ecc., furono produzioni in gran parte svolte in zone industriali sotto legge speciale. Cfr. Petri, *La frontiera industriale* cit., p. 281.

avrebbero avuto alcun significato economico né una durevole incisività sulla configurazione geografica dell'apparato industriale italiano; sarebbero state esclusivamente il frutto dell'arbitrio politico del fascismo; avrebbero rappresentato un controsenso dal punto di vista localizzativo⁹. Per rispondere conviene riportare alcuni dati riferiti alla situazione del 1942, mettendoli in relazione con una prospettiva di medio periodo.

All'interno delle zone industriali, in cui operano attivamente 179 unità produttive con quasi 51 000 addetti, prevale, sia in termini di investimento che in termini di occupazione, la chimica sulla metalmeccanica soprattutto bellica. Insieme, questi due comparti rappresentano oltre l'85% dell'impiego complessivo nelle zone industriali e costituiscono perciò una realtà importante per determinati settori dell'industria italiana: assorbono il 13% di tutto l'impiego chimico-industriale, che diventa il 17% quando si aggiunge l'elettrometallurgia e il 24% quando si guarda alla sola industria carbonchimica e petrolchimica di base e primaria. Molte produzioni innovative si svolgono prevalentemente o esclusivamente all'interno delle zone industriali¹⁰.

Nel dopoguerra la parte metalmeccanica di quelle zone sarà ridotta, mentre l'indirizzo chimico ed energetico, e in particolare l'industria petrolchimica, avranno ulteriori sviluppi. Tutta la formazione storica dell'area chimica interconnessa nordorientale, e con essa la fusione di Montecatini ed Edison, ma anche quella di Livorno e Ravenna, e con esse la storia dell'Anic e dell'Eni, sono legate a doppio filo ad un susseguirsi di leggi speciali, che inizia nel 1917 e si spinge fino agli anni sessanta. Se poi teniamo presente che tra il 1935 e il 1955 quello chimico diventa il primo settore industriale in termini di prodotto, non possiamo certo dire che le leggi speciali non abbiano contribuito alla plasmazione dell'assetto geografico ed organizzativo del sistema industriale italiano: ma notiamo anche come tale contributo abbia, almeno nel risultato, connotati settoriali alquanto precisi.

Nel 1942 circa il 94% dell'occupazione è comandato dalle sedi milanesi, torinesi e romane dei grossi gruppi industriali italiani, con Montecatini, Breda, Fiat, Orlando-Pirelli, Iri, Agip e Anic in testa. Scarso è invece il protagonismo dell'imprenditoria medio-piccola locale, e altrettanto marginale è il trasferimento di imprese piccolo-medie dal

⁹ Cfr. E. Rossi, *Padroni del vapore e fascismo*, Bari 1966, pp. 227-8.

¹⁰ Sui dettagli dei dati qui riassunti, nonché di quelli riportati qui di seguito, cfr. il capitolo *Le zone del periodo di autarchia: un riassunto*, in Petri, *La frontiera industriale* cit., pp. 275-93.

triangolo industriale verso altre regioni.

Secondo Rossi le scelte localizzative sarebbero dipese dal desiderio dei vari ras fascisti di immortalarsi in un'opera «grandiosa» ma insensata. Sorprende allora che né il triangolo industriale né l'Italia meridionale ed insulare siano stati in grado di esprimere un ras capace di crearsi una zona industriale, dal momento che tutte le zone in efficienza sono dislocate, in modo forse inconsapevole ma omogeneo, nelle regioni intermedie per reddito e grado di industrializzazione, cioè nell'Italia centrale e nordorientale.

Per quanto riguarda l'inconvenienza localizzativa, il discorso dovrebbe farsi particolareggiato, ma mi limito a notare che essa sussiste per alcuni tipi di industrie meccaniche oltre che tessili e alimentari. È qui che si verificano i pochi disinvestimenti del dopoguerra. La maggioranza delle altre imprese, invece, non disinveste ma potenzia i propri investimenti, muovendosi quasi sempre sulla stessa direttrice tecnologica già affermata durante l'autarchia. E ciò proprio nel momento in cui le sedicenti costrizioni politiche del fascismo cessano. Un fenomeno che difficilmente si spiega senza l'ammissione di un minimo di ragioni ubicazionali economiche di tipo weberiano, cioè di convenienze per le singole industrie di fronte ad una distribuzione data delle risorse regionali, private o pubbliche che siano¹¹. Vale a dire, convenienze che mettono in conto anche un cospicuo e «straordinario» contributo di agevolazioni fiscali e sovvenzioni varie, elementi «naturali» di molte decisioni localizzative delle grandi industrie italiane, prima, durante e dopo il fascismo.

È questa, fin qui, una storia prevalentemente ambientata in aree non meridionali. Va tuttavia rilevato come proprio alcuni meccanismi di incentivazione all'industria, che poi saranno integrati nello strumentario della Cassa per il Mezzogiorno, abbiano già in precedenza

¹¹ Cfr. A. Weber, *Theory of Location of Industries*, Chicago 1928. La teoria di Weber, benché si proclami «pura» (e distingua pertanto tra ubicazioni «naturali» e «artificiali»), dà in realtà grande spazio all'ambiente storico in cui l'ubicazione ha luogo. Un'applicazione all'Italia di tale approccio viene proposta, in una versione critica ed indipendente, da F. Mauro, *Industrie ed ubicazioni*, vol. I, Milano 1944 e vol. II, Milano 1946. Come per Weber, per Mauro il problema è quello dell'azienda di fronte ad una distribuzione data delle risorse, di «condizioni fondamentali» (materie prime, mercati, manodopera, trasporto, energia, poteri esterni), «accessorie» (clima, disponibilità d'acqua, smaltimento dei rifiuti, norme di sicurezza, pubblicità) e «speciali» (norme istituzionali, discontinuità tecnologiche, paesaggio, ambiente, dinamica di gruppo dei soggetti, violazione delle leggi). L'Autore concede molto spazio alle condizioni che — potenzialmente, non necessariamente (cfr. vol. II, p. 517) — disturbano l'allocazione «ottimale» delle risorse: l'intervento dello Stato e le interferenze politiche, la psicologia dell'individuo e del gruppo, le discontinuità del progresso tecnico, le norme istituzionali e convenzionali e così via.

avuto una notevole rilevanza pratica per l'irradiarsi della grande industria oltre i confini del «triangolo industriale», in principio verso una fascia intermedia nordorientale, dalle Venezie alla Toscana, e successivamente verso Sud. Sembra trattarsi di sviluppi grosso modo conformi con i tempi ed i ritmi della capacità d'espansione spaziale *spontanea* del sistema della grande industria italiana¹², nel senso che le leggi si dimostrano efficaci e operanti solo in aree situate appena di là dal limite dell'espansione spontanea. Dove vanno troppo oltre, esse falliscono o vengono perlomeno sospese, come dimostrano la legge speciale per Palermo del 1940, che darà luogo, dopo modifiche, alla installazione di industrie solo negli anni sessanta¹³, oppure la creazione dell'Isveimer nel 1938, che sarà operativo solo dopo la sua riforma nel 1953¹⁴.

3. *L'argomento meridionalista.*

Sebbene il regime avesse prorogato almeno fino al 1936 sostanzialmente tutti i provvedimenti speciali per il Sud ereditati dall'Italia liberale — la legge 7 luglio 1904 per Napoli¹ e la legge 15 luglio 1906 n. 283 che estendeva gli esoneri tributari e doganali per Napoli a tutte le industrie del Meridione e delle Isole² —, tuttavia di un elaborato insieme di concetti e programmi «meridionalisti» non si poteva certo parlare.

Promosso da forze imprenditoriali, politiche e finanziarie, nel 1925 si tenne a Napoli il «Primo congresso per lo sviluppo economico del Mezzogiorno», i cui dibattiti ripresero i motivi centrali del progetto nittiano. La sezione «Industria e commercio» deliberò un ordine del

¹² F. Mauro descrive le modalità e i tempi di un processo spontaneo d'espansione della grande industria dal cosiddetto triangolo industriale verso la bassa padana e la pianura veneta prima e, successivamente, «verso le provincie peninsulari» (*ibid.* vol. I, pp. 15-7).

¹³ La legge 6 giugno 1940, n. 825 per la zona industriale di Palermo-Brancaccio non portò, durante la guerra, ad alcuna installazione industriale. Solo dopo l'integrazione della zona di Brancaccio nella legislazione speciale e l'inclusione nel Piano regolatore generale del 1962, vi sorsero delle industrie. Cfr. Camera di Commercio di Palermo, *L'area di sviluppo industriale di Palermo*, Palermo 1961, p. 34, e P. Lauro, *Dal periodo fascista ad oggi*, in Aa.Vv. *Centocinquanta anni della Camera di commercio di Palermo 1819-1969*, Palermo, 1969, p. 278.

¹⁴ L'Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale divenne legge con il regio decreto 3 giugno 1938, n. 883, per essere riformato con la legge 11 aprile 1953, n. 298 ed abbinato all'apparato legislativo della Cassa per il Mezzogiorno. Per la fase di disegno della legge, cfr. Acs, Pcm 1938-39, Atti della presidenza, 37.

¹ Cfr. De Stefani, *L'ordine economico cit.*, pp. 107-8.

² *Ibid.*

giorno in cui si formularono proposte concernenti l'istruzione professionale, il credito, i trasporti, lo sfruttamento delle forze idroelettriche e le facilitazioni fiscali. In quella sede vennero avanzate richieste come l'ulteriore proroga del regio decreto 2 settembre 1919, n. 1668 (che a sua volta prorogava la legge 15 luglio 1906, n. 283), le tariffe ferroviarie agevolate, le facilitazioni per l'afflusso di capitali nelle industrie idroelettriche del Sud, e via dicendo. Due furono i punti veramente inediti. Il primo riguardava il credito³. Si chiese infatti di «provvedere, perché enti nazionali già esistenti, con eventuali opportuni cambiamenti, compiano il lavoro di assicurazione dei crediti all'estero; soprattutto con la finalità di sviluppare e proteggere il lavoro di esportazione delle industrie meridionali». Il secondo punto concepiva le facilitazioni fiscali in termini che andavano ben oltre la legislazione vigente. Si chiedeva «una serie di provvidenze tali che, eliminando le gravezze fiscali, permettano l'impianto e lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno»; nonché di «esonerare le nuove industrie da ogni gravezza o imposta per un determinato periodo, salvo una percentuale sugli utili quando questi superino la equa retribuzione al capitale impiegato»⁴.

Per quanto riguarda lo Stato, è difficile distinguere, nel breve periodo del ministero De Stefani (1922-'25), uno specifico atteggiamento verso le aree «rimaste indietro», a prescindere forse dall'attenzione del Ministero per le opere pubbliche nel Meridione⁵ che avrebbe trovato espressione nell'istituzione dei «provveditorati alle opere pubbliche pel Mezzogiorno e le Isole» con il regio decreto legge 7 luglio 1925, n. 1444⁶. Un altro terreno d'intervento fu quello del sistema bancario meridionale. Il progetto destefaniano di riordino dei due banchi di Napoli e di Sicilia, che suscitò tanto sgomento negli ambienti finanziari meridionali⁷, oltre che collegarsi alla più gene-

³ Questo fu un punto decisamente esulante ed anzi in contraddizione con il «progetto nittiano». La posizione dell'uomo politico rispetto al credito agevolato era stato infatti chiarissimo: «Io odio tutte le forme artificiali di credito; esse non servono a nulla», aveva detto Nitti nel 1908 davanti alla Camera dei Deputati; cfr. F.S. Nitti, *Sui provvedimenti per la Calabria e la Basilicata*, in Id., *Scritti sulla questione meridionale*, vol. I, a cura di A. Saitta, Bari 1958, p. 541.

⁴ *Primo Congresso per lo sviluppo economico del Mezzogiorno. Esigenze speciali dell'industria e del commercio meridionali*, in Abdi, fondo I (Beneduce), pratica 84, bob 46.

⁵ Cfr. A. De Stefani, *L'azione dello Stato italiano per le opere pubbliche (1862-1924)*, Roma 1925.

⁶ «Gazzetta ufficiale» 16 luglio 1925 n. 163, pp. 3086-90; il provvedimento aveva una durata limitata fino al 30 giugno 1936.

⁷ *L'Agenzia della Capitale. Bollettino d'informazioni politiche e finanziarie*, 26 settembre 1925, mobilità al «Primo congresso per lo sviluppo del Mezzogiorno» per bloccare eventuali

rale riforma del sistema bancario italiano⁸, toccava anche, per quanto vagamente, le problematiche dello sviluppo regionale⁹. È fuor di dubbio che agli occhi di De Stefani la struttura e il potenziamento dell'intermediazione finanziaria rappresentassero una chiave di volta di ogni sviluppo territoriale. La prima e — per quanto è dato di sapere — per molto tempo unica legge che provvedesse allo stanziamento di crediti agevolati per le industrie ed il commercio di una determinata area, il regio decreto legge 8 luglio 1925, n. 1249 per Fiume¹⁰, fu approvata cinque giorni prima che De Stefani venisse sostituito da Volpi. Se non aveva messo sul tappeto la «questione meridionale», De Stefani aveva comunque reso esplicita l'idea del rapporto tra credito e sviluppo territoriale.

Il cambio di guardia tra il «liberista» De Stefani e lo «statalista» Volpi al ministero più importante per le leggi speciali, quello delle Finanze, non giovò affatto al concetto di intervento straordinario nel rapporto industria-territorio. Semmai fu vero il contrario: l'unica zona effettivamente favorita dal ministro Volpi risultava essere, e non di poco, quella di Venezia, specialmente attraverso il regio decreto 30 settembre 1926, n. 1909¹¹. E se nell'economista De Stefani la questione meridionale aveva suscitato un certo interesse quanto meno scientifico, per l'industriale e finanziere Volpi il problema praticamente non si poneva nemmeno. Ancora nel 1938, quando nel Consiglio dei Ministri, all'Iri e nelle facoltà di economia già si discuteva dell'«arretratezza industriale» del Meridione come di un problema

colpi di coda del progetto destefaniano, «ex ministro del Tesoro», che secondo voci diffuse (probabilmente false) negli stessi ambienti, avrebbe previsto l'abbinamento del ritiro del diritto di emissione all'incorporazione dei due istituti nella Banca d'Italia; cfr. Abdi, fondo Intra, pr. 14, bob. 11.

⁸ Cfr. i particolari in P. Ciocca, G. Toniolo, *Industry and finance in Italy 1918-1940*, in «The Journal of European Economic History», 1984, n. 2, pp. 117-23.

⁹ Il Ministro delle finanze, nel promuovere il ritiro del privilegio di emissione dei Banchi di Napoli e della Sicilia a favore di una banca centrale, aveva sostenuto che attraverso questa riforma si sarebbe offerta «la possibilità di attrezzare il Mezzogiorno d'Italia con due potenti istituti di credito che goveranno notevolmente al risorgimento economico di quella regione». Cfr. la lettera di De Stefani a Mussolini l'11 luglio 1925, in F. Marcoaldi, *Vent'anni di economia e politica. Le carte De Stefani (1922-1941)*, Milano 1986, p. 164.

¹⁰ I mutui erano «estinguibili entro un periodo di tempo non eccedente i 25 anni dal 1° gennaio successivo a quello della concessione», mentre «gli interessi (del 5% -nda) decorrono dal pagamento del denaro ed i piani di ammortamenti saranno fatti ad annualità al 4,50% pagabili a rate semestrali» (art. 1). Il fondo proveniva, tramite la Banca d'Italia, dal Tesoro dello Stato (art. 2). Cfr. Aconf, b «zone industriali», f «Fiume».

¹¹ Si trattava di un provvedimento che convertiva praticamente in dono la concessione temporanea dei terreni della zona industriale; cfr. C. Chinello, *Porto Maghera 1902-1926. Alle origini del problema di Venezia*, Venezia 1979, p. 198.

generale dell'economia italiana, Volpi, ormai massimo esponente della Confindustria, non ebbe ritegno a scrivere:

Armonica e pienamente adeguata alle necessità del Paese appare la composizione delle aziende per quanto riguarda le loro dimensioni, la consistenza dei vari rami e la loro distribuzione geografica¹².

Indipendentemente dal profilo politico e personale dei singoli protagonisti, bisogna tener presente come la politica della «quota 90» e la crisi economica della prima metà degli anni trenta in genere non stimolassero sovvenzioni a carico del bilancio dello Stato. Quanto al Sud, le uniche iniziative nuove di quel periodo, ritenute sensate o comunque sostenibili per il bilancio pubblico, furono i provvedimenti a sostegno delle esportazioni, la riforma del credito agrario che includeva contributi statali per l'erogazione di crediti agevolati e, dal 1928, la bonifica integrale¹³.

La questione *industriale* del Mezzogiorno, discussa negli ambienti di Iri, Sme e Bastogi e nelle pagine di «Questioni meridionali» (la rivista fondata nel 1934 dall'amministratore delegato della Sme, Giuseppe Cenzato), venne riportata sul piano pratico solo nella seconda metà degli anni trenta. In un momento, cioè, in cui la politica autarchica diede nuovo slancio alla legislazione speciale nelle aree centro-settentrionali, dotandosi di un imprecisabile corollario argomentativo che comprendeva (oltre alle tipiche tematiche dell'autarchia industriale e, in misura ridotta, il culto agiografico attorno alla persona del «ras») anche lo sviluppo industriale del territorio. In una situazione del genere il più elementare fiuto politico poteva avvertire la difficoltà della «macchina del consenso» di sopportare a lungo una politica di sostegno rivolta esclusivamente al settentrione, quando nel Sud non mancavano situazioni «di emergenza» simili e peggiori. Oltre a queste difficoltà di legittimazione, il riemergere del discorso «meridionalistico» aveva però anche alcuni presupposti del tutto propri del regime. Vuoi per frenare la migrazione verso i grossi centri urbani, vuoi per giungere ad una specie di industrializzazione senza proletariato, il regime propagandò la «disurbanizzazione» e «ruralizzazione» dell'intero Paese. Al decentramento geografico dell'industria si ambiva, in teoria, anche in ragione della preparazione bellica, e non solo nel senso banale di una maggiore difesa antiaerea. Per sostenere uno scontro

¹² G. Volpi, *Gli sviluppi della struttura industriale italiana dal 1839 al 1938*, in «La nuova antologia», 1938, n. 8, p. 13.

¹³ Cfr. V. Zamagni, *Lo Stato italiano e l'economia*, Firenze 1981, p. 36.

militare occorreva procacciarsi uno stock di materie prime e adattare le strutture produttive all'utilizzo delle materie prime nazionali. Fu emblematica, per esempio, la forte spesa sostenuta per impadronirsi di procedimenti adatti all'estrazione dell'allumina dalle bauxiti e leuciti meridionali, perché in caso di guerra si riteneva poco affidabile la sicurezza dei giacimenti istriani, più ricchi e di alta qualità¹⁴.

A parte i momenti favorevoli, la questione meridionale riemerse in un clima non più unanimemente amico nei confronti delle leggi speciali per l'industria. Attorno a De Stefani si era coagulata una certa opposizione contro i meccanismi esecutivi in esse contenuti, ritenuti responsabili di ulteriori sperequazioni nel sistema tributario e finanziario. Al centro dell'attacco stava l'esonero doganale e tributario:

L'esenzione dalle imposte dirette è la rinuncia dello Stato a incassare una percentuale del reddito economico privato, e cioè a far pagare agli esentati le spese per il raggiungimento dei fini collettivi. Il protezionismo è allotropico, è una sola sostanza che assume apparenze varie. La sua forma più chiara, più evidente, più controllabile sarebbe il versamento di una somma di denaro a coloro che lo Stato ritiene utile di proteggere. Sarebbe il premio, che non è un istituto ignoto alla politica economica contemporanea. Un premio iscritto in bilancio con tanto di nome e cognome del beneficiario. Nelle altre forme di protezione, tra cui le esenzioni, i dazi doganali, gli interventi per la difesa dei prezzi, manca il nominativo del beneficiario e anche l'ammontare della somma cui lo stato rinuncia [...]. Le altre forme di protezione tendono a garantire la formazione di un reddito, la protezione per esenzione dalle imposte dirette tende a non diminuire un reddito che si è già formato, un imponibile esistente¹⁵.

Riemerse dunque, in concomitanza con la «questione meridionale», il binomio «credito» (anche a fondo perduto) e «sviluppo», insieme con una severa critica mossa al sistema degli sgravi fiscali. Secondo quanto scrisse De Stefani nel 1934, i maggiori imputati erano proprio la legge per Napoli del 7 luglio 1904 e quella 15 luglio 1906 per l'Italia meridionale ed insulare, ambedue continuamente prorogate e applicate ad alcune zone settentrionali¹⁶.

Nella seconda metà degli anni trenta questa critica avrebbe man

¹⁴ Per questa ragione la Montecatini sperimentò il sistema Haglund prima e quello Pederesen poi, con pessimi risultati; cfr. Attdr 27-121 (Esame della effettiva situazione industriale delle materie prime in Italia. Alluminio); B. Bianchi, *Economia di guerra a Porto Marghera: produzione, occupazione, lavoro 1935-1945*, in G. Paladini, M. Reberschak, *La resistenza nel Venezia- no*, Venezia 1984, pp. 174-6; Asv, Camera di commercio 1933-III-1, ff. 4,27. Il procedimento Blanc per la scissione delle leuciti in alluminio e potassio venne sperimentato con totale insuccesso dalla Società italiana Potassa, di proprietà Iri, e, per ragioni di concorrenza preventiva, dalla Prodotti chimici nazionali della Aluminium Company of America.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 101-2.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 107-8.

mano assunto le caratteristiche di una corrente d'opinione sotterranea, di un umore capace di trovare consensi agli stessi livelli superiori del governo fascista. Il Ministro delle finanze Thaon de Revel si mostrava sempre più reticente e avverso alle proroghe delle leggi speciali. Per due ragioni: in primo luogo perché contestava, in linea con De Stefani, il trattamento iniquo dei contribuenti industriali; inoltre, perché la concessione di ulteriori agevolazioni alle zone settentrionali era «contraria alle direttive per il decentramento industriale nelle regioni centro-meridionali dell'Italia»¹⁷.

E qui, certo, le cose si complicano, dal momento che le critiche «tecniche» si intersecavano con la discussione sulle prospettive del Mezzogiorno che da tempo aveva trovato un terreno fertile in alcuni importanti ambienti industriali locali e settentrionali (tra cui Sme, Iri, Bastogi ed altri), interessati ad operare in quelle regioni. Negli anni trenta personaggi come Giordani, Menichella e Beneduce trovarono un punto di coagulo nell'Iri, il quale dopo il 1935 prendeva in mano la situazione nel porto industriale di Napoli.

È possibile — si chiedeva Ferdinando Milone nel 1936, sulle pagine della rivista «Questioni meridionali», diretta da Cenzato e Giordani — favorire lo sviluppo industriale di una regione per volontà di governo? Oggi, pur in un periodo di crisi, vediamo sorgere tra Padova e Venezia, a Marghera, tutta una zona industriale voluta dalla volontà di un uomo. Oltre trent'anni fa, ai principi del secolo, un complesso di leggi, che vanno sotto il nome di leggi per Napoli, fece sorgere opifici e stabilimenti che ancor oggi lavorano, e la media annuale del traffico merce [...] presentava a Napoli un aumento doppio di quello che si riscontrava in tutta Italia [...]. Perché non si deve ora pensare che ulteriori disposizioni meglio rispondenti ai tempi mutati non possano promuovere un'ulteriore industrializzazione della zona portuale e della regione tutta?

Tanto più che due fattori, l'uno esogeno, l'altro endogeno, avrebbero favorito una tale prospettiva: la «densità di popolazione» all'interno, e «la lenta progressiva colonializzazione delle nostre terre libiche [...] e l'opera futura di colonializzazione e di sfruttamento delle antiche colonie del Mar Rosso e dell'Indiano e delle nuove terre dell'Africa orientale», che avrebbero spostato il Meridione al centro dei futuri traffici commerciali d'Italia¹⁸.

I tecnocrati ed industriali, dunque, nel chiedere interventi straordinari per il Sud, non si preoccuparono ancora molto del meccani-

¹⁷ Acs, Pcm, 1940-41, min. Corp, «Disegno di legge concernente la zona industriale di Ferrara».

¹⁸ F. Milone, *Il problema portuale di Napoli*, in «Questioni meridionali», Napoli 1936, vol. 3, fasc. 1, pp. 56-7.

simo legislativo e, anzi, si riferirono a quella tradizione legata alla legge per Napoli, che all'epoca era rappresentata al meglio dall'esempio di Porto Marghera. La loro era prima di tutto una richiesta di «giustizia tra le regioni». Negli anni dell'immediato anteguerra essa giunse ad esprimersi pubblicamente nei maggiori organismi politici. In difesa della previsione di spesa per l'esercizio finanziario 1939-'40, il Ministro delle corporazioni Lantini disse davanti alla Camera dei fasci e delle corporazioni:

Parecchi Camerati, a cominciare dal Relatore, hanno accennato alle «zone industriali» e alle necessità di evitare gli accentramenti urbani che ne derivano [...]. È certo che, necessità autarchiche e convenienze dell'organizzazione della difesa della Nazione in guerra, prospettano la politica delle zone industriali con orientamenti e direttive favorevoli al decentramento. Anche qui qualche correttivo al criterio puramente economico sulla ubicazione degli impianti si viene prospettando, e indurrà a diradare i nuovi impianti, nelle migliori condizioni possibili, dal settentrione, ove i centri abbondano, all'Italia centrale e meridionale¹⁹.

E nell'analogia sede il Ministro delle finanze, Thaon de Revel, ribattè puntando l'indice sulle incongruenze di Lantini di fronte alle pressioni dei gruppi industriali e delle loro *lobbies* politiche: «Giro la raccomandazione al collega Lantini perché ne tenga conto nell'assegnazione dei permessi di nuovi impianti industriali [...], e segnalo particolarmente la necessità di un graduale potenziamento delle regioni rimaste più indietro in campo industriale, pur essendo a grande densità demografica»²⁰.

Nel groviglio dei dibattiti e nell'incrociarsi delle opinioni si cristallizzarono due questioni; la prima riguardava il meccanismo da adottare: credito o esonero? La seconda concerneva, invece, il problema di quali dislivelli regionali in cui quel meccanismo dovesse essere adottato, e qui l'opzione della politica governativa pareva ormai chiara.

In effetti, non solo il programma dell'Iri di ristrutturazione dell'industria metalmeccanica partenopea, ma anche le uniche due iniziative legislative in materia di zone industriali che il fascismo era ancora in grado di partorire prima della sua caduta, sarebbero rimaste formalmente in linea con questo orientamento. Si riferivano a Palermo e Roma e vennero emanate in tempo di guerra, mentre due analoghe iniziative al Centro-Nord, promosse dalle forze imprenditoriali intorno al presidente della Confindustria Volpi, erano state

¹⁹ Atti parlamentari, XXX Legislatura, Camera dei fasci e delle corporazioni, Assemblea plenaria, 5 maggio 1939, pp. 116-7.

²⁰ *Ibid.*, assemblea plenaria del 23 maggio 1939, p. 332.

respinse, rispettivamente nel 1938 e nel 1939, a Trento e ad Ancona.

Dal punto di vista del metodo esecutivo, un primo successo della linea destefaniana si delineava quando, il 28 maggio 1938, il Consiglio dei ministri approvò un disegno di legge per la creazione di «un apposito organismo destinato a dare il proprio aiuto finanziario a tutte le attività tendenti a mettere in efficienza le risorse economiche e la possibilità di lavoro delle anzidette provincie [dell'Italia meridionale e della Sardegna]. All'uopo viene provveduto, con l'unito schema decreto-legge, mediante la creazione di uno speciale ente di diritto pubblico denominato "Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale"». Dotato di un fondo, non certo abbondante, di 10 milioni di lire provenienti dal Banco di Napoli, l'Istituto doveva successivamente provvedere agli stanziamenti e crediti ricorrendo agli utili tratti dalle proprie attività²¹. L'Isveimer, che ricalcava alcuni concetti del Fondo di propulsione economica per le provincie del Mezzogiorno e della Sardegna (un organismo fondato nel 1926, e mai diventato veramente operativo), divenne legge con il regio decreto 3 giugno 1938, n. 883.

Ogni accurata valutazione storica del «nuovo meridionalismo» postbellico non può disconoscere che la sintesi tra l'esplicito discorso meridionalista ed i nuovi metodi di intervento sarebbe stata *realizzata* soltanto con le disposizioni concernenti l'istituzione e l'attività della Cassa per il Mezzogiorno, a partire dal 1950. Dall'altra parte è però anche vero che la politica del dopoguerra non proporrà soltanto una sintesi tra forme e contenuti nuovi, ma anche, salomonicamente, un legame tra questi e le forme e i contenuti del periodo precedente. Nell'ambito della questione meridionale, infatti, concilierà credito *ed* esonero, mentre l'intervento straordinario nel Meridione da parte sua andrà di pari passo con la contemporanea continuazione degli interventi nelle regioni intermedie del Centro-Nord. La stessa discussione attorno alle modalità più appropriate dell'intervento, che si svilupperà negli anni 1947-1957 (e che è stata, giustamente, molto analizzata in sede storiografica), si muoverà sostanzialmente all'interno di orizzonti già delineati: quando si arriverà a teorizzare il «polo di sviluppo», esso in Italia esisteva già da tempo nella pratica²²; e quan-

²¹ Acs, Pcm 1938-39, Atti della presidenza, 37.

²² Cfr., sulla distinzione tra «aree e nuclei di sviluppo», e «zone industriali fasciste» i rilievi fatti in Petri, *La frontiera industriale* cit., in particolare: l'esempio apuano di «polo di sviluppo», ben studiabile — e studiato! — nel 1958 (pp. 218-9); la transizione solo graduale, sul piano giuridico, dal concetto della «zona industriale» a quello dell'«area di sviluppo», nell'e-

do si farà richiamo alle esperienze estere, queste erano ormai abbastanza mature per tradire una sostanziale somiglianza con le esperienze fatte in casa propria²³ e, forse fatta eccezione per Tennessee Valley, anche con i loro limiti²⁴.

Lo stesso impianto concettuale della Cassa viene del resto prefigurato ben prima della fine della guerra. Nel 1942 il direttore dell'Unione fascista degli industriali di Roma e presidente dell'Ente zona industriale della stessa città, Enzo Cimino, cita un «dibattito fra gli economisti» sull'intervento straordinario al Sud che

è aperto e vivo: intervento diretto dello Stato con premi, contributi, agevolazioni; con speciali stanziamenti dei ministeri interessati ed a mezzo dell'Iri e dell'Imi; concorso e partecipazione degli enti statali e parastatali, degli istituti per l'esercizio del credito a medio e lungo termine, nonché interessamento diretto anche degli altri istituti bancari a carattere nazionale; creazione di appositi enti finanziari; larga partecipazione attiva del risparmio locale. Alberto De Stefani fa autorevolmente considerare che l'interesse del capitale mutuato o affidato a tal fine all'iniziativa privata può essere sacrificato in partenza; quel che conta è l'utile impiego di tale capitale, il suo rendimento, la possibilità del suo ammortamento tecnico ed economico: il capitale, allora, è capace di poter rendere una somma di tributi tali da coprire in tempo anche breve l'onere degli interessi rinunziati²⁵.

Speciale stanziamento di fondi e coordinamento tra i ministeri interessati; sovvenzioni e credito agevolato; creazione di appositi istituti di finanziamento; coinvolgimento impegnativo di Imi e Iri; filosofia del facile recupero dei fondi perduti, dispersi, dallo Stato — poco altro manca, insomma, per descrivere la Cassa per il Mezzogiorno e le leggi successive: non è ancora reso esplicito e recuperato appieno l'approccio nittiano dell'intervento intersettoriale (settori eco-

semio palermitano (pp. 240-1); infine, la scarsa diversità tra le norme esecutive vigenti nelle «zone» e quelle vigenti nelle «aree», tranne il diverso inquadramento in piani di sviluppo più o meno organici (rispetto alle «zone», l'aspetto innovativo della legge 29 aprile 1957, n. 634 pare risiedere soprattutto in questo), p. 312, n. 50.

²³ Un'analogia, questa, già colta da F. Mauro, *Teratismi dell'industria*, Milano 1941, pp. 93-4. L'Autore cita l'esperienza inglese per criticare, insieme ad essa, quella italiana.

²⁴ Ciò vale almeno per l'esempio britannico, il più citato in Italia. Prima della guerra, la «prestazione» delle leggi speciali italiane sembra migliore rispetto a quelle inglesi, se espressa in posti di lavoro industriali stabilmente creati (che erano 27 mila in Gran Bretagna); cfr. Petri, *La frontiera industriale* cit., p. 303. Nel 1947 Molinari scrisse sull'industrializzazione del Mezzogiorno: «Problemi analoghi sono stati già praticamente risolti in Inghilterra (leggi sull'elevamento delle aree depresse)»; A. Molinari, *Necessità dell'industrializzazione in Italia: compiti e problemi dell'industria*, in «L'industria», 1947, n. 4, p. 16. Sarà superfluo notare che alcune di quelle «aree depresse» inglesi, territorialmente molto vaste, in cui vennero a stabilirsi le industrie agevolate da quelle «risolutive» leggi speciali, figurino nel territorio britannico odierno tra le economicamente più disastrose e tra le più colpite dalla disoccupazione.

²⁵ E. Cimino, *L'industria di Roma imperiale*, in «Capitolium», 1942, n. 8, p. 233.

nomici, infrastrutture, istruzione, società) e non esiste ancora, ovviamente, un fondo Erp dal quale attingere i mezzi. Le prime leggi per la Cassa per il Mezzogiorno si distingueranno da quelle precedenti per una maggiore ampiezza ed organicità e, insieme, per una ridotta precisione interventista. Ma l'illusione del *big push*, da ottenere attraverso una distribuzione *widespread* dei fondi, si rivelerà tale nel giro di soli sette anni. Nel 1957 si tornerà, in sostanza, all'intervento più mirato, alla definizione di un territorio delimitato in cui stimolare l'industria, mantenendo però l'integrazione in un insieme di misure a riferimento territoriale e settoriale molto vasto.

4. Una tradizione rimossa.

Forse questa ricostruzione può apparire eccessivamente selettiva. E forse, nel compiere lo sforzo di recupero di una continuità rimossa, qualche eccesso è stato compiuto. Non si vuole certo sostenere che le battaglie del dopoguerra e le loro sacrosante aspirazioni fossero futili. Tutt'altro: quelle furono lotte reali, legate ad una situazione profondamente inedita per molti aspetti. Le prospettive di sviluppo, nell'Italia del 1950 non potevano essere più diverse rispetto a quelle di dieci anni prima. È innegabile che sullo sfondo di quel cambiamento e delle dinamiche ad esso proprie, nel 1950 si arrivasse per la prima volta ad un insieme organico di misure ed agevolazioni rivolte a tutta l'entità geografica del Mezzogiorno, senza esclusione di settori, territori o categorie economiche. In tal senso i salti di qualità ci sono indubbiamente stati, e non può essere confutata la veridicità di quella storiografia sul primo decennio postbellico che li evidenzia¹. Contestabile appare invece — ed è questo il punto — l'opinione che simili salti siano stati realizzati su un terreno storicamente quasi vergine. Come se, tranne qualche lontana radice nell'Italia liberale, non fosse esistita una tradizione tutta italiana del meridionalismo teorico e pratico, né un'evoluzione di leggi speciali mai interrotta, ed anzi sfociata proprio in questi nuovi provvedimenti². Sicché la Cas-

¹ Tra le varie opere sull'argomento si distingue per la sua particolare autenticità quella di P. Saraceno, *La questione meridionale nella ricostruzione post-bellica 1943-1950*, intervista a cura di L. Villari, Milano 1980. Una sintesi dei dibattiti di quel periodo si trova nell'accurata antologia dei testi di Morandi, Molinari, Cenzato, Saraceno ed altri, curata e introdotta da V. Negri Zamagni, M. Sanfilippo, *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario. La Svimez dal 1946 al 1950*, Bologna 1988.

² «Nitti — scrive Cafiero — nel prospettare la trasformazione della pletorica capitale pa-

sa per il Mezzogiorno, la riforma dell'Isveimer e le leggi successive, di impronta ora più ora meno «statalista», rappresentano una ricomposizione — certo innovativa — di strumenti e concetti già precedentemente maturati. Sono il prodotto di una vera e propria genealogia, il cui tronco e le cui diramazioni non crescono di spessore soltanto per anzianità ma anche perché si è sempre restii a potarne qualcosa: le novità si introducono più volentieri senza tradire gli interessi consolidati.

Resta il fatto che, per innovare, si ritiene di dover «dimenticare» e rimuovere, a volte anche a costo di trascurare la logica³. Qualcosa di immaginario ci dev'essere stato in quei dibattiti (ad iniziare dalla surreale equazione «fascismo uguale dirigismo»), nella retorica «liberista» e nella corrispondente necessità di costruire una tradizione antifascista attorno al meridionalismo industriale. Certo, vi erano stati anche i meridionalisti antifascisti, cioè già antifascisti nel 1924 (Nitti) o nel 1935 (Morandi). Ma i vari Cenzato, Beneduce, Menichella, Giordani, gli uomini dei «Quaderni meridionali», sebbene esprimesero un tecnocraticismo ed un industrialismo non permeato dalle forme più becere di «ardore fascista», non per questo furono «antifascisti»⁴.

In ogni caso, essere fascisti o antifascisti o afascisti non fu affat-

rassitaria del vecchio regno in moderna metropoli industriale, in centro di propulsione e di rinnovamento dell'economia meridionale», avrebbe compiuto «un'anticipazione degli orientamenti della politica di industrializzazione che sarà eseguita cinquant'anni più tardi» (S. Cafiero, *Tradizione e attualità del meridionalismo*, Bologna 1988, p. 33). Convegno totalmente per ciò che concerne la tradizione e lo spirito, ma non per quanto riguarda la soluzione di continuità che si sarebbe consumata quando «sopravvenne la dittatura a spegnere e a decretare la questione ufficialmente risolta» e quando «Nitti, Salvemini e Sturzo presero la via dell'esilio» (*ibid.*, p. 41). Non mi soffermo sulla cultura di chi all'interno dell'Iri e della Sme si sarebbe guadagnato, secondo questa lettura, quasi l'esclusiva di «nuovo meridionalismo»: sfogliando i primi numeri delle «Questioni meridionali» non riesco francamente a cogliere in che cosa mai possa risiedere una sostanziale rottura con la «dittatura sopravvenuta» (che del resto non fu una realtà monolitica). Ma se è vero, com'è vero, che le intenzioni di Nitti furono «in buona parte recepite nella legge speciale per Napoli del 1904» (*ibid.*, p. 33), non pare proprio accettabile l'estromissione dalla tradizione medesima delle zone industriali del periodo 1917-'18 che ne ricalcarono, in larga parte letteralmente, le norme.

³ Si veda la relazione sullo schema di legge concernente la soppressione dell'Ente zona industriale di Roma (Unione degli industriali del Lazio, *Zona industriale di Roma. Legislazione vigente*, Roma 1953, pp. 38-9). Dopo aver debitamente biasimato quel progetto «costoso e macchinoso, voluto dal cessato regime a scopo prevalentemente di prestigio e di propaganda», il testo ne propone tranquillamente la proroga, in forme «più modeste» (sopprimendo cioè l'Ente e licenziandone il personale), a scopo, si capisce, prevalentemente di sviluppo e di benessere.

⁴ Scrive A. Graziani, *Pasquale Saraceno*, in «Meridiana», n. 10, 1990, p. 235, che quelli «erano anni nei quali il potere governativo si esercitava assoluto, svincolato dal controllo del meccanismo parlamentare, e senza le minute interferenze clientelari che caratterizzano l'amministrazione di oggi. Nei limiti in cui il governo, o addirittura il suo supremo rappresentante,

to una discriminante tra assertori ed avversari dell'intervento straordinario nel Sud, o dell'intervento di Stato in genere, come è stato sostenuto sin dalle ultime ore del fascismo per prevenire o attenuare i prevedibili colpi «restaurativi» contro l'Iri e contro ogni altra forma di programmazione economica⁵. Questa reinterpretazione, e quella opposta del «fascismo uguale dirigismo», gareggiavano dunque nel semplificare una realtà storica complessa nella quale, all'interno di un flusso interventistico di più lunga durata, il fascismo non era stato meno di altri portato, o costretto, a porsi la questione, foss'anche nei convulsi termini poc'anzi esaminati.

Questa reinterpretazione, comunque, non pare soltanto dettata dal bisogno di legittimazione politica, né dalla sola necessità tecnica di adattare gli strumenti ai criteri di erogazione dei prestiti esteri⁶, né dal fascino di interventi «più avanzati» e «moderni», presunti tali forse più semplicemente perché promossi all'estero⁷. L'aspetto più intrinsecamente legato alla materia sta nel fatto che già nel 1950 si potevano studiare alcune esperienze compiute di intervento straordinario nel rapporto industria-territorio e si poteva disporre non già di un elegante teorema, ma di qualche crudo risultato empirico. Risultato, questo, prevedibilmente non consono ad un insieme di *interessi* che

conferivano poteri ed impartivano direttive, i tecnici incaricati di eseguirle godevano di autorità assoluta», conferendo alla tecnocrazia dell'Iri prestigio e la possibilità di realizzare i propri progetti e di vedere «consolidate e avvalorate» le proprie vocazioni sia professionali che quelle, più generiche, di onesti «servitori dello Stato» — indipendentemente, appunto, dall'adesione o non adesione al fascismo. Si potrebbero estendere analoghe considerazioni a buona parte dei funzionari, ingegneri e tecnici della grande industria privata. Tutta la tecnocrazia condivise un simile ventaglio di vocazioni e valori di fondo (nazione, modernizzazione industriale, efficienza tecnica, gerarchia aziendale), anche quella parte che al fascismo aderiva invece attivamente. E non pochi di questi valori sarebbero stati fatti propri dall'antifascismo, che avrebbe accusato il regime di averli ignorati o traditi o perlomeno non saputo realizzare. Ecco perché l'attribuzione univoca di questi valori — a flusso più lento ed a sedimentazione e radicamento più profondi nella società — ad una sola delle formazioni politiche appare funzionale alla lotta politica, nella quale le parti reclamano per sé, come poli di attrazione del consenso, valori preesistenti o generalmente condivisi.

⁵ Un esempio è l'articolo di F. Rodano, *Prospettive sulla funzione dell'Iri*, in «La Voce operaia» del 25 settembre 1944: «Ciò che a noi [...] importa soprattutto notare è il fatto che questo così vasto fenomeno di concentrazione di mezzi di produzione fuori dalle mani dei grandi capitalisti monopolisti si è violentemente realizzato contro lo spirito e la volontà del fascismo, se, come è storicamente comprovabile, il fascismo è sul serio la spietata dittatura antinazionale dei grandi finanziari» (copia dattiloscritta conservata in Acs-Iri, numerazione nera, b 81, f Iri-Sud).

⁶ Cfr. P. Saraceno, *Ricostruzione e pianificazione 1943-1948*, a cura di P. Barucci, Bari 1969, p. 61; e P.P. D'Attorre, *Ricostruzione e aree depresse. Il piano Marshall in Sicilia*, in «Italia contemporanea», 1986, n. 164, pp. 9-10.

⁷ D'Attorre segnala una sprovvincializzazione della cultura meridionalista attraverso il confronto con esperienze come quella della Tennessee Valley Authority (cfr. *Ricostruzione* cit., p. 11). Negli anni trenta la Tva non è comunque soltanto un insieme di lavori pubblici, irriga-

continuarono a riconoscersi (se non a parole, con i fatti) in quel determinato tipo di legislazione. Come dimostra l'esame della struttura industriale effettiva che in precedenza ne era scaturita, questi interessi e questa legislazione si erano collocati nel «cuore oligopolistico della crescita» italiana, il quale — secondo Sapelli — attraverso l'attività dello Stato «determinò in modo pressoché assoluto il processo di industrializzazione sino al secondo dopoguerra, quando per la prima volta altre forze endogene si svilupparono impetuosamente [...] 'dal basso'»⁸.

Ebbene, la legislazione speciale o almeno la realtà della sua applicazione rimandavano ancora al primo dei due «modelli di crescita», tutt'altro che esaurito nei primi decenni che seguirono la seconda guerra mondiale, ed anzi ancora operante, seppure in concomitanza con l'emergere di altri.

Parlare di interessi attorno all'intervento non significa sminuire il ruolo di chi ne elaborava le grandi linee teoriche e politiche. Sarebbe riduttivo voler concedere all'«interesse» la sola accezione di una miope ricerca di vantaggi immediati e parziali. Al contrario, nell'insieme delle motivazioni collegate con la legislazione speciale riecheggava l'obiettivo strategico, proprio di molte forze economiche e politiche, di creare un Paese industriale «moderno» e «avanzato». Quando passò dalla Bocconi all'Iri, racconta Saraceno, si rese conto che la questione in ballo non era soltanto quella «meridionale» bensì, nel con-

zione, bonifiche e creazione di reddito diffuso, alla Keynes. Innanzitutto è un mirato programma di sfruttamento di risorse inutilizzate, inquadrato in politiche di innovazione tecnologica e di industrializzazione strategica, se non addirittura di preparazione bellica. La Tva punta, infatti, sull'energia idroelettrica, sull'elettrochimica innovativa, sulla bonifica, sui fertilizzanti, sull'alluminio e sugli esplosivi. Nel suo ambito si svolgono, ad Oak Ridge, esperimenti con l'energia nucleare. Presa in debita considerazione la diversa disponibilità di risorse e tecniche, i suoi indirizzi tecnico-industriali non appaiono troppo dissimili da quelli perseguiti nella «provincia italiana» (preparazione bellica, nesso concimi-bonifica, innovazione tecnologica, ideologia ruralista, ecc.). Resta all'esperienza americana, per essere «avanzata», la sua ampia ed organica visione del territorio di riferimento (è questo forse l'unico importante insegnamento impartito al meridionalismo), un ingente impiego di mezzi e soprattutto un approccio decisamente statalista: infatti la Tva, ente governativo, crea e gestisce in prima persona i grossi sistemi idraulici ed idroelettrici nonché in parte l'annessa industria chimica. Lo stesso ente federale detiene anche un vincolante controllo sulle attività di bonifica e sulle forme consortili della distribuzione dei concimi. Un programma talmente dirigista è proprio impensabile nell'Italia dei Mussolini, Volpi, Agnelli e Donegani. Mentre nel 1948 sarebbe diventato difficile prendersi a modello *queste* tradizioni e rendersi contemporaneamente simpatici a chi distribuiva i denari dell'Erp, subendo proprio in quel frangente le disposizioni per la Tva sensibili «correzioni» di segno opposto. Cfr. E.C. Hargrove, P.K. Conkin (a cura di), *T.V.A. - Fifty Years of Grass-Roots Bureaucracy*, Chicago 1981.

⁸ G. Sapelli, *Modelli di crescita e progresso tecnico. Riflessioni dall'Italia*, in «Società e storia», 1989, n. 45, pp. 623.

tempo, proprio quella «industriale» *tout court*⁹, in quanto il «sottosviluppo» di una vasta area del territorio nazionale costituiva a parere dei dirigenti dell'Istituto una pesante ipoteca per l'ambito trapasso da un'economia ancora fortemente agricola ad una prevalentemente industriale.

La storia successiva non ha precisamente confermato *questa* preoccupazione. L'Italia è cresciuta, si è inserita in vasti mercati internazionali, ha forse sorpassato l'Inghilterra, dispone di una formidabile produzione industriale, ha compiuto il passaggio all'economia industriale e alla moderna società urbana, e ha fatto tutto ciò con una velocità vertiginosa che, senza l'apporto specifico del «sottosviluppo», non sarebbe forse stata sostenibile con questi ritmi ed in questi termini sociali (si pensi all'emigrazione interna, all'urbanizzazione spinta, ecc.). L'Italia nel suo insieme è dunque cresciuta e si è sviluppata, assumendo un ruolo non più subalterno nel concerto dei Paesi economicamente forti. Nel contempo il divario tra Nord e Sud, su scala naturalmente crescente dei dati assoluti, si è sostanzialmente mantenuto nelle solite proporzioni. Ciò significa che le aree meridionali sono cresciute anch'esse. Ma è altrettanto lecito parlare di sviluppo?

In buona parte della letteratura sull'argomento crescita e sviluppo appaiono talmente apparentati che a volte si compenetrano a vicenda e si confondono, come se l'indistinto incremento del prodotto aggregato e l'acquisizione di capacità di produrre fossero la stessa cosa. Non vi è molto spazio per l'idea che possano anche avere tempi tra loro differenti, nutrirsi da fonti diverse e subire stimoli tra loro vari: che la crescita possibilmente rapida di prodotto, reddito e consumo complessivi possa anche asfissiare, o temporaneamente frenare, lo sviluppo di alcune aree di un sistema complesso che raramente evolve in modo lineare e nel perfetto equilibrio tra tutte le sue parti.

5. *Crescita e sviluppo.*

Le zone industriali del Centro-Nord in ogni caso non possono dirsi marginali alla crescita industriale del Paese, indipendentemente da come si voglia giudicare la bontà dell'indirizzo settoriale del sistema industriale italiano. Sino alla seconda zona industriale di Marghera, quasi completamente consegnata nelle mani di una Montedison in

⁹ Cfr. P. Saraceno, *La questione meridionale* cit., p. 121.

procinto di nascere, le zone industriali costituirono un'impalcatura portante del comparto industriale che dagli anni trenta fino agli anni sessanta crebbe in media più dinamicamente d'ogni altro: quello chimico¹. E senza il contributo delle produzioni nelle zone industriali, gli indici numerici dei rispettivi redditi regionali avrebbero subito impennate meno considerevoli.

Siamo nelle regioni Nec (Nord-Est-Centro) ed il dato veramente interessante è che al formidabile sviluppo dei loro «distretti industriali» le pur floride zone industriali (tali fino al 1972-73) di Livorno, Massa-Carrara, Ferrara, Ravenna, Porto Marghera e Bolzano non hanno virtualmente dato alcun decisivo contributo diretto, e nemmeno un apporto in termini di preparazione storica. Per essere più precisi, tranne qualche secondario effetto prodotto in termini di inurbamento, qualche reddito da salario e l'attivazione di qualche flebilissimo rapporto di complementarietà tecnica tra grande industria e circondario, non hanno prodotto stimoli di sviluppo direttamente articolati e dispiegati nel territorio², a differenza di quei meccanismi variamente descritti che hanno fatto crescere le regioni Nec, durante alcuni periodi anche in controtendenza all'andamento generale³. Quando poi, con l'incalzare della crisi nella grande industria, le «zone» vengono ridimensionate, il loro calo non sembra interferire che in minima misura con l'evoluzione delle strutture portanti i «distretti industriali».

Come interpretare un tale andamento? Le zone industriali, incarnazioni dell'intervento straordinario, contribuiscono indubbiamente allo sviluppo e alla crescita del sistema industriale nazionale nel suo insieme, ma rimangono largamente avulse dallo sviluppo del territorio in cui sono dislocate. Ciò vale almeno finché al termine «sviluppo» si voglia concedere il significato della creazione di assetti a dinamica relativamente autopropulsiva, negli ovvii limiti di un'interconnessione *equa e reciproca* con il resto del sistema. L'aspetto «emancipatorio» pare un elemento assolutamente irrinunciabile di ogni discorso sullo sviluppo territoriale.

Conviene, tuttavia, precisare ulteriormente in quale senso si in-

¹ Cfr. G.B. Aldo Trespici, *Realtà e prospettive dell'industria chimica in Italia*, Roma 1967, grafico 1, p. 245.

² In Petri, *La frontiera industriale* cit., pp. 286-93, ho cercato di illustrare meglio questo mio convincimento. Sulla formazione di «capitale umano» non si hanno molte informazioni, ma, tenuto presente che quello predominante è il lavoro nell'industria chimica pesante, si può presumere un numero non troppo alto di operatori autonomi formatisi attraverso precedenti esperienze di lavoro dipendente nella grande industria locale.

³ Cfr. G. Becattini, G. Bianchi, *Sulla multiregionalità dello sviluppo economico italiano*, in «Note economiche. Rivista del Monte dei Paschi di Siena», nn. 5-6, 1982, pp. 19-37.

tenda qui distinguere la crescita dello sviluppo⁴, in polemica con teorie che sostanzialmente ascrivono l'accrescimento di un dato assetto geo-economico all'allocazione ottimizzante di risorse già «date», alla valorizzazione, cioè, della «potenzialità» dei fattori produttivi presenti. I perché di tale «presenza», se esulanti dal canone di equazioni che riconducono l'agire dei soggetti economici alle leggi governanti l'equilibrio universale dei beni e dei prezzi e che quindi determinano i flussi delle merci e dei fattori da un'area all'altra, sono banditi dal «mondo economico» che ha senso spiegare⁵.

Le radici di tali convinzioni affondano nei grandi dibattiti teorici su scienza e filosofia del Sette e Ottocento. Una delle critiche che nell'ambito di quei dibattiti venne rivolta contro una tale concezione cercò di mettere in risalto la *indivisibile unità* dell'uomo nel suo agire reale; unità in cui si fondono — secondo Wilhelm von Humboldt — le «forze meccaniche, fisiologiche e psicologiche», che seguono leggi, regole o *routines* riconducibili ad univoci rapporti di causalità, e le «forze creatrici», idee e pratiche che ubbidiscono al libero ed autonomo impulso degli individui e dei gruppi⁶. In questo caso, infatti, concetti come «creazione» o «produzione» non sono da ridursi all'accezione economica in senso stretto⁷.

⁴ Qui di seguito rimango all'interno dell'assunto che la crescita economica sia il «naturale» esito dello sviluppo perlomeno nel lungo periodo. È tuttavia doveroso ricordare che in altre epoche ed in altre aree geografiche alcune società umane, economicamente «stagnanti», si danno priorità diverse da questa. Non è detto che pertanto sia lecito ritenerle prive di sviluppo; la questione tuttavia esula dai confini del presente lavoro.

⁵ Cfr. l'ormai classico lavoro sul commercio di B. Ohlin, *Interregional and International Trade*, Cambridge-Massachusetts 1933; sintetiche note critiche su modelli più recenti vengono forniti da P. Costa, *Lo sviluppo economico italiano tra l'«uno» e il «molteplice». Modelli e interpretazioni delle trasformazioni produttive dal 1950 al 1980*, in G. Becattini (a cura di), *Modelli locali di sviluppo*, Bologna 1989, pp. 68-9; nonché da G. Fagerberg, *Why Growth Rates Differ*, in G. Dosi, C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg, L. Soete (a cura di), *Technical Change and Economic Theory*, London-New-York 1988, pp. 432-57.

⁶ Cfr. V. Muhlack, *Zum 'Verstehen' im frühen Historismus. Ein Diskussionsbeitrag*, in C. Meier, J. Rüsen (cur.), *Historische Methode, (Theorie der Geschichte, Beiträge zur Historik, Vol. V)*, München 1988, pp. 227-32.

⁷ Friedrich Engels, al rimprovero di vedere nell'economia «l'istanza in ultima analisi decisiva della storia», rispose che in ultima istanza decisivo fosse invece il percorso storico stesso, ovvero «la produzione e la riproduzione della vita reale», per proseguire che la storia umana assomiglia ad un «intreccio di numerose forze, un raggruppamento indefinito di parallelogrammi vettoriali che producono una risultante — l'esito storico — che a sua volta può essere interpretato come prodotto involontario di una forza nel suo complesso priva di coscienza. Poiché ciò che il singolo vuole è impedito da tutti gli altri, risulta un alunché che nessuno ha voluto. Di conseguenza l'evoluzione della storia passata assomiglia ad un processo naturale, ubbidendo sostanzialmente alle medesime leggi di movimento» (F. Engels, lettera a Joseph Bloch, in *Marx Engels Werke*, vol. 37, Berlin 1978, p. 464). Questa di Engels, o quella di Humboldt (per citare due esempi), sono concezioni storiciste delle «leggi» nella storia, della soggettività e dell'incertezza ben lontane dal determinismo teleologico che ha voluto polemicamente generalizzare K. Popper, in *Das Elend des Historismus*, Tübingen 1965. Anzi, si può dire che la fonda-

Anche nell'ambito della teoria economica più propriamente detta notiamo una tradizione di pensiero che punta sull'aspetto della capacità irriducibilmente soggettiva di creazione e di distinzione come elemento inseparabile delle fonti di «ricchezza delle nazioni». Ad esempio in List, il quale differenzia tra «valori» e «acquisizione di forze» a mezzo delle quali si conquista, in modo irreversibile, nuova capacità di «produrre una somma incommensurabile di valori»⁸. L'importanza di apprendimento e acquisizione di capacità innovative fu altresì presente nel protezionismo italiano⁹, e in virtù di tale presenza è stata teorizzata dagli assertori della politica «autarchica», negli anni trenta. Allora venne prontamente contestata da Jannacone, il quale scrisse che l'autarchia era un concetto per «degli illusi, i quali credono» di poter ottenere tutto «col semplice mettersi a far di tutto»¹⁰. In realtà, quegli assertori della «creazione» non ignorarono affatto l'importanza delle risorse «date», ed anzi fu da esse che dedussero la necessità di «invertire i rapporti sfavorevoli dei costi». Ma poiché per tale ribaltamento, a loro dire, «un popolo» doveva innanzitutto «spendere fatica, ingegno e buona volontà»¹¹ — quella incalcolabile «forza creatrice», insomma — ad essi non poté venir risparmiata la denuncia di «speculazione metafisica». Non che la teoria neo-classica negasse l'influenza di «fattori incalcolabili» e di «forze irrazionali» sulla vita economica reale. Ma poiché non erano captabili né perfettamente incanalabili nei sistemi della Scienza Economica Pura, conveniva relegarli alle sfere «extra-economiche», rinchiuderli nelle «scatole nere», localizzarli ai bordi della varianza statistica dove il grande numero avrebbe neutralizzato i loro effetti, per annoverarli — più tardi e più elegantemente — tra i residui stocastici dei modelli di allocazione ottimale. Di conseguenza, tali teorie hanno stentato,

mentale ragione del loro storicismo stia nella indeterminazione, *a priori*, del futuro da parte del presente e del passato.

⁸ List, *Das nationale System* cit., p. 57.

⁹ «Io rispetto le ingegnose teorie della divisione internazionale del lavoro, del costo comparativo, degli sbocchi, astrattamente vere, ma che poco corrispondono alle condizioni storiche fra le quali si è svolta l'odierna economia nazionale ed internazionale, e sono costantemente alterate nella loro manifestazione concreta dai progressi della tecnica nella produzione, i quali rimutano continuamente e possono innovare radicalmente la costituzione economica di un paese»; C.F. Ferraris, *Protezionismo e dazio sul grano. Lettere tre all'on. Napoleone Colajanni*, Roma 1901, p. 10, cit. da Lanaro, *Nazione e lavoro* cit., p. 181. Su vita e pensiero di Ferraris cfr. R. Romani, *Carlo Francesco Ferraris (1850-1924). Note preliminari*, in «Schema», 1986, n. 2, pp. 151-84.

¹⁰ Cfr. la lettera di Pasquale Jannacone ad Alberto De Stefani, in Marcoaldi, *Vent'anni di economia* cit., p. 240.

¹¹ A. De Stefani, *Autarchia ed antiautarchia*, in *Atti dell'Istituto nazionale delle assicurazioni*, Roma 1935, p. 11.

o in parte programmaticamente evitato, di sviluppare una convincente spiegazione del rapporto tra innovazione e apprendimento da una parte, e crescita macroeconomica di lungo termine dall'altra¹².

Partendo da antecedenti e suggerimenti vari, come quello schumpeteriano, negli ultimi decenni sono stati proposti alcuni progetti di riunificazione tra teoria e microfondazioni dell'evoluzione economica, i quali non intendono prescindere da quella che si può definire l'indivisibilità dei soggetti, bensì fare della loro moltitudine, della varietà ed eterogeneità dei loro intenti e delle loro azioni il punto di partenza di ogni teoria *realistica*. In quell'ambito si è giunti a rivalutare l'innovazione — intesa come insieme di comportamenti creativi e capacità apprenditive in campo tecnologico, produttivo, organizzativo ecc. — come «fonte primaria del dinamismo nello sviluppo capitalistico»¹³. Il termine «sviluppo» adoperato in questo lavoro reclama per sé una simile concezione, per designare, in sintesi, l'acquisizione di capacità creative autonome ovvero la «maturazione» del soggetto come tale.

Sarebbe tuttavia sterile voler concepire la relazione tra crescita e sviluppo come un'opposizione statica tra macroeconomia e singolo atto¹⁴. I movimenti di accumulazione e traduzione dell'uno nell'altra, e della retroazione dell'altra sull'uno, si strutturano nel percorso storico attraverso un complesso di relazioni ed interazioni. Se in questo quadro evolutivo ogni insieme di unità in qualche modo interagenti può essere analiticamente concepito come sistema, nulla vieta in linea di massima di porre il problema delle «capacità soggettive» su piani diversi di spazio e tempo sistemico, analizzando in quell'ottica non solo la sequenza degli atti di un individuo, ma anche — a patto che ne vengano chiarite le caratteristiche — di un sistema territoriale come il «distretto industriale» o, ancora, della «nazione», come fecero i protezionisti dell'Ottocento. Lo stesso dicasi della «regione» o della «economia locale»¹⁵.

¹² La parola «convincente» si riferisce all'evidente divario tra, da un lato, la supposizione di informazione perfetta, razionalità ottimizzante ed equilibrio generale sulla quale si basano molte teorie, e, dall'altro, le reali condizioni di asimmetria, incertezza e di indivisibilità dei comportamenti nella prassi quotidiana dei soggetti economici; cfr. G. Dosi, *Economia dell'innovazione ed evoluzione economica*, in M. Amendola (a cura di), *Innovazione e progresso tecnico*, Bologna 1990, in particolare pp. 13-25.

¹³ C. Freeman, *Introduction*, a Dosi, Freeman, Nelson, Silverberg, Soete, *Technical change* cit., p. 5.

¹⁴ Osserva criticamente Becattini che «la teoria economica *standard* non ammette altro comportamento che quello del sistema nel suo insieme, o quello del singolo soggetto economico»; intr. a Becattini, *Modelli locali* cit., p. 9.

¹⁵ Da una parte mi convincono i rilevamenti critici di Wallerstein e Pollard contro l'esclusiva considerazione delle economie nazionali come grandezze comparative standard (a partire

È in questo senso che si potrebbero estendere le categorie di «crescita» e «sviluppo» ai vari sottosistemi locali e regionali di un sistema nazionale. Lo «sviluppo» significherebbe acquisizione, da parte di una collettività storico-concreta di soggetti operanti in un contesto comune, di una capacità superiore alla precedente (attraverso l'aumento della qualità della forza-lavoro, una maggiore «imprenditorialità» e l'aumentata propensione all'innovazione, alla diffusione della stessa e alla specializzazione, ecc.), di interazione paritaria con i soggetti esterni al sottosistema. Se non vengono visti nel lungo periodo e decomposti su vari livelli settoriali e temporali, i dati della crescita in sé sono, in quest'ottica, privi di valore indicativo per lo sviluppo¹⁶.

Sullo sfondo di considerazioni del genere è sembrato opportuno, anche nel caso delle zone industriali, partire da un livello micro, dalla singola impresa, dalla singola terapia concorrenziale, dalla singola dinamica tecnologica e dal singolo evento politico-istituzionale, per giungere, attraverso questo rilevamento di dati «basilari», alla rappresentatività. Ebbene, se nelle zone industriali del 1942 sono accertabili 179 unità produttive effettivamente operanti, nel corso della ricer-

dall'aggregazione nazionale dei dati), perché essa introdurrebbe un elemento fortemente pregiudiziale nell'impianto interpretativo della storia economica. Dall'altra mi convincono le osservazioni di Milward sul protagonismo che l'istituzione-Stato ha variamente assunto in situazioni in cui «lo sviluppo dipendeva dalla rimozione di ostacoli al cambiamento, ad esempio negli Stati tedeschi. Fu proprio il governo centrale dello Stato a diventare lo strumento adatto a farlo. Il superamento della «arretratezza» divenne un compito nazionale. Sarebbe molto difficile comprendere lo sviluppo economico della Germania senza inquadrarlo anche nella creazione di una grande nazione-Stato nel cuore dell'Europa». Tutte e due (o tre, dal momento che Wallerstein punta sul sistema-mondo, Pollard sul sistema-regione) le concezioni appaiono, nell'ottica della teoria generale dei sistemi, non alternativi bensì complementari, ovvero prospettive *possibili* nel tentativo di delineare le «strutture» del cambiamento economico e di caratterizzarne i «soggetti». Cfr. I. Wallerstein, *Economic Theories and Historical Disparities of Development*; S. Pollard, *The Industrialization of Europe*; A. Milward, *Comments on Some Theories of Historical Change*; tutti in J. Kocka, G. Ranki (a cura di), *Economic Theory and History*, Budapest 1985, in particolare pp. 35-7, 61-3, 163-4.

¹⁶ A volte il Pil *pro capite* del Meridione viene messo a confronto con quello dell'Italia o di altre potenze industriali, e questo per il periodo di pochi decenni e senza citare Paesi come il Portogallo, o altri Paesi dell'Est europeo o del terzo mondo il cui Pil è cresciuto altrettanto, se non di più (cfr., per i tassi di crescita del Gnp *pro capite* in Europa, P. Bairoch, *Europe's Gross National Product 1800-1975*, in «The Journal of European Economic History», 1976, 5, p. 309). Naturalmente queste comparazioni sono utili, ma nell'ambito di una lettura corretta (e di più lungo termine). L'interpretazione del Pil come indicatore dello sviluppo di breve o medio periodo, invece, cela forse un «pregiudizio keynesiano», secondo il quale (detto molto grossolanamente) un reddito, indipendentemente dalla sua origine settoriale e dalla sua distribuzione sociale, stimola per forza, attraverso la domanda, la produzione di nuovo reddito. Se l'idea è opinabile quando riferita all'insieme di un'economia nazionale, essa mi sembra inapplicabile ad un'area parziale di un tale sistema senza che nulla venga detto su distribuzione geografica e sociale della produzione, della distribuzione, del consumo e delle sedi di decisione.

ca si è dovuto guardare — certo non sempre con la stessa intensità — a oltre cinquecento singole imprese, perché in genere è stata grande la disponibilità delle imprese medio-piccole locali a partecipare a questa esperienza. E grande è stata anche la loro fluttuazione, specie in aree come Venezia, dove esse preesistevano e non nacquerò con la zona industriale. C'entrarono per vedersi o trasformate o fagocitate o riespulte o sopresse: il polo, infatti, non emanava forze centrifughe, bensì una vorace forza centripeta¹⁷.

Dal microesame emerge con abbondante chiarezza la regolarità con cui certe logiche concorrenziali instaurano il loro regime all'interno e nell'immediato circondario delle zone, producendo criteri selettivi alquanto precisi di esclusione e di accettazione delle iniziative medio-piccole locali, soprattutto quello della complementarità rispetto a strategie competitive di soggetti che all'esterno operano nella prospettiva di mercati nazionali ed esteri. Quelli stessi che, per comprensibilissimi motivi di localizzazione, in genere non si prefiggono obiettivi di sviluppo territoriale. Nel loro computo di convenienza interessa la banchina di porto, l'allacciamento ferroviario, la quantità e qualità della forza-lavoro, la linea elettrica, il telefono; il resto è massa amorfa. Mentre le iniziative locali di quella massa costituiscono la superficie movimentata e lo sfondo in cui si svolge la vicenda. Poco importa, a questo proposito, se la loro selezione avviene attraverso opportunità di mercato oppure attraverso meccanismi istituzionali. La maggior parte delle aziende ammesse non esce più dal cerchio dell'adattamento alla discrezionalità altrui, e non può stupire se decade nel momento in cui il sistema di riferimento, che nel frattempo ha cominciato a condizionare lo stesso ambiente circostante, si indebolisce.

La tesi secondo cui la localizzazione esterna delle sedi decisionali su investimento, produzione ed innovazione costituisce un ostacolo alla diffusione dello sviluppo tecnologico, manageriale, produttivo, commerciale ecc., ha incontrato molte contestazioni. Senza voler difenderla in nome di una legge inappellabile e senza voler dedurre indebite generalizzazioni dalla casistica qui riassunta, andrebbe comunque sottolineato che nell'economia mondiale i casi di un *successful catching-up* di aree che hanno potuto approfittare della presenza sul proprio territorio di investimenti guidati dall'esterno, se nell'Otto-

¹⁷ Per una valutazione più dettagliata di questi aspetti nel caso veneziano, cfr. R. Petri, *Strategie monopolistiche e «Veneto industriale». Porto Marghera alla vigilia della seconda guerra mondiale*, «Venetica. Rivista di storia delle Venezia», 1984, n. 2, pp. 25-30.

cento pre-nazionalista furono numerosi (almeno nel contesto di sistemi geografici tra loro affini), nel Novecento si sono fatti rari¹⁸. Che la discrezionalità esterna sulle operazioni produttive tenda a costituire una barriera alla diffusione di «sviluppo» non risulta poi estraneo alle strategie dell'industria stessa: nell'era della crescente interdipendenza ed integrazione tra le economie regionali e nazionali, non di rado si dimentica che (anche in funzione di tale interdipendenza) solo poche tra le più grandi imprese «multinazionali» hanno lasciato il nido, il focolaio, l'appoggio alla regione di provenienza, alla patria, o come dir si voglia; che l'impresa «esogena» continua spesso a basare l'insieme delle sue strategie produttive sulla rete di interrelazioni sociali, istituzionali, economiche che più gli è connaturata, attraverso la sua concreta ed individuale *storia* (l'esempio più scontato consiste nell'avvalersi della protezione — in senso largo — della sua nazione di appartenenza quando spinge le proprie attività all'estero)¹⁹; che l'espansione geografica di un organismo industriale viene spesso rassicurata contro i rischi (crescenti con la distanza, in senso fisico e metaforico) dell'ignoto contesto sociale, culturale, economico, istituzionale mediante la cura e la salvaguardia del radicamento domestico (la città, la regione, la nazione a seconda delle dimensioni) e soprattutto con una definizione di obiettivi strategici che devono, nelle intenzioni, operare *contro* gli effetti incalcolabili della diffusione del proprio patrimonio di saperi, *know how* ecc.²⁰. Il *catching-up* dell'area destinataria non può dunque che consistere in una qualche rottura di quel cordone sanitario, vistosa ed esplosiva o impercettibile e lenta che sia. La storia pare confermare che ciò possa avverarsi nel-

¹⁸ Cfr. Fagerberg, *Why Growth Rates Differ* cit., pp. 438-51 e C. Perez, L. Soete, *Catching up in technology: entry barriers and windows of opportunity*, in Dosi, Freeman, Nelson, Silverberg, Soete, *Technical Change* cit., pp. 458-63. Esempi concreti dell'impatto tra investimenti esogeni e tecnologie importate da una parte, e ambienti «periferici» dall'altra, abbondano in D.R. Headrick, *I tentacoli del progresso. Il trasferimento tecnologico nell'età dell'imperialismo (1850-1940)*, Bologna 1991.

¹⁹ Caves suppone che nella fase «immatura» dell'impresa multinazionale essa preservi «a clear-cut national base and identity, with its internal planning and decision making carried out in the context of that nation's legal and cultural framework»; mentre Axt rileva come ciò valga anche per la maggioranza di «multi» mature, persino in un contesto di intensa integrazione come quello della Cee (in cui anzi l'intensificarsi dell'integrazione provoca reazioni protettive). Cfr. R.E. Caves, *Multinational Enterprise and Economic Analysis*, Cambridge 1982, pp. 12-3; H.J. Axt, *Multinationale Konzerne und politische Union in Westeuropa*, Köln 1978, pp. 208-30, 279-88.

²⁰ Tutto ciò è implicito nelle teorie di Weber, *Theory of Location* cit.; F. Mauro, *Industrie*, vol. I, p. 15, scrive che «la espansione spaziale dell'industria suole mostrarsi piuttosto timida in un primo momento, preferendosi per gli investimenti, oltre alla zona propria, aree non troppo lontane e dotate di affinità di caratteri». Dopo aver esteso il concetto all'innovazione tecnolo-

le forme più disparate, come d'altra parte è anche possibile che l'argine contro la diffusione tenga invece a lungo e rafforzi le gerarchie iniziali.

Sembra significativa la sostanziale analogia tra i risultati della ricerca sulle zone industriali «storiche» e quelli ottenuti da altre ricerche empiriche particolareggiate, svolte su aree più recentemente sottoposte al regime di legislazione speciale²¹. Pur mancando evidentemente al Sud alcuni dei presupposti che portano le aree dal Nec ad uno sviluppo indipendente dall'intervento straordinario stesso, qui pare che si sia creato un assetto industriale che in tempi di crisi può decadere di nuovo e in modo sproporzionato rispetto alla media nazionale: segno, questo, del perdurare di rapporti di complementarità subalterna e di dipendenza al posto dell'interdipendenza tra «uguali»²².

L'incapacità delle aziende locali di sostituirsi al disinvestimento di quelle esterne, in ritirata nei momenti di difficoltà, può tuttavia dare luogo ad interpretazioni opposte.

Il ruolo della grande impresa esterna — scrive Cersosimo — appare ancora oggi decisivo per rimuovere gli ostacoli alla crescita e alla diffusione delle piccole imprese locali [...]. In realtà, gli effetti indotti si generano esclusivamente se sono intenzionalmente ricercati e promossi dalle grandi imprese.

gica, Mauro sottolinea come il peso dell'esperienza, il tentennamento di fronte al rischio invalutabile (e la ricerca di sicurezze) corrispondano «al processo logico di accrescimento per ogni gruppo industriale». È degno di nota che lo scrivesse quando R.H. Coase aveva da poco pubblicato *The Nature of the Firm* («Economica» vol. 4, 1937, pp. 386-405). Mi pare evidente che molti degli elementi decisionali e comportamentali della localizzazione industriale, rilevati da Mauro e, già molto prima, da Weber, si prestino ad una formalizzazione nei termini della *transaction cost theory*; cfr., ad esempio, Caves, *Multinational Enterprise* cit., pp. 1-30; H. Daems, *The Economics of Hierarchical Organization*, in Kocka, Ranki, *Economic Theory* cit., in particolare p. 141.

²¹ Penso ai contributi di D. Cersosimo, *Gli imprenditori nel Mezzogiorno d'oggi* e di S. Bruni, *Caratteri dell'imprenditore meridionale oggi: una prima ricognizione analitica*, presentati al Convegno dell'Imes, tenutosi a Cosenza-Copanello nei giorni 14-16 maggio 1990.

²² Marcello Messori parla di «legami di complementarità e di dipendenza dello sviluppo meridionale. Si tratta di uno sviluppo promosso da interventi ed iniziative esterni, non sempre rispondenti ai problemi socio-economici del Mezzogiorno [...] e spesso indotti dalle esigenze dell'apparato produttivo settentrionale [...] La diminuzione del divario fra il reddito individuale medio dell'Italia centro-settentrionale e meridionale non è l'esito di più forti incrementi nella produzione del Mezzogiorno, ma dei flussi migratori e dei trasferimenti netti di risorse a favore del Sud [...] A ragione, si suol definire 'esogeno' lo sviluppo economico meridionale del ventennio 1950-69»; M. Messori, *Sistemi di imprese e sviluppo meridionale. Un confronto tra le due aree industriali*, in G. Becattini (a cura di), *Modelli locali* cit., p. 93. Notiamo una sostanziale concordanza con l'analisi delle zone industriali (non delle regioni che le ospitano), anche se la semantica qui proposta consiglierebbe di parlare di *crescita «esogena»*.

Per quanto chiari siano i segnali di dipendenza delle imprese locali da quelle esterne, «il successo della politica di incentivazione», secondo l'Autore sarebbe «legato principalmente alla capacità di attrarre nella regione competenze esterne»; queste ultime sarebbero a loro volta «connesse in misura dominante alla presenza di grandi imprese esogene»²³. L'argomentazione non pare in linea con un'esperienza storica nella quale è difficile scorgere una «intenzionale ricerca» di «effetti indotti» che andasse al di là delle affermazioni di circostanza, anche nel caso delle industrie statali; né sembra opportuno sciogliere il nesso tra i risultati di una crescita dipendente e quattro decenni di legislazione speciale in cui si è fatto principalmente leva sull'attrazione di investimenti esogeni; né è plausibile, ancorché usuale nella pratica della politica di intervento nel Sud, derivare dalla constatazione della dipendenza la necessità del suo rafforzamento. Anche se, più precisamente, appare soggettivamente plausibile, per il dipendente, chiedere un aumento della «dose», che nell'immediato gli faciliterebbe la vita.

Ma dal punto di vista del superamento dei divari — che è quello generalmente assunto come l'unico eticamente e politicamente desiderabile — l'obiettivo strategico dovrebbe consistere, in linea di massima, nella rottura della dipendenza dalle «competenze esterne» e di acquisizione di «competenze proprie». E siccome di regola, in una configurazione già consolidata di gerarchie, una tale strategia di «educazione» non è compatibile con il *massimo di crescita immediata*, essa sarà raggiungibile laddove giochino a suo favore collanti sociali e culturali che si esprimono attraverso valori ed obiettivi «altri», «terzi» ed «extra-economici», i quali rendono sopportabile e desiderabile l'acquisizione di capacità autonome indipendentemente dal loro costo iniziale²⁴. Vorrei concludere raccontando — un po' provocatoriamente — un esempio concreto.

6. Un esempio «strano» di leggi speciali: l'Alto Adige.

Sebbene si tratti di uno dei rari esempi di intervento speciale «riuscito», esso non serve da «modello». Al contrario, l'intenzione è quella

²³ D. Cersosimo, *Quale industria per il Sud? Neo-dualismo e prospettive di sviluppo*, in «Meridiana», 1990, n. 9, pp. 75-6.

²⁴ Più importante del fatto *quali* valori esistano pare, per le questioni qui trattate, la loro stessa esistenza: si osservino i paradigmi comportamentali, tra loro diversi, nelle «nuove» zone del benessere diffuso, dove i collanti del passato sono spesso stati quelli del riscatto sociale,

di dimostrare che, quando un intervento «riesce», ciò dipende non tanto (o non solo) da una particolare tecnica esecutiva quanto dall'insieme di motivazioni e comportamenti sociali, culturali, politici ed economici che hanno modo di avvalersene. Anche questo esempio rimanda, dunque, al territorio ed i suoi abitanti come a dei *soggetti*, che agiscono in un contesto storico e macrosistemico *concreto*.

Prima però di passare alle peculiarità del territorio, conviene partire dalla constatazione che in Trentino-Alto Adige l'operatività delle leggi speciali è agevolata da alcune condizioni di carattere generale. Ciò riguarda, ad esempio, quei vantaggi localizzativi vigenti ovunque in Alta Italia che rimandano a mercati e contesti europei. Se tracciassimo cerchi concentrici attorno ad un ipotetico punto gravitazionale dell'industrializzazione europea, non potrebbe sfuggire che nelle fasce più periferiche ritroveremmo con maggiore frequenza le cosiddette aree «strutturalmente deboli»¹. Aree, però, fra loro molto diverse, dal Meridione italiano e spagnolo ad alcune zone settentrionali delle isole britanniche con alle spalle storie di antica industrializzazione. Tale diversità dimostra che i punti gravitazionali non sono rimasti fermi nel tempo. Non possono tuttavia essere trascurati certi selettori di macrolivello che nel tempo e nelle aree qui considerati hanno influito sulla geografia industriale. Indubbiamente, sullo sfondo di una storia secolare di relazioni con il resto dell'Europa e più ancora dell'assetto di alleanze ed interscambi emerso nel bacino mediterraneo del dopoguerra, rispetto al Mezzogiorno le regioni settentrionali e centrali risultano per certi versi avvantaggiate senza che ciò sia da ricondurre, nell'immediato, ad una qualsivoglia caratteristica locale.

Tenuti in conto gli ingredienti non specifici del caso altoatesino (senza tuttavia pesarne l'incidenza), sarà concesso di tornare alle caratteristiche peculiari. La zona industriale di Bolzano venne istituita con la legge 28 settembre 1934, n. 1621 con il duplice obiettivo di sfruttare industrialmente le ricchezze idroelettriche della nuova provincia (nel 1919 annessa al Regno insieme con il Trentino italiano) e di ribaltare almeno nel capoluogo le proporzioni etniche tra ger-

della solidarietà, della coesione associazionistica cattolica o di sinistra, e del semplice «voglio che i figli avranno una vita migliore» (*wealth in the future*). L'opinione pubblica insiste che, invece, tra questi figli sarebbe emerso un nuovo paradigma, più vicino agli *essentials* dell'*homo oeconomicus* idealtipico, cioè ad un edonismo obiettivo a sé, ovvero alla comparazione dei vantaggi immediati (*wealth now*). Si vedano, a questo proposito, le analisi dello psichiatra Vittorino Andreoli sull'ambiente sociale di Montecchia di Crosara, dove di recente si è consumato un parricidio gravido di valenze simboliche in «L'Arena», 6 e 11 settembre 1991.

¹ Cfr. le «curve di livello di perificità» sulla pianta dell'Europa, in M. Crivellini, P. Pettegnati, *Modelli locali di sviluppo*, in Becattini, *Modelli locali* cit., p. 31-2.

manofoni ed italiani attraverso l'importazione di consistenti popolazioni operaie. Entro il 1942 la zona subì un incremento notevole, arrivando ad ospitare 28 stabilimenti con 6 500 addetti. Le fabbriche più importanti furono quelle della Lancia (camion), dell'Industria nazionale alluminio (gruppo Montecatini), della Italiana magnesio (gruppo Montesi) e delle Acciaierie di Bolzano (gruppo Falck); insieme assorbitono l'82% dell'impiego totale, rimanendo con ciò in piena sintonia con il carattere grandindustriale delle altre «zone» dell'epoca.

Nel dopoguerra entrano nella zona alcune nuove imprese medio-piccole, di estrazione locale (tirolese) e non. Loro malgrado, prima che nel 1961 uscisse allo scoperto il gruppo «Aufbau» — un'espressione di imprenditori e sindacalisti sudtirolesi cattolici e laici che vedevano nelle posizioni più intransigenti di difesa etnica un ostacolo allo sviluppo economico della provincia — la zona industriale rimase invisa al gruppo tedesco-tirolese. Nel 1948 il consigliere Svp Egger aveva dichiarato che

la zona industriale provoca ancora la sensazione di una lama nella carne della nostra gente [...]. Il regime fascista ha causato questa situazione e spetta quindi al governo che gli è succeduto risolvere il problema integralmente.

L'«Aufbau» cominciò a modificare questa posizione, aprendo la strada ad una specie di riappropriazione della «zona» da parte tirolese, di cui il passaggio della Magnesio alla cordata Incomsa-Indel-Cheminvest-Valla (che fa riferimento all'imprenditore Christoph Amonn, presidente della commissione economica della Svp) è solo uno degli ultimi episodi².

Nella zona industriale l'occupazione complessiva, scesa nel 1946 a circa 5 000 addetti, risale ai 6 000 del 1956 fino a giungere agli 8 000 dipendenti del 1970. Negli anni settanta e ottanta, però, anche qui si verifica l'inedita crisi strutturale della grande industria, accompagnata da un vistoso calo dell'impiego operaio nell'ordine di duemila unità, che colpisce non tanto le industrie più recenti quanto le grandi fabbriche della prima generazione. Durante tutti gli anni settanta ed ottanta si susseguono dolorosi processi di adattamento e di razionalizzazione, in parte sostenuti dai fondi speciali della Provincia. Intanto, nella zona industriale, supermercati e grandi magazzini tendono a conquistare terreni e capannoni sgomberati dalle industrie d'una volta: quella di Bolzano sembra ormai una zona industriale largamente «rientrata».

² Cfr. Petri, *La frontiera cit.*, pp. 155-9 e R. Grasso, *L'Alto Adige tra fascismo e ricostruzione. Italiani e tedeschi in provincia di Bolzano 1945-1952*, tesi di laurea, Università di Verona, facoltà di Magistero, a.a. 1986-'87.

Ma questa tendenza è stata quasi un'immagine speculare del concomitante sviluppo di industrie locali ed estere, dislocate nelle valli ed agevolate da leggi speciali regionali e nazionali. Uno sviluppo cronologicamente strutturato non solo dalle congiunture economiche bensì anche dalle scadenze politiche che all'inizio degli anni sessanta portano la provincia alla conquista dello Statuto di Autonomia dalla Regione trentina e quest'ultima ad un rafforzamento della propria autonomia da Roma. Sulla scia dell'«Aufbau» ed all'interno delle potenti associazioni cattoliche si accende una discussione sulla «modernizzazione moderata» delle valli che consenta di mantenere intatta la tradizionale coesione sociale, minacciata dalla forte emigrazione dei giovani, potenziali reimportatori di «cattivi modelli» di vita. Agevolate dalle leggi 29 luglio 1957, n. 635 e 22 luglio 1966, n. 614, e quelle regionali 24 agosto 1960, n. 12 e 7 marzo 1963, n. 10 nonché da una serie di misure di competenza della Provincia autonoma, tra il 1959 ed il 1972 si stabiliscono nelle valli ben 84 nuove industrie creando circa 5 000 posti di lavoro. Sebbene la metà di esse provenga dall'estero (Austria, Germania ed Inghilterra), prevale anche tra di esse la tipologia dell'azienda medio-piccola³.

Si vorrebbero poter rilevare tre momenti decisivi di questa vicenda senza dar luogo a malintesi: qui non interessano le valutazioni politiche né i giudizi etici o morali e men che meno la costruzione di un «modello»; qui interessano le caratteristiche — quelle che riusciamo a distinguere — di un processo storicamente avvenuto. I momenti da mettere in risalto sono i seguenti:

1) Il dispiegamento di un assetto industriale decentralizzato avviene inizialmente in esplicita contrapposizione al polo grandindustriale di Bolzano. Sin dall'epoca fascista questo polo si presenta come espressione del capitalismo industriale italiano più avanzato, come baluardo di «modernità» e «progresso» in una società rurale «arretrata». Così il polo è stato definito dal fascismo, così viene reinterpretato dall'arco dei partiti laici e di sinistra italiani dell'Alto Adige fino ai primi anni sessanta, e così è percepito, e per questo combattuto, da parte delle forze cattoliche e nazionaliste tirolesi.

2) Le motivazioni che spingono verso un'industria decentrata abbinano alcuni interessi economici all'obiettivo squisitamente politico del compattamento del gruppo etnico tedesco. I canali organizzativi ed informali su cui essa può contare sono saldamente ancorati

³ Cfr. M. Kersting, *Industrie und Industriepolitik in Südtirol*, Bolzano 1973, pp. 24-70.

nel sistema di coesione sociale raggruppato attorno alla Chiesa ed all'associazionismo cattolico-tirolese di tipo neocorporativo, un insieme che esprime un forte senso di identità locale.

3) Queste tendenze si coagulano in un'amministrazione locale dotata di ampi poteri derivanti dallo Statuto di Autonomia. Essa è ideologicamente abbastanza orientata e compatta per gestire anche le questioni economiche, e con esse l'applicazione locale delle leggi speciali, da una ferrea posizione di «primato politico».

Nell'esperienza altoatesina si accavallano vicendevolmente motivi di localizzazione di macrolivello, meccanismi tipicamente «becattiniani»⁴ ed irripetibili peculiarità locali. Queste ultime contribuiscono a volte con risultati di altrettanto irripetibile originalità, a volte però con la sola esaltazione, attraverso il conflitto etnico, di contrasti e strutture presenti anche in altre simili aree.

Resta da aggiungere, non solo a titolo di curiosità, che attraverso questi interventi (con incisività addirittura maggiore nei settori agricoltura e turismo) la società altoatesina è cambiata più profondamente di quanto non si temeva e proprio nel modo che si voleva appunto evitare.

Se oggi l'uomo altoatesino è diventato più simile all'*homo oeconomicus* di quanto fosse prima⁵ lo deve principalmente agli stimoli iniziali di un modello di vita segnato dal rifiuto del consumismo, della mercificazione, dell'edonismo, dell'alienazione. Nell'imprevedibilità di risvolti del genere risiedono i limiti di ogni lungimirante programmazione. Dal punto di vista di un rapporto «razionale» tra azione e risultato ciò apparirà paradossale. Ebbene, non si vede perché si debba assumere un tale punto di vista quando si vuole «comprendere» o anche «spiegare» la storia. Sta di fatto che in questo caso concreto sono stati proprio i meccanismi istituzionali e culturali legati a quel richiamo antimoderno a favorire non solo uno *sviluppo* autopulsivo (sempre nei limiti di una generale interdipendenza) dell'industria regionale ed una *crescita* economica di più lungo periodo, ma anche l'omologazione (relativa) ai modelli di vita prima osteggiati. E chissà, forse ciò è stato realizzato con più *efficacia* di quanto sarebbe stato possibile se le valli dolomitiche fossero da sempre abitate da edonisti ed egoisti, sobri ma «fiacchi», vestiti con costosi

⁴ Cfr. G. Becattini, *Piccole e medie imprese e distretti industriali nel recente sviluppo italiano*, in «Note economiche. Rivista del Monte dei Paschi di Siena», 1989, n. 3, pp. 397-411.

⁵ Cfr., su queste contraddizioni della società sudtirolese avvertite in particolare negli anni sessanta e settanta, ma anche per gli altri dati qui esposti, R. Petri, *Storia di Bolzano*, Padova 1989, in particolare pp. 175-236.

capi firmati al posto delle rozze brache di pelle, arraffatori privi dei «sacri» valori della nazione e degli ideali premoderni della fede e della comunità⁶.

7. Conclusioni.

A conclusione di questa sequenza di casi, vicende e riflessioni vorrei sostenere che a produrre sviluppo in un territorio «rimasto indietro» non basta evidentemente né il semplice *laissez faire* né la sola ed inqualificata diffusione di reddito con l'idea che alla lunga da essa debba «per forza» scaturire «sviluppo». L'intervento, oltre ad essere plurisettoriale e differenziato all'interno del territorio di riferimento, pare debba imporre precisi vincoli alle discrezionalità che agiscono dall'esterno, esercitando un forte primato «culturale» e poggiando su forme (auspicabilmente trasparenti e democratiche) di partecipazione «dal basso». Questa appare una necessità inderogabile, visto che gli interventi passati, calati dall'alto con scarso o senza radicamento nell'*humus* economico e civile della società locale, hanno sì accelerato la crescita del sistema globale e — a volte — quella degli indici economici delle regioni interessate, ma hanno ugualmente riprodotto le logiche di comando e di dipendenza unilaterale tra sistema e sotto-sistemi. Non importa, in prima istanza, la questione della dimensione tecnica delle industrie, se grandi o piccole, o dei mercati, se locali o internazionali. Importano i *soggetti* ed i loro effettivi margini di manovra. Acquisiscono o no, questi ultimi, autonome capacità di innovazione, di reazione, di specializzazione, di progettazione, di orientamento? Su queste domande si gioca lo sviluppo di un territorio, che è tale solo quando le transitorie crisi dei sistemi di riferimento non si traducono più in disastri per quelli «periferici». Importa, inoltre, *come* i soggetti promuovano le loro iniziative e quali siano i loro motivi specifici. Penso infatti che il motivo per promuovere industrie non sia riducibile all'astratta categoria dell'ottimizzazione di utili, sempre uguale a se stessa ovunque ed in ogni momento. L'intervento dovrebbe pertanto insinuarsi, con generoso rispetto per tempi e ritmi dello sviluppo differenti da luogo a luogo, nell'insieme degli stimoli

⁶ Conviene forse ribadire, a scanso di equivoci, che dare un giudizio su tali valori non appartiene alle finalità del presente saggio. Qui interessa soltanto l'importanza che l'orientamento «extra-economico» degli agenti economici può assumere, in determinate circostanze, per lo sviluppo economico. Sarebbe però fatale voler stabilire la «bontà» di un valore esclusivamente in relazione a questa sua (del testo imprevedibile) capacità.

culturali «extra-economici», se non, a volte, «antieconomici», dal punto di vista dell'ottimizzazione di breve termine.

All'interno di un sistema economico nazionale, tutto ciò non può però essere soltanto una questione delle contingenze e delle mentalità locali che «non riescono a tenere il passo», ma dei valori che una società nel suo insieme è capace di esprimere. Senza un'articolazione e una diffusione sociale di valori e motivazioni non esauribili nella crescita e nel «benessere» come fini a se stessi, il migliore strumento di governo verrebbe distorto e sviato verso fini deteriori.

Cosa mai tutto ciò possa significare per il futuro non è né facile da dirsi né vuol essere un approdo realistico di questa mia riflessione. Visto l'insieme di ingredienti che, se non sono generalizzabili, sono comunque osservabili in altri casi e tempi, non mi pare che si possa essere al momento attuale esageratamente ottimisti per il Mezzogiorno. D'altra parte, la gamma di presupposti che andrebbero man mano accumulati per rendere possibile l'avvio di una dinamica evolutiva autonoma (sempre nel senso anzidetto) è talmente larga da offrire un'infinità di punti d'attacco per l'azione «riformista» sia essa ispirata al grande progetto politico, o contenuta nella quotidianità del singolo. Ciò non significa trascurare gli aspetti tecnici della politica di sviluppo, anzi. La storia dell'intervento straordinario a livello del rapporto tra industria e territorio, così com'è stato concepito e realizzato in precedenza ed in concomitanza a quello destinato al Mezzogiorno, sembra abbastanza istruttiva nell'evidenziarne alcuni ostacoli tecnicamente intrinseci. Tuttavia, pur senza supporre linearità tra intenti ed effetti, anche le tecniche legislative ed esecutive che erigono questi ostacoli rimandano in ultima analisi — che è quella della realtà industriale creata — all'insieme di valori, rapporti ed interessi che nella società sono riusciti ad articolarsi ed a prevalere.