

Cattedra

RELATORE

CANDIDATO

Anno Accademico

Sommario

Introduzione	1
Capitolo 1: La genesi e l'evoluzione storica della questione meridionale in Italia	
1.1 Le origini storiche del divario Nord-Sud: dalla questione agraria all'industrializzazione mancata	3
1.2 L'intervento straordinario nel mezzogiorno: dalla Cassa per il Mezzogiorno alle politiche di coesione europea	7
1.3 Le dinamiche economiche e sociali del sottosviluppo meridionale: disoccupazione, emigrazione e marginalizzazione	11
1.4 Il ruolo delle élite locali e delle istituzioni nel perpetuarsi del divario	16
Capitolo 2: L'analisi di Augusto Graziani sull'arretratezza del Meridione	
2.1 Augusto Graziani e l'economia dualistica: teoria e critica del modello di sviluppo italiano	21
2.2 Il ruolo del Meridione nel sistema economico nazionale secondo Graziani	25
2.3 Politica economica e intervento pubblico: le proposte di Graziani per la crescita del Sud	32
2.4 Le dinamiche economiche del Mezzogiorno nel panorama globale e nell'Unione Europea	35
Capitolo 3: La legge sull'autonomia differenziata ed i riflessi sull'aumento del divario Nord-Sud	
3.1 Il contesto politico ed economico della legge sull'autonomia differenziata: origine e finalità	40
3.2 Le implicazioni economiche e sociali per il Mezzogiorno: rischio di un incremento delle disuguaglianze territoriali	44
3.3 Prospettive future: possibili scenari di sviluppo e strategie di coesione territoriale	49
Conclusione	54
Bibliografia	56
Sitografia	58

Introduzione

“L’Italia si divide sempre di più, e non solo nei redditi: scuola, sanità, trasporti, opportunità. È il federalismo all’italiana che rischia di diventare un’autonomia delle disuguaglianze”¹ scriveva L’Espresso nel luglio 2024. La denuncia si riferiva al disegno di legge Calderoli sull’autonomia differenziata, una riforma che ha sollevato un acceso dibattito sul futuro della coesione territoriale nel nostro Paese.

Nel seguente elaborato si analizzano temi come il sottosviluppo del Mezzogiorno, rispetto alle Regioni dell’Italia settentrionale, in chiave storico-economica e alla luce del pensiero di Augusto Graziani. Segue una valutazione del nuovo meccanismo di regionalismo introdotto recentemente.

Nel primo capitolo dell’elaborato, si ripercorrono i punti salienti della questione meridionale, con un *focus* sulle varie politiche di intervento pubblico, che hanno maggiormente contraddistinto la storia del Meridione. Si effettua, poi, un’analisi delle dinamiche economiche e sociali, delle cause strutturali dell’arretratezza e di come il ruolo delle élite locali ha impattato il Sud.

Nel secondo capitolo, invece, si effettua un *insight* del pensiero critico di Augusto Graziani, uno degli storici-economici più rilevanti in Italia, che da sempre si è esposto per lo sviluppo Mezzogiorno, e tuttora, a dieci anni dalla sua scomparsa, il suo pensiero è ancora al centro di innumerevoli dibattiti. Innanzitutto, si analizza il modello dell’economia dualistica di Graziani, nel quale saranno individuate le profonde asimmetrie del sistema produttivo italiano. Nell’ottica dell’economista, saranno valutate anche le cause del mancato sviluppo dell’industria del Sud e la pericolosa propensione all’assistenzialismo, proponendo delle possibilità future di sviluppo.

Nel terzo capitolo dell’elaborato, si attualizzano i temi precedentemente esposti, attraverso un’analisi della nuova legge sull’autonomia differenziata. Si ripercorrono le principali tappe

¹ G. TURANO, L’autonomia differenziata spacca l’Italia e manda il Sud alla deriva, in L’Espresso, 8 Luglio 2024,
<https://lespresso.it/c/politica/2024/7/8/lautonomia-differenziata-spacca-litalia-e-manda-il-sud-all дерива/51453>

storiche che hanno portato all'approvazione del decreto e si valutano le finalità preposte dalla norma. Il *focus* si sposta, poi, su i rischi potenziali che questa potrebbe avere sul sistema sanitario, scolastico ed infrastrutturale meridionale. Infine, saranno elaborati probabili scenari di sviluppo e strategie di coesione territoriale.

Lo studio condotto si è avvalso del contributo di fonti statistiche ufficiali, dell'analisi di documenti normativi e del patrimonio teorico offerto da Graziani. L'obiettivo è fornire una lettura critica e consapevole di un dibattito che riguarda non solo l'organizzazione dello Stato, ma anche la tenuta democratica e sociale del Paese nel suo complesso. Una riflessione, dunque, che affonda le sue radici nella storia e si proietta verso il futuro.

Capitolo I

La genesi e l'evoluzione storica della questione meridionale in Italia

1.1 Le origini storiche del divario Nord-Sud: dalla questione agraria all'industrializzazione mancata

Il territorio italiano è, ancora tutt'oggi, altamente frazionato, in particolar modo, dal punto di vista economico-sociale. Il divario in questione è quello geograficamente identificabile tra Nord e Sud Italia, infatti nessuna regione del Sud sopravanza una del Nord, né in termini di PIL pro-capite, né in termini di indicatori sociali. Il Mezzogiorno è una zona la cui popolazione ammonta circa al doppio di Grecia e Portogallo, ma nonostante ciò, è l'area maggiormente in ritardo di sviluppo in tutta l'Europa occidentale. L'alto grado di arretratezza ha portato numerosi storici, economisti e studiosi della materia a riflettere e analizzare il caso, apendo un acceso e vasto dibattito. Molti sostengono, ad esempio, che il divario ponga le proprie radici nelle differenze culturali che risalgono all'epoca medievale. Altri, preferiscono mettere sotto inchiesta le politiche dello Stato unitario, o altri ancora la situazione di svantaggio geografico del Meridione, basti pensare alle risorse che il territorio offre, alla lontananza con i maggiori centri europei della rivoluzione industriale o alle dimensioni del mercato.²

Per comprendere appieno la vera natura del problema, bisogna però identificare le vere origini del sottosviluppo del Mezzogiorno, fenomeno anche conosciuto dagli storici come questione meridionale.

All'indomani dell'Unità italiana, il territorio era composto da aree altamente eterogenee tra loro, in cui le varie regioni si formavano dall'aggregazione di più province, che costituivano, al di sotto dello Stato, la principale unità amministrativa. Le regioni hanno dimensioni visibilmente diverse, ad esempio, Trentino-Alto Adige, Umbria e più tardi Basilicata e Molise erano caratterizzate da un numero di abitanti pari a quello di una città di media grandezza. Mentre, la Lombardia raggiungeva, in termini numerici, la popolazione di uno Stato europeo

² E. FELICE, A. NUVOLOLARI, M. VASTA, Alla ricerca delle origini del declino economico italiano, in Il Mulino - Rivisteweb, 2019, p. 212

medio-piccolo, rendendo, così, difficile un'analisi comparativa tra regioni. In tutto ciò, il Meridione, composto dalle isole e dal Sud, comprende quello che fu il Regno delle Due Sicilie con l'aggiunta della Sardegna, e registrava inizialmente il 39% della popolazione italiana, ovvero il livello più elevato, destinato, però, a calare con gli anni.³

Prima dell'Unità, la società meridionale verteva già in condizioni profondamente diverse da quelle in cui vivevano gli abitanti del Nord. La pianura padana, ad esempio, molto simile alle regioni del Mezzogiorno per la diffusa miseria contadina, si differenziava in quanto caratterizzata da circa due secoli di colture intensive, elevate produzioni e avanzate tecnologie adottate. Tutto ciò si deve, soprattutto, alla riuscita adozione di un sistema agricolo totalmente capitalistico, accompagnato da una diffusa istruzione di base. Nel mentre, il Sud era ancora coinvolto nella transizione dal feudalesimo al capitalismo. Il feudalesimo era stato, teoricamente, già abolito nell'Ottocento, attraverso l'eliminazione dei poteri giurisdizionali dell'aristocrazia e la liberalizzazione della compravendita delle terre. Proprio quest'ultima, favorì il passaggio di numerosi fondi, da figure nobiliari ed ecclesiastiche, ad una nuova classe di borghesia terriera. La quale invece di perseguire una modernizzazione del sistema agricolo ha continuato con un approccio precapitalistico, patriarcale e tradizionalista, diffidente da innovazioni tecniche e fortemente appoggiato e sostenuto dalla monarchia borbonica. Tutto ciò, rendeva difficile la vita delle masse contadine, che in certe regioni rappresentava oltre il 90% della popolazione, non riuscendo a superare la morsa dei gravosi contratti agrari. Inoltre, i cantieri metalmeccanici nel napoletano e le aziende tessili nel casertano e nel salernitano, risultavano dei casi isolati di modernità ed efficienza, relazionati agli esorbitanti tassi di analfabetismo e mancanza di infrastrutture, come viadotti e ferrovie, in parte presenti solo per collegare residenze e località di caccia della nobiltà.⁴

L'Unità d'Italia non condusse alla risoluzione di queste problematiche, bensì le mise in piena luce. Come anche sostenuto da Emilio Sereni, noto storico e politico italiano, l'estensione del sistema capitalistico piemontese a tutta la penisola ha trasformato ciò che precedentemente era il divario Nord-Sud in un vero e proprio contrasto. I residui dell'economia feudale, presenti in particolar modo nel Meridione, hanno ritardato lo sviluppo dell'economia nazionale rispetto a quella delle grandi potenze europee. Difatti, i vari sistemi tradizionalisti

³ E. FELICE, *Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia*, 2007, p.16

⁴ F. BARBAGALLO, *Mezzogiorno e questione meridionale (1860-1980)*, 1982, pp. 6-9

ostacolarono la separazione dell'agricoltura dall'industria, lo sviluppo mercantile e capitalistico dell'agricoltura, e la formazione di un mercato interno per la grande industria.⁵

Lo scopo del nuovo regno non era, dunque, solo di unire l'Italia da un punto di vista territoriale, ma anche economico e amministrativo, purtroppo con conseguenze negative sull'intero Mezzogiorno. Le nuove politiche doganali, ad esempio, sostanziate nella nuova tariffa liberista, determinarono il crollo dei dazi protettivi prima vigenti per un ammontare di circa l'80%. Anche le nuove politiche tributarie impattarono bruscamente sulle popolazioni meridionali, aumentando la pressione fiscale sulle campagne, a causa dell'unificazione del debito pubblico, delle spese di guerra piemontesi e per la costruzione di una rete ferroviaria e di comunicazione stradale su tutto il territorio nazionale. Tuttavia, l'agricoltura del Mezzogiorno giovò parzialmente dell'adozione del libero scambio, promuovendo l'espansione di mercato di colture pregiate come agrumi, olio e vite. Ma, nonostante ciò, il settore rimase vincolato ai rapporti agrari e sociali arretrati, che ne limitarono il pieno sviluppo commerciale. Inoltre, la mancanza di mezzi finanziari da destinare alla transizione agricola del Sud si aggravò a seguito delle ingenti spese sostenute dalla borghesia terriera per l'acquisto dei latifondi.⁶

A distanza di anni, lo storico Rosario Romeo, ribadì che un'eventuale rivoluzione agraria in quel periodo, sarebbe andata in conflitto con lo sviluppo industriale, e quindi con la costituzione e l'evoluzione delle aziende capitalistiche, che erano in procinto di emergere nelle zone più sviluppate del Paese. In particolare, avrebbe rallentato l'accumulazione di capitali per il grande balzo industriale, a discapito del settore agricolo che nel lungo periodo sarebbe più incline alla stagnazione, oltre al fatto che l'esodo dei contadini non avrebbe portato alla costituzione di quel proletariato urbano, essenziale per lo sviluppo industriale.⁷

Nel 1950 venne finalmente introdotta la riforma agraria, quando ormai l'Italia era pienamente avviata sulla strada dell'industrializzazione, e il settore agricolo non era più decisivo, né per le sorti italiane, né per quelle del Mezzogiorno. I mezzi finanziari necessari per l'introduzione di questa nuova politica furono conferiti perlopiù dalla Cassa per il Mezzogiorno (sulla quale si approfondirà meglio nel paragrafo successivo), ovvero direttamente dallo Stato e parzialmente dall'apparato produttivo del Centro-Nord. I risultati furono di grande impatto,

⁵ E. SERENI, Il capitalismo nelle campagne (1860-1900), 1968, pp. 152-158

⁶ F. BARBAGALLO, Mezzogiorno e questione meridionale (1860-1980), 1982, pp. 9-12

⁷ R. ROMEO, Risorgimento e capitalismo, 1959

portando ad un aumento della produttività del Meridione del 3.5% in venticinque anni, un punto superiore alla media nazionale. L'attività di riforma includeva l'esproprio di tutti i latifondi superiori ai 2.500 ettari e dei due terzi di quelle con oltre 1.000 ettari, oltre al miglioramento generale delle tecniche agricole. Le problematiche in evidenza erano, comunque, molteplici, tra cui: la polverizzazione e frazionamento delle proprietà nell'interno montano, la persistente erosione del pascolo e del bosco, e una scarsa dotazione tecnica e infrastrutturale.⁸

Per quanto concerne, invece, le politiche di industrializzazione che manifestano il loro avvio in concomitanza della stipula dei Trattati di Roma, una classe dirigente responsabile e accorta portò avanti queste politiche, facendo approvare un protocollo aggiuntivo, ispirato alle riflessioni di Pasquale Saraceno e Ugo La Malfa, che permettesse la convivenza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e dell'impegno delle istituzioni comunitarie al superamento del divario, nella prospettiva di allargamento dell'economia offerta dall'istituzione del Mercato Comune Europeo. Nonostante ciò, il processo venne bruscamente interrotto come conseguenza degli *shock* negativi salariali, energetici e di finanza pubblica degli anni '70. Nei successivi primi anni '80 le operazioni di intervento non furono rafforzate e adeguate alle nuove sfide competitive che il Mezzogiorno si trovava ad affrontare, fino ad arrivare, così, alla soppressione della Cassa nel 1984. Inoltre, anche l'assetto istituzionale cambiò radicalmente nel 1970, con l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, grazie al quale gli enti diventarono sempre più autonomi nella *governance* degli interventi. Tutto ciò, innescò una serie di fallimenti, errori e travisamenti che macchiarono l'immagine dell'intero Mezzogiorno, contribuendo alla chiusura dell'intervento straordinario nel 1992, sotto la minaccia referendaria⁹. I neomeridionalisti suggerirono che solo con uno spettro più ampio e consistente di riforme si sarebbe potuto tramutare il periodo di interventi in un successo.¹⁰

⁸ E. FELICE, Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia, 2007, p. 43

⁹ la *minaccia referendaria* è stata una proposta avanzata dal Partito Radicale intorno agli anni '80 del Novecento, che promosse una proposta di referendum abrogativo per la chiusura della Cassa per il Mezzogiorno, l'ente era diventato inefficiente, assistenzialista e non più trasparente, perdendo il sostegno della classe politica italiana

¹⁰ R. PADOVANI, G. PROVENZANO, La Cassa per il Mezzogiorno, in Il Mezzogiorno nella storia economica d'Italia. Una questione aperta, SVIMEZ, 2017, pp. 37-39

1.2 L'intervento straordinario nel Mezzogiorno: dalla Cassa per il Mezzogiorno alle politiche di coesione europea

Il divario tra Nord e Sud, come già visto in precedenza, è aumentato progressivamente nella prima fase di industrializzazione del Paese fino alla prima metà del XX secolo. A partire da questo periodo, sino ad arrivare a metà degli anni '70, la situazione è cambiata radicalmente, con un forte decremento del divario. Il cambiamento di tale trend (rappresentato nella fig. 1) si deve alla promozione di politiche pubbliche responsabili e, in particolar modo, all'introduzione di un intervento straordinario per il Mezzogiorno. Quest'ultimo aveva la finalità di incentivare la convenienza all'investimento industriale nelle Regioni meridionali, senza sostituirsi, però, al ruolo delle imprese ma, al contrario, favorendo la costituzione di un apparato produttivo autonomo e istituendo un moderno assetto di mercato.¹¹

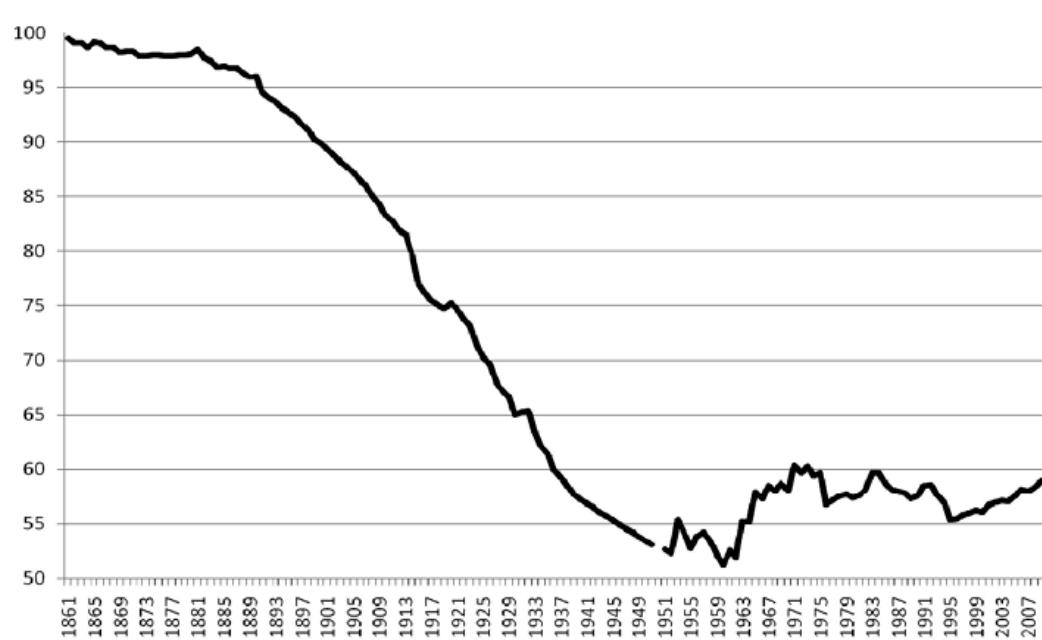


fig. 1: Il divario nei 150 anni di storia d'Italia. Andamento del PIL pro capite del Mezzogiorno in percentuale del Centro-Nord¹²

¹¹ A. LEPORE, L'apparente paradosso delle strategie di sviluppo del Mezzogiorno, in Il Mezzogiorno nella storia economica d'Italia. Una questione aperta, SVIMEZ, 2017, pp. 71-72

¹² L. BIANCHI, D. MIOTTI, R. PADOVANI, G. PELLEGRINI, G. PROVENZANO, 150 anni di crescita, 150 anni di divari: sviluppo, trasformazioni, politiche, in SVIMEZ, Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia, Roma, Quaderni SVIMEZ - Numero speciale, 2012, p. 52

Questo intervento straordinario per il Mezzogiorno, a cui si deve l'unico periodo di convergenza tra le due aree del Paese, passò alla storia come Cassa per il Mezzogiorno (o Casmez).

Storicamente, possiamo collocare l'introduzione della Cassa per il Mezzogiorno al termine della seconda guerra mondiale, quando la classe dirigente dell'allora giovane repubblica tornò a porsi il problema della questione meridionale. Tra i suoi personaggi più influenti, si possono annoverare lo scienziato napoletano, Francesco Giordani e Donato Menichella, ex governatore della Banca d'Italia, i quali contribuirono alla creazione di un prototipo di "Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse per il Meridione". La Cassa per il Mezzogiorno, quindi, fu istituita dal Parlamento italiano con la legge 10 agosto 1950 n. 646. La Casmez incarna dei connotati unici nel suo genere, tra i quali anche quello di autonomia rispetto al potere politico statale. Questa peculiarità si ispirò alla *Tennessee Valley Authority* del 1933 per la bonifica, l'irrigazione e lo sfruttamento idroelettrico intorno al sistema del fiume Tennessee. Inizialmente, il progetto disponeva di 1.000 miliardi di lire, in cui anche la *World Bank*¹³ contribuì in modo decisivo affinché l'ente non fosse soggetto a pressioni politiche interne, bensì avrebbe dovuto operare esclusivamente sotto la supervisione della *World Bank*. Ciò determinò la costituzione di una sorta di "vincolo esterno" in grado di permettere l'indipendenza decisionale della Casmez. La nascita di questo proficuo rapporto con la *World Bank* contribuirà alla crescita del Sud fino a metà degli anni '60 e in modo indotto, fino al 1995, attraverso il cosiddetto "keynesismo dell'offerta", dunque agendo per il miglioramento di vari settori (tra i quali istruzione, infrastrutture ed innovazione), con il fine di aumentare la capacità produttiva nel lungo periodo. Per lo storico Giuseppe Di Taranto, infatti, la Cassa per il Mezzogiorno incarna proprio il primo "laboratorio applicativo delle politiche keynesiane" in Italia.¹⁴ Altri connotati che favorirono l'intervento furono la rapidità di realizzazione e il carattere straordinario, che permise la sua differenziazione rispetto ad interventi di amministrazione ordinaria.¹⁵

La flessibilità di questo ente favorì la realizzazione di complesse opere, in particolar modo, tra gli anni '50 e '60. Nonostante ciò, l'autonomia dal potere politico, sin da subito non ebbe

¹³ la *World Bank*, prima conosciuta come Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, è un'istituzione finanziaria internazionale che fornisce prestiti e assistenza tecnica ai Paesi in via di sviluppo per promuovere la loro crescita economica sostenibile

¹⁴ G. DI TARANTO, Intervento, in Il Mezzogiorno nella storia economica d'Italia. Una questione aperta, SVIMEZ, 2017, pp. 92-93

¹⁵ E. FELICE, Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia, 2007, pp. 73-74

vita facile, tanto da essere stata compromessa tramite la legge n. 717/1965, la quale sancì l’obbligo di far sottoporre questo tipo di programmi all’approvazione del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, avente la facoltà di scioglierla qualora si fossero ripetutamente inosservate le sue direttive. Il principio di complementarità, rispetto alla normale amministrazione dello Stato, è quello che vacillò maggiormente, tanto da far esplodere l’accusa di un mancato coordinamento tra i vari interventi straordinari e ordinari. La situazione si aggravò a sua volta, con l’introduzione di alcune disposizioni normative, che aggiunsero ulteriori competenze nei campi più disparati, spesso con fini assistenziali, che indirettamente incoraggiarono una mentalità attendista e parassitaria, assieme all’interdipendenza di organizzazioni criminali. Tra gli anni ’70 e ‘80, gli interventi per il Mezzogiorno diventarono sempre più uno strumento di integrazione dei redditi delle famiglie, di mantenimento dei rapporti clientelari e di affari tra classe politica e organizzazioni criminali, fortificate dal controllo degli appalti per le opere pubbliche. Inoltre, la Casmez, nonostante la sua denominazione originaria, aveva una propria competenza territoriale, la quale non coinvolgeva solo il Sud e le Isole, ma anche alcune aree del Lazio, Marche e Toscana, che resteranno oggetto dell’ente per tutta la sua esistenza. Il raggio d’azione dell’intervento coinvolse circa il 40% della popolazione italiana (nel 1951), facendone così l’unico caso in tutta l’Europa occidentale.¹⁶

Mentre l’intervento straordinario andava verso la sua conclusione, lo scenario legislativo cambiò per effetto della cosiddetta integrazione europea, che fu un processo di rafforzamento delle istituzioni europee, verificatosi tra gli anni ‘80 e ‘90, dove alcune politiche economiche vennero sottratte alla competenza dello Stato. La svolta coincide con l’Atto unico del 1986, il quale introdusse il principio della coesione economica e sociale europea. Di conseguenza, ci fu la riforma dei fondi strutturali del 1988, la quale stabiliva due categorie di interventi per l’Italia: lo “sviluppo e l’adeguamento strutturale delle regioni in ritardo” e la “riconversione di regioni o parti di regioni colpite da declino economico”. Il primo obiettivo comunitario è quello maggiormente rilevante, poiché incanalò circa due terzi dei fondi strutturali ed era destinato a tutte le regioni che avevano un PIL pro capite inferiore al 75% della media europea, condizione nella quale rientrò l’intero Mezzogiorno. Inoltre, il regolamento della CEE¹⁷ istituì i Quadri Comunitari di Sostegno (QCS), ovvero dei piani operativi pluriennali sottoscritti dalla Commissione europea, dallo Stato membro e dalle specifiche

¹⁶ E. FELICE, Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia, 2007, pp. 74-78
¹⁷ Comunità Economica Europea

amministrazioni locali. Sin da subito, però, l'Italia è stato il Paese meno capace ad assorbire e gestire le risorse europee. Questo avvenne poiché le amministrazioni locali non erano in grado di adempiere ai *modus operandi* e le tempistiche richieste, oltre al fatto che la capacità di spesa degli enti regionali non è stata all'altezza, dato che un terzo delle somme stanziate è rimasto inutilizzato. In questo quadro, sono emerse maggiormente richieste per spese di breve periodo da parte di privati con un'allocazione di questi finanziamenti, spesso a sfondo clientelare, da parte della pubblica amministrazione locale. Nel 2000, all'avvio della terza *tranches* di finanziamenti della Commissione europea, per evitare le problematiche sopra elencate, quest'ultima ha emesso un regolamento il quale prevede dei criteri più stringenti in base ai risultati conseguiti e un eventuale reintegro delle somme inutilizzate o gestite in maniera inadeguata.¹⁸

L'intervento straordinario per il Meridione terminò con la legge n. 488 del 1992, anche in ottica della stesura del Trattato di Maastricht, il quale irrigidiva le normative a tutela della concorrenza e vietava la concessione di aiuti a territori o a settori all'interno della Comunità europea.¹⁹

Nella tabella 1 vengono individuate le entità e la distribuzione per categoria delle spese erogate dal 1951 al 1989, rivalutate in euro così da considerare l'inflazione. La massa di denaro impiegata è il risultato di due diverse tipologie di interventi. Da una parte abbiamo gli interventi diretti, destinati alla realizzazione di infrastrutture (tra le quali quelle agricole, trasporti, idriche, innovative, sanitarie e scolastiche), dall'altra abbiamo gli interventi indiretti, ovvero che tendono a incentivare gli investimenti delle imprese, erogati a fondo perduto o a tassi agevolati. Nella voce "Altri Interventi" sono, invece, comprese le spese di funzionamento. Uno degli aspetti più significativi emersi dall'analisi è la mancanza di una corrispondenza tra il periodo di maggiore impegno finanziario e la fase di maggiore efficacia dell'intervento straordinario (gli anni '50 e '60). Infatti, il periodo in cui avviene la spesa maggiore è quello che va dal 1971 al 1980, a causa della forte degenerazione assistenziale che consequenzialmente si dimostra tale anche per un ingente incremento degli investimenti diretti.²⁰ Fino a giungere, nel successivo decennio, al declino dell'intervento con una

¹⁸ E. FELICE, Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia, 2007, pp. 93-100

¹⁹ G. DI TARANTO, Intervento, in Il Mezzogiorno nella storia economica d'Italia. Una questione aperta, SVIMEZ, 2017, pp. 93

²⁰ E. FELICE, Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia, 2007, p. 78

riduzione della spesa in rapporto al PNL, favorendo così una dipendenza economica piuttosto che uno sviluppo sostenibile.

	Spesa Totale	Media Annuia	Quota sul PNL²¹ (%)	Interventi Diretti (%)	Incentivi agli Investimenti (%)	Altri Interventi (%)
1951-57	10.532	1.505	0.70	84.8	4.8	10.4
1958-65	18.781	2.348	0.74	55.8	16.6	27.5
1966-70	16.034	3.207	0.70	42.8	33.8	23.4
1971-75	26.959	5.392	0.90	52.7	34.1	13.2
1976-80	32.035	6.407	0.90	66.3	26.2	7.6
1981-86	32.022	5.337	0.65	72.8	19.7	7.6
1987-89	12.690	4.230	0.46	59.2	30.2	10.7

tab. 1: Spese dell'intervento straordinario dal 1951 al 1989 (in milioni di euro 2001)²²

1.3 Le dinamiche economiche e sociali del sottosviluppo meridionale: disoccupazione, emigrazione e marginalizzazione

Tuttora, una delle maggiori problematiche legate allo sviluppo della penisola italiana è l'alto livello di disoccupazione, il quale si aggrava notevolmente nelle regioni meridionali. Intorno alla metà degli anni '90, i tassi di disoccupazione sono diminuiti sia nelle aree settentrionali,

²¹ Prodotto Nazionale Lordo

²² S. CAFIERO, G. E. MARCIANI, 1991, pp. 271-273

sia nelle aree centrali, avvicinandosi a livelli fisiologici. In particolar modo, nelle zone nord-orientali, il mercato del lavoro ha raggiunto la sua saturazione. Diversa era la situazione del Meridione, in cui tasso di disoccupazione è diminuito quasi impercettibilmente.²³ Per comprendere appieno le dinamiche che hanno condotto alla situazione odierna, devono essere analizzati i vari *trend* e le circostanze passate.

Riprendendo il discorso fatto nei paragrafi precedenti, va ribadito che subito dopo l'Unità non fosse presente un divario tra quelle che venivano allora considerate le attività industriali, dato che, anche il Mezzogiorno presentava cantieri navali, fabbriche di utensili e ferriere. Addirittura, la quota della popolazione attiva occupata al Nord (25%) era persino inferiore a quella del Sud (31%). Le industrie meridionali del tempo, però, avevano come unica finalità quella militare e di prestigio voluta dai monarchi borbonici, e non erano, quindi, costituite per iniziativa privata. Il sistema capitalista dell'industria del Nord, nel quale furono introdotte le prime macchine, era totalmente in contrasto con quello del Meridione, dominato dall'artigianato a carattere domestico. Questo fatto si evidenzia nei censimenti industriali dal 1881 in poi, nel quale le donne rappresentavano all'incirca il 60% degli addetti, rispetto a poco più di un terzo di questi nel Nord. Il numero di donne operanti nel settore industriale è destinato a calare negli anni successivi, passando da 1.078.000 nel 1881 a 460.000 solo nei vent'anni seguenti. Discorso simile deve essere fatto anche per l'agricoltura, in cui il distacco è, comunque, evidente considerati gli investimenti fatti nel Settentrione rispetto a quelli più limitati relativi al Sud. Inoltre, alcuni studi indicano un *gap* di oltre il 20%, di prodotto per addetto, tra i due poli geografici, nel settore agricolo al tempo dell'Unità italiana.²⁴

Dalla tabella 2, riportata di seguito, si può notare che all'Unità, il Paese era ancora prevalentemente agricolo, sovrastando l'industria e l'artigianato. La situazione nel Mezzogiorno è rimasta invariata fino al 1951, al contrario del Nord, in cui si è sviluppato il settore industriale a scapito di quello agricolo. Il *trend* riguardante il Sud rimarrà immutato fino agli anni 2000, quando ci sarà un *trade-off* verso le “Altre attività”, comuni anche al Settentrione.

²³ M. D'ANTONIO, Il mercato del lavoro nel Mezzogiorno, in Quaderni di Sociologia, 2002, p. 9

²⁴ P. SYLOS LABINI, Condizione del Mezzogiorno ieri, oggi e domani, in Quaderno n. 8 di informazioni SVIMEZ, 2001, pp. 5-6

Settori	Territori	1881	1951	2000
Agricoltura	Nord	63	37	5
	Sud	53	56	11
Industria e artigianato	Nord	26	38	36
	Sud	37	25	28
Altre attività	Nord	11	25	59
	Sud	10	19	61

tab. 2: Quote delle persone occupate nei tre grandi rami di attività tra 1881 e 2000 (in percentuale alla popolazione della zona di interesse)²⁵

Spostando il *focus* sulla disoccupazione, con il passare degli anni, nel Mezzogiorno la disoccupazione è andata decisamente ad aggravarsi. Negli anni ‘60 si approssimava al 6%, per poi, negli anni ‘70 arrivare a poco più del 9%, agli inizi degli anni ‘80 si aggirava attorno all’11-14%, e dal 1985 al 1999 è salita fino al 22%, nonostante la quota degli investimenti pubblici sia rimasta costante nel tempo. Da un punto di vista macroeconomico, infatti, data la duplice natura degli effetti degli investimenti sull’occupazione, “solo se cresce il rapporto tra investimenti e reddito può diminuire la quota della disoccupazione”. Nel Mezzogiorno, il ruolo degli investimenti pubblici ha ricoperto un ruolo fondamentale, come è comprovato dal coefficiente di correlazione tra la quota di tali investimenti e la quota dei disoccupati, è considerevolmente maggiore rispetto alle quote di investimenti industriali e della disoccupazione. Il fallimento degli interventi per il Meridione non ha permesso un adeguato sfruttamento degli investimenti, vista l’abolizione della Casmez e, a posteriori, l’insuccesso del processo di coesione economica imposto dal Trattato di Maastricht.²⁶

Detto ciò, tra i flagelli più critici per il Mezzogiorno, rientrano le complessità generate dall’occupazione precaria, ovvero delle attività stagionali, fra cui però, è necessario anche annoverare il fenomeno dell’economia sommersa (l’insieme delle attività economiche che sfuggono alle rilevazioni ufficiali delle autorità fiscali e statistiche, come l’economia illegale)

²⁵ P. SYLOS LABINI, Condizione del Mezzogiorno ieri, oggi e domani, in Quaderno n. 8 di informazioni SVIMEZ, 2001, p. 7

²⁶ P. SYLOS LABINI, Condizione del Mezzogiorno ieri, oggi e domani, in Quaderno n. 8 di informazioni SVIMEZ, 2001, pp. 20-25

e dell'occupazione irregolare (ad esempio il lavoro nero, non conforme a norme contrattuali, sociali previdenziali e di sicurezza sul lavoro). Molti disoccupati addizionali compresi nelle statistiche facevano parte di queste due categorie, non permettendo un'informazione adeguata.²⁷

Nell'intero secolo dopo l'Unità d'Italia, le campagne italiane si resero protagoniste di un "massiccio esodo migratorio" verso le città più vicine. Questo fenomeno ebbe origine nelle campagne settentrionali come conseguenza del crescente sviluppo industriale, rimanendo, però, sempre nei confini regionali. La svolta avvenne tra la fine dell'800 e i primi anni del '900, quando le popolazioni contadine meridionali iniziarono ad essere attratte dall'emigrare verso le grandi metropoli, divenendo così proletariato urbano a tutti gli effetti. Tuttavia, questo fu anche il periodo della grande emigrazione verso il continente americano, un fenomeno che impatterà definitivamente l'economia e lo sviluppo del Mezzogiorno. Tra l'inizio del secolo e la prima guerra mondiale, il Meridione perse circa 300.000 residenti. Nonostante ciò, durante il periodo fascista, si cercò in tutti i modi di contrastare i flussi migratori internazionali, e contemporaneamente gli Stati Uniti iniziarono (nel 1921) a chiudere le frontiere e, consequenzialmente all'inizio della seconda guerra mondiale, scomparve l'opportunità di trasferirsi all'estero. Ciò provocò una crescita demografica nel Meridione di 3 milioni di individui, arrivando ad un totale di 17 milioni tra il 1931 e il 1951, facendo automaticamente crescere il fabbisogno alimentare e, quindi, l'estensione delle coltivazioni.²⁸ Inoltre, a seguito dell'avvenire del miracolo economico²⁹, i flussi migratori diminuirono drasticamente, limitandosi ad alcuni spostamenti dalle regioni più povere verso quelle più ricche. Questo quadro fu causato dalle difficili condizioni economiche in cui versava il Sud, dove alcune sue regioni presentavano dei tassi di disoccupazione addirittura doppi rispetto a quelli nazionali. Il fenomeno dell'emigrazione coinvolse tutte le regioni italiane, ma in misura variabile a seconda delle fasi storiche. Nel Meridione, si identificò un incremento esponenziale a partire dagli anni '90 dell'Ottocento, mentre per i periodi antecedenti, i dati sono sotto la media. Inoltre, anche la direzione dei flussi si differenzia molto a seconda della zona d'origine. Ad esempio, fatta eccezione per la Sardegna, l'intero Mezzogiorno preferì le destinazioni d'oltreoceano rispetto ai Paesi europei e mediterranei.

²⁷ P. SYLOS LABINI, Condizione del Mezzogiorno ieri, oggi e domani, in Quaderno n. 8 di informazioni SVIMEZ, 2001, pp. 12-19

²⁸ T. MOSCARITOLO, L'intervento straordinario nel Mezzogiorno, ResearchGate, 2014, p. 2

²⁹ Il *miracolo economico* è il periodo che va dal 1950 al 1973, nel quale l'Italia visse un momento di sviluppo economico unico, rapido e stabile, oltre a cambiare la sua posizione nel quadro mondiale della forza lavoro, diventando così meta di immigrazione intorno agli anni '80 del Novecento.

Probabilmente fu dovuto al dilagante analfabetismo degli emigranti meridionali (54% del Sud contro 11% del Centro-Nord), il quale avrebbe comportato la trasmissione di un messaggio e un'informazione rarefatta e generica. Un'altra motivazione potrebbe essere stata l'assenza di vincoli o legami restrittivi con il territorio, che era ormai in forte declino. L'esodo più intenso, infatti, si registra in Basilicata, Abruzzo, Calabria e Molise, ovvero le regioni più povere e con meno prospettive per i suoi abitanti.³⁰

A coprire il deficit della bilancia commerciale meridionale non furono solo i trasferimenti pubblici, ovvero tutti i vari programmi di intervento ordinario e straordinario istituzionali, ma anche quelli privati, si sta parlando delle rimesse degli emigranti. Quest'ultime sono i trasferimenti di denaro che gli emigranti effettuavano a favore dei familiari rimasti nei paesi d'origine. Le rimesse hanno avuto un ruolo fondamentale e hanno prodotto molteplici benefici.³¹ I vantaggi delle rimesse incoraggiarono soprattutto l'economia del Centro-Nord, grazie alla maggiore economia di ritorno, ma anche grazie alle esternalità offerte dal maggior tasso di sviluppo industriale. Anche le istituzioni creditizie hanno avuto un significativo impatto relativamente alla gestione di queste risorse, in cui le banche del Centro-Nord furono più efficienti di quelle del Sud, come nel caso del Banco di Napoli. Nel Mezzogiorno, la crescente domanda di terre e case provocò un aumento di prezzi, che determinò il riassorbimento dell'aumento dei salari. I benefici delle rimesse servirono quindi solo per rinsaldare il sistema agricolo e non per riadattarlo, tanto che la forza lavoro pre-emigrazione fu rimpiazzata con donne, bambini e, occasionalmente, macchinari. Perciò, la produttività agricola andò complessivamente a calare. Dal 1881 al 1976, il Sud registrò una media annua di 7 emigranti ogni 1.000 residenti, contro il 2.3 nazionale.³²

Dalla tabella 3 possiamo dedurre che negli anni '50 e '60, il saldo delle regioni centrali e settentrionali risultava positivo, usufruendo della forza lavoro proveniente dal Meridione come strumento per completare lo sviluppo industriale italiano. Inoltre, nella seconda metà di secolo si andò a consolidare questa complementarietà tra le due aree geografiche del Paese, che comunque andò a creare un'eccessiva pressione demografica nelle città industrializzate.³³

³⁰ E. FELICE, Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia, 2007, pp. 42-43

³¹ A. GIANNOLA, A. LOPES, Politica economica, debito pubblico, trasferimenti e squilibri territoriali in Italia: una rivisitazione di lungo periodo, in Rivista economica del Mezzogiorno, 2021, pp. 23-24

³² E. FELICE, Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia, 2007, pp. 43-51

³³ E. FELICE, Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia, 2007, pp. 51-55

	1951-61	1961-71
Italia settentrionale	+616	+956
Italia centrale	+124	+205
Sud e isole	-1.772	-2.318
Totale	-1.033	-1.157

tab. 3: *Saldo migratorio complessivo per le macro regioni italiane (in migliaia di unità)*³⁴

Alla luce di tutto ciò si può riscontrare, nell’odierno quadro economico e sociale del Mezzogiorno, un fenomeno di marginalismo, evidenziato dai preoccupanti dati su disoccupazione ed emigrazione, sopra cennati, che permangono nell’attualità. È, inoltre, impossibile non constatare che, a distanza di determinati anni, ci sia ancora un *gap* in termini di PIL pro capite tra Centro-Nord e Sud alquanto allarmante. In media, un residente del Meridione ha un reddito pro capite eguale a poco più della metà rispetto a quello registrato nel resto d’Italia.³⁵ Per il Sud sono ancora anni di “solitudine”, come Giuseppe Soriero affermò intitolando la sua opera che descrive la situazione del Mezzogiorno successiva al fallimento dell’intervento straordinario della Casmez.³⁶

1.4 Il ruolo delle élite locali e delle istituzioni nel perpetuarsi del divario

La storia dell’Italia contemporanea è stata caratterizzata dalla presenza di un “circolo vizioso”, alimentato da meccanismi di *path dependence* che hanno condizionato le politiche industriali, portando il Paese ad avere una specializzazione nei settori industriali leggeri e a basso contenuto innovativo. Le cause e le conseguenze di ciò sono ben visibili e si articolano in una inadeguatezza delle classi dirigenti, spesso caratterizzate da corruzione e bassa responsabilizzazione degli elettori, e una scarsa disponibilità di risorse, soprattutto in determinate aree come il Meridione. Queste problematiche si sono evidenziate specialmente nel lungo periodo, in quanto possono essere riscontrate in epoca liberale, durante il regime fascista e persino negli anni della *golden age*.³⁷

³⁴ L. SANTUCCI, S. ACQUAVIVA, 1976, p. 33

³⁵ G.L.C. PROVENZANO, Perché il Sud è rimasto indietro? Il ruolo delle politiche. Contributo al dibattito a partire da un saggio di Emanuele Felice, in Rivista economica del Mezzogiorno, 2014, pp. 1008-1009

³⁶ G. SORIERO, Sud, vent’anni di solitudine, 2014

³⁷ E. FELICE, A. NUVOLOLARI, M. VASTA, Alla ricerca delle origini del declino economico italiano, in Il Mulino - Rivisteweb, 2019, p. 215

A seguito dell’Unità d’Italia la classe dominante nel Meridione è stata la piccola borghesia intellettuale, complice dell’esclusione elettorale delle popolazioni rurali caratterizzate da un diffusissimo analfabetismo. Questa élite esercitò il proprio potere attraverso la subordinazione del piccolo artigianato, per mezzo di favori amministrativi e compravendita dei voti, escludendo di norma gli interessi delle masse contadine. La classe dirigente aveva il solo scopo di guadagnare il potere locale, così da alimentare i sentimenti predominanti di clientelismo, attraverso una distribuzione delle risorse del bilancio locale. In questo contesto, nacquero le fazioni amministrative, ovvero delle “clientele concorrenti” aventi origine dalla stessa piccola borghesia intellettuale e anche aventi il medesimo fine, ossia quello di conquistare un reddito a carico del bilancio comunale, senza presentare alcun contenuto né sociale né politico. Talvolta, i soprusi della classe dirigenziale sfociarono in rivolte delle popolazioni rurali, le quali, però, vennero placate promettendo dei piani di restaurazione del Sud. Le élite meridionali potevano contare sul sostegno dello Stato centrale, definito dallo stesso Salvemini come uno “Stato estero”, che assunse il ruolo di garante dell’immobilismo meridionale, preferendo proteggere una borghesia corrotta e inefficiente, piuttosto che incoraggiare lo sviluppo e il rinnovamento del territorio. Tutto ciò si deve ad un forte disinteresse da parte della classe dirigente della giovane repubblica nei confronti del Sud, nel quale si sviluppò solo un profondo e radicato sentimento di conservatorismo.³⁸

Per comprendere meglio le complicazioni provocate dall’interdipendenza che sussiste tra le classi dirigenti locali e quelle nazionali, dovremo approfondire il nesso stringente tra politica e politiche. È vero, infatti, che spesso le politiche possano, in qualche modo, influenzare la natura e la modalità di una condotta politica. Spesso l’assente adeguatezza di un’élite politica è anche il risultato delle regole del “gioco democratico”, che facilitano una selezione negativa di essa o incoraggiano la corruzione. Tutto ciò, sta ad intendere che, soprattutto la classe dirigente locale, possa essere stata plagiata dalle politiche pubbliche, le quali hanno modificato i vari processi di *decision making*. A questo punto, si deve constatare la necessità di una maggiore responsabilità a carico delle élite nazionali, che nel bene e nel male, durante le vicende che hanno coinvolto il Mezzogiorno, spesso sono subentrate. Quest’ultime, infatti, ricoprirono il ruolo di protagonista nel Dopoguerra, relativamente alla ricostruzione e all’individuazione di politiche favorevoli alla modernizzazione e allo sviluppo del

³⁸ G. SALVEMINI, Movimento socialista e questione meridionale, 1963, p. 485-493

Mezzogiorno. L'esperienza positiva volse al termine quando si intraprese un mutamento dell'assetto istituzionale, soprattutto riguardo le politiche di intervento straordinario, le quali furono causate da interferenza statale e intermediazione politico-burocratica, con conseguenze disastrose che portarono alla manipolazione del mercato del lavoro e a intraprendere rapporti criminosi. La stessa responsabilità nei confronti dello sviluppo del Mezzogiorno si può ritrovare nel ruolo delle istituzioni relativamente alle politiche di coesione europea e dei fondi strutturali, i quali dovevano godere di “mancata interferenza da parte dello Stato”, ma che, comunque, hanno costituito un pretesto per non intraprendere future politiche nel Meridione. In questo quadro, c’è stata l’aggravante delle classi dirigenti locali, che spesso hanno utilizzato i vari fondi in modo inadeguato e clientelare.³⁹

Tra gli anni ‘70 e ‘80 del Novecento, il funzionamento del sistema burocratico-amministrativo venne ulteriormente peggiorato da una serie di strategie di sviluppo opportunistiche, che vennero introdotte incoraggiando l’attività delle piccole imprese non innovative. Il fallimento delle istituzioni ha condotto ad evasione fiscale, estrazione di risorse aziendali con lo scopo di destinarle al proprio patrimonio personale o al godere di piccole rendite a scapito della comunità. Furono altrettanto rilevanti gli interventi privi di coerenza strategica che, negli anni immediatamente precedenti all’introduzione dell’Euro, vennero portati avanti dalle “miopi” élite istituzionali.⁴⁰

In ogni area del Paese, le classi dirigenti locali si sono ritrovate spesso abbandonate a un processo di personalizzazione della politica, il quale fu accompagnato da leggi elettorali che introducevano gravosi limiti strutturali. La debolezza di taluni partiti politici ha esposto alcuni rappresentanti eletti a forti pressioni da parte dei poteri economici locali, alimentando una dipendenza che ha indebolito il potere democratico. Così, all’interno della pubblica amministrazione e nelle gestioni interne dei partiti si sono diffusi atteggiamenti al limite o al di fuori della legalità, spesso sfociati anche nella violazione della legge penale. In questo quadro, si inserisce il progetto di Nuova programmazione, avente l’intento di rilanciare le istituzioni locali attraverso la concessione di maggiore autonomia e responsabilità. La scelta statale è risultata un completo insuccesso, dati i limiti strutturali e culturali già evidenti e alla

³⁹ G.L.C. PROVENZANO, Perché il Sud è rimasto indietro? Il ruolo delle politiche. Contributo al dibattito a partire da un saggio di Emanuele Felice, in Rivista economica del Mezzogiorno, 2014, pp. 1029-1034

⁴⁰ E. FELICE, A. NUVOLOARI, M. VASTA, Alla ricerca delle origini del declino economico italiano, in Il Mulino - Rivisteweb, 2019, p. 215-216

mal riposta fiducia (spesso anche eccessiva) nelle capacità delle élite locali di gestire risorse e procedimenti complessi.⁴¹

Il processo di *path dependence*, assieme alle esternalità negative che porta con sé, si mette in risalto nella *governance* del sistema di istruzione e innovazione. Il basso livello di capitale umano del Mezzogiorno ha condotto ad una specializzazione in ambiti lavorativi a basso contenuto innovativo, provocando nelle imprese una bassa richiesta di queste tipologie di competenze. Il risultato finale è l'emigrazione di questa forza lavoro all'estero. In questo quadro, gli studiosi storico-economici, Felici e Provenzano indicano la necessità di rafforzare gli investimenti pubblici in istruzione e ricerca e sviluppo, così da rafforzare il segmento degli imprenditori schumpeteriani, ovvero quelli con maggiore affinità riguardo ad attività operative tecnologiche, finora poco rappresentati in Italia.⁴²

Una grande critica mossa dagli studiosi nei confronti delle élite istituzionale è, indubbiamente, il ruolo dello Stato centrale che avrebbe dovuto esercitare i suoi “poteri sostitutivi” nei confronti delle classi dirigenti locali, così da non far pagare ai cittadini del Sud i costi delle loro inefficienze. In questo contesto, è il pensiero liberista che prende il sopravvento, spostando il concetto della competizione dall’individuo al territorio, trascurando così lo sviluppo della coesione sociale ed economica, e quindi accantonando la rimozione delle disuguaglianze. La forte responsabilità delle classi dirigenti locali è stata proprio quella di aver permesso che il Meridione diventasse sempre più “demoralizzato” e privo di prospettive future, a causa dell’assenza di un progetto e una visione condivisa dal Governo, nazionale e locale, di una società meno sviluppata.⁴³

Per cambiare le sorti del Mezzogiorno, molti studiosi ed esperti sostengono l’introduzione, in un’ottica di lungo periodo, di *policy* che vadano a rimuovere i fattori che determinano maggiori costi per gli imprenditori che investono nel Sud Italia, promuovendo infrastrutture di trasporto e telematiche, l’istruzione e l’innovazione e il rafforzamento della pubblica amministrazione. Queste sfide non sono ormai di sola competenza del Sud Italia, ma anche il Centro-Nord non sta riuscendo a risolvere le sue problematiche storiche, di conseguenza si

⁴¹ G.L.C. PROVENZANO, Perché il Sud è rimasto indietro? Il ruolo delle politiche. Contributo al dibattito a partire da un saggio di Emanuele Felice, in Rivista economica del Mezzogiorno, 2014, pp. 1032-1033

⁴² E. FELICE, A. NUVOLOARI, M. VASTA, Alla ricerca delle origini del declino economico italiano, in Il Mulino - Rivisteweb, 2019, p. 217-218

⁴³ G.L.C. PROVENZANO, Perché il Sud è rimasto indietro? Il ruolo delle politiche. Contributo al dibattito a partire da un saggio di Emanuele Felice, in Rivista economica del Mezzogiorno, 2014, pp. 1034-1036

sta avvicinando al Meridione, provocando un allarmante peggioramento delle condizioni socio-istituzionali e del proprio *stock* di capitale umano e di innovazione, facendone un problema nazionale.⁴⁴

⁴⁴ E. FELICE, A. NUVOLOARI, M. VASTA, Alla ricerca delle origini del declino economico italiano, in Il Mulino - Rivisteweb, 2019, p. 217-218

Capitolo 2

L'analisi di Augusto Graziani sull'arretratezza del Meridione

2.1 Augusto Graziani e l'economia dualistica: teoria e critica del modello di sviluppo italiano

Nel panorama del pensiero economico italiano Augusto Graziani è stato una delle voci più influenti e critiche nei confronti delle politiche economiche adottate nel Mezzogiorno. Le sue riflessioni si inseriscono in una corrente che respinge le motivazioni culturaliste e moraliste, mettendo in evidenza le effettive relazioni economiche tra Nord e Sud e ponendo al centro il concetto di “economia dualistica”.

Secondo Graziani, la questione meridionale “non è soltanto un problema di carattere regionale ma è un problema che investe l’organizzazione economica intera del nostro Paese”. Questa è al centro del dibattito politico da decenni, tanto che, come definito dall’economista stesso, è stata affrontata sempre più con un approccio “di tranquillità” da parte delle istituzioni, essendo, a parere di molti, destinata a perpetuarsi nella storia italiana.⁴⁵

Questo, è particolarmente dovuto al fatto che l’economia meridionale si sia inserita, in senso stretto, nell’economia nazionale, distaccandosi dai *trend* passati che qualificano una netta separazione. È necessario annoverare, tra questi, la forte emigrazione di forza lavoro verso il Settentrione, l’ingiusta ripartizione del carico fiscale tra le due aree geografiche e dei flussi di liquidità che dal Mezzogiorno passavano al Centro-Nord. Dunque, come enunciato da Graziani, il vero legame tra le due aree geografiche nasce nel secondo dopoguerra, intorno al 1950, per poi perpetuarsi fino ai nostri giorni. Le ragioni di questa vicenda non sono da ricercare tanto nelle modificazioni economiche del Mezzogiorno, bensì in quelle che coinvolgono il Nord. Questi, si ricorda, sono gli anni del cosiddetto miracolo economico, durante il quale l’Italia si portò in testa alla graduatoria mondiale per quanto riguarda il tasso di sviluppo economico. Nell’arco di un decennio, il reddito nazionale aumentò in media del 5% in termini reali, il Paese vide una crescente apertura verso i mercati esteri e si è passati a livelli di quasi-piena occupazione, grazie ai quali la produttività aumentò e si realizzò una progressiva industrializzazione. Per Graziani, un aspetto rilevante dello sviluppo economico

⁴⁵ A. GRAZIANI, Il Mezzogiorno nell’economia italiana degli ultimi anni, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 197-198

italiano, è stato, indubbiamente, il dualismo nella struttura di sviluppo industriale nazionale. In quel periodo, si assistette ad un processo di industrializzazione progressiva, accompagnato dalla nascita di grandi aziende, con tecnologie sempre più all'avanguardia e profitti crescenti.⁴⁶ Questo processo, però, non coinvolse la totalità dell'organismo industriale, ma si limitò ad alcuni settori, impianti e regioni. Lasciando indietro imprese di piccole dimensioni, con un'inferiore produttività, che adottavano tecniche semi-artigianali ed obsolete. È, comunque, consolidato che lo sviluppo industriale di un Paese non è mai omogeneo e non può assumere la stessa forma in tutti i vari settori, ma questa discrepanza persiste fin quando persiste una differenza nei tassi di sviluppo, ovvero fin quando si arriva ad una mutazione della struttura produttiva dell'economia. Tale processo di assorbimento di risorse da parte dei settori in via di sviluppo, può anche ritardare nel tempo, provocando un'estensione del dualismo. In particolare, questo si enfatizza se il processo si concentra in una determinata regione del Paese, come nel caso italiano. Mentre tende ad estinguersi attraverso l'accumulazione di capitale.⁴⁷

Come suggerito da Graziani, l'economia del Mezzogiorno si trovava tagliata fuori ed esclusa dal rapido processo di sviluppo, in quanto lo stesso meccanismo non poteva essere ugualmente adottato nelle regioni meridionali. Ciò porta con sé dei pro e dei contro, come il fatto di non poter essere esteso a tutto il territorio nazionale. D'altronde, però, ha consentito al Paese una crescita che non avrebbe potuto essere supportata altrimenti e di cui il Meridione avrebbe risentito ancora più negativamente se così non fosse accaduto. La ragione alla base del pensiero dell'economista è principalmente il fatto che l'economia del Mezzogiorno è definibile come di "prima generazione", mentre lo sviluppo, sopra descritto, è di "seconda generazione", perciò incompatibile con la prima. Quest'ultima prevede un lungo processo di preindustrializzazione (avvenuto nelle regioni del Nord) prima di manifestarsi, mentre ancora non aveva avuto luogo nelle aree del Sud che erano ancora fortemente agricole. L'idea che molti esperti internazionali hanno avuto dell'economia italiana è quella di un'economia estremamente protetta e inefficiente, che ha condotto ad avere un basso livello di competizione. Nonostante ciò, dobbiamo ricordare che il nostro Paese ha avuto la forza di organizzare una classe industriale dirigente, capacità tecnologiche e una struttura tecnica, che nel momento del bisogno, in cui l'Italia si trovò a competere con le potenze straniere, permise

⁴⁶ A. GRAZIANI, Il Mezzogiorno nell'economia italiana degli ultimi anni, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 199-201

⁴⁷ A. GRAZIANI, Dualismo e sviluppo economico, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 151-161

di effettuare un notevole *step up*. Al contrario, questo lavoro di preparazione non è stato effettuato nel Meridione, il quale si è limitato a fornire forza lavoro e a recepire degli investimenti che però si sono focalizzati nella costruzione di opere pubbliche e non nella conversione del settore agricolo in industriale.⁴⁸

Proprio in merito, Augusto Graziani afferma che la costruzione di infrastrutture e gli incentivi fiscali non sono stati particolarmente d'aiuto per perseguire uno sviluppo industriale. Il quale, secondo l'economista invece, dovrà fare i conti con dei costi necessari a discapito della collettività, che non saranno remunerabili attraverso "rendimenti materiali", o almeno non in un breve futuro. Questo "sacrificio" dovrà essere realizzato per perseguire altri fini, ad esempio umanitari e politici, tra cui mettere i residenti del Meridione nella possibilità di avere accesso ad un migliore livello di benessere, attraverso un processo di sviluppo regionale piuttosto che mediante un fenomeno di migrazione di massa. Oltre all'ampliamento degli sbocchi del mercato, sottraendo così l'economia nazionale dalle possibili conseguenze di fluttuazioni, che si verificano in altri Paesi, realizzando una politica economica e monetaria più flessibile e pronta. Le *policy* che riguardano il Mezzogiorno, invece, hanno sempre riguardato delle infrastrutture come preludio all'industrializzazione, che si è incentivata dando un sempre maggiore rilevanza all'iniziativa privata. Graziani espone questa problematica come conseguenza diretta delle decisioni delle élite governative che avevano un approccio tradizionale alla questione meridionale, ovvero incentrato sulla mancanza di vie di comunicazione, carenza di imprese industriali e carico fiscale eccessivo. Tali complessità, che lo stesso economista definisce "i sintomi più appariscenti di un ristagno secolare". Attraverso un'analisi generale, il ruolo del settore industriale in un contesto di forte sviluppo consiste nel provocare un'evoluzione strutturale degli altri settori produttivi e con essi anche dell'intera economia. Al fine di ottenere ciò, gli investimenti devono essere incanalati in particolari attività che mettono in moto il processo. Le classi dirigenti nazionali si sarebbero, quindi, dovute muovere in funzione della creazione di un'industria meridionale integrata nell'economia locale, che acquista e vende nel mercato interno, in grado di avere un impatto nella regione in cui è situata. È comunque inutile pensare che la costruzione di una rete efficiente di strade, ferrovie ed acquedotti possa produrre esternalità di scala, che dal nulla generino un settore industriale. Come scrive lo stesso Graziani: "un'autentica

⁴⁸ A. GRAZIANI, Il Mezzogiorno nell'economia italiana degli ultimi anni, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 208-210

programmazione dello sviluppo richiede una serie di interventi organici in tutti i settori dell'attività economica”.⁴⁹

Il pensiero economico di Augusto Graziani tratta anche la maggiore integrazione tra Nord e Sud, sostenendo che “le due economie si vanno integrando e le loro sorti diventano interdipendenti in misura sempre più stretta, indipendentemente dal fatto che la struttura economica del Sud vada rassomigliando alla struttura economica del Nord”. L’analisi di Graziani continua andando a concentrarsi sugli aspetti di fondo e sulle tendenze di lungo periodo della struttura economica nazionale. Nel 1961-1962, il mercato del lavoro italiano giunse ad una saturazione *sui generis*, data la presenza di varie “sacche di lavoratori disoccupati”, situate in determinate aree dove l’occupazione era più contenuta. Graziani sostiene che, in presenza di un dato quadro, un aumento dei beni di consumo comporti una riduzione della produzione di beni strumentali, e dunque un rallentamento dell’accumulazione di capitale. L’Italia, infatti, deve ancora fronteggiare problemi di natura strutturale, che richiedono una costante accumulazione di capitale. Perciò, il contesto sopra descritto, porterebbe a rinunciare alla risoluzione di una questione diventata ormai il fulcro della vita politica e sociale della nostra Nazione. Al contrario, continuare ad investire nelle industrie settentrionali porterebbe, secondo Graziani, ad una stagnazione dello sviluppo dell’economia del Paese. In merito, l’economista propone “un trasferimento massiccio degli investimenti industriali nelle regioni meridionali”, grazie al quale la pressione salariale diminuirebbe e ci si avvierebbe verso un decennio rappresentato da una vigorosa accumulazione del capitale senza pressione inflazionistica. Così facendo, si potrebbe adempiere alle problematiche strutturali e rinviare l’assestamento a quando le complessità non saranno state accantonate bensì risolte.⁵⁰

Secondo Graziani, un altro fenomeno peculiare che è stato protagonista della storia della nostra penisola è un’altra forma di dualismo che si creò nel mercato del lavoro. Dato che, mentre per il reclutamento del settore industriale faceva riferimento, quasi totalmente, alle regioni settentrionali (ovvero dove si era sviluppata questa *industry*), il reclutamento per l’amministrazione pubblica avveniva in misura crescente soprattutto nelle regioni

⁴⁹ A. GRAZIANI, Non bastano le opere pubbliche, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 89-105

⁵⁰ A. GRAZIANI, Il Mezzogiorno nell’economia italiana degli ultimi anni, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 210-212

meridionali. Questa distribuzione non può essere considerata soddisfacente, in quanto la pubblica amministrazione non si limita a gestire gli affari della singola regione, ma del Paese nella sua totalità. Per questo motivo, le regioni settentrionali industrializzate avevano la legittima pretesa di vedersi amministrate da enti competenti e con esperienza di gestione del settore industriale. Graziani sostiene che questa frattura tra amministrazione e forze produttive è strutturale nel nostro Paese, ed è diretta conseguenza del dualismo geografico nella distribuzione del reddito e delle ricchezze. L'unica soluzione è, infatti, l'approdo ad un'omogeneità della struttura economica italiana. Inoltre, le regioni del Nord si pongono non solo dei problemi di efficienza industriale, ma anche di efficienza collettiva, spesso in termini regionali, come se ognuna di queste fosse nelle condizioni di provvedere autonomamente a raggiungere delle efficienze organizzative che nemmeno il potere centrale riesce a fornire. Piuttosto, le regioni settentrionali dovrebbero ricercare il perché di questa disparità tra preparazione tecnica ed efficienza organizzativa. Nella sua interpretazione critica Graziani afferma che finché saranno reclutati quadri di classi dirigenti provenienti da regioni agricole, non si riuscirà, nonostante tutti gli sforzi, ad essere in grado di gestire ottimamente un'economia industrializzata. Il ruolo del Mezzogiorno è quello di una “carta fondamentale che l'economia italiana sta giocando”, per questo motivo si dovrà andare verso l'industrializzazione del Sud, in modo tale da avere una omogenea struttura economica e una pubblica amministrazione adeguata alla gestione di un'economia industriale.⁵¹

2.2 Il ruolo del Meridione nel sistema economico nazionale secondo Graziani

Il Mezzogiorno ha visto un rapido sviluppo a seguito della seconda guerra mondiale, il quale ha portato a delle trasformazioni strutturali sul territorio, sia di carattere sociale, che di carattere economico. Ciò fu dovuto, soprattutto, all'avvenire dell'intervento straordinario, a partire dal 1950, che ebbe un impatto determinante per le sorti del Meridione. Nonostante ciò, secondo Graziani, non va marginalizzato l'importante contributo portato dal rapido sviluppo del Centro-Nord, che ha plasmato l'opera della Casmez, creando condizioni esterne imprescindibili. Nel 1950, si era ormai prossimi anche all'apertura dei mercati europei e l'Italia si concentrò principalmente su un'opera di ristrutturazione dell'apparato produttivo

⁵¹ A. GRAZIANI, Il Mezzogiorno nell'economia italiana degli ultimi anni, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 210-215

nel triangolo industriale, accantonando l'idea di un rapido sviluppo industriale del Sud. Dopo il 1955, nel Mezzogiorno ha avuto luogo la formazione delle prime aree industriali, in particolare dell'industria pesante, che si concentrò a: Taranto, Gela e Brindisi. Questo fu dovuto all'industrializzazione europea che stava svuotando il Sud interno e ai centri di produzione settentrionali che avevano convenienza a spostare le loro attività nel Meridione, tramite l'ausilio di finanziamenti pubblici. La motivazione principale è stata quella di trasferire nel Mezzogiorno segmenti di industria che non erano ben allineati con il rinnovamento dei settori industriali del Centro-Nord. Nel 1969, si ebbe una seconda ondata di investimenti industriali, data l'esigenza di trasferire anche industrie ad alta intensità di lavoro, che diede luogo alla realizzazione dell'Alfa Sud di Pomigliano e degli impianti Fiat di Cassino, Termoli e Termini Imerese. Durante gli anni '70, invece, la caduta degli investimenti e la ristrutturazione portarono all'introduzione di una politica di sussidi (onde evitare una diminuzione del reddito). In questo quadro, si verificò anche l'emersione della piccola impresa del Mezzogiorno. L'economia del Sud, quindi, è strettamente correlata con quella del Centro-Nord, la quale è stata anch'essa protagonista di profondi cambiamenti nel quadro della ristrutturazione, che si sviluppò sotto la pressione delle innovazioni tecnologiche introdotte dai Paesi più avanzati e del trasferimento di porzioni di settori industriali verso i Paesi in via di sviluppo (basata su bassi livelli reddituali).⁵²

Nel quadro teorico tracciato da Graziani, a partire dagli anni '80, l'Italia fece frequentemente ricorso alla svalutazione della lira per far fronte all'alta competitività internazionale. Questo fu scaturito dall'adesione, nel 1979, al Sistema monetario europeo e quindi alla politica dei cambi esteri, che il nostro Paese si impegnò a tenere stabili. Tuttavia, le frequenti svalutazioni non sono state sufficienti a compensare il *gap* strutturale con le economie più forti, come quella tedesca. Successivamente al rafforzamento della lira rispetto al marco tedesco, nel 1979, le imprese italiane hanno subito una pressione crescente. Per questo, Graziani afferma che "Ciò ha costretto le imprese esportatrici a ripensare ogni possibile politica di riammordenamento ed efficienza dei costi. Di fatto, la politica valutaria è risultata la forma più efficace della politica industriale italiana.". Per l'economista, infatti, la politica valutaria, ovvero le varie svalutazioni a favore della competitività del prodotto all'estero, ha ricoperto un ruolo sostitutivo ad una vera e propria politica industriale, che puntasse su innovazione,

⁵² A. GRAZIANI, Il Mezzogiorno e l'economia italiana, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 335-337

produttività e modernizzazione delle imprese. Questo tipo di *policy* è stato alquanto fruttuoso per il sistema produttivo del Centro-Nord, che ha consolidato così il proprio ruolo nei mercati esteri, grazie, in particolare, al suo stato di avanzamento tecnologico. Inoltre, molte aziende si sono specializzate nell'*export*, incoraggiando così una trasformazione del sistema industriale italiano, che ha condotto ad una crescita. Nonostante ciò, Graziani mette in evidenza l'aumento della concentrazione territoriale delle imprese in fase di sviluppo al Centro-Nord e quindi un consequenziale allontanamento del Mezzogiorno, che non ha beneficiato della situazione. Questo, secondo il pensiero di Graziani, ha messo ancora più in luce la preferenza dello Stato di adottare soluzioni di breve termine, come appunto le svalutazioni, nonostante andassero ad aggravare il dualismo territoriale.⁵³

Nel corso degli ultimi quarant'anni, il Mezzogiorno ha, comunque, attraversato un intenso periodo di sviluppo industriale. Durante il quale, mentre il divario tra Nord e Sud, non si è particolarmente modificato, le distanze tra Mezzogiorno e le altre regioni europee si sono notevolmente ridotte. In questo lasso di tempo, il Meridione è stato trainato dai grandi Paesi industrializzati, venendo inglobato nel grande sviluppo economico europeo. Per Graziani, questo non vuol dire né che la politica di intervento straordinario abbia avuto successo, né che i problemi economici siano stati superati.

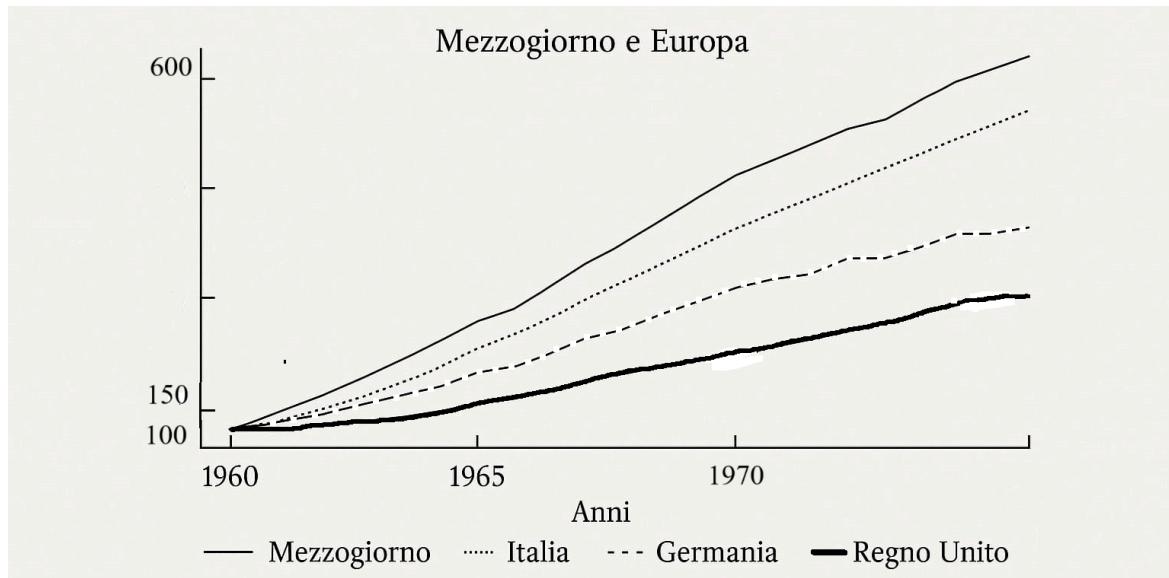


fig. 2: prodotto interno lordo per abitante (1961-1970) in alcuni Paesi (1961 = 100)⁵⁴

⁵³ A. GRAZIANI, Il Mezzogiorno e l'economia italiana, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 337-339

⁵⁴ ISTAT

Come argomentato da Graziani, tra le problematiche italiane di carattere economico, il “problema della dipendenza” non deve essere qualificato come una vera e propria calamità. Questo consiste nella caratterizzazione dell’economia del Mezzogiorno di chiudere il conto economico sempre con un disavanzo esterno. Difatti, le importazioni nette del Sud oscillano costantemente tra il 15 e il 18% del suo prodotto lordo. Significando che il Sud non potrebbe conservare il livello attuale di impiego delle risorse, se non ricevesse un sostegno costante da altre regioni italiane o estere. L’economista post-keynesiano definisce questa caratteristica come “l’aspetto contabile dell’aiuto ricevuto”, ovvero un’imprescindibile conseguenza dell’intervento straordinario. Le complessità economiche del Mezzogiorno considerate da Graziani sono, oltre alla dipendenza, la diminuzione di investimenti, la disoccupazione e lo squilibrio tra consumi privati e pubblici.⁵⁵

Riguardo all’andamento degli investimenti nel Mezzogiorno, quest’ultimi sono sempre stati oggetto di forti oscillazioni. A partire dal secondo dopoguerra, gli investimenti industriali sono stati erogati principalmente sotto forma di due *tranches*, di cui si è parlato precedentemente, ovvero quella del quinquennio che va dal 1958 al 1963 e la seconda dal 1968 al 1973. Proprio in questi anni, si tocca il livello massimo di investimenti nel Meridione, superando addirittura il livello di quelli nel Centro-Nord (come si può osservare nella fig. 3). Nonostante ciò, a seguito di questo periodo sussegirà un declino che permane ancora oggi. Per un’economia in ritardo, come quella del Sud, alla luce dell’analisi di Graziani, non è possibile reputare che il settore terziario, seppure sia quello predominante, possa fare da traino allo sviluppo meridionale. Secondo l’economista, solo una serie di investimenti produttivi possono far crescere l’occupazione.⁵⁶

Molti studiosi attribuiscono, inoltre, al livello insufficiente di investimenti nel Mezzogiorno cause di matrice finanziaria, che non possono essere ricondotte semplicemente ad una mancanza di risorse finanziarie. Come argomentato da Graziani, nel Meridione si verifica con regolarità un eccesso dei depositi sugli impieghi. Questo fenomeno, secondo la visione dell’economista, non è né un segno di un’inadeguata politica bancaria, né sintomo di una eccessiva propensione alla liquidità accompagnata da un’avversione al rischio. Bensì, come

⁵⁵ A. GRAZIANI, Il Mezzogiorno e l’economia italiana, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 343-345

⁵⁶ A. GRAZIANI, Il Mezzogiorno e l’economia italiana, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 346-349

afferma lo stesso Graziani è “la conseguenza automatica del fatto che la spesa pubblica effettuata nel Mezzogiorno supera il prelievo fiscale in misura tale da compensare e più che compensare il disavanzo dei conti con l'estero”. Quest’analisi, quindi, conduce, ancora una volta, ad una delle problematiche fondamentali relative al Meridione, ovvero l’insufficiente propensione ad investire.⁵⁷

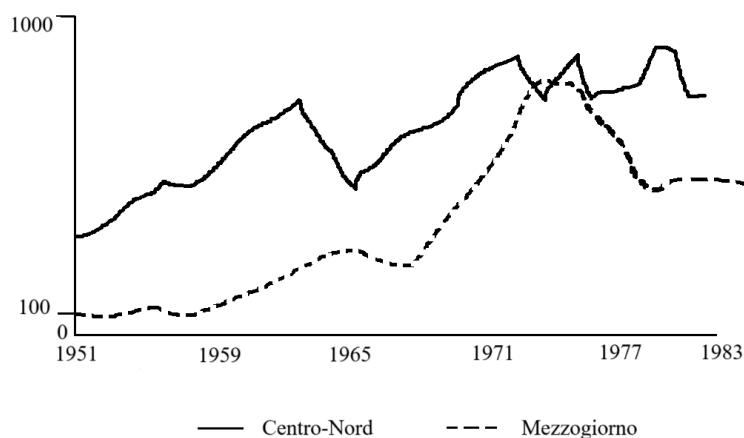


fig. 3: investimenti nell’industria per abitante (1951-1985)⁵⁸

Tra le complessità economiche evidenziate da Graziani, si deve annoverare anche la disoccupazione, sulla quale si è già approfondito nel capitolo precedente. Anch’essa è una conseguenza del mancato sviluppo degli investimenti di carattere produttivo, secondo l’economista abruzzese. Questa, però, presenta dei caratteri diversi a seconda dell’area di riferimento geografica. Nel Centro-Nord, ha una natura selettiva, che colpisce le classi di età molto avanzate e di manodopera femminile. Invece, nel Mezzogiorno, sono molto elevati sia i livelli di disoccupazione giovanile e femminile, sia quelli di disoccupazione maschile. Al Centro-Nord si presume che la disoccupazione sia almeno in parte compensata dal lavoro sommerso, mentre al Sud assume le peculiarità di un profondo squilibrio strutturale.⁵⁹

Resta infine da affrontare il discorso dello squilibrio tra consumi pubblici e privati. Quando si parla di consumi privati (che comprendono alimentazione, abbigliamento, motorizzazione, ecc.) non è presente un notevole divario tra Nord e Sud. Mentre, riguardo i consumi pubblici

⁵⁷ A. GRAZIANI, Il Mezzogiorno e l’economia italiana, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 349-351

⁵⁸ A. GRAZIANI, Il Mezzogiorno e l’economia italiana, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 347

⁵⁹ A. GRAZIANI, Il Mezzogiorno e l’economia italiana, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 351-352

il discorso cambia radicalmente, in quanto le strutture pubbliche del Centro-Nord mostrano livelli di efficienza sufficienti, che quelle del Mezzogiorno non presentano. Tale carenza di servizi pubblici rappresenta oggi, secondo Graziani, la “vera povertà” del Meridione. Come ad esempio, la mancanza di forniture ed impianti idrici, che ancora oggi limiterebbero un potenziale sviluppo industriale del Sud. Il livello di servizi pubblici è un snodo fondamentale per il benessere di una qualsiasi società, in quanto è un indice immediato della distribuzione del reddito. Infatti, mentre i consumi privati sono distribuiti dal mercato in base alla capacità di acquisto monetaria di ogni individuo, i servizi pubblici sono quote di reddito distribuite in base ai bisogni. Una carenza o inefficienza di servizi pubblici è, quindi, sinonimo di disuguaglianza.⁶⁰

Una problematica del Mezzogiorno che è stata al centro di numerosi e recenti dibattiti, sono i divari economici delle varie regioni che lo compongono. Secondo l’interpretazione di Graziani, ci sono due angolazioni dalle quali partire per analizzare più approfonditamente il problema. La prima riguarda il fatto che lo sviluppo industriale negli ultimi anni sia stato orientato verso un ridimensionamento delle grandi unità produttive, a favore della crescita di piccole e medie imprese. Tale iniziativa ha investito tanto il Centro-Nord quanto il Sud. In particolar modo, è l’industria siderurgica nazionale ed europea a trovarsi in un momento di crisi, come anche quella dell’*automotive*, che deve risolvere alcuni problemi legati all’aumento della loro dimensione ottimale. In precedenza, abbiamo visto che, nel Meridione, questo tipo di settori sono localizzati in determinate aree. Il secondo angolo visuale consiste nell’introduzione di una nuova politica di industrializzazione della piccola impresa nel Mezzogiorno, che ha coinvolto soprattutto le regioni della linea adriatica. Queste hanno rappresentato un successo, trainato dalla rilevante presenza di imprenditori capaci e vitali, che contraddicono l’antica credenza che il Meridione non abbia mentalità imprenditoriale e capacità di promuovere iniziative produttive. Nonostante ciò, non si può arrivare alla conclusione che tutte le complessità del Sud possano essere superate in questo modo. Graziani arriva, perciò, alla conclusione che i divari interni non possono essere superati attraverso una restituzione del Meridione alle forze del mercato. Devono, dunque, essere analizzati ulteriori fattori, relativi alla struttura sociale del Mezzogiorno e delle ragioni, che al

⁶⁰ A. GRAZIANI, Il Mezzogiorno e l’economia italiana, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 352-354

netto delle capacità imprenditoriali, della forza lavoro e delle risorse finanziarie, precludono un rapido sviluppo produttivo.⁶¹

Nel suo approccio teorico, Graziani riflette sulle prospettive di crescita dell'economia del Mezzogiorno, che dipendono fortemente dalla trasformazione strutturale della società meridionale. L'economia del Sud si basa, tuttora, su ingenti flussi di spesa pubblica, in cui, però, lo sviluppo dei consumi eccede quello degli investimenti produttivi. Graziani afferma, perciò, che il potere della società meridionale si ottiene tramite la gestione di tale flusso di spesa pubblica. Tale peculiarità ha permesso la formazione di un ceto sociale, che si trova a metà strada tra gli imprenditori industriali locali e il governo nazionale, a cui è affidato il *management* della spesa pubblica. Inoltre, questa élite ha sia potere sul piano locale, sia sul piano nazionale, che gli conferisce un considerevole potere decisionale e non solo. Nella struttura della società meridionale è completamente assente un ceto che possa riportare una sorta di equilibrio. Inoltre, non si è mai riusciti a costituire una classe operaia solida, che si è ulteriormente indebolita a seguito della crisi della grande impresa, disperdendosi tra i ceti periferici del tessuto produttivo e dell'economia sommersa. Al contrario, un nuovo gruppo sociale di borghesia professionale sta emergendo, con caratteri notevolmente peculiari che non rispecchiano gli standard delle vecchie élite meridionali. Questo nuovo ceto comprende architetti, ingegneri, informatici, aziendali, commercialisti, ecc., appartenenti al settore terziario e per questo vengono definiti alfieri del progresso. Si differenziano, in particolare, per il rapporto di maggiore vicinanza e relazione con i centri di potere, dato che sono i loro principali committenti. Alla luce della sua analisi, Graziani afferma che, una causa del sottosviluppo dell'economia sono le élite meridionali che non hanno alcun interesse a modificare la struttura sociale del Sud, la quale è la fonte del loro potere e che solo se "gradualmente si formerà una classe lavoratrice capace di costruire un nucleo sociale precisamente identificato, il Mezzogiorno avrà compiuto nella sua struttura sociale quella evoluzione che consentirà in avvenire più autentici e fecondi sviluppi".⁶²

⁶¹ A. GRAZIANI, Il Mezzogiorno e l'economia italiana, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 354-358

⁶² A. GRAZIANI, Il Mezzogiorno e l'economia italiana, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 360-363

2.3 Politica economica e intervento pubblico: le proposte di Graziani per la crescita del Sud

La forte dipendenza dell'economia meridionale dai sussidi personali è un tema ricorrente all'interno dei vari dibattiti politici, che da tempo sono caratterizzati da un forte allarmismo. Questa non rappresenta solamente un ostacolo allo sviluppo del sistema meridionale, bensì un fardello per l'intera economia nazionale. Data la rilevanza di questo diffuso *cliché*, Francesco Forte ha condotto un'analisi in merito, dalla quale è emerso che, per quanto riguarda la spesa previdenziale (considerata importo medio per abitante), questa è più elevata nel Centro-Nord rispetto che al Sud. Nonostante questi risultati portino a pensare di aver sfatato un mito, si deve porre l'attenzione non tanto sul peso assoluto dei trasferimenti alle persone nel Mezzogiorno, ma sulla loro peculiarità anomala rispetto alla struttura interna dell'economia meridionale. È, infatti, importante anche considerare che il reddito medio per abitante è inferiore al Sud rispetto al Centro-Nord, e quindi i sussidi di importo assoluto minore pesano maggiormente nella composizione del reddito personale. Secondo l'interpretazione di altri studiosi, in chiave mercato del lavoro, questi sussidi sono destinati solo apparentemente agli individui, ma in realtà sono indirizzati alle imprese produttrici, volendo ridurre così il costo del lavoro utilizzato. Il sistema economico meridionale, infatti è caratterizzato da una piccola impresa e un'utilizzazione del lavoro, che sebbene in fase di sviluppo, sono limitatamente diffuse e circoscritte in determinate aree del territorio. La diffusione del sussidio si è realizzata proprio dove questa imprenditorialità, palese o sommersa che fosse, è venuta a mancare. Secondo Graziani, si sta, quindi, attribuendo al sussidio una funzione di integrazione di reddito, con il fine di alleviare le condizioni di vita di una popolazione caratterizzata da una disoccupazione strutturale ed ormai limitata anche nei flussi migratori. Nell'interpretazione storico-economica di Graziani, infatti, il Meridione è suddivisibile in varie aree, nelle quali lo strumento del sussidio è utilizzato in maniera differente. Ad esempio, dove è presente una crescita dovuta sia all'iniziativa dell'imprenditoria, emersa e sommersa, sia ai grandi investimenti degli anni '60, si è andato a costituire il cosiddetto "Mezzogiorno produttivo". I comuni facenti parte di questo agglomerato, traggono principalmente il proprio reddito da fonti interne, quali insediamenti industriali e attrattività turistiche. Al contrario, nelle zone urbane, il sussidio è stato spesso adottato in forma sommersa, ricoprendo la funzione di sostegno al reddito, attraverso l'espansione di occupazione improduttiva. In altre aree, caratterizzate dalla presenza di trasferimenti provenienti da componenti del nucleo familiare emigrati all'estero, si sono andati ad integrare

con il reddito prodotto all'interno. Questa viene conosciuta come “area produttiva all'estero”, e non sussidiata, dato che il sostegno viene conferito da lavoratori all'estero, ma sempre di origine locale. Nelle aree rimanenti, data la mancanza di tutte le condizioni sopra elencate, si è utilizzato il sussidio come strumento di semplice sostegno del reddito, prendendo il nome di “Mezzogiorno sussidiato”.⁶³

All'incirca nel 10% dei comuni del Mezzogiorno, il reddito è composto per l'80% dalla parte prodotta internamente e per il 20% da quella proveniente da sostegni esterni. Se si considera una percentuale del 15% di sussidi pubblici, allora il campo si estende al 50% dei comuni del Mezzogiorno. La crisi dei grandi impianti ed i ritorni degli emigranti hanno sbilanciato il sistema economico, a discapito del reddito prodotto internamente e a favore di una maggiore dipendenza dai sussidi pubblici. Nel quadro interpretativo tracciato in merito da Graziani, il Sud risulta ormai a bassa densità abitativa nelle sue zone interne, con una crescente concentrazione nelle aree costiere e urbane. Questo *trend*, comunque, non è risultato dello sviluppo produttivo, come nel caso del Centro-Nord, bensì è il frutto della politica assistenziale. Secondo Graziani, il risultato del *mix* di questi addensamenti urbani, disoccupazione ed assistenza pubblica conduce a degrado sociale, clientelismo, declino dello spirito di iniziativa, inquinamento della coscienza politica e diffusione della criminalità. Perciò, l'economista abruzzese ribadisce l'esigenza di ridurre i sussidi, aumentando, invece, l'area del lavoro produttivo. Il ruolo dell'imprenditoria meridionale è, quindi, essenziale sia per dare vitalità e modernità al sistema, sia per competere a livello nazionale e internazionale. La sua funzione è, inoltre, quella di trasformare i lavoratori del sommerso e i disoccupati assistiti in lavoratori regolari e produttivi. Cercando di creare una sorta di impresa autogestita, nella quale i lavoratori possano contribuire direttamente al processo produttivo, solo così si potrà attuare la trasformazione da una società assistita ad una autosufficiente. Inoltre, questo significherebbe anche il venir meno delle élite burocratiche e clientelari, che attraverso la gestione dei sussidi pubblici, detengono un ruolo di potere nella società del Mezzogiorno che non ha molto a che vedere con le dinamiche reali del mercato.⁶⁴

Inoltre, è da annoverare anche la visione di Graziani in merito al fatto che quando l'industria del Centro-Nord attraversa una fase di espansione, vengono effettuati dei piani di sviluppo

⁶³ A. GRAZIANI, Economia sussidiata ed economia produttiva nel Mezzogiorno, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 367-373

⁶⁴ A. GRAZIANI, Economia sussidiata ed economia produttiva nel Mezzogiorno, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 374-376

anche al Sud, mentre quando il Centro-Nord attraversa delle fasi di ristrutturazione, al Sud vengono adottate solamente delle politiche assistenziali. La visione dell'economista rappresenta il caso odierno italiano, ovvero la ristrutturazione del settore industriale settentrionale, causato in parte da leve interne ed in parte da motivazioni internazionali. L'industria italiana infatti si trova, da una parte a dover adottare strategie di *catching up* nei confronti di Paesi più tecnologicamente sviluppati, mentre dall'altra si trova anche a dover competere con Paesi di nuova industrializzazione dotati di moderne installazioni produttive e basso costo della manodopera. Finora, le strategie che sono state adottate dall'industria italiana sono state: una radicale diminuzione dei grandi impianti, un trasferimento della produzione ad aziende di piccola dimensione, diffuse sul territorio e strettamente associate a lavoratori frammentati in forme eterogenee di micro-imprese, lavoro autonomo e attività domiciliari. Tutto ciò, ha permesso un impiego più completo della forza lavoro, aumentando così il tasso di attività, nonostante la diminuzione del numero degli occupati. Il costo del lavoro viene limitato, riducendo il fabbisogno di lavoratori immigrati, evitando i costi della congestione e dei servizi sociali correlati. Spesso avviene anche una rivendicazione di fondi pubblici a sostegno della ristrutturazione, da parte degli imprenditori del Centro-Nord.⁶⁵

In questo quadro, come accennato in precedenza, si collega la crisi produttiva del Meridione che va ad assumere caratteri di gravità estrema, dovuta principalmente alla riduzione dei grandi impianti produttivi che erano l'unica fonte di lavoro stabile, dando origine ad un crollo dell'occupazione. L'assistenzialismo diventa così l'unica opzione plausibile. Da qui, inoltre, nasce l'esigenza, secondo Graziani, di mettere in atto delle politiche regionali, viste le situazioni locali profondamente singolari che riguardano il Meridione. Andando oltre il concetto di politiche indirizzate al Meridione a carattere unitario.⁶⁶

La complessità maggiore è, quindi, quella che consiste nell'individuare delle linee di intervento per la crescita delle attività produttive nel Mezzogiorno. Come argomentato da Graziani, innanzitutto va sfatato il mito che vede la società meridionale come priva di mentalità imprenditoriale, bensì come apparato numericamente limitato e in forte crescita. Inoltre, è anche necessario rivedere gli strumenti dell'intervento, rendendoli adeguati alle

⁶⁵ A. GRAZIANI, Il blocco sociale del Sud, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 377-379

⁶⁶ A. GRAZIANI, Il blocco sociale del Sud, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 379-381

nuove esigenze settoriali. In passato, gli interventi finanziari permettevano una riduzione dei costi, ma solo per le imprese capaci di risolvere da sé problemi di tecnologie e comportamenti del mercato. Oggi, invece, tali forme di interventi devono essere riadattate affinché l'imprenditore sia supportato, non solo attraverso una diminuzione dei costi, ma anche tramite un ammodernamento tecnico e una penetrazione dei mercati. Inoltre, devono essere promosse delle forme di impresa autogestita, al fine di intraprendere la transizione da società assistita a società produttiva. Questa per essere perseguita, presuppone un abbandono da parte delle aziende settentrionali del disegno strategico di utilizzazione della manodopera meridionale, che consiste nella sostituzione dei lavoratori locali con quelli immigrati, per quanto concerne le mansioni più modeste e ormai rifiutate. L'ostacolo principale però sarebbe, per Graziani, “detronizzare” i ceti che detengono il potere nel Mezzogiorno, e favorire la borghesia imprenditoriale e i lavoratori in un mercato di piena occupazione, ovvero gli unici che possano rendere la società più democratica ed efficiente. La prima problematica resta, comunque, l'individuazione delle forze sociali che possono porre in essere questo cambiamento radicale, identificato dall'economista post-keynesiano nella classe lavoratrice.⁶⁷

2.4 Le dinamiche economiche del Mezzogiorno nel panorama globale e nell'Unione Europea

Come già ribadito nel corso di questa analisi, nel panorama odierno, l'economia del Mezzogiorno si allontana sempre più da quella settentrionale. Nonostante ciò, comunque, le politiche di intervento straordinario hanno permesso al Sud, di raggiungere il ritmo di sviluppo delle grandi regioni avanzate europee. Le forze dietro a questa situazione furono, innanzitutto la perdita di occupati nell'industria manifatturiera del Centro-Nord, tra il 1980 e il 1997, ovvero la perdita del 25% di forza lavoro (rispetto al 22% del Meridione). Nel Centro-Nord, c'è stata, però, “un'espansione compensativa in altri settori”, dato che 1.250.000 di occupati persi nel manifatturiero sono stati recuperati attraverso un aumento di 1.800.000 occupati nel settore dei servizi vendibili e di 300.000 in quelli dei servizi non vendibili. Nel Mezzogiorno, invece, pur avendo perso meno occupati nella manifattura, ne

⁶⁷ A. GRAZIANI, Il blocco sociale del Sud, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 381-389

perse circa 750.000 nell'agricoltura e nell'edilizia, non compensando tramite l'aumento dell'occupazione nei servizi. Nel dicembre 1992, venne soppressa l'Agenzia per il Mezzogiorno, proseguendo poi con lo *stop* alla costruzione di opere pubbliche, con un conseguente calo dell'occupazione nel settore. Questo fu anche l'anno del Trattato di Maastricht, il quale impose dei vincoli restrittivi in ottica dell'introduzione della moneta unica, che determinò un periodo di depressione in tutti i Paesi dell'area. Il governo italiano si pose l'obiettivo di ridurre il disavanzo pubblico fino al 3%, tramite riduzioni dei tassi che gravano sul debito pubblico e attraverso la diminuzione della spesa in conto capitale, contraendo così gli investimenti e i trasferimenti della pubblica amministrazione del 18% in soli due anni. In questo quadro, anche l'emergente potere vincolante della Bce viene messo in discussione da Graziani, in merito al suo andare in conflitto con il diritto dei singoli Stati europei di adottare le politiche economiche che sembrano loro più consone. Proprio per questo, il ruolo delle politiche economiche nazionali nel Mezzogiorno è cambiato radicalmente. Passando da un "ruolo di mercato per l'industria del Nord", ad una collaborazione tra le due aree territoriali avente il fine di ridurre i costi (con relativo aumento del lavoro sommerso), posta in essere dall'emersione della competitività internazionale.⁶⁸

Nella visione di Graziani, le previsioni delle ripercussioni dell'Unione monetaria europea sui divari economici regionali italiani sono molto pessimisti. Queste si basano sulla teoria delle aree valutarie ottimali⁶⁹, che mostra come le conseguenze di *shock* esterni su output e occupazione siano asimmetrici e colpiscono con più vigore le regioni arretrate rispetto a quelle sviluppate. Il Mezzogiorno, quindi, soffrirebbe della competizione di altri Paesi europei, come Spagna e Grecia. In particolare, questo sarebbe accentuato dalle diseconomie esterne causate dall'inadeguatezza delle infrastrutture.⁷⁰

Augusto Graziani propone un modello in cui i problemi del Mezzogiorno devono essere esaminati in base al contesto economico del Paese e alla sua collocazione internazionale. L'industria italiana, oggi, si trova nella morsa tra l'alta competitività dei mercati mondiali e le considerevoli esigenze finanziarie imposte dal Trattato di Maastricht. In tutto ciò, la

⁶⁸ A. GRAZIANI, L'economia del Mezzogiorno nel contesto internazionale, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 405-409

⁶⁹ La *teoria delle aree valutarie ottimali* è stata teorizzata da Robert Mundell nel 1961 e spiega quanto sia conveniente per più Stati adottare una moneta unica e quali condizioni devono sussistere per evitare squilibri e crisi.

⁷⁰ A. GRAZIANI, The Euro: An Italian Perspective, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 431

globalizzazione dei mercati, secondo l'economista abruzzese, trae origine da due fattori, uno di matrice economica e l'altro di matrice politica. In primo luogo, si deve alle capacità della grande industria di poter delocalizzare e frammentare le proprie attività produttive, in distinti ambiti geografici, a seconda della convenienza, lasciando il potere decisionale nel proprio *headquarter* in un Paese avanzato. Permettendo così lo sfruttamento di tutte le economie di costo e l'imposizione delle tecnologie agli altri mercati. D'altro canto, il secondo fattore consiste nella piena cooperazione delle autorità governative, che devono portare i bilanci pubblici in pareggio e ridimensionare la presenza statale nei mercati finanziari. Le grandi multinazionali hanno, infatti, il bisogno di poter attingere capitali finanziari dai mercati più convenienti, senza che il Tesoro dello Stato se ne appropri per coprire il disavanzo pubblico. Sorge il dubbio se ciò a cui stiamo assistendo sia una globalizzazione dell'economia mondiale o, piuttosto, una "mondializzazione del grande capitale". Graziani afferma che sono, ormai, i Paesi avanzati a chiedere l'integrazione dei mercati e la concorrenza, mentre i Paesi in ritardo sul mercato globale hanno condotto il proprio sviluppo ad un regime di economia rigorosamente controllata e pianificata. In questo contesto, si è inserito il caso del crollo finanziario delle economie asiatiche del 1997-1998, che ha rappresentato un elemento di estrema novità nella scena mondiale, lasciando spiegazioni in merito non molto esaurienti. Le cause principali della crisi furono l'afflusso di capitali esteri che aveva gonfiato i mercati immobiliari e finanziari, senza un reale controllo, oltre alle varie valute coinvolte, che erano strettamente legate al dollaro USA, perciò quando questo si rafforzò, le esportazioni di questi Paesi divennero meno competitive. Il tutto, fu anche accompagnato dal fatto che molte imprese si indebitarono in dollari, pertanto quando le valute crollarono, fu impossibile per queste aziende ripagare i loro debiti. Successivamente, i mercati iniziarono a dubitare dei sistemi bancari asiatici, provocando una fuga di capitali. Questo condusse a delle svalutazioni monetarie enormi, crollo di borse, fallimenti aziendali e aumento drammatico della disoccupazione e della povertà. Questa crisi dimostra, secondo Graziani, come i Paesi di nuova industrializzazione possano essere vulnerabili alla speculazione e alla dipendenza da capitale estero, e per questo motivo, condotti sotto il controllo delle multinazionali, alle quali dovranno aprire il commercio. L'industria italiana, dopo la svalutazione del 1992, sia pure in misura inferiore a quanto accaduto nel caso asiatico, ha avuto esperienze simili. Molte aziende italiane sono passate sotto la gestione di capitali stranieri, mentre il Mezzogiorno ricopre uno spazio sempre più marginale.⁷¹

⁷¹ A. GRAZIANI, L'economia del Mezzogiorno nel contesto internazionale, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 409-413

Un altro tema centrale, nel dibattito sullo sviluppo del Meridione, è la flessibilità nel costo del lavoro, considerato come strumento per combattere la disoccupazione e aumentare la competitività. È ormai, infatti, evidente come anche il governo italiano, per mezzo dei Patti territoriali⁷² si sia fatto promotore di una riduzione del costo del lavoro. In questo quadro, il partito della flessibilità dei salari ha vantato dei successi, come la contrattazione della Fiat per lo stabilimento di Melfi (1994-1995), il quale ha stabilito una maggiore flessibilità salariale. Questo fu dovuto all'accordo dell'azienda con i sindacati su nuove figure contrattuali, orari di lavoro atipici e aumento della precarietà. I lavoratori giovani e donne furono la parte di forza lavoro più colpita, a causa di contratti a termine e interinali. Alcuni economisti sostengono che una rigidità del mercato del lavoro ostacoli l'occupazione, per questo motivo ridurre i salari e facilitare i licenziamenti viene visto come incentivo alla creazione di nuovi posti di lavoro. In merito, il pensiero di Graziani si articola valutando queste teorie come avulse dalle dinamiche di domanda aggregata. In un contesto di stagnazione della domanda, ricorrendo alla riduzione dei salari si può solo che peggiorare la situazione. Secondo Graziani, invece, il modello keynesiano è quello che merita una maggiore attenzione, in quanto mette in evidenza come la piena occupazione possa essere stimolata solamente attraverso politiche espansive capaci di stimolare la domanda. La strategia basata sulla sola diminuzione dei salari, pertanto, risulta inconcludente, in un contesto segnato dalla stagnazione economica e da una domanda interna inadeguata.⁷³ Il lavoro, quindi, non può essere maneggiato come una semplice merce soggetta alle leggi della domanda e dell'offerta, bensì deve risultare un elemento centrale per la coesione sociale e la dignità dell'individuo. Inoltre, anche intraprendere strategie di *export* come leva per crescita e esportazione, non può essere sostenibile, secondo Graziani, su scala globale. Se ogni Paese tentasse di aumentare la propria competitività abbassando i salari, si giungerebbe ad una "guerra al ribasso", con conseguenze negative per l'intera economia globale e la sostenibilità sociale. Il lavoro ha, quindi, una valenza sociale, che non può essere intaccata da politiche che ne riducano il costo, poiché andrebbero poi ad alimentare disuguaglianze e povertà. La flessibilità estrema, perciò, indebolisce i diritti dei lavoratori, creando insicurezza economica e sociale. Per questo motivo, la creazione di posti

⁷² I *Patti territoriali* sono degli strumenti di programmazione negoziata introdotti in Italia negli anni '90, aventi lo scopo di favorire lo sviluppo economico locale, attraverso il diretto coinvolgimento di enti pubblici, imprese, sindacati e associazioni, in progetti condivisi di investimento. Essi vennero introdotti con la legge n. 662 del 1996 e avevano lo scopo di rilanciare l'economia del Mezzogiorno, contrastare la disoccupazione, sostenere la competitività delle PMI e stimolare la coesione territoriale e l'innovazione locale.

di lavoro non può prescindere dal rispetto della persona e dell’ambiente, che dovrebbe essere considerato un obiettivo sociale e non unicamente economico.⁷³

In questo quadro, Augusto Graziani ribadisce che le tecnologie sono flessibili e vengono liberamente elaborate e adottate dall’impresa a seconda di quelle che meglio contribuiscono alla creazione del profitto. Le aziende multinazionali, in questo senso, impongono le proprie tecnologie nei luoghi più disparati del globo, creando così delle gerarchie tecnologiche. Un motivo per cui in Italia sono altamente diffusi lavoro sommerso e semplificato, è proprio perché l’industria non dispone di tecnologie all’avanguardia e compete unicamente attraverso la diminuzione dei costi del lavoro, segno di un drammatico degrado tecnologico con conseguenze negative sullo sviluppo industriale. Dalla riflessione di Graziani emerge, quindi, che “se l’industria italiana, un pò per l’insufficiente avanzamento della ricerca, un pò per l’ingresso crescente di capitale straniero nei settori chiave, perderà progressivamente autonomia tecnologica e vedrà laboratori e centri di studio spostati presso le case madri in altri Paesi, essa sentirà il bisogno sempre minore di reclutare tecnici di alta qualificazione e utilizzerà in misura crescente lavoro manuale”.⁷⁴

Nella storia recente italiana, gli interventi a favore dell’economia meridionale sono stati rappresentati dalle riduzioni del costo del lavoro, introdotte in parte anche dai Patti territoriali conclusi per le zone di Crotone, Manfredonia e l’area di Torre-Stabiese, orientati su questa strada. Nel quadro conclusivo tracciato da Graziani, le aziende di medie dimensioni del Centro-Nord che adottano l’*offshoring* in un Paese in via di sviluppo, non troveranno alcuna attrazione nell’investire nel Mezzogiorno, basta pensare solamente alle grandi differenze salariali. Mentre, invece, le imprese di piccola dimensione rimarranno sul territorio vista la loro impossibilità nel trasferire la produzione altrove. La disoccupazione del Meridione ha ora bisogno di un intervento sollecito. È necessario, secondo l’economista post-keynesiano, un piano di costruzione di opere pubbliche, vista la grave carenza di infrastrutture. In una prospettiva di lungo termine, è necessario, però, innescare uno sviluppo industriale che permetta la costituzione nel Mezzogiorno di un’industria completa.⁷⁵

⁷³ A. GRAZIANI, L’economia del Mezzogiorno nel contesto internazionale, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 414-421

⁷⁴ A. GRAZIANI, L’economia del Mezzogiorno nel contesto internazionale, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 421-423

⁷⁵ A. GRAZIANI, L’economia del Mezzogiorno nel contesto internazionale, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020, pp. 423-424

Capitolo 3

La legge sull'autonomia differenziata ed i riflessi sull'aumento del divario Nord-Sud

3.1 Il contesto politico ed economico della legge sull'autonomia differenziata: origine e finalità

Nonostante il nostro Paese sia ancora giovane, presenta un futuro denso di incertezze. Queste derivano dalla significativa distanza, non solo geografica, fra due aree della Nazione, ma anche economica e culturale. L'Italia è, caratterizzata da una certa debolezza degli apparati centrali di governo, i quali, ad esempio, non sono riusciti per anni a raggiungere, nel Mezzogiorno, i livelli di istruzione presenti nel resto del Paese. Questo è dovuto principalmente ad alcune contrapposizioni di interessi territoriali. Nonostante ciò, bisogna annoverare che quando è stato presente un certo livello di unità, l'Italia si è sviluppata maggiormente, favorendo la crescita di territori attraverso il miglioramento di altri più avanzati.⁷⁶

Con l'avvenire degli anni '90 del Novecento, la grande crisi fiscale e la stretta sulla tassazione hanno portato, per la prima volta nella storia della Nazione, alla nascita di un movimento politico ad esplicita base territoriale e di stampo antimeridionale. La Lega ha profondamente condizionato le decisioni politiche a cavallo del secolo, contribuendo alla diffusione di una retorica divisiva a sfondo territoriale, che mise in evidenza come l'impiego delle risorse statali sia per assoluto a "somma zero", ovvero "più a te significa meno a me". In questo quadro, si inserì la riforma del Titolo V della Costituzione, nel 2001, che ha introdotto il terzo comma dell'articolo 116, a risposta della richiesta della Lega di maggiore autonomia. La modifica ha reso possibile la richiesta di forme di autonomia in determinate materie, senza però prevedere un sistema automatico. Così facendo, con l'esplosione della "questione settentrionale", lo sviluppo del Mezzogiorno è scomparso dall'agenda politica. Contemporaneamente, sono emerse le richieste da parte di Lombardia e Veneto di un'autonomia regionale differenziata, che vennero però ignorate dai governi Berlusconi 2008-2011. Con la grande crisi, però, il contesto è cambiato e molte Regioni e Stati europei hanno visto la diffusione di vari sovranismi ed egoismi territoriali. Nel mentre, l'Italia è

⁷⁶ G. VIESTI, Autonomia differenziata: un processo distruttivo, in Il Mulino, Rivisteweb, 2019, p. 410

entrata in un clima di aspettative sempre decrescenti, caratterizzate da disillusioni, timori ed egoismi. Di conseguenza, si è sfociati in una totale sfiducia nei processi di integrazione e di rimozione delle disuguaglianze, andando incontro ad una lotta per accaparrarsi le risorse pubbliche.⁷⁷

Successivamente, in questo quadro, si inserì la proposta di riforma costituzionale Renzi-Boschi, la quale giudicava negativamente l'autonomia regionale. Sostenendo che una delle maggiori cause dell'inefficienza del sistema politico italiano fosse proprio l'attribuzione dell'eccessivo potere legislativo concesso alle regioni dalla riforma del Titolo V del 2001. I proponenti prevedevano l'abolizione del bicameralismo perfetto, sostituendo il Senato con una Camera delle Regioni con poteri limitati. La modifica costituzionale, quindi, si proponeva di abolire la potestà legislativa concorrente delle Regioni ordinarie, ritrasferendola alla potestà esclusiva dello Stato. La riforma costituzionale Renzi-Boschi fu respinta dal referendum del 4 dicembre 2016.⁷⁸

In questo contesto, a partire dal 2017, si è innescata la cosiddetta “secessione dei ricchi”, la quale consistette nella richiesta di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, ai sensi del terzo comma dell’articolo 116 della Costituzione, di ulteriori e specifiche forme di autonomia. Molte altre Regioni erano pronte a seguire l’esempio delle altre tre. Questa comportò una radicale modificazione del sistema organizzativo statale italiano. Nel quale, peraltro, queste Regioni non hanno proposto una modifica dell’art. 117, per il quale tali poteri si sarebbero spostati da un livello nazionale ad uno regionale, ma propongono l’attuazione dell’art. 116, ovvero un trasferimento unicamente “per se stessi”. Il tutto avrebbe portato a disporre di risorse finanziarie in quantità maggiore rispetto a quelle erogate dallo Stato centrale, mettendo così in evidenza le disparità economiche tra Regioni e accrescendo i poteri di *management* e intermediazione delle classi dirigenti regionali.⁷⁹ Lo stesso Augusto Graziani era particolarmente critico nei confronti di un regionalismo che promuovesse un’autonomia differenziata incurante delle disuguaglianze territoriali presenti nel Paese. Egli temeva che concedendo una maggiore autonomia alle Regioni più sviluppate si sarebbero ulteriormente accentuate le disparità esistenti, lasciando così indietro lo sviluppo del Meridione. Per

⁷⁷ G. VIESTI, Autonomia differenziata: un processo distruttivo, in Il Mulino, Rivisteweb, 2019, pp. 411-412

⁷⁸ G. MAZZOLA, Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive, Amministrazione in Cammino, 2020, pp. 8-9

⁷⁹ G. VIESTI, Autonomia differenziata: un processo distruttivo, in Il Mulino, Rivisteweb, 2019, pp. 412-416

l'economista, è sempre stata preferibile l'adozione di politiche regionali che conducessero ad una coesione ed equità su tutto il territorio nazionale.

Nel 2019, viene proposto, invece, il Disegno di legge Boccia, il quale cercò di riordinare i meccanismi di autonomia differenziata, affinché questi non si fossero tradotti in disuguaglianze territoriali in merito all'approvvigionamento delle risorse. Questo scongiurava l'uso autonomo delle risorse da parte delle singole Regioni, cercando di proporre un nuovo bilanciamento. Proprio per questo, si diede particolare rilevanza alla definizione dei Livelli Essenziali di Prestazione (LEP), al fine di bilanciare le esigenze di autonomia con la solidarietà nazionale. Un'ulteriore problematica affrontata dal Disegno di legge Boccia è quella derivante dal federalismo fiscale, essenziale per l'attuazione dell'autonomia differenziata. Si tentò, infatti, di introdurre un sistema che legga le risorse disponibili in funzione delle necessità effettive e dei LEP. Questo fu dovuto al fine di favorire una maggiore efficienza amministrativa, ma senza compromettere la coesione sociale ed economica del Paese. Nonostante ciò è rilevante evidenziare che la sua efficacia dipende dalla determinazione dei fabbisogni standard e dal modo in cui le risorse verranno allocate e distribuite tra le diverse Regioni.⁸⁰

Si giunge così al 23 gennaio 2024, data in cui è stato approvato al Senato il disegno di legge sull'autonomia differenziata, noto come "Ddl Calderoli", e successivamente il 19 giugno anche in Parlamento. Il provvedimento mira a dare attuazione alla riforma del Titolo V della Costituzione, introdotto nel 2001, definendo le procedure per le intese tra lo Stato e le Regioni che richiedono l'applicazione dell'autonomia differenziata. Le Regioni possono richiedere l'autonomia su ventitré materie specifiche, tra cui le più rilevanti sono: istruzione, ambiente, energia, sanità, trasporti, cultura e commercio con l'estero. È rilevante riconoscere che quattordici di queste sono definite Livelli Essenziali di Prestazione (LEP), per i quali lo Stato e le Regioni devono garantire degli standard minimi ed uniformi sulla totalità del territorio nazionale, al fine di evitare di creare ulteriori disuguaglianze nell'erogazione di servizi essenziali. La concessione dell'autonomia è subordinata alla definizione dei LEP, di competenza statale, e alla disponibilità delle risorse finanziarie necessarie. La legge, inoltre, prevede la possibilità del governo di intervenire nei confronti di Regioni, Province e Comuni

⁸⁰ G. MAZZOLA, Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive, Amministrazione in Cammino, 2020, pp. 14-25

inadempienti, per garantire l'adeguatezza e l'efficienza dei LEP su diritti civili e sociali, tramite la cosiddetta “clausola di salvaguardia”.⁸¹

La finalità principale del decreto è quella di valorizzare le potenzialità e le specificità di ciascun territorio, garantendo determinati livelli di qualità ed efficienza nel godimento di beni e servizi da parte dei cittadini. Inoltre, dall'applicazione della legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. La legge definisce anche i principi generali sui quali si fonda l'intervento normativo, come il rispetto dell'unità nazionale e la rimozione delle discriminazioni e della disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio. Uno ulteriore è quello che regola il rispetto dei principi di unità giuridica ed economica, di coesione economica, sociale e territoriale, anche con riferimento all'insularità, nonché dei principi di indivisibilità e autonomia e l'attuazione del principio del decentramento amministrativo. Un altro obiettivo della norma è la semplificazione e l'accelerazione delle procedure, la responsabilità, la trasparenza e la distribuzione delle competenze idonee ad assicurare il pieno rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, nonché il rispetto del principio solidaristico di cui agli articoli 2 e 5 della Costituzione. Il decreto sull'autonomia differenziata prevede misure perequative per garantire l'unità nazionale e per uno sviluppo economico generale, salvaguardando la coesione e la solidarietà sociale. Tenendo conto di eventuali squilibri economico e sociali, e talvolta rimuoverli. È stata istituita a questo scopo, dalla norma stessa, la Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali avente la responsabilità di individuare i beni e le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'operatività dei LEP. Questa svolge anche compiti di monitoraggio per ciascuna Regione interessata.⁸²

⁸¹ CAMERA DEI DEPUTATI SERVIZIO STUDI, Le Regioni e l'autonomia differenziata, XIX legislatura, 2025

⁸² DIPARTIMENTO PER IL PROGRAMMA DI GOVERNO, Autonomia differenziata, <https://www.programmagoverno.gov.it/it/approfondimenti/riforme-di-rilievo-del-governo/riforme-di-rilievo-del-governo/riforme-costituzionali/autonomia-differenziata/>

3.2 Le implicazioni economiche e sociali per il Mezzogiorno: rischio di un incremento delle disuguaglianze territoriali

L'autonomia differenziata sembrava una manovra destinata a ridisegnare l'assetto politico italiano. Per anni, questa ha infatti goduto di un consenso trasversale da parte di forze politiche di differenti orientamenti. Al giorno d'oggi, invece, a seguito dell'accelerazione, in merito, del governo Meloni e con l'approvazione della legge Calderoli, è diventata particolarmente divisiva. Attualmente, è arrivata la sentenza della Corte costituzionale, che ha bloccato l'*iter*, lasciando il progetto senza un orizzonte chiaro.⁸³

Come esposto dal direttore generale del centro studi SVIMEZ, Luca Bianchi in sede di intervista con L'Espresso, le criticità principali del decreto sono due. La prima consiste nella visione di far diventare i LEP, ovvero il fondamento costituzionale della norma, una "questione burocratica interna senza possibilità di finanziamento". La seconda è la "confusione derivante dalla doppia tempistica dell'autonomia", in quanto la legge stabilisce che in attesa dei LEP si possano sin da subito delegare le materie non LEP. Tutto ciò, crea una certa confusione come nell'esempio del personale scolastico (materia non LEP) che può essere delegato, nonostante sia in un contesto profondamente LEP come l'istruzione. Secondo Bianchi, la norma va ad aumentare il divario tra Nord e Sud, svantaggiando quest'ultimo, senza però arrecare particolari benefici all'altro, anzi indebolendo ulteriormente la capacità di organizzazione di una strategia politica nazionale.⁸⁴

La problematica legata ai LEP, come messa in evidenza da Bianchi, non sta tanto nell'evocare quest'ultimi, bensì nella loro definizione operativa e nel loro finanziamento. Infatti, senza LEP, lo Stato non può vincolare le risorse alle materie di competenza e, viceversa, senza fondi adeguati non è possibile garantire il raggiungimento dei LEP. Inoltre, adottando un approccio graduale nell'implementazione dei LEP, e quindi concentrando le risorse solo in alcuni settori e non in altri, potrebbero sorgere gravi disparità anche all'interno di uno stesso

⁸³ C. PETRAGLIA, Autonomia differenziata: dopo la sentenza della Corte, tutto fermo. Ma il problema resta, in Huffington Post Italia, SVIMEZ, 24 Febbraio 2025,
<https://www.svimez.it/autonomia-differenziata-dopo-la-sentenza-della-corte-tutto-fermo-ma-il-problema-resta/?utm>

⁸⁴ G. TURANO, L'autonomia differenziata spacca l'Italia e manda il Sud alla deriva, in L'Espresso, 8 Luglio 2024,
<https://lespresso.it/c/politica/2024/7/8/lautonomia-differenziata-spacca-litalia-e-manda-il-sud-alladeriva/51453>

settore. Questo porterebbe le Regioni a spostare le risorse verso le aree LEP, rischiando di chiudere servizi già aperti in altre aree e creando così ulteriori inefficienze e squilibri.⁸⁵

La legge sull'autonomia differenziata del 26 giugno 2024 costituisce un rischio per l'unità nazionale, in quanto contiene le condizioni per cristallizzare i divari esistenti e incrementare le disuguaglianze. Il Parlamento, infatti, esce da questa situazione, con un ruolo marginale e di mera ratifica di quanto deciso nelle sedi regionali, quando invece la questione è di pubblico interesse. Un principio cardine dell'art. 119 della Costituzione, il quale fissa le modalità di finanziamento delle autonomie territoriali, è il richiamo esplicito alle esigenze perequativo-solidaristiche del sistema di finanza pubblica multilivello. Questo enuncia che anche le Regioni che assumono competenze rafforzate devono contribuire alla redistribuzione interregionale verso quelle con una minore capacità fiscale. Il seguente principio, però, non viene ribadito all'interno del disegno di legge Calderoli. In questo caso, è stato confuso quello che può essere considerato un intervento ordinario con uno straordinario, rendendo sostitutivo quello che avrebbe dovuto essere aggiuntivo. Così facendo, attraverso l'abolizione del fondo perequativo, fondamentale in un'ipotesi di autonomia differenziata, si rischia di dover finanziare i LEP con i fondi di coesione. La recente abolizione di questo fondo per mezzo della Legge di Bilancio, dimostra, inoltre, come la perequazione non sia un obiettivo attuale. Il fondo perequativo era essenziale per compensare il deficit territoriale infrastrutturale, prerequisito imprescindibile per la devoluzione delle competenze verso le Regioni. Oltretutto, i LEP, qualora fossero correttamente definiti e finanziati, individuano solo una parte di ciò che sarebbe necessario alla soddisfazione dei diritti civili e sociali. Nessuna lista riuscirebbe a cogliere agevolmente la qualità delle prestazioni, sia per quanto concerne gli aspetti tecnici o quelli valoriali della dignità umana. Le prestazioni sono solo degli *input* necessari alla soddisfazione dei diritti.⁸⁶

La norma sull'autonomia differenziata richiama, svariate volte, il tema dell'unitarietà delle politiche nazionali, ma, nonostante ciò, ha dimostrato delle difficoltà di applicazione e realizzazione. Lo schema di intesa per acquisire questa forma di autonomia è, infatti, lasciato alla contrattazione fra le parti. La legge non prevede né alcun criterio di valutazione per

⁸⁵ A. MARANO, Autonomia differenziata e servizi sociali territoriali. Rischio Harakiri, in EticaEconomia, 28 Settembre 2024,

<https://eticaeconomia.it/autonomia-differenziata-e-servizi-sociali-territoriali-rischio-harakiri/?utm>

⁸⁶ M. VOLPE, Autonomia differenziata e disuguaglianze di accesso ai servizi, in Forum Disuguaglianze Diversità, 2024, pp. 1-2

l’assegnazione delle competenze alle Regioni richiedenti, né criteri che valutano se l’autonomia possa portare la singola Regione e lo Stato ad un miglioramento generale. L’unico ruolo dell’autorità centrale è quello di cessazione totale o parziale dell’autonomia in caso di violazione dei LEP. Quindi, complessivamente, questo processo di frammentazione delle politiche regionali, che influenza anche le materie non LEP, crea uno svantaggio non solo per il Mezzogiorno, ma anche per il Centro-Nord. Le famiglie e le imprese vedranno aumentare i loro costi, a causa del moltiplicarsi di regolamentazioni e legislazioni per coloro che operano su più Regioni, rendendo così le zone settentrionali più deboli rispetto alla competizione internazionale. La frammentazione, inoltre, caratterizza quello che Viesti chiama il “Paese arlecchino”, ovvero in cui tematiche di interesse collettivo come l’energia, l’ambiente e l’industria, che dovrebbero essere di competenza nazionale, se non europea, e che, invece, passano così ad un livello locale.⁸⁷

Il diritto alla salute è tutelato dalla Costituzione italiana agli artt. 3 e 32 ed è garantito dal Servizio Sanitario Nazionale (SSN), i cui principi sono universalità, uguaglianza ed equità. Oggi, questi principi sembrano venir sempre meno sul territorio italiano, con un sistema sanitario caratterizzato da una profonda crisi, come dimostrato da disparità nell’accesso alle prestazioni sanitarie ed un consequenziale peggioramento della salute delle persone.⁸⁸ Il problema principale è quello correlato all’inadeguatezza della spesa pubblica (fig. 4), come messo in evidenza dal rapporto spesa sanitaria/PIL, che in Italia ammonta al 6.8%⁸⁹, inferiore dello 0.3% alla media Ocse e a quella europea, contro il 10.9% della Germania e il 10% della Francia. Per allinearsi con quest’ultimi, l’Italia dovrebbe investire ulteriori 40 miliardi annui. Questa situazione finanziaria ha condotto ad un forte incremento delle disuguaglianze territoriali, per cui i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) non hanno una copertura finanziaria integrale e molte Regioni del Mezzogiorno risultano così inadempienti. Questo quadro si traduce in un minore diritto all’accesso alle prestazioni sanitarie, minore prevenzione e maggiore mortalità. Ad esempio, il tasso di mortalità per tumore, nella fascia di età 20-64 anni, ammonta, nel 2021, a 8.5 per 10 mila abitanti al Sud, rispetto ai 7.2 per 10 mila del Nord. La copertura dei programmi di *screening* gratuiti per le donne di 50-69 anni è dell’80% al Nord, mentre arriva addirittura al 58% nel Meridione.⁹⁰ La Corte dei Conti si è

⁸⁷ M. VOLPE, Autonomia differenziata e disuguaglianze di accesso ai servizi, in Forum Disuguaglianze Diversità, 2024, pp. 2-5

⁸⁸ CORTE DEI CONTI, Inaugurazione dell’anno giudiziario 2024

⁸⁹ I dati si riferiscono all’anno 2022

⁹⁰ ISTAT, Indagine sui decessi e cause di morte, 2021, Report pubblicato il 21 giugno 2024. (Dati territoriali sulla mortalità per tumori)

pronunciata in merito, mettendo in evidenza come questa carenza nelle prestazioni e l'inadeguatezza delle strutture ospedaliere, ha portato all'incremento di flussi interregionali dal Sud verso il Nord del Paese, provocando sia degli squilibri economico-finanziari tra Regioni, sia maggiori costi a carico dei pazienti. Tutte le Regioni del Meridione hanno infatti saldi negativi in termini di ricoveri negli ultimi anni. Risultano crescenti anche le migrazioni sanitarie pediatriche, sempre dal Sud verso il Centro-Nord.⁹¹

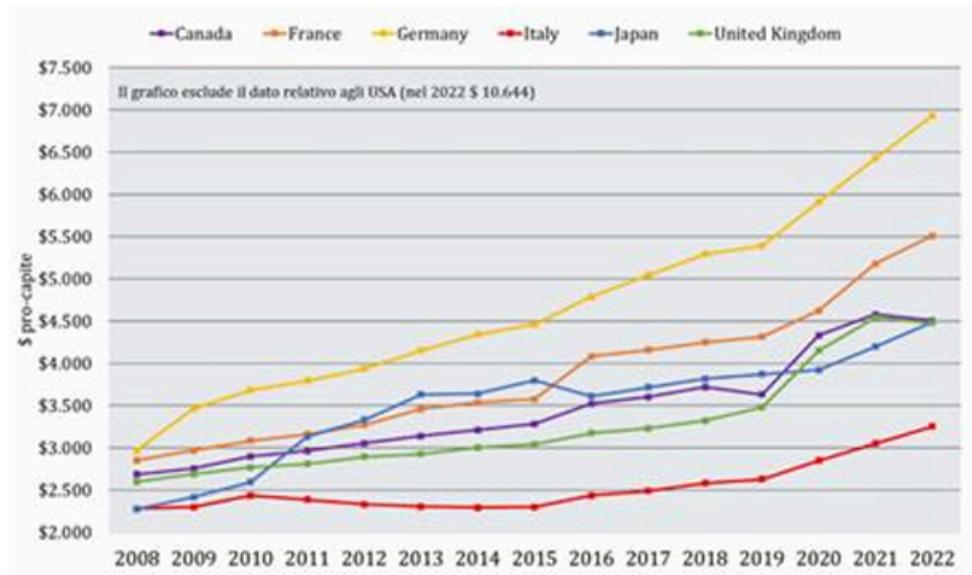


fig. 4: Trend spesa pubblica pro-capite 2008-2022: Paesi del G7⁹²

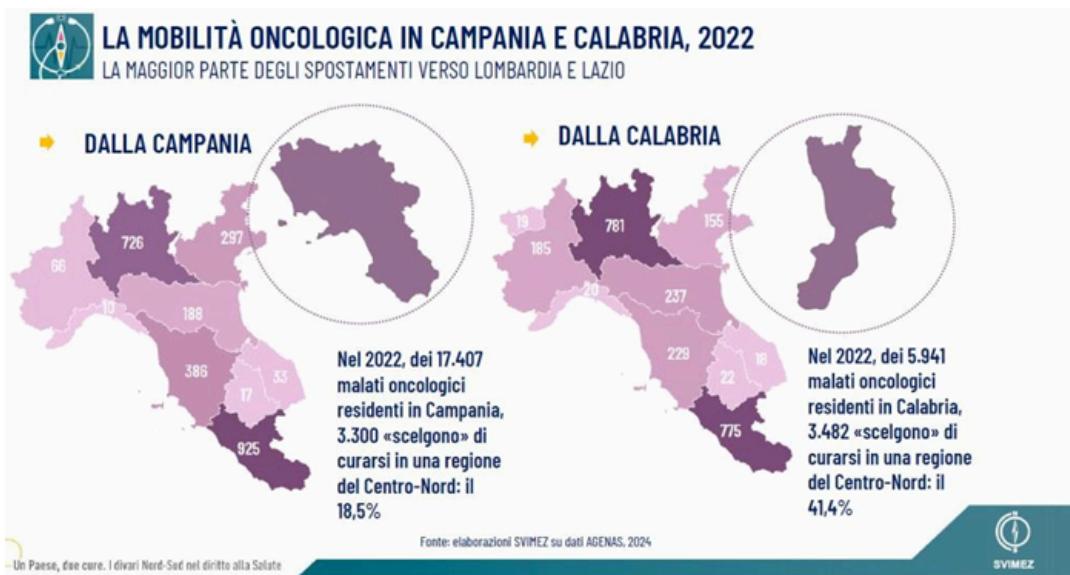


fig. 5: Mobilità oncologica in Campania e in Calabria (2022)⁹³

⁹¹ M. VOLPE, Autonomia differenziata e disuguaglianze di accesso ai servizi, in Forum Disuguaglianze Diversità, 2024, pp. 6-10

⁹² elaborazioni Gimbe su dati Ocse

⁹³ elaborazioni SVIMEZ su dati AGENAS, 2024

In questo quadro, lo Stato viene deresponsabilizzato nel garantire un diritto ad un servizio fondamentale e universale, e nel colmare i divari territoriali che hanno portato a questa situazione drammatica. Anzi, il disegno di legge approvato tende a inchiodare le disuguaglianze alla spesa storica e a farle così permanere nel tempo.

Un altro settore LEP, fortemente impattato dalla norma dell'autonomia differenziata è quello dell'istruzione. La regionalizzazione della scuola, infatti, potrebbe tramutarsi in una disgregazione del sistema nazionale, per mezzo di programmi diversi a seconda del territorio e diverse modalità di reclutamento degli insegnanti. Così facendo, l'istruzione perderebbe la sua ragione di esistenza imprescindibile, l'uguaglianza. La carenza di investimenti anche in questa materia gioca un ruolo essenziale. Un'analisi degli ultimi 20 anni di finanziamenti, evidenzia proprio come si è fatto ricorso ad un graduale disinvestimento nella filiera dell'istruzione, in particolar modo nelle Regioni meridionali. La spesa complessiva in termini reali tra il 2008 e il 2020, si è ridotta del 19.5% nel Mezzogiorno, e dell'11.2% nel Centro-Nord. Anche a livello europeo, l'Italia è uno dei Paesi che investe meno nell'educazione.⁹⁴

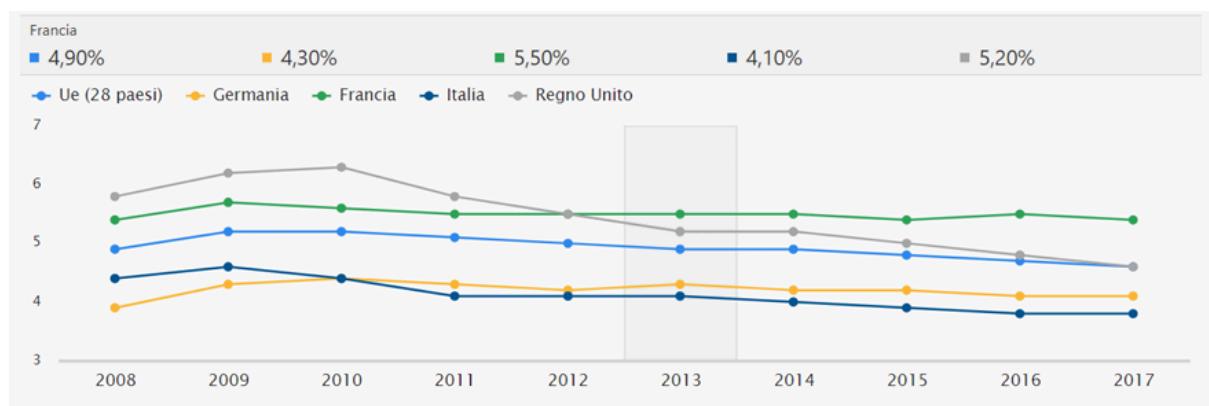


fig. 6: Percentuale di spesa nell'istruzione rispetto al PIL nei maggiori Paesi UE (2008-2017)⁹⁵

Un'ulteriore problematica del sistema scolastico, che viene aggravata dalla legge 86, riguarda le condizioni delle infrastrutture. Nel Sud il 71.6% degli edifici non dispone un certificato di agibilità, l'85% non dispone di una mensa, il 61.2% non dispone di palestra o piscina. Nel

⁹⁴ M. VOLPE, Autonomia differenziata e disuguaglianze di accesso ai servizi, in Forum Disuguaglianze Diversità, 2024, pp. 12-13

⁹⁵ elaborazione Openpolis - con i bambini su dati Eurostat

Mezzogiorno, solo il 21.2% dei bambini della scuola primaria ha a disposizione una mensa nel complesso scolastico, rispetto al 53.5% del Centro-Nord.⁹⁶

La regionalizzazione del sistema educativo italiano rischia di inasprire e accentuare i divari territoriali tra Nord e Sud, conducendo l'Italia verso un'inferiore competitività internazionale in questo settore. È, quindi, fondamentale che la norma comprenda meccanismi di perequazione e solidarietà, al fine di garantire l'uguaglianza tra i cittadini del futuro.

3.3 Prospettive future: possibili scenari di sviluppo e strategie di coesione territoriale

Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, il Ddl Calderoli risulta una norma maggiormente a favore delle ricche Regioni settentrionali, mentre destà maggiori preoccupazioni per quelle del Sud. La prospettiva a medio-lungo termine della norma non è certamente chiara e sicuramente rappresenta un rischio. Al contrario, però secondo alcuni, in un Paese come l'Italia, con una forte identità regionale, il compromesso dell'autonomia differenziata potrebbe risultare come una buona idea, la quale, comunque, potrebbe essere sfruttata dalle Regioni, per diminuire il potere centrale del governo.⁹⁷

Per effettuare un'analisi delle prospettive future del regionalismo italiano, bisogna partire dallo *statement* che quest'ultimo, così come si presenta, non funziona in modo adeguato. Esso ha condotto verso una maggiore efficienza, ma non ha risolto i problemi di crescita economica del Paese, né compensato le disuguaglianze territoriali. La domanda da porsi è se il sistema di relazioni tra Stato e Regioni richiede o no un intervento strutturale. Il dibattito politico in merito si è dissolto e si è quindi tornati ad un clima di immobilismo. Un tema da sviluppare potrebbe essere quello di attuare il federalismo fiscale simmetrico e cooperativo della legge Calderoli del 2009. Il disegno di legge prevedeva un nuovo bilanciamento dell'autonomia regionale con annesso rafforzamento del potere statale su tre temi fondamentali: la definizione e il finanziamento dei LEP, un meccanismo di perequazione finanziaria e una riduzione dei divari territoriali tramite investimenti aggiuntivi in queste

⁹⁶Anagrafe dell'edilizia scolastica del Ministero dell'Istruzione e del Merito - anno scolastico 2021-2022

⁹⁷ F. GIBAULT, Differentiated Autonomy of Regions: Towards a Federal Italy?, in Iris, 1 Luglio 2024, <https://www.iris-france.org/en/187452-lautonomie-differentiee-des-regions-vers-une-italie-federale/>

aree. L'ostacolo principale per la realizzazione di questa manovra fu la mancanza di risorse destinabili al fondo di perequazione. Oggi, a seguito del consolidamento fiscale imposto dai vincoli europei, la possibilità di attuazione del Disegno di legge Calderoli si è ulteriormente ridotta. L'alternativa principale è un ripensamento del Titolo V della Costituzione, basato su un modello ormai anacronistico, vista la necessità di "più Stato e più Europa". Le più note sfide globali come la competitività e il cambiamento climatico richiedono un intervento pubblico di livello sovranazionale. Perciò, limitarsi a discutere di una maggiore o minore autonomia si traduce in evitare di affrontare il vero problema.⁹⁸

Inoltre, come affermato in un'intervista da Luca Bianchi, la definizione dei LEP non è risolutiva per garantire livelli di servizio adeguati in ogni area, come dimostrato dall'esperienza della sanità. Il finanziamento del SSN non può essere considerato la somma del costo dei LEA, ma deve essere determinato nella programmazione del bilancio pubblico, e ripartito adeguatamente in base al numero della popolazione e alla quota di anziani, in questo caso. Altrimenti si vanno solo ad ampliare i divari e le iniquità territoriali tra Regioni più e meno sviluppate. Per ragioni di competitività economica e tenuta sociale, in particolare istruzione e sanità, sono settori strategici che andrebbero governati in modo centrale.⁹⁹

Un'ulteriore prospettiva futura per andare oltre un regionalismo imperfetto, potrebbe essere la revisione complessiva del rapporto Stato-Regioni-Autonomie locali. Il *turning point* sta nel riuscire a combinare adeguatamente ed efficientemente il principio di sussidiarietà, la valutazione delle esternalità associate alle diverse materie e la dimensione delle economie di scala necessarie per i processi amministrativi e produttivi, indispensabili a garantire l'erogazione dei servizi ai cittadini. In questo quadro, ogni livello di governo, a partire da quello comunale, deve gestire autonomamente le materie che competono al suo ambito territoriale, e per le quali risulti coerente la dimensione minima efficiente definita dalla tecnologia produttiva del servizio o dell'infrastruttura corrispondente. Inoltre, all'aumentare delle esternalità prodotte o della scala minima efficiente di produzione è necessario che le competenze siano trasferite ad un livello di governo più elevato. La riforma in questione, quindi, dovrebbe prevedere, per le materie che abbiano esternalità o economie di scala di

⁹⁸ C. PETRAGLIA, Autonomia differenziata: dopo la sentenza della Corte, tutto fermo. Ma il problema resta, in Huffington Post Italia, SVIMEZ, 24 Febbraio 2025, <https://www.svimez.it/autonomia-differenziata-dopo-la-sentenza-della-corte-tutto-fermo-ma-il-problema-resta/?utm>

⁹⁹ E. IMPERIALI, Autonomia, perché fa paura, sul Corriere del Mezzogiorno, in Svimez, 26 Febbraio 2024, <https://www.svimez.it/autonomia-perche-fa-paura/>

rilevanza nazionale, un affidamento alle Regioni di compiti amministrativi (non legislativi) di programmazione e di valorizzazione del ruolo organizzativo dei Comuni. Per il resto delle materie concorrenti, si devono prevedere procedure agili in capo allo Stato, che ha il potere di emanare disposizioni generali e comuni vincolanti. Essenziale è anche la realizzazione di un'autonomia di entrata delle Regioni e dei Comuni, che configuri la loro responsabilizzazione per le spese di loro competenza. La definizione dei LEP, anche in questo caso, detiene un ruolo fondamentale e deve essere compatibile con le regole di finanza pubblica attuali e prospettive in ambito di programmazione. Nelle aree in cui questi non siano ancora assicurati, va realizzato un processo di avvicinamento tramite obiettivi di servizio e finanziamento attraverso l'istituzione di un fondo perequativo con vincolo di destinazione. Il raccordo tra LEP e obiettivi di servizio deve rispettare i vincoli imposti dai Fondi strutturali europei e il Fondo sviluppo e coesione, i quali devono sostenere anche interventi di sviluppo economico non riconducibili a diritti civili e sociali.¹⁰⁰

L'Unione Europea, in quanto ente sovranazionale, ha delle grandi responsabilità e poteri in merito alla riduzione delle disparità territoriali. La coesione territoriale non è unicamente una *task* di competenza delle politiche di coesione, bensì il suo successo dipende dal contributo apportato da tutte le altre politiche EU. Per questo, è importante conoscere come queste impattano i divari territoriali e le valutazioni degli impatti territoriali assumono in questo contesto sempre più rilevanza nella realizzazione di una *policy*. In questo senso, le risorse finanziarie andrebbero attribuite sul territorio in base alle necessità di questo. Le sinergie tra politiche di coesione e politiche EU, e andare oltre il “*do no harm to cohesion*” principle¹⁰¹, potrebbero dare una mano all’efficientamento dell’individuazione di disparità territoriali. Dovrebbero, quindi, essere portate avanti queste sinergie anche tra politiche di finanziamento europee e nazionali, realizzando strategie di lungo termine e un binomio investimenti-riforme.¹⁰²

Il PIL è un ottimo indicatore per valutare il progresso e l’impatto delle politiche di coesione, ma non è altrettanto sufficiente per valutare le disparità territoriali. Sono, perciò, necessari

¹⁰⁰ C. DE VINCENTI, Politiche di coesione e autonomia differenziata, in Forum PA 2025, 27 Febbraio 2025, https://www.forumpa.it/programmazione-europea/politiche-di-coesione-e-autonomia-differenziata/?utm_

¹⁰¹ Il “*do no harm to cohesion*” principle si riferisce al fatto che qualsiasi riforma, politica o azione non debba arrecare danni alla coesione, in particolar modo, in contesti di integrazione regionale, sociale ed economica.

¹⁰² L. JANCOVA, C. KAMMERHOFER-SCHLEGEL, M. CENTRONE, The future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities, studio dell’European Parliamentary Research Service (EPRS), 2024, p.23

indicatori aggiuntivi e più adeguati per individuare i bisogni di determinate regioni. Per questa ragione la EU ha elaborato un’ulteriore classificazione con il fine di dividere il proprio territorio in regioni per fini statistici e distributivi dei fondi di coesione. L’approccio in questione è il Nomenclature of Units for Territorial Statistics (NUTS), un sistema gerarchico che categorizza le aree su differenti livelli, al fine di collezionare dati sufficienti per un confronto tra Stati EU. I livelli esistenti sono suddivisi in: NUTS 1, ovvero il grado più alto di suddivisione territoriale (macroregioni di un Paese), NUTS 2, i livelli intermedi che corrispondono a regioni amministrative, utilizzati particolarmente per la gestione della politica di coesione e la distribuzione dei fondi EU, e il NUTS 3, ovvero le sottoregioni del NUTS 2 (provincie, distretti e comuni). Alcuni NUTS 2 sono troppo vasti per permettere un efficiente distribuzione dei fondi. Per i *policymakers* sarebbe quindi conveniente riferirsi ai NUTS 3 per meglio individuare i bisogni finanziari delle regioni e prevenire un’iniqua erogazione.¹⁰³

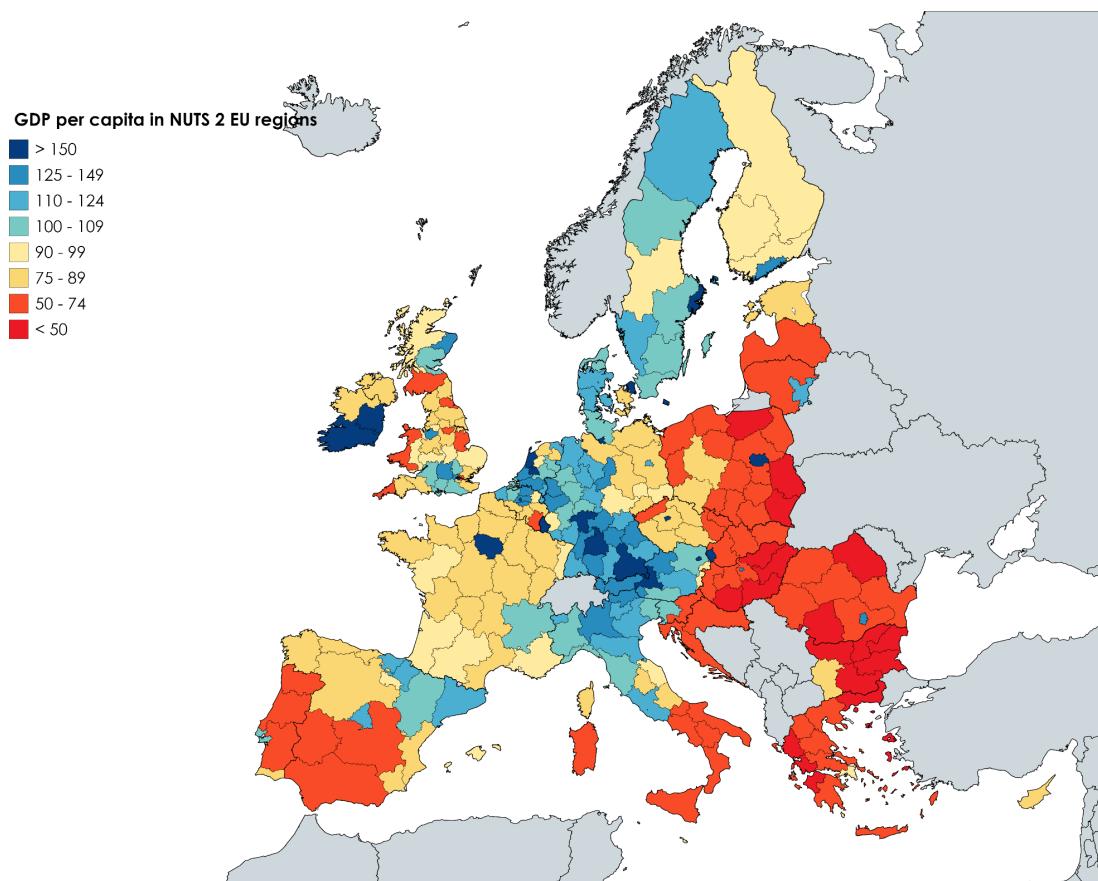


fig. 7: PIL pro-capite delle regioni EU classificate come NUTS 2 (2017)¹⁰⁴

¹⁰³ L. JANCOVA, C. KAMMERHOFER-SCHLEGEL, M. CENTRONE, The future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities, studio dell’European Parliamentary Research Service (EPRS), 2024, p.23

¹⁰⁴ elaborazione (<https://i.redd.it/pd7etnquauy31.png>) su dati Eurostat

Numerose sfide come il lento tasso di assorbimento, la limitata capacità amministrativa locale e la complessità scaturita dal crescente numero di strumenti può essere alleviata attraverso uno snellimento dei meccanismi di coesione. Per incrementare l'efficienza e diminuire il “fardello amministrativo”, si potrebbero semplificare e armonizzare le regole di attuazione e rendicontazione. In questo contesto, un sviluppo delle capacità e un miglioramento delle competenze di *governance* delle amministrazioni pubbliche, potrebbero portare ad un potenziamento delle regioni meno sviluppate, assistendole nella possibilità di un più agevole accesso ai fondi.¹⁰⁵

Durante un'intervista con il giornale Il Manifesto, Luca Bianchi, direttore generale del Centro Studi SVIMEZ, riprende il pensiero storico-economico di Augusto Graziani attualizzandolo nel contesto della legge sull'autonomia differenziata. Egli sostiene che l'economista post-keynesiano, scomparso dieci anni fa, avrebbe denunciato l'illusione dei LEP e dimostrato l'erroneità della norma, sia per il Sud, sia per il Nord. Aggiunge poi, che “Le classi dirigenti non hanno capito che il declino è dovuto alla difficoltà di ristrutturare la produzione e ripensare il modello industriale. Graziani avrebbe criticato l'economia della domanda oggi predicata. Lo Stato non è un puro arbitro, che sovrintende un gioco tra diseguali, ma è un regista in un'economia keynesiana dell'offerta. L'avrebbe argomentato con la storia di questo Paese di cui si è persa la cognizione. Ma la storia è utile per capire dove stiamo andando.”¹⁰⁶

¹⁰⁵ L. JANCOVA, C. KAMMERHOFER-SCHLEGEL, M. CENTRONE, The future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities, studio dell'European Parliamentary Research Service (EPKS), 2024, p.23

¹⁰⁶ R. CICCARELLI, Giannola (SVIMEZ): "Sull'autonomia differenziata Calderoli è astuto, ma le bugie hanno le gambe corte", in Il Manifesto, 27 Gennaio 2024,
<https://ilmanifesto.it/giannola-svimez-sullautonomia-differenziata-calderoli-e-astuto-ma-le-bugie-hanno-le-gambe-corte>

Conclusione

Nel corso di questa tesi si è cercato di analizzare le origini e l'evoluzione della questione meridionale, alla luce del pensiero di Augusto Graziani e del recente dibattito in merito alla legge sull'autonomia differenziata, con l'obiettivo di valutare il rischio di un'accentuazione delle disparità territoriali e di individuare altri scenari di sviluppo.

Si è inizialmente individuato come l'origine storica del divario Nord-Sud non risalga a tempi relativamente recenti, bensì all'epoca dell'Unità d'Italia. Successivamente, i fallimenti delle politiche attuate dallo Stato unitario e i limiti dell'intervento straordinario hanno perpetuato le ingenti differenze territoriali, che da secoli persistono nella nostra penisola e ne limitano uno sviluppo sostenibile.

Il pensiero storico-economico di Augusto Graziani ha rappresentato un punto di riferimento cruciale per comprendere i limiti dello sviluppo italiano. La sua lettura dell'economia dualistica ha denunciato l'incapacità del sistema produttivo nazionale di integrare il Mezzogiorno, mettendo in evidenza la necessità di politiche di industrializzazione organiche e pianificate. L'economista post-keynesiano ha, inoltre, messo in guardia dai pericoli derivanti da un regionalismo differenziato, il quale rischia di inasprire le disparità, piuttosto che mitigarle.

In questo contesto, il Ddl Calderoli sull'autonomia differenziata del 2024, porta con sé svariati pericoli e rischi per la società meridionale, e non solo. Nonostante questo, si dichiari essere rispettoso dei principi di coesione, sussidiarietà e perequazione, la legge tende a cristallizzare le disuguaglianze esistenti, affidando alle Regioni maggiori competenze, senza però garantire un equo accesso alle risorse da parte dei cittadini. La norma rimane, tuttora, senza un chiaro orientamento futuro, il ruolo dello Stato e della EU saranno fondamentali per definire e perfezionare il prossimo assetto del sistema regionale italiano.

Dall'analisi condotta nei capitoli precedenti, emerge con chiarezza come la proposta di autonomia differenziata, come presentata dalla legge Calderoli, rappresenti una frattura profonda rispetto alla visione dello sviluppo nazionale auspicata da Augusto Graziani. L'economista infatti concepiva l'unità economica del Paese come un obiettivo

imprescindibile e necessario, da perseguire per mezzo di un intervento pubblico forte, pianificato e coordinato, capace di trasformare le strutture economiche e sociali del Mezzogiorno. Al contrario, la norma sull'autonomia differenziata, istituzionalizza le disuguaglianze territoriali, facendo della frammentazione un principio strutturale dell'ordinamento nazionale.

L'anima della questione risiede nella mancanza di un sistema di ribilanciamento. La marginalità del Mezzogiorno, si vedrà rafforzata a causa di una mancanza di garanzie, fornite dallo Stato centrale, dovute alla mancata definizione operativa e finanziaria dei LEP, congiuntamente all'indebolimento della perequazione orizzontale e all'abolizione del fondo perequativo. Il decentramento, senza meccanismi di solidarietà fiscale e amministrativa, rischia di accelerare il peggioramento dei divari territoriali, già storicamente radicati. In questo quadro, inoltre, le Regioni più fragili si troveranno con meno risorse e più responsabilità, senza quindi poter garantire un'effettiva parità di diritti e di servizi, mentre le più vigorose potranno rafforzarsi ulteriormente.

Perciò, la norma sull'autonomia differenziata rischia di tramutarsi, così, in un catalizzatore delle disuguaglianze territoriali. Se questa non viene assistita da investimenti mirati, come suggerito da Graziani, si configurerà non come una strategia di coesione e riequilibrio, ma come una rinuncia della responsabilità collettiva allo sviluppo nazionale.

Personalmente, ritengo che la questione meridionale non sia unicamente una questione economica, ma anche e in particolar modo, una questione sociale e politica. La sfida non risiede nella decentralizzazione dei poteri, bensì nel garantire a ciascun cittadino, indipendentemente dalla nascita e dalla residenza, pari diritti e pari opportunità.

“Lo sviluppo del Mezzogiorno non può essere affidato al gioco spontaneo delle forze di mercato: occorre un’azione pubblica programmata, che tenga conto delle peculiarità territoriali e della necessità di colmare i divari strutturali.”¹⁰⁷

Augusto Graziani

¹⁰⁷ A. GRAZIANI, Lo sviluppo del Mezzogiorno. Analisi e proposte, Einaudi, 1980

Bibliografia

BARBAGALLO, Mezzogiorno e questione meridionale (1860-1980), 1982

BIANCHI, MIOTTI, PADOVANI, PELLEGRINI, PROVENZANO, 150 anni di crescita, 150 anni di divari: sviluppo, trasformazioni, politiche, in SVIMEZ, Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia, Roma, Quaderni SVIMEZ - Numero speciale, 2012

CAFIERO, MARCIANI, 1991

CAMERA DEI DEPUTATI SERVIZIO STUDI, Le Regioni e l'autonomia differenziata, XIX legislatura, 2025

CORTE DEI CONTI, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2024

D'ANTONIO, Il mercato del lavoro nel Mezzogiorno, in Quaderni di Sociologia, 2002

DI TARANTO, Intervento, in Il Mezzogiorno nella storia economica d'Italia. Una questione aperta, SVIMEZ, 2017

FELICE, NUVOLARI, VASTA, Alla ricerca delle origini del declino economico italiano, in Il Mulino - Rivisteweb, 2019

FELICE, Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia, 2007

GIANNOLA, LOPES, Politica economica, debito pubblico, trasferimenti e squilibri territoriali in Italia: una rivisitazione di lungo periodo, in Rivista economica del Mezzogiorno, 2021

GRAZIANI, Il Mezzogiorno nell'economia italiana degli ultimi anni, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020

GRAZIANI, Dualismo e sviluppo economico, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020

GRAZIANI, Non bastano le opere pubbliche, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020

GRAZIANI, Il Mezzogiorno e l'economia italiana, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020

GRAZIANI, Economia sussidiata ed economia produttiva nel Mezzogiorno, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020

GRAZIANI, Il blocco sociale del Sud, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020

- GRAZIANI, L'economia del Mezzogiorno nel contesto internazionale, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020
- GRAZIANI, The Euro: An Italian Perspective, in Mercato, struttura e conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno, Il Mulino, SVIMEZ, 2020
- GRAZIANI, Lo sviluppo del Mezzogiorno. Analisi e proposte, Einaudi, 1980
- ISTAT, Indagine sui decessi e cause di morte, 2021, Report pubblicato il 21 giugno 2024.
(Dati territoriali sulla mortalità per tumori)
- JANCOVA, KAMMERHOFER-SCHLEGEL, CENTRONE, The future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities, studio dell'European Parliamentary Research Service (EPRS)
- LEPORE, L'apparente paradosso delle strategie di sviluppo del Mezzogiorno, in Il Mezzogiorno nella storia economica d'Italia. Una questione aperta, SVIMEZ, 2017
- MAZZOLA, Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive, Amministrazione in Cammino, 2020
- MOSCARITOLO, L'intervento straordinario nel Mezzogiorno, ResearchGate, 2014
- PADOVANI, PROVENZANO, La Cassa per il Mezzogiorno, in Il Mezzogiorno nella storia economica d'Italia. Una questione aperta, SVIMEZ, 2017
- PROVENZANO, Perché il Sud è rimasto indietro? Il ruolo delle politiche. Contributo al dibattito a partire da un saggio di Emanuele Felice, in Rivista economica del Mezzogiorno, 2014
- ROMEO, Risorgimento e capitalismo, 1959
- SALVEMINI, Movimento socialista e questione meridionale, 1963
- SANTUCCI, ACQUAVIVA, 1976
- SERENI, Il capitalismo nelle campagne (1860-1900), 1968
- SORIERO, Sud, vent'anni di solitudine, 2014
- SYLOS LABINI, Condizione del Mezzogiorno ieri, oggi e domani, in Quaderno n. 8 di informazioni SVIMEZ, 2001
- VIESTI, Autonomia differenziata: un processo distruttivo, in Il Mulino, Rivisteweb, 2019
- VOLPE, Autonomia differenziata e disuguaglianze di accesso ai servizi, in Forum Disuguaglianze Diversità, 2024

Sitografia

<https://lespresso.it/c/politica/2024/7/8/lautonomia-differenziata-spacca-litalia-e-manda-il-sud-alladeriva/51453>

<https://www.programmagoverno.gov.it/it/approfondimenti/riforme-di-rilievo-del-governo/riforme-di-rilievo-del-governo/riforme-costituzionali/autonomia-differenziata/>

https://www.svimez.it/autonomia-differenziata-dopo-la-sentenza-della-corte-tutto-fermo-ma-il-problema-resta/?utm_

https://eticaeconomia.it/autonomia-differenziata-e-servizi-sociali-territoriali-rischio-harakiri/?utm_

<https://www.iris-france.org/en/187452-lautonomie-differentiee-des-regions-vers-une-italie-federale/>

<https://www.svimez.it/autonomia-perche-fa-paura/>

https://www.forumpa.it/programmazione-europea/politiche-di-coesione-e-autonomia-differenziata/?utm_

<https://i.redd.it/pd7etnquauy31.png>

<https://ilmanifesto.it/giannola-svimez-sullautonomia-differenziata-calderoli-e-astuto-ma-le-bugie-hanno-le-gambe-corte>