

NITTI E GLI INTERVENTI SPECIALI PER IL MEZZOGIORNO DEL 1904.
PER UNA COMPARAZIONE TRA IL CASO NAPOLETANO E QUELLO LUCANO

1. La traccia di un'epoca - 2. Nitti, il Mezzogiorno e la legislazione speciale del 1904 - 3. Un alternativo assetto amministrativo: le istituzioni speciali - 4. Gli interventi - 5. A mo' d'epilogo

Abstract

L'articolo propone una lettura comparata dei due interventi straordinari per il Mezzogiorno promossi da Zanardelli e Giolitti, ovvero quello per la Basilicata (l. 140/1904) e quello per Napoli (l. 351/1904). I "laboratori speciali" che ne sarebbero seguiti avrebbero avuto in Francesco Saverio Nitti uno dei protagonisti principali: estensore di fatto del progetto industrialista per Napoli, si sarebbe espresso con toni molto critici nei confronti del tradizionale impianto di quello varato per la Basilicata, al quale ritenne fosse mancato il respiro ambiziosamente industrialista che avrebbe potuto evitare che la Provincia rimanesse inchiodata ancora una volta alle sue primitive strutture agrarie. In particolare, a partire da una lettura di contesto, sono stati messi in luce aspetti comuni e differenze tra i dispositivi normativi, toccando i temi che sarebbero stati al centro del dibattito politico dell'età liberale, come l'importanza degli studi tecnici e delle inchieste preliminari, gli aspetti istituzionali, la contrapposizione tra modello industrialista legato alla «conquista della forza» idroelettrica e quello di matrice più tradizionale, basato invece sull'agricoltura e sull'infrastrutturazione. Nel complesso, però, il contributo prova a descrivere come, all'inizio del XX secolo, una pionieristica risposta alla cosiddetta "questione meridionale" passasse, al di là degli imprevedibili esiti, anche per il tentativo di rompere immobilismi antichi, nonché per un impegno "straordinario" che interpretasse meglio il senso di un'epoca.

The article proposes a comparative reading of the two extraordinary interventions on and for the Mezzogiorno promoted by Zanardelli and Giolitti, namely one for Basilicata (l. 140/1904) and the other for Naples (l. 351/1904). The 'special workshops' that would follow identified in Francesco Saverio Nitti one of the main protagonists: de facto extender of the industrialist project for Naples, he was very critical of the traditional scheme launched for Basilicata, which he felt lacked the ambitiously industrialist breath that could have prevented the Province from being nailed once again to its primitive agrarian structures. In particular, starting from a reading of the historical context, the essay highlights common aspects and differences between the regulatory arrangements, touching on the issues that would be at the center of the political debate of the liberal era, such as the importance of technical studies and preliminary investigations, institutional aspects, the contrast between the industrial model linked to the «conquest of hydroelectric power» and the one connected to a more traditional matrix, based on agriculture and infrastructure. Overall, however, the essay tries to describe how, at the beginning of the twentieth century, a pioneering response to the so-called 'Southern Question' implied, beyond the unpredictable outcomes, also the attempt to break ancient immobilities, as well as an extraordinary commitment that best interpreted the spirit and meaning of the times.

Keywords: Francesco Saverio Nitti, Special Laws, Mezzogiorno (South of Italy), Southern Question, Development.

1. La traccia di un'epoca

Nei primi anni del Novecento ebbe inizio l'importante stagione degli interventi straordinari per il Mezzogiorno. Incassato il cambio di paradigma all'interno del liberalismo italiano, con la transizione dai modelli più conservatori tardo-ottocenteschi a quelli del riformismo progressista di Zanardelli e Giolitti, lo sguardo che le istituzioni centrali puntarono su una delle parti più arretrate del Paese infranse almeno due tenaci tabù: innanzitutto segnalò il fatto che le notizie sulle reali condizioni del Mezzogiorno fossero approdate nelle aule parlamentari a seguito delle veementi parole dei rappresentanti di un Sud rubricato come vera emergenza nelle agende politiche del tempo; in secondo luogo, contribuì a rompere la tradizione della uniforme e accentrata gestione politico-amministrativa di un Paese più e meglio conosciuto dopo le inchieste parlamentari di fine Ottocento e, dunque, percepito come contesto a cui bisognasse dare risposte rapide, concrete e circostanziate. È in questa prospettiva che il 1904 si configura come un vero *turning point* storiografico, in quanto rappresenta, per un verso, l'apice di un processo conoscitivo che preoccupò a tal punto la classe dirigente del tempo da indurre l'innescò di inediti percorsi di intervento straordinario, mentre, per l'altro, il momento in cui tali indirizzi politici contribuirono a inserire il Mezzogiorno nel più complesso quadro nazionale. Simbolicamente, inoltre, quell'anno tracciava, pur nell'apparente discontinuità verificatasi alla guida del governo del Paese (Zanardelli era scomparso nel dicembre del 1903 e Giolitti ne aveva nel frattempo raccolto il testimone), il riannodarsi di un'azione politica che proseguiva in continuità tra due protagonisti divenuti interpreti di un deciso progetto riformatore.

La cosiddetta "questione meridionale", d'altro canto, agli inizi del XX secolo si presentava come emergenza che oramai trascendeva il confine locale, assumendo progressivamente i tratti di una reale questione nazionale che in qualche modo incrociava, con tutta la sua drammatica problematicità, i programmi di sviluppo italiani da cui il Mezzogiorno non poteva più rimanere escluso; dopotutto, nella complessa analisi delle cause del divario economico italiano andava tenuto conto delle controverse scelte politiche che, a partire dall'Unità e per tutta la seconda metà dell'Ottocento, nel centrare l'attenzione sul distretto industriale Milano-Torino-Genova, avevano indirettamente approfondito il solco che separava la parte più dinamica del Paese da quella che versava in una condizione di maggior affanno.

In un contesto così disomogeneo, il dibattito politico sull'individuazione delle possibili direttrici che avrebbero potuto accrescere lo sviluppo economico italiano e sulle scelte da compiere perché se ne avviasse il corso si concentrò su due modelli prevalenti, ovvero quello industrialista del Nord e quello prevalentemente agricolo del Meridione che, sebbene in un complesso e articolato quadro d'insieme, esprimeva ancora i tratti di una sostanziale, quanto immobile, arretratezza. In tale lettura divaricata, infatti, centrale fu, fino ad allora, la partita giocata sia attraverso il confronto nelle aule parlamentari, sia mediante le strategie di politica economica messe in campo dai governi postunitari che, a seguito della crisi agraria dell'ultimo ventennio del XIX secolo, avevano visto aggravarsi le condizioni del Mezzogiorno; se l'Italia del triangolo industriale si incamminava progressivamente lungo le direttrici dello sviluppo, il Sud, soprattutto quello più interno e inquieto, languiva nello squilibrio tra popolazione e risorse, innescando l'incontrovertibile processo migratorio che avrebbe portato fuori dall'Italia milioni di persone.

Fu in un contesto nazionale così compromesso nelle sue diseguali dinamiche economiche, negli assetti demografici e nelle strutture sociali che si consolidò quel fronte di studiosi meridionalisti che, a partire dall'analisi delle ragioni storiche del problema, avrebbe accresciuto la conoscenza e la comprensione delle cause profonde dello squilibrio tra il nord e il sud del Paese; non è un caso, infatti, che quella sia stata anche la stagione di una serie di studi e di inchieste parlamentari che avrebbero descritto analiticamente le ragioni profonde di una questione indagata tanto negli assetti locali, quanto alla luce delle possibili iniziative da intraprendere per tentare di integrare contesti molto diversi ma tra loro interconnessi. La maggiore consapevolezza che ne scaturì diede il via, nel 1904, alla stagione dei provvedimenti straordinari per il Mezzogiorno con le leggi speciali per la Basilicata e per Napoli, due dispositivi normativi che incarnarono opposte visioni e che alimentarono un dibattito del quale Francesco Saverio Nitti sarebbe stato uno degli interpreti più autorevoli; estensore di fatto del disegno di legge per Napoli, fu al tempo stesso una delle voci più critiche (insieme a Giustino Fortunato e a Ettore Ciccotti) di quello per la Basilicata. Provare a interpretare in sede storiografica le visioni di cui le due leggi furono portatrici consente di cogliere l'intensità delle culture politiche del tempo alla luce delle profonde differenze tra il contesto più dinamico che operava intorno alla ex capitale borbonica e la strutturata condizione di arretratezza delle aree interne: due facce di una medesima medaglia, accomunate dalla coesistenza in una parte del Paese che faticava ad agganciare le spinte propulsive dell'altra.

2. Nitti, il Mezzogiorno e la legislazione speciale del 1904

Per Nitti, Napoli e la Basilicata rappresentavano «i due termini estremi della *questione meridionale*: la città popolosissima e la campagna spopolata»¹: le ragioni di una lettura binaria partivano innanzitutto dalla profonda consapevolezza delle reali condizioni del Mezzogiorno, utile per individuare, a partire dal raffronto tra due realtà molto diverse, l'orizzonte di riferimento di una progettualità capace di proporre soluzioni adeguate ai singoli contesti, nonché di tenere insieme, nel medesimo piano di intervento, esigenze, dinamiche e processi solo apparentemente inconciliabili. Si trattava, in altri termini, di scardinare un superato modo di procedere a cui le classi dirigenti italiane avevano improntato le azioni dei governi postunitari, ovvero all'uniforme gestione politico-amministrativa del Regno: tale orientamento, se nella costruzione dello Stato unitario aveva radicato nella necessità di assorbire le amministrazioni preesistenti all'interno di un nuovo soggetto statale (estendendo norme, procedure e istituti in un contesto nazionale eterogeneo, frutto della collazione di realtà molto diverse tra loro), i nuovi orientamenti del liberalismo progressista, interpretati da Zanardelli e Giolitti, si basavano invece su un approccio nuovo ai problemi, calibrato su esigenze differenziate che richiedevano risposte nette e circostanziate, oltre che tarate sulle reali condizioni territoriali. È in questo orizzonte che si collocarono le dirimenti proposte nittiane, laddove, soprattutto in relazione alla questione meridionale, suggerivano l'abbandono del principio dell'uniforme amministrazione del Paese in vista di un inedito, quanto primitivo, processo di decentramento di competenze e strutture. Si trattava, in altri termini, di mettere da parte la vecchia logica della gestione ministeriale, per dare vita a istituzioni "decentrate" in grado di ispirare l'azione politica ai principi della rapidità, dell'efficienza e della competenza²; ancor di più, nell'analisi di Nitti trovava spazio l'originale e ambizioso tentativo di integrare le diverse parti del Mezzogiorno ipotizzando indirizzi di sviluppo centrati sulle specificità territoriali, le quali andavano armonizzate affinché potessero risultare funzionalmente utili le une alle altre.

¹ F.S. NITTI, *Napoli e la questione meridionale*, in ID., *Scritti sulla questione meridionale*, Roma-Bari, 1978, p. 13.

² In tal senso, particolarmente interessante si è fatto il dibattito storiografico intorno alla questione delle municipalizzazioni in età giolittiana, nonché agli esiti di esperienze che miravano ad accrescere ruoli e competenze dei comuni per invertire la rotta rispetto al rigido centralismo amministrativo dei primi decenni postunitari. Cfr. L. MASCILLI MIGLIORINI, *Municipalizzazioni, legislazione e dibattito storiografico*, in G. ACOCELLA (a cura di), *Lo Stato e il Mezzogiorno a ottanta anni dalla legge speciale per Napoli: atti del convegno di studi storici svoltosi a Napoli dal 10 all'11 dicembre 1984*, Napoli, 1986, pp. 51-63.

Se il progetto dello statista lucano, però, guardava all'insieme, con una programmazione che non concepiva gli interventi volti allo sviluppo del Mezzogiorno come svincolati gli uni dagli altri, al momento del varo dei dispositivi normativi le cose andarono molto diversamente. Napoli e la Basilicata, infatti, all'interno del pionieristico progetto di intervento straordinario concepito da Zanardelli e attuato da Giolitti, rappresentarono due laboratori di sperimentazione distinti: sebbene entrambi incubatori di emergenze a cui bisognava dare risposte rapide e non più differibili, si configuravano comunque come esito di condizioni di partenza e di vocazioni territoriali molto diverse, richiedenti provvedimenti mirati e tarati su realistici itinerari di sviluppo. Città e campagna, i due orizzonti indicati da Nitti nella propria analisi, si ponevano come termini estremi di una condizione ampiamente indagata anche dalla scuola meridionalista compattatasi intorno alla prestigiosa e feconda esperienza della rivista «La Rassegna settimanale»: arricchita da studi che incarnavano una pluralità di vedute, raccoglieva contributi che si muovevano tra le posizioni più tradizionali di eminenti analisti come Villari, Fortunato, Franchetti e Sonnino³ e quelle dell'originale e pionieristico liberalismo di Nitti⁴. Che vi fosse la necessità di affrontare il problema a partire da un solido impianto conoscitivo generale in grado di superare il pur necessario primo stadio della denuncia politica in Parlamento da parte della deputazione meridionale, lo dimostrano anche le già ricordate inchieste che nutrono il dibattito pubblico intorno al tema Mezzogiorno⁵, da alcune delle quali sarebbero poi scaturiti i dispositivi di legge che, in maniera “speciale”, avrebbero tentato di aggredire, per smuoverne gli immobili assetti, i problemi antichi del Sud del Regno. In particolare, le leggi speciali per Napoli e per la Basilicata, varate entrambe nel 1904, a pochi mesi di distanza l'una

³ Cfr. P. VILLARI, *Le lettere meridionali ed altri scritti sulla questione sociale in Italia*, Torino, 1885; L. FRANCHETTI, S. SONNINO, *Inchiesta in Sicilia*, 3 voll., Firenze, 1974; G. FORTUNATO, *Corrispondenze napoletane alla Rassegna settimanale (1878-80)*, Roma, 1883. Il dibattito meridionalista si alimentò anche delle analisi pubblicate su riviste e periodici come «La Rassegna settimanale», «Nuova Antologia» e «Pungolo», nonché degli scritti di Verga, Di Giacomo, De Cesare, Serao, Fucini, White Mario (si veda, tra gli altri, il recente R. FUCINI, J.W. MARIO, P. VILLARI, *Napoli ad occhi aperti*, a cura di G. Fimiani, Sant'Egidio del Monte Albino, 2020).

⁴ Su Nitti è disponibile una vasta bibliografia. Sul pensiero politico dello statista lucano si rimanda a F. BARBAGALLO, *Francesco S. Nitti*, Torino, 1984; sulle peculiarità del liberalismo nittiano, invece, si veda M. CENTO, *Tra capitalismo e amministrazione. Il liberalismo atlantico di Nitti*, Bologna, 2017.

⁵ Per un'agile ma completa carrellata sulle più importanti inchieste parlamentari sul Mezzogiorno, si rimanda al saggio di A. CESTARO, *Le grandi inchieste parlamentari*, in G. DE ROSA, A. CESTARO (a cura di), *Storia della Basilicata*, vol. 4, *L'età contemporanea*, a cura di G. De Rosa, 2003 (ristampa 2021), pp. 201-226. In linea generale, per la Basilicata diverse furono le inchieste che tra Otto e Novecento ne tracciarono il profilo. Tra le principali, ricordiamo: l'*Inchiesta Jacini* (1877-1882), il cui relatore, per la Calabria e la Basilicata, fu Ascanio Branca; l'*Inchiesta Zanardelli* (1902), più propriamente titolata *Relazione Sanjust* (dal nome dell'ingegnere capo del Genio Civile di Cagliari – Edmondo Sanjust di Teulada – a cui Zanardelli diede l'incarico di redigere la relazione che avrebbe costituito la base per la legge 140/1904); l'*Inchiesta Faina* (1906-1910) con relatori, per la Basilicata e la Calabria, Antonio Cefaly, Francesco Saverio Nitti e Giovanni Raineri (relatore tecnico Eugenio Azimonti).

dall'altra, erano state precedute da indagini tecniche sulla base delle cui risultanze il Governo avrebbe in seguito definito l'impianto dei diversi dispositivi. Nello specifico, la "legge speciale per Napoli", la n. 351/1904⁶, si pose a valle di un *iter* che aveva avuto nelle risultanze dell'Inchiesta Saredo⁷ e nel dibattito parlamentare che ne era seguito il proprio punto d'innescio; il provvedimento giungeva dopo gli incerti esiti della "legge sul Risanamento di Napoli" del 1885⁸, concepita per provare a sanare le contraddizioni di una città popolosissima e condizionata da un controverso sviluppo urbanistico, socioeconomico e sanitario, viepiù aggravato dall'epidemia di colera che l'anno precedente l'aveva colpita e che aveva messo in luce, in piena fase emergenziale, il complesso e intricato quadro delle relazioni tra gruppi d'affare ed esponenti dell'amministrazione comunale. Gli intrecci tra affari e politica, frattanto, avrebbero trovato conferma, in apertura del nuovo secolo, proprio nelle pagine della citata inchiesta, uno studio frutto di un provvedimento del Governo Saracco che, nel 1900, aveva affidato al senatore Saredo il compito di presiedere la Commissione d'inchiesta che avrebbe dovuto indagare sui «fenomeni diffusi di corruzione e di malcostume politico nell'amministrazione comunale e provinciale su cui avevano richiamato l'attenzione alcuni organi di stampa»⁹; erano stati quelli i mesi in cui un faro era stato puntato sull'amministrazione provinciale e su quella comunale, quest'ultima guidata dal sindaco Summonte, amministratore al traino dell'azione pervasiva dell'onorevole Casale. Saredo, dopotutto, era un buon conoscitore del contesto napoletano, essendo stato regio commissario straordinario della città nel 1891, chiamato a gestire una difficile crisi politico-finanziaria verificatasi nel capoluogo campano¹⁰; nei giorni della

⁶ Legge 8 luglio 1904, n. 351, *Provvedimenti per il risorgimento economico della città di Napoli*. Sulla legge speciale per Napoli e sui suoi esiti, si vedano, tra gli altri: A. DELL'OREFICE, *Un'occasione mancata. La legge speciale su Napoli del 1904*, Genève, 1981; G. ACOCELLA (a cura di), *Lo Stato e il Mezzogiorno a ottanta anni dalla legge speciale per Napoli*, cit.; M. MARMO, *L'economia napoletana alla svolta dell'inchiesta Saredo e la Legge dell'8 luglio 1904 per l'incremento industriale di Napoli*, Napoli, 1969; G. RUSSO (a cura di), *L'avvenire industriale di Napoli negli scritti del primo '900*, Napoli, 2004; M. CENTO, *Una soluzione tecnica per la questione meridionale? Nitti e la legge speciale per Napoli*, in «Annali dell'Istituto Italiano di Studi Storici "Benedetto Croce"», XXVIII, 2014, pp. 561-613.

⁷ Per approfondimenti, si rimanda a: Regia commissione d'inchiesta per Napoli presieduta da Giuseppe Saredo, *Relazione sull'amministrazione comunale*, a cura di S. Marotta, Napoli, 2013 e S. MAROTTA, *Corruzione politica e società napoletana. L'inchiesta Saredo*, Napoli, 2012.

⁸ Si trattò della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, *Per il risanamento della città di Napoli*, nel cui articolato furono previsti interventi di natura igienico-sanitaria a partire dalla riorganizzazione dell'urbanistica cittadina al fine di contrastare l'eccessiva densità abitativa. Il provvedimento, in gran parte inapplicato, aveva tuttavia consentito alcuni interventi che, come lo sventramento di parte della dorsale a ridosso dell'area portuale da cui sarebbe poi sorto corso Umberto I, avrebbero solo in parte consentito di affrontare il tema del sovraffollamento di alcune aree insalubri della città, alimentando non di rado piani speculativi portati avanti da imprenditori locali collusi con alcuni settori dell'amministrazione cittadina. Cfr. G. GALASSO, *Napoli*, Roma-Bari, 1987.

⁹ L. SINISI, *G. Saredo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 90, Roma, 2017, *ad vocem*.

¹⁰ Cfr., in proposito, *Relazione del R. Commissario Straordinario Giuseppe Saredo al Consiglio comunale di Napoli*, Napoli, 1891.

discussione che era seguita alla Camera dei deputati¹¹, sebbene il presidente del Consiglio non avesse assunto nessun impegno preciso, l'on. Giacomo De Martino, esponente della destra moderata, aveva avanzato la richiesta di istituzione di una Commissione speciale che studiasse la fattibilità di un possibile piano di industrializzazione per Napoli. L'idea fu accolta e, con Regio decreto 20 aprile 1902, fu istituita la *Reale Commissione per l'incremento industriale della città di Napoli*, a presiedere la quale fu chiamato l'allora sindaco Luigi Miraglia¹². Il processo era stato dunque avviato nei mesi cruciali del pur breve – ma significativo per le politiche meridionaliste – Governo Zanardelli¹³: il presidente bresciano, nella fase conclusiva della sua vita, avrebbe tirato la volata alla legislazione speciale per il Mezzogiorno, visitando nel settembre del 1902 Napoli e la Basilicata; si sarebbe trattato di un viaggio dall'alto valore simbolico, durante il quale Zanardelli sarebbe stato accompagnato da un imponente stuolo di giornalisti che avrebbe contribuito ufficialmente a proiettare la questione meridionale sulla ribalta nazionale¹⁴.

Fu proprio l'aver disancorato da una lettura localistica i problemi del Mezzogiorno (affinché fossero inseriti nel più ampio contesto della politica nazionale) la vera chiave di volta di un'azione politica significativa e complessa come quella degli interventi speciali per il Sud. Si trattò di una prima risposta alle denunce che i deputati meridionali avevano tuonato nelle aule parlamentari già dalla fine dell'Ottocento e che numerosi sindaci avevano affidato alle petizioni inviate a Zanardelli: la politica nazionale se ne stava in qualche modo facendo carico, inquadrando la questione meridionale all'interno di un più esteso progetto politico che dalla risoluzione del dualismo italiano avrebbe tratto impulso per un più rapido ed efficace sviluppo del Paese¹⁵. Non erano rimasti isolati, infatti, quanti si erano espressi per un sostegno alla ripresa italiana a cominciare proprio dalla sua

¹¹ La discussione si tenne dal 4 al 17 dicembre 1901.

¹² I lavori furono organizzati in quattro sottocommissioni che si occuparono di temi quali industrializzazione, forza motrice, facilitazioni doganali e porto. Cfr. *Relazione della Reale Commissione per il miglioramento industriale di Napoli*, Napoli, 1903 e G. IULIANO, *I documenti della Reale Commissione per l'incremento industriale della città di Napoli custoditi nell'Archivio Centrale di Stato in Roma*, in G. ACOCELLA (a cura di), *Lo Stato e il Mezzogiorno a ottanta anni dalla legge speciale per Napoli*, cit., pp. 95-100.

¹³ Il Governo Zanardelli fu in carica dal febbraio 1901 al novembre 1903.

¹⁴ Il viaggio di Zanardelli si svolse dal 14 al 29 settembre 1902; dal 14 al 17 il presidente del Consiglio fu a Napoli, a Capri e a Sorrento. Giunse a Lagonegro, in provincia di Potenza, nel pomeriggio del 17, da dove avrebbe iniziato una lunga visita in Basilicata, conclusasi il 29 settembre a Potenza, presso il teatro F. Stabile, dove Zanardelli pronunciò il celebre discorso programmatico che avrebbe dato abbrivo alla legge speciale. Cfr. M. DILIO, *Il viaggio di Zanardelli in Basilicata*, Bari, 1970; *Omaggio a Zanardelli. 1902-2002*, a cura di D. Malvasi, Montalbano Jonico, 2002; *L'ospite illustre. Narrazione e pensieri sul viaggio di Zanardelli in Basilicata*, Comune di Moliterno, 2002; *Zanardelli e la Basilicata cento anni dopo, Atti del Convegno (Matera 29 gennaio 2003)*, a cura della Associazione degli ex parlamentari e consiglieri regionali della Basilicata, Soveria Mannelli, 2003.

¹⁵ Cfr. M. CENTO, *Una soluzione tecnica per la questione meridionale? Nititi e la legge speciale per Napoli*, cit.

parte più fragile: in quella prospettiva, infatti, si era fatto progressivamente largo un progetto che, elevando la questione meridionale al rango di questione nazionale, avrebbe puntato a superare, nella gestione del problema, il rigido approccio centralista. Sarebbe avvenuto, difatti, come si vedrà più avanti, che la “nazionalizzazione” del problema non avrebbe per nulla impedito di licenziare progetti operativi che sarebbero riusciti a superare l’uniforme gestione del problema, rispondendo, come avrebbe sostenuto Giolitti, a esigenze speciali con provvedimenti speciali¹⁶.

3. Un alternativo assetto amministrativo: le istituzioni speciali

Le due leggi straordinarie per la Basilicata e per Napoli rappresentarono un’interessante sperimentazione sul fronte amministrativo-istituzionale; la necessità di considerare il “tema Mezzogiorno” come una delle emergenze nazionali non collideva con l’indirizzo di nittiano di ricondurre invece a una gestione decentrata e calibrata su istituzioni di prossimità l’applicazione dei dispositivi normativi. I casi di Napoli e della Basilicata, in quest’ottica, si configurarono, almeno nell’impianto teorico della riorganizzazione istituzionale (che, come catena di trasmissione, avrebbe dovuto rendere più efficace l’azione amministrativa), un esperimento originale ispirato proprio alle concezioni nittiane. La creazione dell’*Ente autonomo Volturno* a Napoli e del *Commissariato civile per la Basilicata*¹⁷ costituì il tentativo inedito di delegare a una gestione decentrata l’amministrazione delle risorse e il controllo di processi complessi, coinvolgendo quadri dirigenti ed esperti reclutati sul territorio perché operassero in raccordo con le strutture ministeriali di riferimento. Tuttavia, entrambi gli enti si configurarono anche come tentativo volto ad affidare a specialisti e tecnici la

¹⁶ Il tema della legislazione speciale era stato introdotto, tra gli altri, da Giolitti, il quale, trattando dei temi del Mezzogiorno, affermò, in risposta a De Viti De Marco e alla sua ferma contrarietà all’ipotesi di provvedimenti straordinari nel corso della discussione parlamentare sulla presentazione del suo secondo governo, che «ad alcune condizioni eccezionalmente gravi e speciali è necessario provvedere con delle leggi speciali, ed è forse uno dei difetti maggiori della legislazione italiana di aver sempre voluto regolare tutto uniformemente». Cfr. G. GIOLITTI, *Il programma di governo del secondo Gabinetto Giolitti. Tornata del 3 di Dicembre 1903*, in *Discorsi parlamentari pubblicati per deliberazione della Camera dei Deputati*, vol. II, Roma, 1953, p. 766.

¹⁷ Il *Commissariato civile per la Basilicata* fu istituito con la legge 140/1904; la creazione di un organismo che avrebbe dovuto provvedere «alla esecuzione delle opere pubbliche» rispondeva alla iniziale necessità di istituire un ufficio capace di gestire ed amministrare, sul piano locale, la considerevole mole di lavori che da quel momento in avanti sarebbe stata avviata. Esso avrebbe dovuto compiere la sua missione in vent’anni, termine che sarebbe stato grossomodo rispettato. Dalle competenze del Commissariato (retto da un funzionario di grado prefettizio) venivano esclusi lavori di realizzazione delle ferrovie, mentre, come disposto dal legislatore, sarebbero dovute passare alla gestione della neonata istituzione anche le opere pubbliche avviate con provvedimenti antecedenti ma che bisognava completare ed «armonizzare» con quelle di nuova progettazione. Cfr. D. VERRASTRO, *La terra inespugnabile. Un bilancio della legge speciale per la Basilicata tra contesto locale e dinamiche nazionali (1904-1924)*, Bologna, 2011.

programmazione e la gestione degli interventi, ambiti che andavano sottratti, rompendo consuetudini e tradizioni, alle amministrazioni locali: proprio Nitti, infatti, riteneva inadatte a compiti gestionali le rappresentanze politiche territoriali, alle quali andava riconosciuta esclusivamente una funzione di indirizzo¹⁸.

Molto acutamente, d'altro canto, Guido Melis ha osservato come questi orientamenti rispondessero da una parte alla necessità di riorganizzare la macchina amministrativa in maniera più rispondente alle nuove spinte industrialiste del Paese e dall'altra a quella di superare, a quarant'anni dall'Unità, quel principio uniformatore nella legislazione e nell'amministrazione affermatosi nel momento in cui l'esigenza primaria pareva essere stata quella di unificare istituzioni e processi in uno Stato che aveva inglobato appartati amministrativi e modelli istituzionali provenienti da sistemi tra loro molto diversi:

«La nuova, più vivace articolazione degli interessi, a sua volta indotta dall'approfondirsi del processo di prima industrializzazione del paese, non poteva non richiedere forme meno elementari e differenziate di organizzazione amministrativa: emergevano in termini nuovi i tradizionali limiti del processo di unificazione nazionale (l'irrisolto rapporto centro-periferia, innanzitutto); si profilava l'iniziativa di enti locali (le prime *élites* urbane del Mezzogiorno, come a Napoli per esempio) e di nuovi gruppi tecnico-professionali, organizzati nelle prime associazioni di categoria; si proponeva in definitiva un nuovo protagonismo dell'amministrazione in relazione allo sviluppo sociale e alla crescente complessità dell'azione di governo. Il modello organizzativo per ministeri [...] cominciava ad apparire inadatto a risolvere problemi non più solo di controllo ma di gestione amministrativa, specie nei ministeri (Poste e telegrafi, Lavori pubblici, Agricoltura, industria e commercio) più direttamente coinvolti nella organizzazione di grandi servizi pubblici o più immediatamente in relazione con il mondo degli interessi economici. Progressivamente, i grandi valori-guida che avevano indirizzato e legittimato l'imponente sforzo per la costruzione dello Stato unitario (universalità della legge, accentramento, uniformità amministrativa) impallidivano di fronte al riconoscimento delle peculiarità territoriali e delle diversità sociali e ad una legislazione sempre più indirizzata ad affrontare le situazioni particolari attraverso risposte che, da astratte e generali, si andavano sempre più caratterizzando come concrete e settoriali»¹⁹.

¹⁸ Cfr. F.S. NITTI, *Scritti sulla questione meridionale*, cit.

¹⁹ G. MELIS, *Amministrazioni speciali e Mezzogiorno nell'esperienza dello Stato liberale*, in «Studi Storici», a. 34 (1993), n. 2/3, pp. 466-467. Sull'argomento, si veda anche R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, 2001.

Se le scelte di politica economica, fiscale e creditizia dei governi postunitari avevano in qualche modo “istituzionalizzato” il divario Nord-Sud²⁰, la situazione si era particolarmente acuita nei primi anni del Novecento a causa della già citata crisi economica che, sul finire del secolo precedente, era stata determinata innanzitutto dall’allargamento dei mercati mondiali e dalle ripercussioni che l’arrivo di merci più competitive avevano scatenato sui precari equilibri economici interni. In tale scenario, se il nord industriale del Paese si era in qualche modo introdotto nelle nuove direttrici commerciali (soprattutto europee), anche grazie allo scudo protezionistico degli anni Ottanta dell’Ottocento, il Mezzogiorno aveva ripiegato sempre più su un’economia di sussistenza, dando avvio a consistenti flussi migratori verso l’America.

In una cornice di contesto già di per sé difficile, se Napoli, la vecchia capitale borbonica, pur presentando i caratteri di una metropoli inquieta, rimaneva proiettata sulla sponda di uno dei più strategici porti del Tirreno, la Basilicata interna si presentava al nuovo secolo come provincia lontana, eccentrica rispetto ai dinamismi della grande città e caratterizzata da carenza di infrastrutture, oltre che da fragili assetti economici basati sull’autoconsumo. In quella partita, il dualismo centro-periferia, seppur all’interno di una cornice di generalizzata arretratezza sia rispetto al nord del Paese, sia in confronto ai più dinamici mercati europei, fu la cifra da cui scaturirono interventi così diversi tra loro, che avrebbero avuto in Nitti l’ispiratore del progetto industrialista per il capoluogo partenopeo e in Edmondo Sanjust di Teulada²¹, estensore dell’inchiesta commissionatagli da Zanardelli dopo il viaggio nelle province meridionali, l’ideatore delle misure per il caso lucano. Le risultanze dell’inchiesta Sanjust sarebbero poi state poste a fondamento della legge 31 marzo 1904, n. 140, *recante provvedimenti speciali a favore della Provincia di Basilicata*²², sorretta, nel proprio iter parlamentare, dai lucani Torraca e Lacava, convinti promotori di un dispositivo che avrebbe dovuto innanzitutto colmare il *deficit* infrastrutturale di una delle più arretrate aree interne. È evidente,

²⁰ La questione fu ampiamente analizzata da Nitti nel suo celebre studio *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97. Prime linee di una inchiesta sulla ripartizione territoriale delle entrate e delle spese pubbliche in Italia*, Napoli, 1900. Il volume sarebbe poi stato edito anche con il titolo *Nord e Sud. Prime linee di una inchiesta sulla ripartizione territoriale delle entrate e delle spese dello Stato in Italia*, Torino, 1900.

²¹ E. SANJUST, *Relazione a Sua Ecc. il Cavaliere Giuseppe Zanardelli, Presidente del Consiglio dei Ministri sopra i provvedimenti da adottarsi a favore della Basilicata*, in P. CORTI, *Inchiesta Zanardelli sulla Basilicata (1902). Condizioni storiche, gruppi sociali, modi di intervento dello Stato nel Sud*, Torino, 1976, pp. 71-128 (pubblicata anche con il titolo *L’inchiesta Zanardelli sulla Basilicata*, Rionero in Vulture, Calice, 1996).

²² Cfr. D. VERRASTRO, *La terra inespugnabile*, cit. e ID., *Un secolo d’ininterrotta straordinarietà. Il Novecento e le leggi speciali per il Mezzogiorno*, Fisciano, 2012.

pertanto, che per comprendere storie e vicende così diverse, pur se all'interno di un medesimo itinerario, bisogna innanzitutto tener conto delle differenti condizioni di partenza.

4. Gli interventi

Sul piano dei contenuti, dunque, le due leggi si rivolgevano a realtà radicalmente diverse, di cui avevano assorbito i tratti originali e a cui tornavano con proposte e visioni divaricate. In relazione al caso napoletano, risultò subito evidente la coraggiosa spinta proveniente della visione industrialista ispirata dal pensiero nittiano. In tal senso, l'originalità della proposta dell'economista lucano risiedeva prevalentemente nella promozione di una logica di rete che provava a guardare a tutto il Mezzogiorno; l'idea era quella di assicurare il raccordo tra centri urbani e periferie, integrando le economie per assicurare un armonico sviluppo tra aree industriali e cinture urbane a esse funzionali. Al centro della lettura, naturalmente, vi era la questione della produzione di energia attraverso lo sfruttamento delle acque, fino alla progettazione di una rete di smistamento.

Finalizzata altresì a stimolare la funzione propulsiva esercitata sull'*hinterland* dalla città capoluogo, la legge, nello specifico, concentrava la propria azione sulla grande realtà urbana, proponendo una sua riorganizzazione razionale unitamente a sgravi doganali, agevolazioni fiscali, realizzazione di riserve di materiali, implementazione di commesse per l'industria ed esecuzione di opere infrastrutturali. Come ha osservato Barbagallo, infatti, l'obiettivo era quello di «sollecitare l'iniziativa capitalistica locale verso gli investimenti industriali e di richiamare una quota del capitale settentrionale, disponibile nella fase di accentuata espansione dell'economia italiana e dislocabile a Napoli per le rilevanti agevolazione promesse»²³.

Particolarmente significativa, nonché centrale, rimaneva la questione relativa alla produzione di energia idroelettrica mediante lo sfruttamento dei corsi d'acqua, vera risorsa da capitalizzare per soddisfare il fabbisogno energetico indispensabile per il funzionamento dei distretti industriali. Fu in questa logica che nacque l'*Ente autonomo Volturno*, un esempio importante di amministrazione decentrata che avrebbe dovuto operare sul territorio e gestire più razionalmente risorse e profitti. Come è stato opportunamente osservato, si trattava di un'«azienda per la costruzione e l'esercizio delle opere di derivazione di forza idraulica dalle sorgenti del Volturno, di trasformazione, di

²³ F. BARBAGALLO, *Stato, Parlamento e lotte politico-sociali nel Mezzogiorno. 1900-1914*, Napoli, 1980, p. 168.

conduttura e distribuzione di energia elettrica»²⁴; in maniera del tutto inedita, l'iniziativa tentava di sottrarre al rigido centralismo ministeriale uno dei settori strategici per il rilancio industriale del Paese, confidando nel fatto che tale scelta potesse stimolare e promuovere professionalità e competenze sul territorio campano; il progetto appariva ancora più ambizioso se si pensa che fu concepito a pochi anni da un'inchiesta che aveva tratteggiato, per quel contesto, un quadro decisamente a tinte fosche. L'idea di fondo, in ogni caso, tendeva a incentivare la produzione di energia economicamente conveniente a partire dallo sfruttamento delle acque, la cui irreggimentazione avrebbe portato sia alla tutela dei territori contro i rischi derivanti dalla loro inadeguata gestione, sia al loro impiego per la produzione di energia elettrica a basso costo, indispensabile per alimentare le industrie. La nuova fonte energetica, inoltre, avrebbe progressivamente potuto sostituire il carbone, disponibile in quantità limitate (al contrario dell'acqua) e soggetto alle bizzarrie del mercato: proprio per queste ragioni e contro tale rischio, Nitti propose in aggiunta un piano di nazionalizzazione dell'energia idroelettrica, da produrre sfruttando le acque di proprietà dello Stato.

Se per la Basilicata, intanto, il programma degli interventi si basava prioritariamente sulle misure riguardanti il credito agrario, il consolidamento del territorio e l'infrastrutturazione viaria, per Napoli il progetto industrialista poneva al centro la produzione di energia a basso costo e nazionalizzata, puntando innanzitutto sulla possibilità di generare un indotto a sostegno della grande industria e riconnettendo l'*hinterland* al capoluogo partenopeo (anche per sanare smagliature determinatesi a seguito del processo di unificazione²⁵), creando un'area priva di imposizioni daziarie. In merito a quest'ultima questione, si osservava come il sistema tributario basato sul dazio consumo, di cui abusavano grandemente i comuni del Mezzogiorno, finiva con il gravare significativamente sui redditi dei lavoratori, determinando significative riduzioni dei consumi. Quanto, invece, alla proposta di Nitti di aggregare a Napoli i 13 comuni del circondario più prossimo, ragioni di opportunità politica, legate prevalentemente alla conservazione del presidio elettorale conquistato dai rappresentanti locali in quelle aree, la resero impraticabile. Nel programma, un tema controverso fu anche quello relativo all'ampliamento e alla sistemazione del porto: riguardo alla questione, si registrava l'iniziale scetticismo di Nitti, il quale, nel 1904, nonostante fossero stati stanziati fondi

²⁴ G. MELIS, *Amministrazioni speciali e Mezzogiorno nell'esperienza dello Stato liberale*, cit., p. 505.

²⁵ Cfr. L. DE ROSA, *Napoli nella «questione meridionale» agli inizi del secolo*, in G. ACOCELLA (a cura di), *Lo Stato e il Mezzogiorno a ottanta anni dalla legge speciale per Napoli*, cit., pp. 9-19; A. COTTRAU, *La crisi della città di Napoli*, in «Nuova Antologia», luglio 1896; S. POTITO, *L'economia napoletana e il commercio internazionale tra '800 e '900: i magazzini generali e il deposito franco*, in «Pecunia», n. 16/17 (gennaio-dicembre 2013), pp. 241-268.

per la sistemazione dell'area portuale, riteneva che la cosa non fosse centrale, viste le opportunità offerte dalla nuova infrastruttura ferroviaria²⁶. Solo più avanti, invece, avrebbe riconosciuto all'efficientamento del porto una funzione strategica nel più vasto piano di sviluppo commerciale della città²⁷.

Va osservato, in particolare, che nella proposta nittiana l'insieme dei provvedimenti promossi dalla legge speciale tendevano a esprimere anche una sorta di «pedagogia civile», intesa quale tratto qualificante l'azione politico-amministrativa dello Stato. Si trattava di certo di uno degli aspetti più originali e interessanti del pensiero di Nitti, nel quale l'educazione civile della società meridionale avrebbe rappresentato un antidoto contro i limiti di una classe dirigente incapace, corrotta, egoista e soventemente adusa a intrecciare illecitamente i propri interessi con quelli degli esponenti dei grandi gruppi finanziari. Non sfuggiva alle sue analisi, tra l'altro, la critica ai cittadini del Sud, tendenzialmente individualisti e privi di qualsiasi spinta verso una qualsivoglia forma di iniziativa in ambito industriale²⁸. La soluzione proposta dallo statista lucano prevedeva, difatti, il progressivo rafforzamento della borghesia più dinamica, affinché si adoperasse tanto per lo sviluppo dei contesti locali, quanto per quello di tutto il Paese²⁹. La sua analisi si mostrava impietosa anche nei termini di una lettura in chiave intergenerazionale, fortemente critica rispetto all'insipienza dei vecchi ceti dirigenti e fiduciosa in un nuovo tempo a cui i più giovani, se ben formati, avrebbero potuto dare abbrivo. Così, infatti, nel *Discorso ai giovani d'Italia*:

«Non sperate, o giovani, che in voi stessi; nulla attendete dagli uomini del passato; voi che siete la verità e la forza, non vi rivolgete addietro se l'avvenire vi tenta. Se voi seguirete il popolo nostro, che vi ha tracciato la via; se più che i vani esercizi della parola amerete piegare le menti alla ricerca e indagare le verità della scienza; se diventerete industriali e commercianti e non amerete che il lavoro; se farete dischiudere le energie nazionali ancora latenti; voi farete grande questa Italia per la terza volta»³⁰.

²⁶ Cfr. A. DELL'OREFICE, *Per la storia dell'intervento dello Stato nel Mezzogiorno: la legge speciale per Napoli*, in G. ACOCELLA (a cura di), *Lo Stato e il Mezzogiorno a ottanta anni dalla legge speciale per Napoli*, cit., pp. 77-93.

²⁷ Al riguardo, si vedano gli scritti relativi ai porti italiani e, in particolare, agli approfondimenti su quello di Napoli in F.S. NITTI, *Scritti sulla questione meridionale*, cit.

²⁸ Sulla questione, si vedano: D. FAUSTO, *Saggi di storia dell'economia finanziaria*, Milano, 2015 e F. BARBAGALLO, *Mezzogiorno e questione meridionale (1860-1980)*, Napoli, 1980.

²⁹ Cfr. F. M. SIRIGNANO, S. LUCCHESI, *Pedagogia civile e questione meridionale. L'impegno di Francesco Saverio Nitti e Gaetano Salvemini*, Lecce, 2012.

³⁰ F. S. NITTI, *L'Italia all'alba del XXI secolo. Discorso ai giovani d'Italia*, Torino-Roma, 1901, pp. 6-7.

È indubbio che tanto le sue analisi quanto il suo progetto politico risentivano di una formazione consolidatasi negli ambienti del positivismo internazionale; in piena coerenza con il metodo scientifico, idee e programmi scaturivano da un approccio metadisciplinare alle questioni, laddove le indagini di carattere sociale, utili a comprendere dinamiche e contesti, fornivano le informazioni necessarie perché i saperi tecnici, nel campo delle scienze applicate, potessero strutturare piani programmatici in grado di tradurre la teoria in pratica. I due approcci, quello dell'indagine sociologica e quello relativo agli aspetti tecnico-operativi, all'interno di un campo speculativo presidiato dal metodo scientifico, si compenetravano e fornivano anche lo scatto necessario per una riflessione che consentisse di monitorare i processi e mettere a punto, secondo un piano di adattamento progressivo, i modelli adottati. In questa prospettiva, non vi è alcun dubbio che proprio il metodo nittiano sia stato il discrimine tra i due differenti interventi speciali per Napoli e per la Basilicata: se il laboratorio napoletano si prestava pienamente ai canoni del metodo scientifico da lui proposto, quello lucano, al contrario, si configurava come un tradizionale intervento di stampo paternalistico, incapace, a suo giudizio, di promuovere processi di sviluppo autopropulsivo e destinato, tutt'al più, a consolidare assetti anacronistici rispetto ai moderni indirizzi dell'economia novecentesca³¹.

Quanto al giudizio fondamentalmente impietoso formulato da Nitti nei confronti dell'impianto più tradizionale della legge speciale per la Basilicata, va osservato che a determinarlo aveva contribuito anche la convinzione che la classe agraria fosse impreparata e antropologicamente inadatta a operare quel mutamento indispensabile per il rafforzamento dell'industria e del commercio³²; nella stessa scia, intanto, accanto alle invettive sferrate per emancipare la cultura agraria da vecchi modelli e promuovere il rinnovo della classe dirigente meridionale, si collocava l'affondo tutto centrato sulla particolare natura dei meridionali, segnati – a suo dire – da uno spirito antisociale e da una scarsa educazione industriale³³. L'ottica nittiana, in questo, ribaltava completamente la visione conservatrice e rassegnata di Fortunato, proponendo un'alternativa al sistema basato quasi esclusivamente sull'agricoltura e mirando a una soluzione che puntasse sulle grandi città, sul rinnovamento delle classi dirigenti e sull'industrializzazione: per la realizzazione di ciò, pur nella logica del pensiero liberale, non disdegnava la possibilità di ipotizzare leggi speciali, investimenti di Stato

³¹ Cfr. G. BARONE, *Mezzogiorno e modernizzazione. Eletticità, irrigazione e bonifica nell'Italia contemporanea*, Torino, 1986.

³² Cfr. F.S. NITTI, *La ricchezza dell'Italia. Quanto è ricca l'Italia. Come è distribuita la ricchezza in Italia*, Torino-Roma, 1905.

³³ D. FAUSTO, *Saggi di storia dell'economia finanziaria*, cit.

e provvedimenti protezionistici. Il tema del protezionismo, tra l'altro, avrebbe rappresentato uno degli aspetti più originali del liberalismo nittiano, all'interno del quale rilevante si faceva il ruolo dello Stato, chiamato a guidare e garantire, con la propria azione d'indirizzo, lo sviluppo industriale del Paese.

5. A mo' d'epilogo

Le due leggi speciali analizzate in questo contributo, ovvero quella per la Basilicata e quella per Napoli, rimandano a concezioni molto diverse rispetto alle modalità di intervento statale all'inizio del Novecento; esse furono varate per affrontare i problemi più urgenti di un Mezzogiorno in affanno che, per questo, faticava ad agganciare le direttrici di uno sviluppo già avviato nelle aree più dinamiche d'Europa e nei centri italiani del triangolo industriale. I piani di intervento, pertanto, frutto di un dibattito acceso nella compagine dei meridionalisti e varati a valle di importanti indagini preliminari, rimandavano a visioni che oscillavano tra posizioni tradizionaliste e spinte innovative: se per Napoli si puntò, secondo l'ardita proposta nittiana, al potenziale di sviluppo connesso alla razionale organizzazione del tessuto produttivo incentrato sul trinomio energia-industria-infrastrutture, in Basilicata si preferì investire sulla messa in sicurezza del territorio (irreggimentazione dei corsi fluviali, rimboschimenti, consolidamento di abitati, sistemazioni montane), sull'infrastrutturazione (viaria, idrica e fognaria) e sul settore agricolo (intervenendo con misure incentivanti il credito agrario, oltre che con provvedimenti volti a rivedere l'iniquo sistema dei contratti).

In prima istanza, pertanto, non si può prescindere da una lettura di scala: se il provvedimento speciale per la Basilicata riguardò un'intera provincia (nella sua accezione di territorio regionale), la legge per Napoli si concentrò prevalentemente sulla popolosissima area municipale, includendo nel piano il distretto più ampio costituito dalla sgranata e disarticolata cintura di comuni vicini. Tale questione, infatti, non è di secondaria importanza se si mettono a confronto le potenzialità offerte da un importante contesto urbano, tra l'altro già servito da infrastrutture essenziali, con l'immobilità di un territorio franoso, privo di strade e dove, per dirla con Lacava, «barriere naturali s'elevano così fra pesi e paesi, e gli uni agli altri rendono estranei»³⁴. Napoli, in questo senso, rappresentava per Nitti il laboratorio ideale: una città costiera, dinamica, potenzialmente in grado di sfruttare

³⁴ P. LACAVA, *La Basilicata. Lettera aperta all'on. Maggiorino Ferraris*, estratto da «Nuova Antologia» del 1° maggio 1903, Roma, 1903, p. 6.

le opportunità offerte dalla pianura circostante, prospiciente un importante porto mediterraneo e dotata di corsi fluviali utili per la produzione di energia idroelettrica. La Basilicata, al contrario, mancava dell'essenziale per articolare un seppur minimo programma di sviluppo secondo una visione industrialista, eccezion fatta, se si vuole, per il tentativo sperimentale compiuto con la realizzazione, a Muro Lucano, in provincia di Potenza, collegio elettorale di Nitti, del primo invaso artificiale da destinare alla produzione di energia idroelettrica e che dallo statista lucano avrebbe mutuato il nome³⁵. Si era trattato, nello specifico, di un esperimento isolato, sebbene non fossero mancati progetti di massima destinati alla realizzazione di impianti per la produzione di energia idroelettrica anche in Basilicata: sono documentati, infatti, studi di fattibilità, rimasti solo sulla carta, redatti dallo studio di Angelo Omodeo di Napoli, che prevedevano la costruzione di invasi e la conseguente realizzazione di una rete di distribuzione dell'energia prodotta che partiva dal territorio lucano per diramarsi verso le tre regioni contermini³⁶. La marca nittiana, in quei progetti, è evidente: il tentativo di spingere anche in terra lucana la progettualità oltre le barriere d'eroe del paradigma agricolo e dell'infrastrutturazione viaria si arenò di fronte a una programmazione subordinata alle emergenze, vera cifra condizionante l'ambito applicativo della legge speciale per la Basilicata.

In ultimo, la questione istituzionale: i due contesti presi in esame, infatti, sperimentarono inedite e primitive forme di decentramento amministrativo attraverso istituzioni "dedicate" e rese operative sui territori, le quali risultarono solo parzialmente e arditamente sganciate dalla visione accentratrice postunitaria. L'*Ente autonomo Volturno* a Napoli e il *Commissariato civile* in Basilicata rappresentarono, pur con i dovuti distinguo, due tentativi ispirati dalla necessità di riconoscere ai contesti locali la facoltà di programmare e gestire in loco i piani di spesa, nonché di intervenire più efficacemente in territori che le ottime professionalità reclutate certamente conoscevano più e meglio dei funzionari ministeriali: nonostante ciò, il loro operato fu spesso fortemente condizionato da una pesante burocrazia, tradottasi in procedure lente e farraginose che, rallentando i processi, compromisero esizialmente la loro azione.

³⁵ Il "Lago Nitti" è un invaso artificiale i cui lavori furono avviati con i fondi della legge speciale 140/1904; rappresentò l'unico intervento di chiara matrice nittiana in Basilicata. Cfr. M. MENNONNA, *Il lago Nitti di Muro Lucano*, Galatina, 2010.

³⁶ Alcuni di questi studi sono conservati presso l'Archivio di Stato di Potenza, nel Fondo *Commissariato civile per la Basilicata*.

Nel bilancio complessivo di queste vicende, però, spesso licenziate dalla storiografia con taglio pregiudizialmente negativo, bisogna tener conto anche delle condizioni di contesto, le quali se non assolvono dai fallimenti che pure vi furono, consentono una lettura che tiene correttamente conto della complessità di provvedimenti che puntavano quantomeno ad attivare dinamismi nel Mezzogiorno; ci si riferisce al peso di una burocrazia che non seppe promuovere un vero decentramento amministrativo; all'esiguità e alla distrazione di risorse in uno dei periodi più impegnativi per la finanza pubblica (basti pensare alla campagna di Libia, alla Prima guerra mondiale, ai terremoti della Marsica e di Messina); alla concomitante consistente emigrazione che drenò demograficamente i territori, privandoli delle maestranze indispensabili per l'esecuzione dei lavori pubblici; al concomitante aumento dei costi dell'esigua manodopera disponibile; alla mancanza di mezzi e materie prime (soprattutto nei tempi di crisi) indispensabili per la realizzazione delle infrastrutture.

Le difficoltà, tuttavia, non impedirono ai dispositivi normativi di smuovere in parte gli statici assetti meridionali; se in Basilicata furono realizzate opere pubbliche importanti che ancora oggi costituiscono la dotazione infrastrutturale primaria, Napoli riscoprì in parte il proprio ruolo metropolitano e di centro produttivo nel Mezzogiorno mediterraneo. Al conseguimento di questo risultato contribuì, tra l'altro, la realizzazione di importanti impianti industriali (come l'ILVA di Bagnoli), che anche grazie al rafforzamento, nei decenni successivi, della funzione di Napoli come città portuale, avrebbe trasformato il centro partenopeo nell'interprete probabilmente più credibile del programma nittiano.

DONATO VERRASTRO
Università della Basilicata