

## Tecnici e progetti. Il governo del territorio

di Leandra D'Antone

1. *Lo Stato e l'economia.*

In Italia, com'è noto, lo Stato ha avuto, sin dall'unificazione un ruolo di primo piano nello sviluppo economico e nella trasformazione industriale. Lo ha avuto come in tutti i paesi giunti «in ritardo» a tale trasformazione, e nella forma specifica di farsi carico, mediante l'intervento diretto o indiretto, della tutela sul mercato degli operatori economici emergenti. L'azione statale, che ha riguardato, com'è altrettanto noto, in forme più o meno incisive o determinanti, tutte le articolazioni del sistema economico, si è espletata soprattutto attraverso l'orientamento dei capitali privati, nazionali ed esteri, verso i settori industriali strategici, la politica doganale, le sovvenzioni e il salvataggio dell'industria e delle banche, le commesse militari e civili, i lavori pubblici. Questi ultimi hanno assorbito, per oltre un cinquantennio dall'Unità, la quota più alta della spesa pubblica civile, la seconda della spesa pubblica complessiva, dopo quella militare<sup>1</sup>. Nel lungo periodo della formazione dell'Italia industriale, quello precedente la prima guerra mondiale — senza con ciò voler dire che le diverse classi dirigenti susseguitesesi alla guida dello Stato abbiano assunto una regia unilineare dello sviluppo, o che quest'ultimo sia stato il frutto di una scelta dirigistica, coerente ed efficace — si è delineata una tipologia dell'industrializzazione ben riconoscibile, nonostante la diversità degli approcci e, talvolta, anche dei punti di vista, in tutta la letteratura storico-economica italiana<sup>2</sup>. Tale tipo-

<sup>1</sup> A. De Stefani, *L'azione dello stato italiano per le opere pubbliche (1862-1924)*, Roma 1925; G. Brosio, C. Marchese, *Il potere di spendere. Economia e storia della spesa pubblica dall'unificazione ad oggi*, Bologna 1986; A. Repaci, *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960*, Bologna 1962.

<sup>2</sup> F. Bonelli, *Il capitalismo italiano. Linee generali di interpretazione*, in *Storia d'Italia. Annali I, Dal feudalesimo al capitalismo*, Torino 1978; G. Mori (a cura di), *L'industrializzazione in Italia 1861-1900*, Bologna 1977; G. Toniolo (a cura di), *Lo sviluppo economico italiano 1861-1940*, Bologna 1973; A. Caracciolo (a cura di), *La formazione dell'Italia industriale*, Bari 1969;

logia, caratterizzata da una rilevante azione pubblica di incentivo e di sostegno e da una altrettanto rilevante attività statale nelle trasformazioni territoriali, ha avuto una lunga persistenza nelle dinamiche del successivo sviluppo economico<sup>3</sup>. Parte costituente del percorso italiano è stata non la pianificazione economica e territoriale, ma l'assunzione da parte dello Stato, dei governi e delle pubbliche amministrazioni, di decisioni politiche finalizzate al sostegno dell'industria e dell'imprenditoria privata. In sintesi, la politica economica generale e le politiche settoriali sono state gli strumenti del «governo» del mercato. È significativo che, nella storia dell'amministrazione statale, la direzione dei principali settori produttivi abbia a lungo fatto capo ad un unico ministero, il ministero di Agricoltura, industria e commercio, dal 1860 al 1916, e il ministero dell'Economia nazionale, dal 1923 al 1929<sup>4</sup>.

Diverse sono le implicazioni del percorso italiano di sviluppo ai fini del nostro discorso, implicazioni che enunciamo solo in maniera schematica.

Proprio per aver fatto del «governo politico» del mercato e dell'intervento sul territorio i suoi compiti fondamentali, lo Stato ha rafforzato ed esteso le sue funzioni amministrative centrali e periferiche, ha esaltato la funzione dei ministeri come sedi decisionali delle politiche di intervento ed ha coinvolto le migliori competenze scientifiche e tecnico-professionali nel suo apparato politico e burocratico. L'espressione tecnico-esecutiva degli impegni pubblici, i progetti dei tecnici, si possono pertanto considerare preziosi frammenti delle molte politiche che, pur non avendo assunto un'unica finalità nel tempo, né la forma del piano, hanno teso al conseguimento sia di parziali obiettivi di trasformazione territoriale e settoriale, sia di obiettivi economico-sociali di carattere generale. Per quanto riguarda specificamente le scienze del territorio, è significativo che il riconoscimento istituzionale e il potenziamento di molte discipline siano non solo legati ai tempi della crescita del sapere scientifico, del sistema pro-

P. Frascani, *Finanza, economia e intervento pubblico dall'Unificazione agli anni trenta*, Napoli 1988; L. Cafagna, *Dualismo e sviluppo nella storia d'Italia*, Venezia 1989; V. Zamagni, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia. 1861-1981*, Bologna 1990.

<sup>3</sup> Si veda, in particolare, Bonelli, *Il capitalismo* cit. e V. Zamagni, *Lo stato e l'economia*, Firenze 1981; ma anche P. Ciocca, G. Toniolo (a cura di), *L'economia italiana nel periodo fascista*, Bologna 1976 e G. Toniolo, *Storia economica dell'Italia liberale 1850-1918*, Bologna 1988. Importanti le considerazioni di Silvio Lanaro sul rapporto tra il ceto imprenditoriale italiano e lo Stato in Id., *L'Italia nuova. Identità e sviluppo. 1861-1988*, Torino 1988, pp. 33-50.

<sup>4</sup> Oltre a A. Malatesta, *Ministri, deputati, senatori (1848-1922)*, cfr. C. Desideri, *L'amministrazione dell'agricoltura (1910-1980)*, Roma 1981 e P. Calandra, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna 1978.

duttivo e delle spinte civili, ma anche alla esigenza di utilizzazione delle nuove competenze nelle istituzioni pubbliche. La nascita, nel 1860, delle prime scuole di applicazione ingegneristica e le successive specializzazioni sono legate, oltre che alla necessità di un loro impiego nelle industrie, all'urgenza di un impegno pubblico nelle opere idrauliche, nelle bonifiche, nello sviluppo delle comunicazioni, così come l'istituzione della ingegneria sanitaria è complementare alle politiche di risanamento dei centri urbani promosse negli ultimi decenni dell'Ottocento sia dallo Stato sia dalle amministrazioni municipali. Allo stesso modo è possibile stabilire un collegamento tra l'affermazione dell'Igiene come disciplina o il successo dell'orientamento sociale della medicina, e il consistente impegno pubblico, sancito dal codice crispino del 1888, nella lotta alle malattie infettive e, più in generale, alle malattie con forti legami con la situazione igienico-ambientale. Né ci appare un caso che la prima scuola di architettura venga istituita negli anni venti, quando le amministrazioni locali iniziano a formulare i piani regolatori e di ampliamento, e lo Stato mobilita gli architetti per le opere edilizie dei comprensori di bonifica, in particolare per la progettazione e costruzione di nuovi comuni e città rurali<sup>5</sup>.

L'importanza delle politiche territoriali nell'azione statale, e, pertanto, dei progetti tecnici in tali politiche, ha reso in Italia peculiare il rapporto tra una sezione rilevante della cultura, quella tecnico-professionale, e la politica. Dall'unificazione, fino almeno agli anni cinquanta, ovvero fino al primo decennio di applicazione delle leggi per la Riforma agraria e della Cassa per il Mezzogiorno, è possibile osservare non solo l'aderenza dei progetti alle direttive fissate in sede politico-istituzionale, ma anche una notevole caratterizzazione dell'opera di progettazione, ovvero la «personalità» del lavoro tecnico-scientifico, personalità sia individuale che del gruppo disciplinare nel suo complesso. Insomma è possibile osservare un alto livello qualitativo della progettualità, sia sotto l'aspetto tecnico, sia sotto quello della visione complessiva dello sviluppo che essa propone<sup>6</sup>. Ciò fa,

<sup>5</sup> Per tutti questi aspetti si veda, in particolare, E. Salsano, *Ingegneri e politici*, Torino 1987; G. Cosmacini, *Storia della medicina*, Bari 1989; C. Pogliano, *L'utopia igienista*, in *Storia d'Italia*. Annali VII, *Malattia e medicina*, Torino 1984; G. Zucconi, *La città contesa. Dagli ingegneri sanitari agli urbanisti (1885-1942)*, Milano 1989 e L. D'Antone, *Scienze e governo del territorio. Medici, ingegneri, agronomi e urbanisti nel Tavoliere di Puglia (1865-1965)*, Milano 1990.

<sup>6</sup> La frequentazione dell'archivio del ministero di Agricoltura, attualmente in fase di riordino presso l'Archivio centrale dello Stato, e la possibilità di consultare, tra l'altro, il ricchissimo materiale progettuale ivi depositato nel fondo della Direzione generale bonifica e colonizzazione, mi permette di fare queste considerazioni.

tra l'altro, pensare ad una notevole capacità dello Stato di coinvolgere «gli esperti» nelle sue «politiche». È significativo che i governi dotati di programmi più fortemente caratterizzati dal punto di vista «finalistico-ideologico», abbiano potuto affidare proprio ai tecnici l'elaborazione teorica e la propaganda delle ideologie. Esempari a proposito l'impegno dei tecnici agricoli della «bonifica integrale» nella elaborazione e nella propaganda del ruralismo fascista<sup>7</sup>, o la operosità mostrata dagli urbanisti e dagli stessi tecnici agrari, oltre che dai sociologi, alla ricerca dei caratteri della «civiltà contadina» negli anni della Riforma agraria<sup>8</sup>.

Dato il rilievo assunto dall'azione pubblica nello sviluppo economico, è possibile rintracciare, pur tenendo conto delle diverse finalità delle élites politiche succedutesi al governo del Paese, una precisa collocazione delle molte sezioni del territorio nelle dinamiche del «mercato governato». Pur considerando valide le note argomentazioni circa la non complementarità dell'economia meridionale e di quella centro-settentrionale ai fini della spiegazione del «decollo» industriale italiano<sup>9</sup>, la gran parte degli storici economici non mette in discussione l'unicità del sistema economico nazionale e il coinvolgimento sempre maggiore di tutto il territorio nelle sue dinamiche. Il prelievo fiscale, la vendita di consistenti patrimoni demaniali soprattutto meridionali per il risanamento finanziario, il risparmio, le esportazioni agricole pregiate, la creazione delle infrastrutture, sono da tempo indicati come fattori non sufficienti a spiegare la formazione di un moderno sistema industriale, ma ne sono ritenuti importanti premesse<sup>10</sup>. Così pure, insieme alla scelta protezionistica, tali fattori sono giudicati inadatti a spiegare le cause del dualismo economico, peraltro ormai unanimemente riconosciuto come preesistente all'unificazione, ma certamente capaci di accrescerlo. Unanime è il parere che siano state decisive, a cavallo tra i due secoli, le rimesse degli emi-

<sup>7</sup> Sull'ideologia ruralista si veda in particolare, di S. Lanaro, *Nazione e lavoro. Saggio sulla cultura borghese in Italia (1870-1925)*, Venezia 1979, e Id. *Appunti sul fascismo di «sinistra»: la dottrina corporativa di Ugo Spirito*, in Aa.Vv. *Il regime fascista*, Bologna 1974; M. Stampacchia, *Tecnologia e ruralismo*, Pisa 1983; C. Fumian, *Modernizzazione, tecnocrazia e ruralismo*, in «Italia contemporanea», 1979 n. 137; L. D'Antone, *La bonifica integrale fascista tra tecnica ed ideologia*, in «Questione agraria», 1985, n. 17.

<sup>8</sup> L'opera più significativa, a questo riguardo, è il volume di P.L. Giordani, *I contadini e l'urbanistica*, Bologna 1958. Ma per una analisi critica dell'ideologia della «cultura contadina» cfr. G. Giarrizzo, *Intellettuali e contadini*, in «Nord e Sud», 1954, n. 1, e Id. *Mezzogiorno e civiltà contadina*, in *Campagne e movimento contadino nel Mezzogiorno*, Bari 1980.

<sup>9</sup> Cafagna, *Dualismo* cit.

<sup>10</sup> Si veda in particolare, Bonelli, *Il capitalismo* cit.; Zamagni, *Dalla periferia* cit.; Frasca- ni, *Finanza* cit.; Toniolo, *Lo sviluppo* cit.

granti sia del Nord sia del Sud; che le opere infrastrutturali abbiano progressivamente attivato il mercato interno e la domanda delle aree non industrializzate verso l'industria nazionale; o che al *boom* industriale del secondo dopoguerra siano stati essenziali i grandi flussi migratori verso il Nord dalle campagne meridionali<sup>11</sup>. È certo, comunque, che tutti gli elementi ricordati, nelle diverse fasi e politiche dello sviluppo economico-industriale, sono stati parte costituente delle diverse forme di «governo politico» del mercato, e che essi hanno agito, almeno fino al secondo dopoguerra, in senso sfavorevole ad una utilizzazione industriale del territorio meridionale, e favorevole alla sua prevalente utilizzazione agricolo-mercantile o all'espansione terziaria, consolidando ed accrescendo una situazione di marginalità e di sottosviluppo relativi di quest'area<sup>12</sup>.

Viceversa, proprio per l'importanza attribuita al sistema agricolo-mercantile del Sud e, progressivamente nel tempo, anche ai grandi mercati urbani meridionali, il Mezzogiorno è stato centrale nell'azione pubblica e nella trasformazione territoriale<sup>13</sup>. Dopo l'unificazione il territorio meridionale, proprio nelle aree a più intenso sviluppo agricolo-mercantile e urbano, è stato dotato con notevole rapidità di un sistema di comunicazioni stradali, ferroviarie e marittime capaci di garantire il flusso delle merci agricole verso i mercati internazionali, e, pur avendo fino a tempi non lontani mantenuto condizioni di arretratezza in molte sue aree e in molte essenziali strutture civili, è stato oggetto di importanti interventi finalizzati sia all'ammodernamento dell'agricoltura che al risanamento igienico-am-

<sup>11</sup> Oltre alle opere citate, mi limito a ricordare, per il secondo dopoguerra, A. Graziani (a cura di), *L'economia italiana 1945-1970*, Bologna 1979; M. D'Antonio, *Sviluppo e crisi del capitalismo italiano: 1942-1972*, Bari 1973.

<sup>12</sup> Per un'attenta analisi delle vicende dell'economia meridionale nell'Ottocento e nel Novecento, si vedano i volumi della serie einaudiana (*Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi*). P. Bevilacqua, A. Placania (a cura di), *La Calabria*, M. Aymard, G. Giarrizzo (a cura di), *La Sicilia*, B. Salvemini, G. Masella (a cura di) *La Puglia* e P. Macry, P. Villani (a cura di), *La Campania*, pubblicati, nell'ordine, nel 1985, 1987, 1989, 1990.

<sup>13</sup> Oltre alle opere sopra ricordate, cfr. A. Massafra, *Campagne e territorio nel Mezzogiorno fra Settecento e Novecento*, Bari 1984. Tra il 1862 e il 1924, nonostante il Mezzogiorno sia stato relativamente svantaggiato nella distribuzione degli stanziamenti statali per opere pubbliche se rapportati alla superficie e alla popolazione, esso è tuttavia stato destinatario dell'ammontare assoluto più alto rispetto al Centro e al Nord. Cfr. De Stefani, *L'azione dello Stato* cit. Sulle opere pubbliche relative al territorio agrario vedi M. Rossi Doria, P. Bevilacqua, *Le bonifiche in Italia dal '700 ad oggi*, Torino 1984. Sulle trasformazioni del paesaggio agrario meridionale cfr. ora P. Bevilacqua (a cura di) *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea*, vol. I, *Spazi e paesaggi*, Venezia 1989, in particolare i saggi di P. Bevilacqua, *Tra Europa e Mediterraneo. L'organizzazione degli spazi e i sistemi agrari nella Italia contemporanea*, e Id., *Clima, mercato e paesaggio agrario nel Mezzogiorno*, e di P. Tino, *La montagna meridionale. Boschi, uomini, economie tra Otto e Novecento*.

bientale rurale ed urbano. Tali interventi hanno promosso e impegnato la migliore cultura tecnica locale e nazionale ed hanno attivato iniziative imprenditoriali agricole ed extragricole, locali e non. I diversi punti di vista che nella letteratura storica ed economica si incontrano sulla «modernizzazione» del Sud, nascono dalla maggiore o minore attenzione riposta ora sull'aspetto della «marginalità», ovvero sull'inconsistenza dello sviluppo industriale, ora su quello della «centralità», ovvero sulle trasformazioni territoriali e sui fenomeni di imprenditorialità e di mobilità sociale dovuti alla progettazione e all'attuazione di lavori pubblici (bonifiche, acquedotti, impianti elettroirrigui, strade, elettrificazione, edilizia urbana e rurale, tramvie, ferrovie, ecc.)<sup>14</sup>.

## 2. I tecnici e l'intelligenza pubblica del territorio.

Anche il territorio deve essere «governato». Altre ragioni, oltre a quelle relative all'unificazione economico-istituzionale, hanno imposto un consistente impegno pubblico nel Mezzogiorno: la serietà dei problemi igienici legati, nelle campagne, alla gravità del dissesto idrogeologico e, nelle città, alle pessime condizioni delle abitazioni e dei servizi, e l'altissimo potenziale di conflittualità sociale sempre presente nelle campagne per l'eccesso di forza lavoro rispetto alla domanda, in particolare nelle prevalenti aree cerealicole. Molte iniziative pubbliche particolarmente importanti per aver dato il via alle prime parziali espressioni di «piano» nel governo del territorio meridionale, sono state accelerate da emergenze sanitarie e da emergenze sociali dovute al dilagare della disoccupazione (vedi i piani di risanamento urbano, i piani regolatori e i piani di bonifica negli anni venti e trenta del Novecento)<sup>1</sup>.

Accanto alle considerazioni già fatte, è utile ricordare che i rappresentanti politici in sede nazionale degli interessi più dinamici sia del ceto agricolo-mercantile, sia dell'imprenditoria e dei ceti profes-

<sup>14</sup> Un esempio del primo tipo di approccio sono le moltissime e interessantissime ricerche della Svimez o i pregevoli studi di Pasquale Saraceno. Per una ricognizione sintetica di tale impostazione cfr. *Il Mezzogiorno nelle ricerche della Svimez (1947-1967)*, Associazione per lo sviluppo dell'industria del Mezzogiorno, Roma 1968. Il secondo tipo di approccio è, in forme più o meno marcate, proposto nei volumi Calabria, Puglia e Sicilia della serie delle regioni Einaudi, già citati, ed è massimamente esplicito nel volume di G. Barone, *Mezzogiorno e modernizzazione*, Torino 1986. Si veda anche Aa.Vv., *La modernizzazione difficile. Città e campagne nel Mezzogiorno dall'età giolittiana al fascismo*, con intr. di G. Giarrizzo, Bari 1983.

<sup>1</sup> Zucconi, *La città contesa* cit., e D'Antone, *Scienze* cit.

sionali urbani meridionali, hanno avuto un ruolo di primo piano nella definizione delle politiche nazionali di governo del mercato e del territorio. Molti di essi hanno composto l'élite politica dirigente nazionale, e in tale ambito non si sono certo limitati a difendere gli interessi della «periferia meridionale», ma hanno assunto la difesa di tali interessi all'interno della gerarchia delle priorità e all'interno della divisione «regionale» delle competenze produttive suggerite dal potenziamento del sistema economico e politico nazionale e, comunque, all'interno di una visione unitaria di tale sistema<sup>2</sup>.

Poiché le politiche di «governo» del mercato e del territorio, sono connesse a dinamiche di mercato, politiche e ambientali locali, è utile affrontare il tema del rapporto tra tecnici, progetti e governo del territorio, anche a partire da queste dinamiche. Dall'osservatorio delle aree più ricche dell'economia meridionale appariranno molti gli intrecci tra la vicenda locale e quella nazionale e maggiormente complesse le valutazioni esposte solo in maniera generica. L'area del Tavoliere di Puglia si presta in maniera eccellente a tale analisi<sup>3</sup>. L'importanza del suo sistema agricolo-mercantile contribuisce a dotare di prestigio politico ed economico nazionale le élites modernizzatrici rurali e urbane locali almeno fino al tardo fascismo, nonché al suo divenire sede del più ricco e complesso impegno pubblico nel Mezzogiorno sulle politiche territoriali, maggiore comprensorio di bonifica e centro sperimentale dell'Italia meridionale, luogo privilegiato di esercizio delle scienze del territorio via via emergenti. Malarica, arida e spopolata, la più grande pianura meridionale, per oltre quattro secoli vincolata, anche per i forti condizionamenti ambientali, alla pastorizia transumante e alla proprietà statale del suolo, offre, con l'unificazione, allo Stato italiano un immenso patrimonio demaniale vendibile e diventa, ad opera di una élite agraria particolarmente sensibile alle sollecitazioni del mercato, un'area agricola strategica per i consumi interni e per le esportazioni. Già alla fine dell'Ottocento il Tavoliere, affrancato dai passati vincoli, è divenuto sede di una viticoltura industriale prestigiosa sul mercato internazionale e di una cerealicoltura che, per quanto ancora legata a rotazioni e tecniche an-

<sup>2</sup> Si veda, in particolare, F. Barbagallo, *Stato, parlamento e lotte politico-sociali nel Mezzogiorno (1900-1914)*, Napoli 1980 e Id., *Francesco Saverio Nitti*, Torino 1984; G. Giarrizzo, intr. a G. Giarrizzo, M. Aymard, *La Sicilia* cit.; G. Barone, *Stato, capitale finanziario e Mezzogiorno*, in Id. *La modernizzazione* cit.; G. Manacorda, *Crispi e la legge agraria per la Sicilia*, in «Archivio storico per la Sicilia orientale», 1972, n. I; L. Masella, *La difficile costruzione di un'identità*, in Salvemini, Masella, *La Puglia* cit.

<sup>3</sup> Su questo argomento mi asterrò dall'indicare le fonti bibliografiche e documentarie, per le quali rinvio a D'Antone, *Scienze* cit.

tiche, presenta un indice di meccanizzazione assai elevato. La sua popolazione si è quasi raddoppiata in un secolo, ma resta un'area tra le più gravemente malariche d'Italia e del Mezzogiorno, tra le più povere di risorse idriche estive, tra le più gravemente colpite dal disordine idraulico nei periodi invernali e, dalla fine dell'Ottocento, tra le più esposte alla dilagante disoccupazione stagionale connessa alle pochissime operazioni agricole richieste dalla dominante cerealicoltura. Il lavoro è stagionale, e, per il carattere accentrato degli insediamenti, anche migratorio, esponendo, date le pessime condizioni, o l'assenza totale dei ricoveri nelle aziende agricole, alla gravissima malaricità dell'ambiente. Lo sviluppo delle strade e delle ferrovie, tempestivo ed efficace nell'accelerare i flussi dei prodotti di esportazione verso i mercati di destinazione, aggrava, per le molte cave di prestito, sia la morbilità che la mortalità.

Proprio alla fine dell'Ottocento, la cultura medica, con l'apporto fondamentale della scuola italiana, mette a fuoco le cause della malattia e verifica il potere del chinino di attenuare la morbilità e di ridurre sensibilmente la mortalità. Protagonisti i medici igienisti e quelli legati al nuovo orientamento «sociale» della medicina, la legislazione sanitaria accoglie le nuove scoperte scientifiche e la Direzione della sanità del ministero dell'Interno mobilita tutti i suoi funzionari, o attribuisce incarichi pubblici a prestigiosi uomini di scienza, per l'attuazione di un ambizioso piano di «bonifica umana», ovvero di disinfezione dell'uomo mediante la somministrazione del chinino. Parte rilevantisima di questo impegno è destinato alla Capitanata, dove i funzionari locali, medici provinciali e ufficiali sanitari, o incaricati governativi di fama nazionale, assumono la responsabilità della lotta alla malattia. L'efficacia del chinino si rivela parziale, e gli indici di mortalità e morbilità restano elevatissimi. I medici, esecutori della legge, ma anche responsabili della sperimentazione di rimedi contro la malaria, diventano scrupolosissimi studiosi del territorio, il cui risanamento complessivo, sociale, ambientale, economico e politico, ritengono indispensabile per una efficace azione sanitaria. Emerge non solo la personalità di singoli operatori sanitari (tra essi Angelo Celli, Giuseppe Tropeano, Pietro Castellino, Domenico Falleroni, Claudio Fermi), ma anche la «personalità» del punto di vista dei medici sullo sviluppo territoriale. Essi richiedono bonifiche al monte e al piano, la fine del lavoro migratorio, il superamento dell'ordinamento latifondistico, l'attuazione di opere edilizie nelle campagne che sottraggano i lavoratori agricoli alla continua esposizione all'aperto, e, soprattutto, producono le prime approfondite conoscenze sull'am-

biente di cui hanno cura, quantificano il paludismo, analizzano le acque, le temperature e le piogge, studiano gli effetti dello sviluppo di strade e ferrovie e delle bonifiche stesse, in sintesi suppliscono, fino alla prima guerra mondiale, alla latenza delle istituzioni ufficialmente incaricate del governo del territorio, gli uffici del genio civile e le diramazioni della Direzione dell'agricoltura, che, nelle loro ancora modeste iniziative in campo di bonifica, impostano la loro azione mediante i prosciugamenti e gli scoli, portandosi dietro l'errore delle teorie paludistiche e miasmatiche. Proprio per i contenuti sociali del loro progetto, che assume la forma dell'orientamento radicale e socialista, i medici, funzionari della legislazione sul chinino, operano spesso da oppositori rispetto ad altri organi ministeriali o alle amministrazioni locali, e non sopravvivono, come «cultura del territorio» emergente, alla prima guerra mondiale, che si lascia alle spalle le utopie radicali e umanitarie e libera il riformismo tecnocratico delle istituzioni fasciste.

Un'altra grave emergenza igienico-ambientale attiva l'azione pubblica e l'opera dei tecnici, soprattutto degli ingegneri idraulici, ma anche degli agronomi: la siccità e la mancanza di acque sia potabili che irrigue, di cui soffre l'intera Puglia. Sin dall'unificazione il problema della conduzione di acque nella regione impegna la migliore cultura ingegneristica nazionale e locale. Nel 1902 si costituisce un consorzio tra lo Stato e le provincie pugliesi per la costruzione di uno dei più grandi e impegnativi acquedotti del mondo, derivando le acque dal lontano Sele e attraversando, per perforazione, l'Appennino, e i lavori vengono affidati alla società genovese Ercole Antico.

Ma il periodo di massimo impegno in tutto il Mezzogiorno per la cultura ingegneristica nazionale e locale è legato alla legislazione nittiana in materia di serbatoi e di derivazione delle acque per la produzione di energia idroelettrica. I progetti elettroirrigui degli anni dieci-venti presentano una visione dello sviluppo territoriale secondo la quale le acque potabili ed irrigue possono raggiungere disciplinate le pianure, si rende possibile l'eliminazione dell'ambiente paludoso, quindi sia il risanamento igienico, che la trasformazione agraria. I progetti tecnici restano sulla carta (come resta ancora sulla carta, fino alla fine della prima guerra mondiale, l'acquedotto pugliese), ma rendono qualitativamente rilevanti le discussioni, le ricerche idrologiche, geologiche e gli studi prodotti nell'ambito della Commissione reale per le irrigazioni tra il 1913 e il 1917 o i piani regolatori elaborati per conto del ministero dell'Agricoltura nel 1917 e del ministero dei Lavori pubblici nel 1928.

### 3. Pianificazione e bonifica.

È tuttavia con la legislazione sulla bonifica integrale dei primi anni venti, iniziativa ed opera del più noto degli economisti agrari, Arigo Serpieri, che vengono maggiormente liberate, anche nel Tavoliere, le ipotesi di trasformazione del territorio legate sia all'uso delle acque sia alla trasformazione degli ordinamenti fondiari. La legislazione, nelle intenzioni del suo estensore, intende infondere «linfa imprenditoriale» agli agricoltori finanziando parte delle innovazioni, ai nuovi ceti professionali o imprenditoriali urbani aprendo con la bonifica un vastissimo campo di attività, e persino al lavoro agricolo, attraverso i rapporti parziali. Il maggiore comprensorio di bonifica del Sud diventa da quegli anni la capitale della sperimentazione agraria. Dal ministero di Agricoltura vengono via via affidate ad economisti agrari di grande fama nazionale, la sperimentazione dell'idrocoltura e dell'aridocoltura, l'applicazione della genetica alla cerealicoltura, lo studio delle tecniche per l'allevamento. La crescita della società locale alimenta questo fervore sperimentale e progettuale. L'espressione politica di tale crescita è il progetto di Gaetano Postiglione, ingegnere foggiano, dirigente nazionale fascista, dal 1924 al 1932, ininterrottamente presidente del principale istituto speciale del tempo, l'Ente autonomo per l'acquedotto pugliese, centro di decisione delle politiche di sviluppo territoriale e di orientamento dei flussi di pubblico denaro, dotato, oltre che dei poteri connessi alla realizzazione del colossale impianto potabile, anche di importanti competenze secondarie in materia di edilizia e di irrigazione. Postiglione, deciso a rappresentare gli interessi dei nuovi ceti professionali e imprenditoriali urbani dediti allo sviluppo edilizio, allo sviluppo dei servizi urbani e alle opere di bonifica, in accordo con la parte innovatrice dell'élite agraria, che egli vuole tuttavia sotto la sua egemonia, costruisce una ipotesi di sviluppo il cui successo dipende proprio dal controllo delle istituzioni pubbliche o semipubbliche operanti sul territorio. Presiede l'Acquedotto, ma si assicura anche la presidenza dell'Ente autonomo case popolari e del Consorzio di bonifica del Tavoliere centrale; egli dispone, inoltre, pienamente della amministrazione comunale, retta dal politicamente simbiotico Alberto Perrone. Postiglione potenzia o inventa speciali servizi dell'Ente acquedotto, affida a noti tecnici del Consorzio del Tavoliere centrale, nel cui comprensorio ricade Foggia e il suo *hinterland*, l'elaborazione di un piano di trasformazione che includa la costruzione di borgate rurali, e, soprattutto, fa bandire dall'amministrazione podestarile un concor-

so per il piano regolatore e di ampliamento della città di Foggia, piano che ha come unico precedente in Italia quello di Milano. Nasce così la prima esperienza di pianificazione territoriale nel Mezzogiorno.

Il piano, secondo le prescrizioni del bando, deve riguardare sia il territorio rurale che quello urbano, separare la popolazione della città da quella della campagna, dare un volto moderno al capoluogo, e offrire mano d'opera stabile alle aziende agricole. Viene per ciò lanciato un vasto programma di edilizia popolare rurale e di opere per l'edificazione di borgate rurali, da collocare nelle vicinanze di Foggia, destinate a contenere circa 3 000 famiglie. Postiglione, già consigliere comunale a Milano, importa da quella città metodi politici di gestione del piano, criteri urbanistici e financo il progettista, l'ingegnere Cesare Albertini, responsabile, per l'Ufficio tecnico del piano regolatore del capoluogo lombardo. Così l'idea di trasformare Foggia da capitale del latifondo cerealicolo, di cui porta ancora tutte le impronte per la sua prevalente popolazione bracciantile residente in fondi o grotte sotterranee dalle indescrivibili condizioni igieniche, in una moderna città degli affari alla quale applicare i più attuali moduli urbanistici, oltre che in capitale «urbana» della bonifica e della sperimentazione, si traduce in uno degli ultimi episodi nazionali di dirigismo municipale. Come era già avvenuto a Milano, al bando rispondono noti gruppi urbanistici italiani, ingegneri ed architetti, ma il materiale concorsuale, compreso il progetto vincitore, vengono utilizzati solo come studi preliminari. Albertini riceve dall'amministrazione di Foggia l'incarico del piano regolatore, che viene approvato nel 1931. Esso comprende, oltre al risanamento e all'ampliamento del centro, un vasto programma di edilizia pubblica popolare, ma agevola enormemente anche l'imprenditoria privata, alla quale offre un vastissimo campo d'azione. Il diradamento, il decentramento, la zonizzazione e l'idea della «città giardino», sono i criteri ispiratori di un piano che assume pienamente il carattere della «regionalità», nel senso, voluto dai più moderni urbanisti, del coinvolgimento di aree territoriali tradizionalmente separate. Ma esso rappresenta anche uno degli ultimi episodi di egemonia della cultura ingegneristica sulla disciplina urbanistica, egemonia che presto sarà conquistata dagli architetti. Per le borgate rurali il comune di Foggia accoglie anziché le idee dei progetti vincitori, quelle contenute nel piano del consorzio del Tavoliere centrale, assume a suo carico le relative spese per opere di colonizzazione e fabbricati, e lascia al consorzio quelle per le strade, acquedotti ed elettricità.

Del piano regolatore di Albertini trovano applicazione parte delle

opere di risanamento ed ampliamento, e buona parte delle grandi opere monumentali, che vengono affidate ad illustri architetti italiani, tra cui Marcello Piacentini. Fallisce, invece, l'idea di riportare la popolazione agricola nelle campagne, idea che richiederebbe, come condizione preliminare, l'attuazione della trasformazione agricola. Una nuova opportunità in questo senso si presenta qualche anno dopo, nel 1933, quando una felice combinazione di circostanze politiche nazionali e di esigenze locali ridà attualità alla bonifica nelle campagne.

In quell'anno viene promulgata una nuova legge nazionale che impone l'integralità della bonifica e la presidenza del neonato Consorzio generale per la bonifica della Capitanata viene attribuita ad uno dei più innovatori tra i grandi proprietari del Tavoliere, l'ingegnere Roberto Curato. Costui elabora il piano per il comprensorio recependo implicitamente le tematiche del decentramento e del risanamento urbano, ma propone per lo sviluppo del territorio un punto di vista strettamente legato all'osservatorio delle campagne. Pertanto, pur condividendo in pieno i programmi podestarili di decentramento della popolazione rurale, soprattutto a scopi igienici, pone al centro del suo progetto la disciplina del mercato del lavoro agricolo e le relazioni aziendali. Nel quadro di tale disciplina trova spazio anche un vastissimo programma edilizio nelle campagne. Negli anni trenta, periodo di gravissima disoccupazione, Curato elabora il primo Piano del lavoro, costruito tenendo fortemente presenti le possibilità di smercio delle produzioni previste, e le compatibilità di mercato. Per quanto non vincolante per i proprietari, ai quali si presenta con valore solo indicativo, il piano fissa precisi organigrammi di lavoro, nell'ipotesi di una cauta diffusione della zootecnia, e programma ben 98 borgate residenziali, in modo da non modificare l'abitudine dei braccianti all'insediamento accentrato, ma da avvicinarli alle aziende. Ai fini della riduzione della disoccupazione, dichiarate esplicitamente le finalità sociali del piano, Curato programma una notevole quantità di opere stradali ed idrauliche di pianura, particolarmente adatte ad assorbire lavoro.

Le *Nuove direttive* della bonifica del Tavoliere, elaborate nel 1938 da tre economisti agrari, Giuseppe Medici, Luigi Perdisa e Aurelio Carrante, imposti dall'allora Sottosegretario all'agricoltura Giuseppe Tassinari, rappresentano uno dei pochi gesti autoritari del «pubblico» verso il «privato», nel governo del territorio meridionale. Anche le *Nuove direttive* agiscono nel Tavoliere all'unisono con la nuova legislazione nazionale sulla bonifica, che vuole l'esproprio immediato e l'attuazione della trasformazione ad opera di un ente statale

di colonizzazione, l'Opera nazionale per i combattenti. Obiettivo della trasformazione diventa l'appoderamento, comprensivo di un programma edilizio diverso, e certamente più vistoso, di quello previsto da Curato.

Reduce dai successi dell'Agro pontino, ma nel contesto autarchico dei secondi anni trenta, l'Opera nazionale per i combattenti agisce sotto la presidenza del barese Araldo di Crollalanza, già Ministro dei lavori pubblici. Di Crollalanza incarica noti architetti romani come Concezio Petrucci, Giorgio Calza Bini, Dagoberto Ortensi, già distintisi nell'edificazione delle «città nuove» dell'Agro pontino, dei progetti di tre nuovi comuni, Segenzia, Incoronata e Daunilia, di cui solo il primo verrà edificato prima della guerra.

L'edificazione delle «città nuove» del Tavoliere continua a testimoniare, dopo l'Agro pontino, l'ormai solida conquista dell'urbanistica da parte degli architetti. Per opere alle quali era affidato anche un importante messaggio politico-ideologico, è diventata essenziale la capacità di costruzione simbolica e di regia dell'immagine, di cui sono certamente più dotati gli architetti che gli ingegneri. È già nato, nel 1937, l'Istituto nazionale di urbanistica, e al suo primo congresso si affaccia anche l'idea, terminologicamente contraddittoria, di una «urbanistica rurale». Ma agli architetti non competerà alcun potere sulla pianificazione territoriale. Tutto è guidato rigorosamente e rigorosamente deciso dal presidente dell'Onc, non solo i piani di appoderamento e i limiti di spesa, ma anche i criteri urbanistici (essenziale tra questi la centralità della piazza come fulcro del potere politico, rappresentato dal palazzo comunale e dalla casa del fascio con torre littoria), i materiali edilizi da usare, i nomi degli artisti cui affidare le opere decorative, e, persino a costoro, perentorie lettere-contratto impartiscono disposizioni sui contenuti figurativi, come sull'uso dei materiali e dei colori. Eppure, anche in questo caso, traspare una «personalità» del progetto, un modo di fare coesistere i fermi *diktat* della politica e dell'autarchia, con l'affermazione di un gusto, di una «idea di città». Idea assurda nel contesto della pianura foggiana, ma meritevole di apprezzamenti come lo è, anche dopo il brillante precedente dell'Agro pontino, l'architettura di Segenzia o quella dei progetti di Daunilia, Incoronata o della borgata di Arpi, progettata dal noto architetto pugliese Pasquale Carbonara.

Nel secondo dopoguerra nuove erogazioni, le più cospicue, di denaro pubblico per le politiche territoriali, mobilitano le scienze del territorio e dello sviluppo. Gli economisti agrari ripropongono, sia nei programmi dei Consorzi di bonifica, sia in quelli degli Enti di

riforma, il modello agronomico al quale sono rimasti fedeli in tutta la storia della bonifica integrale, ovvero quello cerealicolo-zootecnico, con una sua sostanziale autarchia interna e ancora legato ad una visione agricuturista dello sviluppo economico meridionale. Nella pianura foggiana persino i progetti elettroirrigui, finalmente resi esecutivi negli anni cinquanta, dopo decenni di accantonamento, sono funzionalizzati all'applicazione di quel modello. Sempre negli anni cinquanta è soprattutto l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno a portare al massimo livello il dibattito e l'impegno progettuale ed esecutivo per lo sviluppo del Sud e del suo territorio. L'istituzione della Cassa e la politica di intervento straordinario dello Stato hanno come fondamento teorie economiche rivelatesi discutibili, ma certamente piene di spessore scientifico e tecnico e tra i suoi protagonisti i migliori meridionalisti, economisti e tecnici italiani<sup>1</sup>. Hanno a loro fondamento una visione fortemente unitaria dello sviluppo economico nazionale, che ha tesaurizzato un'idea di rapporto tra il «pubblico» e il «privato» applicata proprio dallo Stato italiano nel corso della sua storia, e che richiama proprio lo Stato ad assumersi la responsabilità della creazione di quelle condizioni contestuali e politiche che, come avevano contribuito a rendere sin dall'origine forte il sistema industriale del Nord, o lo avevano salvato nei momenti di crisi, avrebbero dovuto essere in grado di generarlo nel Mezzogiorno<sup>2</sup>. Il riferimento più autorevole del «nuovo meridionalismo», è la politica industriale degli anni della grande crisi, con la nascita in Italia dello Stato imprenditore e la creazione dell'Istituto per la ricostruzione industriale, da cui provengono alcuni tra i suoi principali esponenti.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Per un quadro sintetico delle idee e dei protagonisti, cfr. Associazione per lo sviluppo dell'industria del Mezzogiorno, *Il Mezzogiorno nelle ricerche della Svimez* cit.; S. Cafiero, *La nascita della Cassa*, in Aa.Vv. *Studi in onore di P. Saraceno*, Milano 1965; P. Saraceno, *Il meridionalismo dopo la ricostruzione (1948-1957)*, con intr. di P. Barucci, Roma 1974; G. Galasso, *Passato e presente del meridionalismo*, vol. I, *Genesi e sviluppi*, Napoli 1978.

<sup>2</sup> Di P. Saraceno, cfr. *Iniziativa privata e azione pubblica nei piani di sviluppo economico*, Milano 1959; Id. *La mancata unificazione economica italiana*, in Aa.Vv., *L'economia italiana dal 1861 al 1961*, Milano 1961; Id., *Lo Stato e l'economia*, Roma 1963. Cfr. anche M. Annesi, *Profilo storico della legislazione per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in Associazione per lo sviluppo dell'industria del Mezzogiorno, *La legislazione per il Mezzogiorno 1861-1957*, Roma 1957.

<sup>3</sup> Francesco Giordani, Donato Menichella, allora presidente della Banca d'Italia, Giuseppe Cenzato, presidente della Società meridionale di Elettricità e Pasquale Saraceno, furono protagonisti della istituzione della Svimez, cui parteciparono anche Giuseppe Paratore per l'Iri, Stefano Siglienti per l'Imi, Cesare Ricciardi per il Banco di Napoli, Oscar Sinigaglia per la Finisider, Paolo Albertario per la Federazione italiana consorzi agrari, Luigi Morandi per la Montecatini, Vincenzo Caglioti e il Ministro dell'industria e commercio Rodolfo Morandi. Cfr. Cafiero, *La nascita* cit.

Sia il modello agronomico della riforma che quello economico della Cassa falliscono negli obiettivi primari. I contadini fuggono dalla terra e il Mezzogiorno, dopo un vistoso potenziamento infrastrutturale, non produce il suo «decollo» industriale. Ma negli anni cinquanta nasce l'agricoltura industriale diffusa, viene parzialmente domato il dissesto idrogeologico, viene sconfitta la malaria, e, nel bene e nel male, l'intera economia meridionale si trasforma e si modernizza<sup>4</sup>. E, soprattutto, ancora in quegli anni, l'intelligenza e il sapere dei tecnici si esercitano e si appassionano ancora intorno ad una «politica».

Gli anni successivi li conosciamo solo per averli vissuti, o dalla lettura dell'enorme mole di analisi sociologiche, politiche ed economiche che hanno accompagnato la parabola discendente della scommessa dello sviluppo industriale diffuso nel Mezzogiorno, e la parallela crescita di altre attività, ancor più che in passato, prevalentemente dipendenti dalla spesa pubblica<sup>5</sup>. Eppure è proprio in questi anni, in particolare negli ultimi decenni, che va cercato l'epilogo del lungo capitolo di storia che abbiamo iniziato a raccontare. Perché è proprio in questo periodo che abbiamo assistito ad una caduta evidente e progressiva del livello della progettualità. È stata una caduta non del livello tecnico, ma semmai di quella tensione politico-culturale che abbiamo osservato, pur con tutte le inequità, la parzialità, gli autoritarismi, i corporativismi, gli strumentalismi, le errate impostazioni, le contraddizioni, nella storia passata. Quanto vi ha pesato il deterio-

<sup>4</sup> Sugli effetti della riforma agraria e sulle trasformazioni in agricoltura, cfr. M. Rossi Doria, *Scritti sul Mezzogiorno*, Torino 1982; G. Fabiani, *L'agricoltura italiana tra sviluppo e crisi (1945-1985)* Bologna 1986. Sulla politica della Cassa si veda, tra l'altro, A. Parisi, G. Zappa, *Mezzogiorno e politica di piano*, Bari 1964; P. Saraceno, M. Pescatore, N. Novacco, M. Annesi, D. Scardaccione, *Riflessioni su politica di sviluppo e ordinamento dualistico*, Roma 1973 e S. Cafiero, *Venticinque anni di intervento straordinario*, Roma 1978.

<sup>5</sup> Augusto Graziani ha descritto con particolare efficacia e chiarezza, all'inizio degli anni '70, alcune implicazioni della politica di intervento pubblico nell'economia meridionale, tra cui la «rilevanza vitale» della spesa pubblica per il Mezzogiorno, la dipendenza totale da essa dell'economia e la implicita spartizione di competenze tra l'imprenditoria settentrionale e la classe politica dirigente meridionale: «Sembra quasi che, sotto questo profilo, si sia raggiunto un tacito accordo fra grande industria del Nord e gli amministratori politici del Mezzogiorno; la prima concorde nel confinare la propria attività alle mura aziendali, rinunciando a qualsiasi ambizione di natura politica o amministrativa, gli altri pronti a ricambiare i privilegi di cui godono localmente, assecondando in sede nazionale i disegni di politica economica che più giovano allo sviluppo dell'industria settentrionale». Graziani, intr. a *L'economia italiana* cit., p. 67. La «meridionalizzazione» progressiva dello Stato e della burocrazia italiana, in particolare dei loro vertici, assume, accogliendo il suggerimento di Graziani, una spiegazione ancor più ricca e convincente di quella offerta da Sabino Cassese, che, in una ricerca della Svimez, *Questione amministrativa e questione meridionale. Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'Unità ad oggi*, Roma 1974, ha sottolineato soprattutto la specularità tra la conquista dei vertici burocratici da parte di meridionali, e la disoccupazione intellettuale e l'insufficiente sviluppo del Mezzogiorno.

ramento del «modello di sviluppo» del «nuovo meridionalismo», messo alla prova dall'effettiva assunzione, da parte dello Stato, di responsabilità «straordinarie» verso il Mezzogiorno, ma messo anche alla prova, inizialmente, dal suo inevitabile adattamento, nelle forme e nei tempi di attuazione, alle esigenze delle aree più «forti» dello sviluppo economico italiano e, successivamente, anche dal prevalere, nella politica nazionale e locale, di criteri assistenziali e clientelari di gestione del denaro pubblico<sup>6</sup>? E, soprattutto, quanto vi hanno influito l'esplosione dell'economia illecita, anch'essa parassitaria dei flussi di finanziamento di opere pubbliche, insieme alla crescita degli organi istituzionali decentrati delle politiche territoriali, che hanno moltiplicato i canali di accesso alle pubbliche risorse? È evidente che l'uso di tali risorse è diventato sempre più «personale»; che lo Stato, sempre più ingombrante nella sua fisicità, ha in realtà rinunciato a «governare» il territorio; e che i tecnici, chiamati a produrre progetti che costituiscono, nel migliore dei casi, una stanca appendice di un «modello di sviluppo» esaurito, nel peggiore, un passaggio obbligato della contrattazione tra un'imprenditoria a volte «discussa» e una politica a volte «complice», fanno oggi difficoltà a ritrovare, quando non hanno già perduto, una visione complessiva dello sviluppo economico e civile del Mezzogiorno.

<sup>6</sup> Graziani, Intr. a *L'economia cit.*, N.M. Boccella, *Il Mezzogiorno sussidiato. Reddito, prodotto e trasferimenti alle famiglie nei comuni meridionali*, Milano 1982; R. Catanzaro (a cura di), *Società, politica e cultura nel Mezzogiorno*, Milano 1989; E. Wolleb, G. Wolleb, *Divari regionali e dualismo economico*, Bologna 1990.

<sup>7</sup> R. Catanzaro, *Il governo violento del mercato. Mafia, imprese e sistema politico*, in «Stato e mercato», 1988, n. 23; M. Centorrino, *Economia e potere mafioso*, Milano 1984 e Id., *L'economia «cattiva» del Mezzogiorno*, Napoli 1990. Sulle relazioni tra mafia, politica e impresa si veda ora «Meridiana», *Mafia*, 1990, n. 7-8.