Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina 1

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina 1

Responsabile della Collana "Saggi e Strumenti" dell'Archivio storico della Presidenza della Repubblica: Paola Carucci, Sovrintendente dell'Archivio storico

Responsabile dei "Quaderni SVIMEZ": Riccardo Padovani, Direttore della SVIMEZ (Autorizzazione del Tribunale di Roma, n. 100 del marzo 2004).

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina 1

SEGRETARIATO GENERALE DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA
ARCHIVIO STORICO

SAGGI E STRUMENTI – Numero speciale (6)

Archivio storico della Presidenza
della Repubblica

Associazione per lo sviluppo
dell'industria nel Mezzogiorno

La Cassa per il Mezzogiorno

Dal recupero dell'archivio alla promozione della ricerca

Quaderni SVIMEZ – Numero speciale (44)

Roma 2014

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina 1

ISBN - 978-88-98966-01-1

Copyright 2014
– Segretariato generale della Presidenza della Repubblica
Roma, Archivio storico, via del Quirinale, n. 30
– SVIMEZ, via di Porta Pianciana, n. 6

Questo volume è stato sottoposto a un procedimento di revisione anonima allo scopo di realizzare un lavoro di comprovato valore scientifico

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina 1

SOMMARIO

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina 1

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina VII

Premessa del Segretario generale della Presidenza della Repubblica, Donato Marra p. IX
Premessa del Presidente della Svimez, Adriano Giannola p. XI

Nota editoriale p. XIII
Acronimi p. XVII
Elenco degli autori p. XXIII

Prefazioni
Alberto Quadrio Curzio p. 3
Alessandro Roncaglia p. 5
Mario Taccolini p. 7

Relazioni
Paola Carucci, *L'archivio della Cassa per il Mezzogiorno* p. 13
Giuseppe Galasso, *L'interesse storico della Cassa per il Mezzogiorno* p. 19
Adriano Giannola, *La Cassa: protagonista e strumento delle politiche di sviluppo* p. 27

Sezione 1 - L'intervento straordinario nel Mezzogiorno: nuovi percorsi per la ricerca storica ed economica
Lilia Costabile, *Alle origini della Cassa per il Mezzogiorno. Il punto di vista degli economisti* p. 37
Amedeo Lepore, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno: riforme economiche e nuovi itinerari di ricerca* p. 47
Guido Pescosolido, *I rapporti dell'Animi con la Cassa per il Mezzogiorno e la Banca d'Italia: un terreno poco esplorato* p. 63
Agostino Attanasio, *L'archivio della soppressa Agensud: una prima cronaca delle sue vicende* p. 71
Sabina De Luca, *Fondi strutturali per la conservazione e il riuso delle fonti per la storia degli interventi straordinari nel Mezzogiorno* p. 83

Sezione 2 – La costruzione della Cassa per il Mezzogiorno
Michele Alacevich, *Il Piano Marshall, l'Italia e il Mezzogiorno* p. 91
Francesco Barbagallo, *Di Vittorio, la Cgil e il Pci tra il Piano del lavoro e la Cassa per il Mezzogiorno* p. 103
Vittoria Ferrandino, *Alla vigilia dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno d'Italia: il credito speciale nelle discussioni parlamentari del secondo dopoguerra* p. 121
Cinzia Aloisantoni, *Le politiche per il Mezzogiorno nel dibattito in Assemblea costituente e nella riforma del 2001* p. 139
Vincenzo Mario Sbrescia, *Le radici dell'intervento straordinario: la Cassa per il Mezzogiorno nei lavori preparatori della legge 646 del 1950* p. 147

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina VIII

Sezione 3 – La prima fase dell'intervento straordinario

Marco Santillo, *La messa in opera della Casmez: le tappe di un processo di lunga lena* p. 161
Alexander Höbel, *Il Pci e la nascita della Cassa per il Mezzogiorno (1950-1954)* p. 177
Emanuele Bernardi, *Meridionalismo, riforma agraria e Cassa per il Mezzogiorno (1948-1952)* p. 201
Giampiero Bianchi, *La centralità del fattore umano per lo sviluppo del Sud. Giulio Pastore ministro per il Mezzogiorno (1958-1968)* p. 211
Sergio Zoppi, *Traguardi raggiunti e occasioni perdute. La Cassa per il Mezzogiorno nei suoi primi anni* p. 227

Sezione 4 – L'evoluzione della Cassa tra strategie interne e scenari internazionali

Emanuele Felice e Amedeo Lepore, *Intervento pubblico e strategie di convergenza: la spesa della Cassa a livello territoriale* p. 241
Donatella Strangio, *La Bei e la Cassa per il Mezzogiorno. Criteri di funzionamento e di gestione* p. 261
Giuseppe Di Taranto, *Golden Age ed economia internazionale* p. 273
Federico Pirro, *Interventi dell'Insud-Nuove iniziative per il Sud s.p.a. nell'industria, turismo e foreste (1963-1987)* p. 279
Mariano D'Antonio, *Testimonianza di un consigliere di amministrazione della Cassa (1976-1978)* p. 291
Andrea Pomella, *Governo dei tecnici, tecnostrutture e tecnocrazie. Elementi per una distinzione* p. 297

Sezione 5 – La storia e l'attualità dell'intervento straordinario

Giorgio Centurelli, *La politica regionale di sviluppo attraverso la lettura dei Rapporti annuali del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica sugli interventi nelle aree sottoutilizzate dal 1998 al 2012* p. 307
Giuseppe Soriero, *Eterogenesi dei fini? Vent'anni dopo la chiusura dell'intervento straordinario* p. 323
Achille Flora, *La Cassa per il Mezzogiorno, uno strumento di sviluppo ancora attuale?* p. 349
Francesco Menafra, *Testimonianza di un dirigente della Cassa per il Mezzogiorno* p. 359
Intervista all'arch. Giovanni Rabito, Commissario straordinario di Governo per la sistemazione del patrimonio archivistico della Cassa, a cura di Paola Puzzuoli p. 363

Bibliografia p. 377
Indice dei nomi p. 407

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina 1

La pubblicazione di questo volume da parte dell'Archivio storico della Presidenza della Repubblica, in collaborazione con la Svimez, è il frutto di un impegno non effimero volto alla tutela e alla valorizzazione di una parte significativa della memoria storica dell'Italia unita. L'archivio della Cassa per il Mezzogiorno, infatti, ha corso il rischio di essere inviato al macero quando il Ministero dello sviluppo economico si è trovato nell'urgenza di recuperare i locali di via del Giorgione, ove quella documentazione era in deposito. La Svimez ha così attivato una serie di iniziative, cui hanno aderito l'Archivio storico della Presidenza della Repubblica, l'Archivio centrale dello Stato e lo stesso Ministero dello sviluppo economico, per la salvaguardia dell'archivio della Cassa per il Mezzogiorno e per l'elaborazione di efficaci strumenti di ricerca. Nell'ambito di queste iniziative, la Presidenza della Repubblica è stata lieta di ospitare i lavori del Seminario di studi che, nell'aprile del 2013, ha dato avvio a un'azione sistematica di riflessione sull'intervento straordinario nei territori del Sud e sul ruolo svolto da un'istituzione pubblica di grande importanza, come la Cassa per il Mezzogiorno, che aveva raccolto gli stimoli per la ripresa economica dell'intero Paese e per il suo successivo sviluppo, originati dalla costituzione e dall'attività dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale.

Quella prima occasione di confronto seminariale su questi temi aveva già offerto spunti di precipuo interesse per una ricerca più vasta e approfondita. La scelta di estendere ad altri studiosi l'analisi di quell'esperienza di intervento pubblico nell'economia meridionale ha consentito di compiere un notevole passo avanti e di raccogliere in un solo volume un insieme ragguardevole di scritti e testimonianze.

Il volume è formato da tre autorevoli relazioni e da cinque sezioni tematiche, di cui la parte dedicata agli interventi del Seminario, che contengono l'indicazione di nuovi itinerari per la ricerca storico economica, l'esame di alcuni temi legati alla realizzazione della Cassa per il Mezzogiorno, al primo periodo dell'intervento straordinario, all'evoluzione di quella iniziativa in relazione agli scenari interni e internazionali e alla storia e all'attualità di un'azione rimasta unica nel panorama delle politiche nazionali di sviluppo. Un'opera che può rappresentare la pietra angolare di un impegno più generale volto a diffondere lo studio di un periodo fondamentale della storia del nostro Paese.

Donato Marra
Segretario generale della Presidenza della Repubblica

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina X

Il volume è il frutto di un impegno di confronto e di ricerca avviato dalla Svimez e dall'Archivio storico della Presidenza della Repubblica con un primo seminario tenuto presso questo Archivio il 20 aprile 2013 e con il successivo invito a numerosi e autorevoli studiosi che hanno contribuito alla riflessione sull'esperienza della Cassa per il Mezzogiorno e sull'intervento straordinario.

La pubblicazione del volume ha un rilievo che va al di là di una semplice occasione di confronto e dei suoi rilevanti aspetti accademici e più squisitamente archivistici di grande significato. Essa infatti celebra il recupero di carte troppo a lungo dimenticate, disperse e seriamente a rischio, coronando una iniziativa che molto deve all' impulso del Presidente Novacco, fatta propria e perseguita dal Consiglio di amministrazione dell'Associazione che ha sentito responsabilmente il dovere di attivarsi dando anche vita ad un folto Gruppo di studio impegnato a trovare il modo più idoneo per individuare, salvare, recuperare e consegnare al Paese uno strumento fondamentale per l'analisi della tanto discussa esperienza dell'intervento straordinario. L'auspicio è che, provati da questi anni drammatici per il Sud e per il Nord, sia oggi possibile avviare una rilettura consapevole, direi attentamente comparativa, capace di restituirci con più chiarezza ed equilibrio la visione del ruolo che l'intervento straordinario ha avuto nella ricostruzione del Paese. Il suo ruolo fu decisivo per realizzare il tanto celebrato "miracolo" dell'economia italiana, oggi un ricordo lontano quasi cancellato da ventisei anni di declino culminati nella più acuta crisi economica e sociale della nostra storia. Il riapparire di queste carte è una chiara "esortazione alla storia", premessa quanto mai necessaria oggi per affrontare il difficile passaggio a cui siamo chiamati come parte integrante e fondamentale dell'Unione Europea.

A nome della Svimez, nell'esprimere la soddisfazione per il percorso avviato, desidero manifestare tutta la gratitudine alle Istituzioni, in primis alla dirigenza dell'Archivio storico della Presidenza della Repubblica e dell'Archivio centrale dello Stato, il cui ruolo è decisivo per il destino di carte di tale importanza. A loro è ora consegnato il compito di dare respiro al progetto molto impegnativo di "aprire l'archivio" rendendo fruibili i suoi documenti e far così progredire la possibilità di sviluppare una chiara visione del ruolo e della funzione dell'intervento straordinario nei trent' anni nei quali ha operato la Cassa, e poi nei 16 di attività dell'Agensud fino alla chiusura dell' intervento ai primi anni '90.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina X

Alla soddisfazione di aver contribuito a salvare queste carte dall'oblio e dal rischio di dispersione non può non accompagnarsi il rammarico di come non sia stato invece possibile salvaguardare l'enorme e prezioso capitale umano, tecnico ed amministrativo che la Cassa aveva accumulato all'ombra della sua missione per lo sviluppo; un'accumulazione dispersa senza disegno e, perciò, dissipata con costi, al contempo umani e sociali, che hanno nettamente sovrastato le attese di imperscrutabili benefici.

Adriano Giannola
Presidente della Svimez

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina XIII

Nota editoriale

La preoccupazione per la salvaguardia dell'archivio e della biblioteca della Cassa per il Mezzogiorno si determina quando il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione (Dps) del Ministero dello sviluppo economico si attiva per il recupero dei locali siti in via del Giorgione, ove è collocata la parte più cospicua dell'archivio. Si deve alla dr. Stefania Cantagalli, bibliotecaria del Dps, l'aver sensibilizzato tempestivamente la dr. Susanna Greco, bibliotecaria della Svimez, sui rischi di dispersione o distruzione che il materiale documentario e bibliografico poteva correre. Della situazione veniva informato il prof. Amedeo Lepore, consigliere della Svimez, che ha preso contatti con la dr. Emanuela Marinelli della Sovrintendenza archivistica per il Lazio e con la prof. Paola Carucci, che all'epoca dei primi interventi sull'archivio Casmez-Agensud era sovrintendente dell'Archivio centrale dello Stato, attivando poi una sinergia tra persone interessate alla conservazione del patrimonio archivistico e alla ricerca storico-economica.

La Svimez si è subito preoccupata di costituire un Gruppo di lavoro in cui fossero rappresentate diverse competenze per dar vita a un progetto organico per la salvaguardia dell'archivio e per consentirne una piena fruizione ai fini della ricerca. La difficoltà dell'impresa risiede nelle eccezionali dimensioni di un archivio in cui si riflette una parte importante della storia del Mezzogiorno. A tutt'oggi non è accertata l'effettiva consistenza dell'intero archivio, ivi comprese le parti di esso trasmesse ad altri ministeri e alle regioni: si tratta comunque di oltre 30 km di documenti.

Il Gruppo di lavoro si è riunito una prima volta, per impulso del Consiglio di amministrazione della Svimez, presso la sede istituzionale dell'ente il 20 giugno 2012. A quella data, fanno parte del Gruppo il prof. Adriano Giannola, presidente della Svimez, il prof. Amedeo Lepore, consigliere della Svimez e coordinatore del Gruppo, e ancora per la Svimez il dott. Riccardo Padovani, direttore, la dott. Agnese Claroni, ricercatrice, e la dott. Susanna Greco, bibliotecaria; fanno inoltre parte del Gruppo la dott. Stefania Cantagalli, bibliotecaria del Pds, la prof. Paola Carucci, ora sovrintendente dell'Archivio storico della Presidenza della Repubblica, il dott. Agostino Attanasio, sovrintendente dell'Archivio centrale dello Stato (Acs) e la dott. Paola Puzzuoli, responsabile dell'archivio Casmez presso l'Acs; la prof. Lilia Costabile, dell'Università Federico II di Napoli, la prof. Donatella Strangio, dell'Università La Sapienza

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina XIV

di Roma, la dott. Stefania Manfrellotti, dell'Università Federico II di Napoli, il prof. Emanuele Felice, dell'Universidad autonoma de Barcelona (in collegamento telefonico), il dott. Alessandro Höbel, dottore di ricerca di storia.

Nelle successive riunioni saranno inclusi nel Gruppo altri rappresentanti di istituzioni interessate alla sorte dell'archivio della Cassa per il Mezzogiorno.

Il Gruppo viene subito informato di quale parte dell'archivio si trovi già presso l'Archivio centrale dello Stato, ivi confluito a conclusione di una complessa operazione di scarto e di trasferimento di nuclei consistenti dell'archivio ai ministeri subentrati alla Cassa nell'esercizio di alcune funzioni, eseguita da un Gruppo di lavoro istituito dalla Presidenza del consiglio dei ministri nel dicembre 1997.

Il primo obiettivo del Gruppo di lavoro coordinato dal prof. Lepore è stato quello di effettuare una ricognizione del materiale documentario collocato nei locali di via del Giorgione e del materiale bibliografico della Cassa concentrato in un deposito a Castelnuovo di Porto.

Il sovrintendente dell'Archivio centrale dello Stato, istituto deputato alla conservazione dell'archivio della Cassa per il Mezzogiorno in quanto ente pubblico nazionale soppresso, si è offerto di acquisire il materiale documentario dei locali in via del Giorgione riunendolo alla documentazione già posseduta, unitamente al materiale bibliografico di Castelnuovo di Porto. Temporaneamente l'enorme complesso documentario di via del Giorgione è stato trasferito in una sede fuori Roma, in attesa di essere portato all'Archivio centrale dello Stato, operazione intervenuta successivamente solo per una parte molto limitata della documentazione.

Il Gruppo ha deciso inoltre di organizzare un seminario – tenuto presso l'Archivio storico della Presidenza della Repubblica – dal titolo "La Cassa per il Mezzogiorno. Dalla salvaguardia dell'archivio alla promozione della ricerca", introdotto da tre relazioni di Paola Carucci, Giuseppe Galasso e Adriano Giannola con cui si apre la presente pubblicazione, realizzata con un complesso di saggi e testimonianze originali, anche di autori che non hanno partecipato all'incontro, frutto dello stimolo a un approfondimento di carattere scientifico sorto in quella prima occasione di discussione.

Il Gruppo si è anche adoperato per garantire una piena e agevole fruizione dell'archivio della Cassa. Un ruolo determinante è stato svolto a tal fine dal Dipartimento per la coesione e lo sviluppo del Ministero dello sviluppo economico, con l'approvazione del progetto dal titolo "Archivi per lo sviluppo economico territoriale (Aset). Modelli innovativi di conservazione e riuso delle fonti per la storia degli interventi straordinari per lo sviluppo del Mezzogiorno", finanziato nell'ambito del Programma operativo nazionale 2007-2014.

Il progetto troverà attuazione presso l'Archivio centrale dello Stato, secondo le seguenti fasi: riordinamento e inventariazione della documentazione riunificata; informatizzazione dell'inventario realizzato; elaborazione di strumenti di ricerca, da proporre su piattaforma informatica, per permettere l'accesso ai dati dell'inventario tramite web; riproduzione digitale di immagini da collegare ai documenti più significativi; elaborazione di set di dati da pubblicare in formati aperti per aderire all'orientamento della pubblica amministrazione in favore degli open data.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina

Uno "steering committee", composto dalle principali istituzioni interessate al recupero e alla valorizzazione dell'archivio della Cassa per il Mezzogiorno, seguirà attentamente la situazione per verificare il procedere delle fasi del progetto e il suo completamento.

La pubblicazione di questi contributi scientifici in una forma unitaria e solenne vuole rappresentare un riconoscimento a uno dei momenti più alti dell'intervento dello Stato nel Mezzogiorno d'Italia, con un approccio volto a superare ogni semplificazione sulla storia della Cassa, mettendone in luce i principali caratteri e cogliendone i risultati positivi, che concorsero al "miracolo economico" italiano, come le ombre, che ne connotarono la seconda e ultima fase di attività. Al tempo stesso, questa pubblicazione, curata da Paola Carucci, Amedeo Lepore, Donatella Strangio, è il segno concreto di un impegno di ricerca che intende continuare, promuovendo un'ampia valorizzazione di una documentazione di grande valore per ricostruire e innovare la storia dell'economia, delle istituzioni e della società nel corso di un'epoca non breve della Repubblica italiana.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina XII

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina XVII

Acronimi

Aci = Automobile club d'Italia

Acs = Archivio centrale dello Stato, Roma

Agensud = Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno

Anic = Azienda nazionale idrogenazione combustibili spa

Animi = Associazione nazionale per gli interessi del Mezzogiorno d'Italia

Apc = Archivio del Partito comunista

Apq = Accordi di programma quadro

Asbi = Archivio storico Banca d'Italia, Roma

Ase = Archivio storico degli economisti

Ase = Archivio storico Enel

Aset = Archivi dello sviluppo economico territoriale

Asils = Archivio storico Istituto Luigi Sturzo, Roma

Ass= Archivio storico Svimez, Roma

Aue = Atto unico europeo

Ausa = *Aid from the USA*

Bei = Banca europea per gli investimenti

Birs = Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo/*International Bank of Reconstruction and Development (Ibrd)*

Bss = Bollettino di studi e statistiche

Casmez = Cassa per il Mezzogiorno

cd = cosiddetti

Cda = Consiglio di amministrazione

Cdp = Complementi di programmazione

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina XVIII

Ceca = Comunità europea del carbone e dell'acciaio
Cee = Comunità economica europea
Ceim = Centro economico italiano per il Mezzogiorno
Censis = Centro studi investimenti sociali
Cgt = *Confédération générale du travail*
Cgil = Confederazione generale italiana del lavoro
Ciapi = Centro interaziendale per l'addestramento professionale nell'indusrtria
Cipe = Comitato interministeriale per la programmazione economica
Cir = Comitato interministeriale per la ricostruzione
Ciriec = Cenro italiano di ricerca e d'informazione sull'economia
Cis= Contratto istituzionale di sviluppo
Cis = Credito industriale sardo
Cisl = Confederazione italiana dei sindacati dei lavoratori
Cisnal = Confederazione italiana sindacati nazionali lavoratori
Cit = Compagnia italiana turismo
Cnr = Consiglio nazionale delle ricerche
Cominform = *Communist Information Bureau*
Confida = Associazione italiana distribuzione automatica
Confindustria = Confederazione generale dell'industria italiana
Corel = Comitato promotore dei referendum elettorali
Corid = Comitato per riforme democratiche
Crediop = Consorzio di credito per le opere pubbliche
Dc = Democrazia cristiana
Dpef = Documento di programmazione economico-finanziaria
Dps = Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica
Dsm = Documento strategico Mezzogiorno
Dsr = Documento strategico regionale
Dspn = Documento strategico preliminare nazionale
Eca = *Economic Cooperation Administration*
Efim = Ente partecipazioni e finanziamenti industria manifatturiera
Efta = *European Free Trade Association*/Associazione europea di libero scambio
Eib = *European Investments Bank*

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina XIX

Enel = Ente nazionale per l'energia elettrica

Eni = Ente nazionale idrocarburi

Erp = *European Recovery Program*

Euratom = *European Atomic Energy Community*/Comunità europea dell'energia atomica

Eximbank = *Export-Import Bank of the United States*

Fas = Fondo per le aree sottoutilizzate

Fed = *Federal Reserve System,* abbreviato anche come *Federal Reserve*/Banca centrale degli Stati Uniti

Fers = Fondo europeo di sviluppo regionale

Fig = Fondazione istituto Gramsci

Fim =Fondo per il finanziamento dell'industria meccanica

Fime = Finanziaria meridionale

Finam = Finanziaria agricola del Mezzogiorno

Finelettrica = Finanziaria elettrica nazionale

Finsider = Società finanziaria siderurgica

Formez = Centro di formazione e studi

Fsc = Fondo per lo sviluppo e coesione

Fse = Fondo sociale europeo

Iasm = Istituto di assistenza allo sviluppo del Mezzogiorno

Ibrd = *International Bank for Reconstruction and Development* (acronimo inglese di Birs)

Icipu = Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità

Ict = *Information and Communication Technology*

Iem = Industrie elettromeccaniche meridionali

Imdea = *Instituto madrileño de estudios avanzados*

Imi = Istituto mobiliare italiano

Insud = Insud spa-Nuove iniziative per il Sud

Ipsoa = Istituto per lo studio dell'organizzazione aziendale

Irfis = Istituto regionale per il finanziamento delle industrie in Sicilia

Iri = Istituto per la ricostruzione industriale

Isap = Istituto per lo sviluppo delle attività produttive

Istat = Istituto nazionale di statistica

Isveimer = Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina

Mbca = Ministero per i beni culturali e ambientali

Mec = Mercato comune europeo

MeCa = Meridionali cavi

Msi = Movimento sociale italiano

Murst = Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica

Nara = *National Archives and Records Administration, Washington D.C.*

Nato = *North Atlantic Treaty Organization*

Ocse = Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

Oece = Organizzazione europea per la cooperazione economica (acronimo italiano di Oeec)

Oeec = *Organisation for European Economic Cooperation* (acronimo inglese di Oece)

Pac = Piano d'azione coesione

Par = Programmi attuativi regionali

Pcf = *Parti communiste français*

Pci = Partito comunista italiano

Pdium = Partito democratico italiano di unità monarchica

Pgs = Provveditorato generale dello Stato

Pil = Prodotto interno lordo

Pmi = Piccole e medie imprese

Pn = Programmazione negoziata

Po = Programmi operativi

Pon = Programma operativo nazionale

Psi = Partito socialista italiano

Psm = Programma di sviluppo del Mezzogiorno

Qcs = Quadro comunitario di sostegno

Qsn = Quadro strategico nazionale

Rgs = Ragioneria generale dello Stato

Sal = Soprintendenza archivistica per il Lazio

Ses = Società elettrica sarda

Sie = Società italiana degli economisti

Sir = Società italiana resine

Sise = Società italiana degli storici economici

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina XXI

Sll = Sistemi locali del lavoro
Sme = Società meridionale di elettricità
Sofis = Società per il finanziamento dello sviluppo in Sicilia
Sopal = Società partecipazioni alimentari
Sudindustria = Società per l'industrializzazione delle regioni meridionali
Sviad = Associazione per lo sviluppo dell'industria nelle aree depresse
Svimez = Associazione per lo sviluppo per l'industria nel Mezzogiorno
Tva = *Tennessee Valley Authority*
Ucba = Ufficio centrale per i beni archivistici
Ucid = Unione cristiana imprenditori dirigenti
Ue =Unione europea
Uil = Unione italiana del lavoro
Unrra = *United Nations Relief and Rehabilitation Administration*

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina XIII

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina XXIII

Elenco degli autori

Alacevich Michele, *Loyola University Maryland e Institute for New Economic Thinking*

Aloisantoni Cinzia, *Dottore di ricerca in Diritto pubblico dell'economia e funzionaria presso il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico*

Attanasio Agostino, *Sovrintendente dell'Archivio centrale dello Stato*

Barbagallo Francesco, *Università degli studi di Napoli "Federico II" e direttore della rivista "Studi storici"*

Bernardi Emanuele, *Università degli studi di Roma "La Sapienza"*

Bianchi Giampiero, *Università Cattolica del Sacro Cuore, Roma*

Carucci Paola, *Sovrintendente dell'Archivio storico della Presidenza della Repubblica*

Centurelli Giorgio, *Esperto nazionale programmazione Fondi comunitari e nazionali presso il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico*

Costabile Lilia, *Università degli studi di Napoli "Federico II" e Archivio storico degli economisti*

D'Antonio Mariano, *già professore ordinario di Economia dello sviluppo all'Università degli studi di Roma Tre e Commendatore al merito della Repubblica*

De Luca Sabina, *Capo Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico*

Di Taranto Giuseppe, *Università Luiss-Guido Carli di Roma*

Felice Emanuele, *Universidad Autonoma de Barcelona*

Ferrandino Vittoria, *Università degli studi del Sannio*

Flora Achille, *Seconda Università degli studi di Napoli*

Galasso Giuseppe, *Storico, Accademico dei Lincei e Professore emerito dell'Università degli studi di Napoli "Federico II"*

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina XXIV

Giannola Adriano, *Presidente della Svimez e Università degli studi di Napoli "Federico II"*

Höbel Alexander, *Università degli studi di Napoli "Federico II"*

Lepore Amedeo, *Seconda Università degli studi di Napoli e Comitato di Presidenza della Svimez*

Menafra Francesco, *Dirigente ex Cassa per il Mezzogiorno*

Pescosolido Guido, *Università degli studi di Roma "La Sapienza" e Direttore scientifico dell'Associazione nazionale per gli interessi del Mezzogiorno d'Italia (Animi)*

Pirro Federico, *Università degli studi di Bari "Aldo Moro" e Consigliere Svimez*

Pomella Andrea, *Università telematica Pegaso*

Puzzuoli Paola, *Archivista di Stato presso l'Archivio centrale dello Stato*

Quadrio Curzio Alberto, *Vice presidente dell'Accademia dei Lincei , Presidente delle Classi di scienze morali, sociali e filologiche e Professore emerito dell'Università Cattolica del Sacro Cuore*

Rabito Giovanni, *Dirigente Sogesid*

Roncaglia Alessandro, *Università degli studi di Roma "La Sapienza"* e *Presidente della Società Italiana degli economisti*

Santillo Marco, *Università degli studi di Salerno*

Sbrescia Vincenzo Mario, *Università degli studi di Roma "La Sapienza"*

Soriero Giuseppe, *Università degli studi di Catanzaro "Magna Grecia" e Comitato di Presidenza della Svimez*

Strangio Donatella, *Università degli studi di Roma "La Sapienza"*

Taccolini Mario, *Università Cattolica del Sacro Cuore e Vice Presidente vicario della Società italiana degli storici economici*

Zoppi Sergio, *Link Campus University Roma e Consigliere Svimez*

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina

PREFAZIONI

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina 1

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina 3

Alberto Quadrio Curzio

Desidero esprimere, in qualità di Presidente delle classi di scienze morali, storiche e filologiche dell'Accademia nazionale dei Lincei, il mio più vivo compiacimento per l'iniziativa promossa dalla Svimez. Un primo motivo di soddisfazione immediata è certamente la speranza concreta di conservazione dell'archivio della Cassa per il Mezzogiorno la cui ventilata – e speriamo scongiurata – distruzione avrebbe costituito l'ennesimo grave *vulnus* al patrimonio archivistico del nostro Paese e delle nostre istituzioni.

Obliare irreparabilmente un giacimento di memoria istituzionale come quello rappresentato dall'archivio della Cassa per il Mezzogiorno avrebbe il significato di una vera *damnatio memoriae*, per una stagione lunga del dopoguerra durante la quale l'ente ha intensamente operato per la predisposizione dei programmi, il finanziamento e l'esecuzione di opere straordinarie dirette al progresso economico e sociale dell'Italia meridionale. Si tratta di un fondamentale elemento di un più ampio impegno meridionalista che ha del resto ispirato il pensiero e l'azione di una nutrita schiera di intellettuali: come non ricordare in particolar modo quelle grandi personalità – non solo del Sud ma anche del Nord – che hanno animato dalla sua fondazione la Svimez, quali Morandi, Paratore, Giordani, Cenzato, De Micheli, Saraceno? Se l'espressione più alta proveniente dall'esperienza di tali intellettuali va colta nella proposta di una logica industriale che comportasse la convergenza e l'impegno di pubblico e privato, tra autonomie locali e coerenze nazionali, non è revocabile in dubbio il ruolo centrale svolto dalla Cassa per il Mezzogiorno in questo contesto per l'attuazione di tali politiche. La Cassa fu, anche se purtroppo solo in parte, un braccio operativo di piani e politiche di ampio respiro, che avrebbero dovuto promuovere investimenti e rendimenti differiti e con una progettazione a lungo termine. Le ragioni di alcuni insuccessi vanno allora ricercati non nell'erroneità degli obiettivi ma in vere e proprie distorsioni di sistema, dovute a delle azioni assistenzialistiche che riguardarono anche alcune imprese scese dal Nord al Sud. È una storia che necessita di essere analizzata e scritta in modo del tutto scevro di rivendicazioni sudiste o da separatismi nordisti.

Il mantenimento degli archivi e l'auspicata apertura agli studiosi dei documenti conservati non può che portare molto frutto.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina 5

Alessandro Roncaglia

La Società italiana degli economisti (Sie) partecipa solo in maniera indiretta al progetto sulla storia della Cassa per il Mezzogiorno, che permette la valorizzazione dell'archivio storico della Cassa, un importante fondo archivistico fortunatamente conservato dopo la cessazione dell'ente e ora valorizzato da questa iniziativa di salvaguardia e ricerca.

La Sie partecipa attraverso l'Archivio storico degli economisti: un suo progetto avviato nel 1993, quindi vari anni fa. Il nostro punto di vista, in questo progetto, è parzialmente diverso dal vostro: cerchiamo infatti di valorizzare gli archivi dei grandi economisti italiani e, più in generale, di favorire la conoscenza e lo studio delle loro opere. Tuttavia, la ricerca sulla storia di un ente come la Cassa per il Mezzogiorno ovviamente si interseca con quella che abbiamo in corso, tramite il contributo che i maggiori economisti italiani hanno dato al pensiero meridionalista e quindi al dibattito sulla politica di cui la Cassa per il Mezzogiorno è espressione.

L'idea di organizzare un Archivio storico degli economisti (Ase) era stata avanzata nel 1993 da Giacomo Becattini, allora Presidente della Società degli economisti. Io sono stato il primo coordinatore della Commissione incaricata di questo compito, che è ormai un gruppo di lavoro stabilmente incardinato nella Sie; ho ricoperto questo incarico per vari anni e da molto tempo ormai il coordinamento della Commissione per l'Archivio storico è affidato alla collega Lilia Costabile.

Il lavoro dell'Archivio storico è andato avanti: nel sito web della Sie , trovate il link all'Ase, che ha messo in rete, a disposizione di tutti, una importante mole di materiale e i cui membri hanno organizzato incontri e convegni e pubblicato varie ricerche; avremo tra qualche mese, il 25-26 settembre, un convegno all'Accademia dei Lincei per illustrare quello che l'Archivio storico è riuscito a fare in questi anni.

Noi quindi speriamo da un lato di poter dare tramite l'Ase un contributo al lavoro di ricerca sulla storia della Cassa per il Mezzogiorno, e dall'altro lato di poterci avvalere del lavoro che è già stato fatto e che verrà fatto: si tratta di un lavoro enorme, difficile, ma anche estremamente interessante.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina 5

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina 7

Mario Taccolini

La Società italiana degli storici economici (Sise) esprime piena adesione al progetto di recupero dell'archivio della Cassa per il Mezzogiorno finalizzato allo studio e all'approfondimento critico, scientifico e culturale delle tematiche connesse alla storia dell'ente.

Le criticità economiche, sociali ed anche istituzionali del tempo presente per più di un verso affondano le proprie radici nelle scelte decisive compiute all'indomani della fine del secondo conflitto mondiale. Nella consapevolezza di ciò, numerosi e qualificati colleghi storici economici – come pure la stessa Sise – sono da tempo impegnati nell'indagine vieppiù approfondita dei temi e dei problemi della delicata fase in questione: mi sia consentito almeno un cenno all'imminente produzione degli atti del convegno di studi promosso a Brescia dalla stessa Sise nel novembre 2011 dall'emblematico titolo *Localismi e centralismo nella storia economica d'Italia*[1].

In effetti, com'è stato opportunamente osservato da Sergio Zaninelli,

> "[…] a differenza di quanto accadde nel primo dopoguerra, l'emergere della *leadership* statunitense risultò determinante nell'adozione di politiche ispirate ai principi della cooperazione e della liberalizzazione degli scambi, con l'obiettivo di superare i più gravi problemi della ricostruzione e gettare le basi di un nuovo assetto economico internazionale. Il percorso seguito dai maggiori Paesi dell'Europa occidentale per uscire dalla difficile fase postbellica implicò, nella maggior parte dei casi, un rafforzamento dell'intervento dello Stato nell'economia dando luogo, tra l'altro, a piani economici e a processi di nazionalizzazione che andavano a completare quelli già attuati prima della guerra"[2].

Si rispondeva così a un trentennio caratterizzato da due guerre mondiali e da una "grande depressione" capace di cambiare volto al capitalismo contemporaneo. Governare i meccanismi dello sviluppo nel mutato e prevalente contesto dell'economia mista diventava l'obiettivo principale delle esperienze socialdemocratiche europee, tanto efficacemente evocate negli studi di Tony Judt[3].

---

1 *Localismi e centralismo nella storia economica d'Italia*, a cura di M. Taccolini, Vita e Pensiero, Milano 2013.

2 S. Zaninelli, *Premessa*, in A. Leonardi, A. Cova, P. Galea, *Il Novecento economico italiano. Dalla grande guerra al "miracolo economico" (1914-1962)*, Monduzzi, Bologna 1997, pp. VIII-IX.

3 T. Judt, *Postwar. A History of Europe since 1945*, Penguin Press, New York 2005.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina 8

D'altra parte,

> "[…] in Italia la fase di ricostruzione dell'economia, che può considerarsi ultimata alla fine degli anni Quaranta, registrò importanti scelte di politica economica tra cui quelle inerenti alla presenza dello Stato in campo economico, alla adesione al "blocco occidentale", all'apertura verso gli scambi internazionali. La decisione delle autorità monetarie di porre sotto controllo l'eccezionale spirale inflazionistica, che aveva portato ad un livello dei prezzi circa 50 volte superiore a quello prebellico, diede l'avvio ad una linea di politica economica incentrata sulla stabilità monetaria e sul risanamento dei conti pubblici che dominerà lo scenario economico italiano per tutti gli anni Cinquanta. Quanto agli squilibri territoriali e settoriali, che rappresentano un elemento di forte continuità nella storia del Paese, furono alla base delle riforme varate negli anni Cinquanta, tra cui quella fondiaria, che assunse un importante significato politico, prima che economico"[4].

Nel corso del frenetico secondo dopoguerra – ampiamente descritto da una letteratura parimenti vasta[5] – nel complesso

> "[…] l'Italia divenne, dal punto di vista occupazionale, un Paese prevalentemente industriale con un grande sviluppo della siderurgia, della meccanica e della chimica, cui si contrappose il calo dei settori più tradizionali e del tessile anzitutto. L'eccezionale sviluppo del pil, senza precedenti nella storia del Paese e tra i più alti a livello mondiale, fu contraddistinto da una notevole espansione degli investimenti e da un forte incremento degli scambi con l'estero, sostenuti a loro volta da un divario positivo tra la crescita della produttività e quella del costo del lavoro. Tuttavia, il 'miracolo economico' fu contrassegnato anche dalla permanenza di squilibri territoriali e settoriali, nonché da un forte contrasto tra lo sviluppo dei consumi privati e l'inadeguatezza di quelli pubblici. Da una parte, infatti, il modello di spesa degli italiani si avvicinò a quello dei Paesi più industrializzati, con un crescente peso di autoveicoli ed elettrodomestici, dall'altra si continuò a registrare una diffusa carenza di scuole, ospedali e vie di comunicazione. Inoltre, la limitata diffusione delle innovazioni tecniche e organizzative, che avevano lambito solo alcune propaggini dell'apparato industriale, avrebbe fatto sentire tutto il proprio peso allorché le rivendicazioni salariali dei primi anni Sessanta capovolgeranno il rapporto tra crescita salariale e incrementi di produttività"[6].

Nel giro di pochi lustri, dunque, l'Italia poteva considerarsi – e a buon diritto – entrata nel novero dei principali Paesi industrializzati[7], con una notevole evoluzione

> "[…] in cui il peso dell'equilibrio agricolo-commerciale perseguito nel corso dell'Ottocento sino al suo esaurimento continua a farsi sentire su parte dei decenni del XX secolo, conferendo all'esperienza italiana caratteri peculiari che chiamano in causa discontinuità e permanere di resistenze, di debolezze, di ambiguità che tuttavia vanno imputati ad un quadro più ampio di

---

4 S. Zaninelli, *Premessa* … , op. cit., p. IX.

5 Sintetizzata nel volume di P. Battilani, F. Fauri, *Mezzo secolo di economia italiana 1945-2008*, Il Mulino, Bologna 2008.

6 S. Zaninelli, *Premessa* … , op. cit., p. IX.

7 V. Zamagni, *Introduzione alla storia economica d'Italia*, Il Mulino, Bologna 2007, pp. 117-135.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina 9

> responsabilità: della società, della cultura, delle istituzioni, della classe dirigente politica, delle forze sociali (in specie sindacali). E che tuttavia non hanno impedito trasformazioni radicali dell'assetto economico della penisola"[8]

complessivamente intesa[9].

A tali trasformazioni – come accennato in esordio – contribuivano in modo determinante le decisioni assunte rispetto al tema nodale felicemente definito "il dilemma dell'integrazione"[10], ovvero dell'inserimento dell'economia italiana nel sistema occidentale per come si stava riconfigurando nel secondo Novecento mondiale[11].

Un inserimento che doveva fare i conti con gli squilibri territoriali nazionali – ai quali è stato pure accennato – che avrebbero dovuto essere affrontati anche nella prospettiva della creazione di un mercato comune europeo[12].

Un inserimento, inoltre, che non si poteva dare per scontato, dato che, come ha argomentato Alberto Cova,

> "[…] il consenso per una [tale] politica di integrazione non solo non era particolarmente ampio, ma [altresì] l'opposizione al superamento di una consolidata tradizione protezionistica era espressa sia dalle forze della sinistra social comunista per ragioni eminentemente politiche e di schieramento, sia da una parte non marginale delle forze economiche per ragioni che rimandavano all'idea dei gravi rischi che il Paese avrebbe corso inserendosi in una realtà composta da economie ben più mature di quella italiana e in una situazione di permanente confronto con sistemi di produzione e scambio ben più solidi e sperimentati. La problematicità della prospettiva "integrazione" appariva ulteriormente rafforzata dal fatto che i sindacati dei lavoratori, prima e dopo l'artificiosa e perciò effimera unità, erano collocati, rispetto a questa prospettiva, su sponde opposte. Da un lato la predominante Cgil era fortemente contraria all'idea di inserire l'Italia nel "capitalismo occidentale"; dall'altro lato la Cisl era fermamente convinta che fosse nell'interesse del Paese non solo aderire, ma anche operare affinché l'economia italiana stringesse legami sempre più stretti con quelle realtà, in vista del raggiungimento degli obiettivi di sviluppo definiti dalle politiche economiche in atto"[13].

---

8 S. Zaninelli, *Premessa …* , op. cit., pp. IX-X.

9 Per la generale questione sindacale in questi anni si veda G. Gregorini, *Lavoro, sindacalismo, democrazia: il caso della Cisl nel secondo dopoguerra*, in *Fare il cittadino. La formazione di un nuovo soggetto sociale nell'Europa tra XIX e XXI secolo*, a cura di I. Botteri, E. Riva, A. Scotto di Luzio, Rubbettino, Soveria Mannelli 2012, pp. 379-390.

10 *Il dilemma dell'integrazione. L'inserimento dell'economia italiana nel sistema occidentale (1945-1957)*, a cura di A. Cova, Franco Angeli, Milano 2008.

11 *Storia dell'economia contemporanea*, a cura di S. Pollard, Il Mulino, Bologna 2012.

12 B. Farolfi, *L'integrazione economica europea in una prospettiva storica*, Giappichelli, Torino 2006; M. Taccolini, *La costruzione di un'Europa del lavoro. Relazioni e proposte della Commissione per gli affari sociali dalle origini all'applicazione del trattato di Roma (1953-1960),* Franco Angeli, Milano 2006.

13 *Il dilemma dell'integrazione …* , op. cit., p. 11.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina 10

Le prospettive di indagine sulla storia della Cassa per il Mezzogiorno – per tutti i motivi sopra profilati – si pongono senz'altro al centro della poliedrica riflessione sull'intervento dello Stato nell'economia italiana[14], interagendo con le forme di coinvolgimento nel sistema economico internazionale che la Banca mondiale promuoveva proprio a questo scopo. Senza dimenticare che anche questo contributo di riflessione prospettica e di indagine scientifica rientra tra le fondamentali attività istituzionali promosse dalla Svimez, aggiungendosi ad una lunga storia di nobile ed inesausto impegno per lo sviluppo del Sud della penisola[15].

In tale contesto, i recenti studi di Amedeo Lepore propongono temi di discussione e linee di approfondimento davvero straordinari nel panorama scientifico nazionale e non solo, valorizzando una storia che, come ha sostenuto Adriano Giannola:

> "[…] ha visto – per la prima volta dall'unità – l'orientamento di politica economica del Paese concentrarsi sul problema del Sud con un respiro e un'intensità tali da risvegliarlo dal lungo sonno dell'arretratezza, trasformandolo per non pochi anni [quelli del "miracolo italiano" e fino alla crisi del 1974] in protagonista attivo delle vicende nazionali"[16].

Non a caso Vera Zamagni – intervenendo a proposito di "temi di ricerca e nuove interpretazioni" dello sviluppo nazionale italiano – ha osservato che

> "[…] anche l'intervento dello Stato nelle aree arretrate, dopo anni di analisi impietose di fallimento, ha visto una recente produzione di lavori più articolati, sia per area geografica [alcune aree sono indubbiamente migliorate, anche in senso relativo] sia per area tematica: non più l'invariabile tema delle infrastrutture carenti e dell'industrializzazione necessaria, ma la ricerca di vocazioni economiche diverse […]. [Si amplia, dunque, lo spazio per] ricerche sulle reti civiche e sul capitale sociale, che individuano sì le peculiarità negative di alcune aree meridionali dominate da fenomeni regressivi di disoccupazione giovanile diffusa e malavita organizzata, ma mostrano che le città meridionali, da quelle più grandi a quelle medie sino a quelle più piccole, sono accomunate senza distinzione di ripartizione territoriale ad altre città italiane del centro e del nord. Insomma, mezzo secolo di crescita economica del Mezzogiorno, pur incapace di chiudere il divario esistente in termini relativi con il resto del Paese, è stato sufficiente almeno a non fargli perdere altro terreno, producendo una svolta, che ha messo definitivamente la parola fine al capitolo dell'isolamento e ha mostrato a quali condizioni la crescita è possibile"[17].

---

14 *L'intervento dello Stato nell'economia italiana. Continuità e cambiamenti (1922-1956)*, a cura di A. Cova, G. Fumi, Franco Angeli, Milano 2011.

15 Non potendo tornare, nella presente circostanza, su tutto quanto prodotto dalla Svimez, sia consentito almeno segnalare i contributi offerti in occasione delle celebrazioni per il centocinquantesimo dell'Unificazione nazionale: *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud 1861-2011*, Il Mulino, Bologna 2011; *Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia*, "Quaderni Svimez", Numero speciale, 31, marzo 2012.

16 A. Giannola, *Prefazione*, in A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, "Quaderni Svimez", Numero speciale, 34, ottobre 2012, p. 9.

17 V. Zamagni, *Introduzione alla storia economica … ,* op. cit., pp. 82-83.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina

RELAZIONI

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina

L'archivio della Cassa per il Mezzogiorno

Paola Carucci

È opportuno sottolineare l'importanza di avviare una riflessione sulle ragioni sottese all'impegno per sottrarre l'archivio della Cassa per il Mezzogiorno al rischio di dispersione o di distruzione e sulle molteplici possibilità di indagine storica che queste carte offrono.

La questione, dal punto di vista degli archivisti, cioè dei conservatori delle fonti, implica una duplice attenzione che riguarda sia gli aspetti specifici della salvaguardia fisica delle carte sia le modalità per garantire il controllo intellettuale della fonte, elaborando adeguati strumenti di ricerca.

L'archivio della Cassa per il Mezzogiorno rappresenta un caso particolare nel panorama delle fonti documentarie non tanto perché si tratta dell'archivio di un ente importante – circostanza che lo accomuna agli archivi di altre istituzioni pubbliche e private – quanto perché, fin dall'origine, è stato organizzato in maniera razionale ed è stato conservato nel tempo mantenendo la sua integrità e organicità, raggiungendo dimensioni di eccezionale consistenza.

La Cassa per il Mezzogiorno era stata istituita come "un'amministrazione straordinaria, affidata a un ente pubblico con autonomia di strutture e di funzioni che doveva operare nel rispetto della disciplina legislativa dei vari settori in cui poteva svolgere i suoi programmi" – come si legge nella "Relazione al disegno di Legge" sull'istituzione della Cassa presentato dal presidente del consiglio, Alcide De Gasperi, nel 1950 – costituendo un modello che si fondava sull'iniziativa congiunta di istituzioni nazionali e organizzazioni internazionali.

Per una corretta elaborazione degli strumenti di ricerca è necessario conoscere l'organizzazione e le funzioni del Soggetto produttore (cioè dell'ente titolare dell'archivio, nel nostro caso la Cassa per il Mezzogiorno), per comprendere il processo di sedimentazione delle carte e il contesto istituzionale di riferimento, per capire anche come quelle fonti possono eventualmente incrociarsi con fonti prodotte da altri soggetti istituzionali italiani e stranieri.

L'archivio della Cassa, quindi, riflette l'attività svolta nel corso dei decenni, attraverso i verbali degli organi decisionali, i progetti promossi o realizzati, i finanziamenti ricevuti

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina 14

ma anche il complesso mosaico degli interessi dei territori meridionali (e in parte centrali) e dei soggetti – enti locali, imprese industriali e agricole – coinvolti nei progetti, inquadrati nelle loro relazioni con istituzioni locali e nazionali, in un contesto nel quale fondamentale è il ruolo delle organizzazioni internazionali per l'ideazione, il finanziamento e la realizzazione dei programmi di sviluppo.

La documentazione della *World Bank*, utilizzata da Amedeo Lepore nel volume *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca mondiale*, rappresenta il fenomeno delle politiche di sviluppo del Mezzogiorno – che ebbero effetti positivi per un certo periodo di tempo prima di successive distorsioni del sistema – considerato attraverso rapporti e altri documenti della *International Bank for Reconstruction and Development*, istituita nel 1944 nell'ambito degli accordi di Bretton Woods, che collocano le vicende dell'economia meridionale nella prospettiva internazionale del sostegno all'opera di ricostruzione dei Paesi europei.

L'archivio della Cassa per il Mezzogiorno, cui sono unite anche le carte dell'Agensud che è subentrata alla Cassa e ne ha accompagnato lo svolgimento fino alla cessazione dell'ente, consente la rappresentazione di questi stessi fenomeni dal punto di vista italiano, attraverso una massa enorme di documentazione prodotta sia dagli organi decisionali sia dagli enti coinvolti nell'elaborazione e attuazione dei progetti, da cui si ricavano anche informazioni in forma di dati disaggregati: per ogni progetto, infatti, non si conserva soltanto la documentazione che ne illustra gli obiettivi, la normativa, le modalità di attuazione, ma si trovano anche i fascicoli di tutte le imprese e i soggetti economici che partecipano a quei progetti, con informazioni afferenti alla loro configurazione e attività nel corso degli anni.

Questa massa enorme di documentazione è utile per integrare gli studi sullo sviluppo del Mezzogiorno, prima del "miracolo economico", nelle sue relazioni con politiche di ricostruzione, valutarie, di ripresa industriale e di supporto alla bilancia dei pagamenti, sul divario tra il Nord e il Sud e tutte le complesse tematiche che a tale divario si connettono; ma, presumibilmente, è utilissima anche per altri tipi di indagine sui singoli soggetti economici che operavano sul territorio, sulla società meridionale, sull'evoluzione degli usi e costumi, sull'ampliamento dei consumi, sulle modalità di innesto delle burocrazie regionali su quella statale e sulle situazioni locali, su tante diverse questioni che possono trovare un riflesso in questa documentazione nata in attuazione delle misure per lo sviluppo economico che doveva essere promosso dalla Cassa per il Mezzogiorno. Come sempre accade, infatti, le fonti non sono utili solo per ricostruire funzioni, obiettivi e attuazione – positiva o negativa – degli scopi dell'istituzione che rappresentano, ma anche per una varietà di altre indagini storiche. Di qui l'eccezionale importanza di questo archivio. Di qui l'esigenza di intervenire per conservarlo e soprattutto per metterlo a disposizione della ricerca: conservare senza rendere accessibili i documenti in effetti è, per gli archivisti, la cosa più frustrante.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina 15

La vicenda di questo archivio, tuttavia, è particolarmente complessa anche perché la documentazione è stata a lungo, e in parte lo è ancora, oggetto di trattamento amministrativo e giudiziario. Ne consegue che la liquidazione, negli anni 1993-94, dell'Agensud (subentrata nel 1986 alla Cassa per il Mezzogiorno) ha aperto la questione del trasferimento delle carte ancora utili per l'amministrazione attiva agli organi che dovevano ereditarne le funzioni. Poiché i progetti dell'ente potevano riguardare, in forma integrata, diversi settori dell'amministrazione dello Stato, l'attribuzione di nuclei di documentazione a vari dicasteri ha determinato una frattura dell'unitarietà originaria della fonte, non solo in termini di trasferimenti di serie a diversi ministeri, ma anche di smembramenti di serie tra più ministeri. I ministeri che hanno ereditato in maggiore quantità carte della Cassa sono il Ministero delle attività produttive (già industria, commercio e artigianato), il Ministero delle infrastrutture (già lavori pubblici) e quello dell'agricoltura, ma la documentazione è in parte confluita anche presso diverse regioni: la gestione dell'archivio, conservato nella sua parte più cospicua presso i depositi del Ministero dello sviluppo economico, subentrato a quello per le attività produttive, in via del Giorgione e in parte in quelli di piazza Kennedy, ha posto numerosi e complessi problemi in termini di assunzione di responsabilità, di costi e di potere decisionale.

La situazione dell'archivio è particolarmente delicata a partire dallo scioglimento dell'Agensud con l'avvio dell'attività del Commissario liquidatore che termina il suo intervento nel 1994. Segue dapprima l'impegno del Ministero del bilancio e della programmazione economica, mentre la gestione pratica delle carte è affidata ad una cooperativa; successivamente, una Conferenza di servizi, attivata anch'essa da quel dicastero, opera fino al dicembre 1997, quando viene istituito con provvedimento della Presidenza del consiglio un Gruppo di lavoro incaricato delle operazioni di selezione e scarto.

La tutela sugli archivi degli enti pubblici nazionali e locali spetta alle sovrintendenze archivistiche competenti per territorio, nel caso specifico quella del Lazio, mentre la conservazione degli archivi degli enti pubblici nazionali soppressi spetta all'Archivio centrale dello Stato. In considerazione dell'importanza dell'archivio, delle dimensioni e dell'uso ancora amministrativo e giudiziario per una parte della documentazione, facevano parte del Gruppo di lavoro rappresentanti di diverse amministrazioni. Il Gruppo era presieduto da Maria Pia Rinaldi Mariani, archivista di Stato dell'Ufficio centrale per i beni archivistici, e ne facevano parte anche un'archivista di Stato della Sovrintendenza archivistica del Lazio, Emanuela Marinelli, e un'altra dell'Archivio centrale dello Stato, Sandra Lolli; vi erano inoltre rappresentati vari dicasteri: infrastrutture, attività produttive, politiche agricole, bilancio e programmazione economica. Fondamentale è stato l'apporto dell'architetto Giovanni Rabito, che dal 1979 aveva prestato servizio presso la Cassa per il Mezzogiorno, in qualità di esperto con funzioni di coordinamento dei lavori del Gruppo.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina 16

Le operazioni di scarto richiesero un forte impegno da parte degli archivisti che facevano parte del Gruppo di lavoro e soprattutto dell'esperto, l'unico che conosceva a fondo l'organizzazione dell'ente e del corrispondente archivio, in realtà un archivio complesso, costituito cioè da ben undici settori di intervento e di gestione di fatto considerati ciascuno come singolo archivio. In sostanza Rabito era l'unico a rappresentare in concreto l'ente soppresso. Per la documentazione conservata nei locali di piazza Kennedy, destinati al Ministero per la ricerca e l'università, si rivelò immediata l'esigenza di sgombero dei locali. Parallelamente il Gruppo operò anche, mediante scrupolosi interventi di scarto, sulla documentazione dislocata nei depositi di via del Giorgione, riducendo in maniera cospicua la mole dei documenti da salvare che, tuttavia, ammonta ancora a una quantità compresa tra i 25 e i 30 km, esclusa quella che nel contempo fu versata all'Archivio centrale dello Stato, proprio negli anni in cui dirigevo quell'istituto.

L'archivio della Cassa per il Mezzogiorno è sostanzialmente ordinato, ma solo in parte dotato di strumenti di ricerca e, pertanto, ne è oggettivamente difficile il controllo intellettuale ai fini della ricerca storica, non invece ai fini della ricerca amministrativa perché, essendo in ordine, con i dati di riferimento in possesso dei singoli richiedenti i relativi fascicoli possono essere reperiti senza difficoltà.

Allo stato attuale, si trova presso l'Archivio centrale dello Stato un complesso di circa 16.500 tra buste e registri e oltre 50.000 fascicoli. Si tratta di documenti – privi di strumenti di ricerca – relativi prevalentemente a verbali, delibere e disposizioni degli organi decisionali della Cassa e poi dell'Agensud, agli incentivi e al miglioramento fondiario (i cui schedoni dovrebbero trovarsi invece presso i depositi di via del Giorgione), a gare di appalto, contratti e revisioni prestiti, ai progetti degli enti locali.

Dalla ricognizione nelle altre sedi in cui è dislocata la documentazione, in particolare nei depositi di via del Giorgione che il Ministero dello sviluppo economico intende recuperare, risulta che esiste una parte molto consistente di progetti che integrano quelli in parte già presenti all'Archivio centrale dello Stato, e che, per l'intera serie che include circa 100.000 progetti, esiste un articolato sistema informatico di ricerca che, in sostanza, costituisce una vera e propria banca dati. Dunque è utile e opportuno ricongiungere questa enorme serie e mettere a disposizione anche degli studiosi il relativo strumento di ricerca, così come è fondamentale recuperare quelle serie di verbali e relazioni a livello regionale che non compaiono tra le carte degli organi decisionali presenti all'Archivio centrale dello Stato e che costituiscono il nucleo documentario di maggior rilievo tra quelli che corrono un certo rischio di danneggiamento fisico. Si tratta di relazioni e verbali degli organi regionali che presentano danni causati dall'umidità e, dunque, urge intervenire per bloccare, almeno, i danni già subiti.

La documentazione che deve lasciare i depositi di via del Giorgione riguarda prevalentemente le attività gestite dalla Ripartizione sviluppo industriale, anche se nuclei consistenti di queste carte sono state a suo tempo trasferite in diversi ministeri o presso

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina

le regioni: si deve ora intervenire su questa documentazione che corre un rischio immediato di dispersione in quanto si vogliono liberare al più presto i locali.

E' importante procedere a un censimento della documentazione abbastanza puntuale, partendo dalla mappatura fatta a suo tempo dall'architetto Rabito e dalla più recente ricognizione del dr. Menafra, che già forniscono una serie consistente di dati. I faldoni, o buste secondo la terminologia in uso presso gli Archivi di Stato, che risultano dall'appunto del dr. Menafra sono 181.396, oltre a una quantità di fascicoli non calcolata. Quindi, circa 16.500 unità (14.000 buste, 2.500 registri) e oltre 50.000 fascicoli dell'archivio della Cassa per il Mezzogiorno si trovano già presso l'Archivio centrale dello Stato, 181.396 unità (buste e registri) - oltre a una quantità di fascicoli non definita - sono nei depositi di via del Giorgione. Ne consegue che il fattore quantitativo non è un semplice dato che connota questo archivio, ma è il dato fondamentale che obbliga a dover intervenire in maniera molto oculata, per garantirne adeguata conservazione e il pieno controllo intellettuale.

Questo materiale, come si è rilevato, è stato sottoposto ad accurate operazioni di scarto da parte del Gruppo istituito nel dicembre 1997, come veniva puntualmente riferito da Sandra Lolli, l'archivista di Stato che rappresentava l'Archivio centrale dello Stato in seno a quel Gruppo di lavoro. Difficile supporre che il materiale conservato possa subire ulteriori scarti, mentre non è nota la situazione dei nuclei di documenti della Cassa per il Mezzogiorno confluita in altri ministeri, nella Cassa depositi e prestiti o nelle regioni. In prospettiva si dovrà censire dettagliatamente anche questa documentazione per conoscere l'entità della fonte nel suo complesso e studiare una serie di interventi differenziati per ricongiungerla, almeno virtualmente, alla parte nota.

Date le dimensioni dell'archivio, non si può escludere a priori una valutazione di opportunità circa la riproduzione digitale sostitutiva per qualche serie meno importante, al fine di garantirne la consultazione, riducendo la quantità della carta e, dunque, le spese per la conservazione. Ma è bene tener presente che la riproduzione digitale, a fini di consultazione e ancor più se sostitutiva, richiede un accorto controllo dell'ordine della documentazione e l'elaborazione di criteri di descrizione che rendano agevole l'accesso ai documenti: non si tratta cioè di una semplice operazione massiva di riproduzione, ma di un intelligente intervento di ordinamento e inventariazione preliminare.

Il problema dei costi per la conservazione delle fonti documentarie nell'attuale congiuntura economica si presenta in termini a dir poco drammatici: nella *spending review* figura l'eliminazione delle spese relative ai locali ove si conservano gli archivi dell'Amministrazione attiva, nell'ottimistica e incauta previsione di una trasformazione totale della documentazione cartacea in documentazione digitale. La previsione di archivi digitali può farsi per il futuro, mentre è improponibile una generale digitalizzazione sostitutiva degli archivi cartacei, spesso in disordine, che finora risultano conservati presso gli archivi correnti e di deposito delle pubbliche amministrazioni: sembra trattarsi di

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina 18

oltre 1.500 km di documentazione che – previe operazioni di scarto – dovrà essere versata ai competenti Archivi di Stato. La scarsa consapevolezza con cui la classe politica tratta le questioni inerenti alla gestione degli archivi e, in particolare, il tema della digitalizzazione – intesa esclusivamente nella prospettiva, auspicata e mai raggiunta, di produrre una maggiore funzionalità dell'azione amministrativa, senza tenere conto dell'esigenza di conservazione delle fonti come memoria storica e supporto alla ricerca – non fa prevedere quali potranno essere le future fonti storiche se malauguratamente si dovesse dare seguito all'idea che vada tagliata interamente la spesa dei locali utilizzati come depositi, ove ancora giace una così consistente parte degli archivi cartacei delle pubbliche amministrazioni.

Inoltre, i tagli progressivi al bilancio dell'Amministrazione archivistica mettono in crisi anche la conservazione degli archivi storici per quanto riguarda le nuove acquisizioni, che ovviamente per la documentazione contemporanea sono continue, e - per l'Archivio centrale dello Stato che riceve le carte dei ministeri e di enti pubblici nazionali cessati - anche di proporzioni notevoli.

Non è dunque semplice programmare in tale contesto la salvaguardia dell'archivio della Cassa per il Mezzogiorno, né meno impegnativo può rivelarsi il problema di trovare una giusta misura per la descrizione di una così ampia e articolata fonte, funzionale anche nella prospettiva di un eventuale intervento di riproduzione digitale. Allo stato attuale sappiamo, come già rilevato, che solo una parte della documentazione della Cassa per il Mezzogiorno, ancorché di primaria importanza come l'Archivio progetti, in parte conservato presso l'Archivio centrale dello Stato, ma nella sua più consistente quantità ancora nei depositi di via del Giorgione, sembra disporre di un sistema di ricerca informatico: si dovrà valutare se tale sistema risulti funzionale anche per la ricerca storica e individuare le modalità per collegarlo alla riproduzione digitale dei documenti

Il progetto affrontato dalla Svimez è, dunque, di eccezionale rilevanza e va sottolineata anche la funzionalità dei modi con cui la Svimez sta procedendo, ossia con la costituzione di un Gruppo di lavoro che comprende tutte le diverse competenze necessarie per valutare i molteplici aspetti della questione. L'impresa è ardua, ma l'obiettivo di offrire questa fonte alla ricerca storica vale la pena di essere perseguito.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina 19

L'interesse storico per la Cassa del Mezzogiorno

Giuseppe Galasso

Appare quasi superfluo, se non addirittura banale, sottolineare il rilievo storico e storiografico di una istituzione come la Cassa per il Mezzogiorno. Una istituzione, oltre tutto, largamente studiata fin dai suoi inizi, e anzi già nella fase che preluse alla nascita, alla fase di studi e di discussioni attraverso la quale si giunse alla decisione di istituirla e se ne portò a realizzazione l'idea. Non è, però, tanto da questi aspetti, più o meno ben conosciuti che siano, che vorremmo qui incominciare qualche riflessione sul tema della storia della Cassa.

Già vorremmo, intanto, fermarci sulle suggestioni che, secondo le opinioni più correnti, ebbero influenza sul sorgere dell'idea. Queste suggestioni sono quasi da tutti indicate nell'esperienza dell'Iri in Italia e in quella della *Tennessee Valley Authority* negli Stati Uniti. Nulla da dire su tali indicazioni. Occorre, però, anche cogliere ed esplicitare il carattere, rispetto ad esse, profondamente diverso, e nuovo, e innovativo della Cassa per avere una più precisa idea di ciò che allora, con la Cassa, si pensò e si fece.

Ora, rispetto all'Iri si tenga presente che questo anch'esso originale e innovativo istituto era nato per interventi, all'origine di carattere prevalentemente finanziario, e con obiettivi, sempre all'origine, di risanamento e di rilancio su scala aziendale o, al più, settoriale. L'idea dell'intervento per un disegno di sviluppo territoriale – ossia per la tipologia di disegno per la quale specificatamente nacque la Cassa – era, dunque, alquanto estranea all'ispirazione originaria dell'Iri, e rappresentava rispetto ad essa una sicura novità. Dell'esperienza dell'Iri ciò che, in fondo, si trasmise più direttamente alla Cassa fu, innanzitutto, l'idea di una vasta assunzione di responsabilità e di iniziativa pubblica, per cui l'intervento dello Stato avrebbe dovuto avere dimensioni finanziarie ragguardevoli e continuative. Non, dunque, un'azione *una tantum*, ma un indirizzo politico di lunga durata, sganciato anche, sempre nell'idea, dal variare delle maggioranze e da equilibri e giochi di partiti e di gruppi. Dall'Iri veniva, inoltre, l'idea di una base tecnocratica dell'intervento da promuovere mercé il ricorso a energie e competenze reclutabili anche, benché non esclusivamente, nella pubblica amministrazione: una idea che nel corso degli anni avrebbe portato, come si sa, alla

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina 1

formazione di una tecnoburocrazia, i cui numeri negativi avrebbero uguagliato o superato, anche di parecchio, quelli positivi. Non era poco, ma non era ancora lo specifico che fu proprio della Cassa.

Quanto alla *Authority* instituita negli anni Trenta per il Tennessee sotto Franklin D. Roosevelt, si trattava indubbiamente di un disegno di sviluppo territoriale, in tutto degno dello spirito riformatore di quel grande presidente. La suggestione sul sorgere dell'idea della Cassa fu, per questo aspetto, sicura e diretta. L'ottica nazionale di quel disegno era, però, nel caso americano alquanto diversa da quella del caso italiano. Nel caso americano si trattava, infattti, di un disegno che, rispetto alla dimensione e alla geografia degli Stati Uniti, poteva essere senz'altro qualificato come un disegno regionale. Il caso italiano era, invece, tutt'altro che regionale. Era il caso di un dualismo clamoroso della struttura economica e sociale del paese, di cui non era facile trovare l'equivalente in Europa. Non per nulla, il disegno dell'intervento investiva direttamente o indirettamente il 40%, più o meno, del territorio e della popolazione nazionale. È vero che per ragioni varie, ma anche ovvie, il territorio di destinazione eccedeva lievemente rispetto al Mezzogiorno storico quale era stato fino al 1860 il Regno di Napoli, ma l'intento squisitamente meridionalistico dell'intervento cui la Cassa fu destinata rimase sempre un presupposto indiscusso dell'iniziativa. La filosofia storica che era dietro questa concezione fu esposta lucidamente e acutamente da Saraceno nel suo importante saggio del 1961 sulla mancata unificazione economica dell'Italia pur dopo un secolo dalla realizzazione dell'unificazione politica e istituzionale. Il problema italiano si prospettava, dunque, con una valenza che non era significata soltanto dalla portata territoriale dell'intervento, ma dal suo rilievo sui fini e nel riguardo della coesione nazionale. Era il problema di una *dual economy*, che nello stesso tempo configurava una doppia struttura politica e sociale nel corpo di una grande e antica nazione europea. E inoltre – elemento di non minore rilievo – l'intervento mediante la Cassa in una metà quasi del paese seguiva a molti decenni di agitazione del problema a tutta una letteratura che aveva finito col formare, sotto la denominazione di pensiero meridionalistico e di meridionalismo, una parte cospicua della cultura dell'Italia unita e della riflessione e dell'azione politica di quegli stessi decennii. Il riferimento alla Tva era, dunque, giustificato per la tipologia di intervento prefissa alla Cassa, ma era del tutto di altro significato e portata nella reale dimensione storica e politica dell'intervento al quale si pensò in Italia.

Per quante derivazioni possano esservi state dalle suggestioni che abbiamo indicato o da altre (il problema dello sviluppo dei paesi meno avanzati era allora di grande attualità nel mondo occidentale), l'idea della Cassa ha indubbiamente assunto in Italia connotazioni che la configurano come una idea di sicura originalità nella fattispecie del paese al quale doveva essere rapportata e applicata. Anche il nome stesso prescelto per la nuova istituzione fu congruente con una tale novità. Il nome, invero, non era affatto nuovo, nel linguaggio corrente designava in generale, non soltanto in Italia,

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina 21

istituti di credito (casse di risparmio e simili) o di previdenza sociale (cassa mutua e simili). Nel quadro amministrativo italiano esisteva, però, anche la Cassa depositi e prestiti, e appare molto probabile che proprio da essa, per la sua funzione di finanziamento di opere e interventi pubblici, possa essere venuta la suggestione di un nome – cassa – familiare, del resto, anche a una certa tradizione sia in campo laico che in campo cattolico.

Anche in questi aspetti, esteriori quanto si voglia, traspaiono, così, opzioni e riferimenti che sollecitano una qualche riflessione storica. Inoltre, istituita nel 1950, la Cassa cadeva in un periodo della storia politica dell'Italia repubblicana caratterizzato da un fervido riformismo. Come l'iniziativa della Cassa si inseriva in un tale contesto? La questione meridionale era stata dichiarata risolta e chiusa dal fascismo, e tutti ricordano la voce della *Enciclopedia Italiana*, che lo affermava, redatta da uno studioso di Basilicata non estraneo all'insegnamento di Giustino Fortunato e, di certo, conoscitore non ignaro della realtà, anche storica, del Mezzogiorno, oltre che storico allora di un certo rilievo, quale fu Raffaele Ciasca. Già negli anni stessi del fascismo questa dichiarazione non aveva trovato, peraltro, alcuna davvero convinta accettazione. Negli anni Trenta "Questioni meridionali", una rivista dell'Unione industriali di Napoli, rivelava nell'uso di quel plurale un ossequio soltanto formale alla vulgata ufficiale della fine della "questione". All'indomani della fine del fascismo e della guerra nel 1943-1945 non bisognava, di certo, scoprire la "questione", anche se la letteratura e la lotta politica del tempo non l'avessero avuta, già di per sé, al centro del loro dibattito. A rinverdirla, ben al di là degli stessi orientamenti maturati spontaneamente nella cultura e nella politica italiana anche per reazione all'ortodossia negazionista imposta dal fascismo, valsero certamente gli sviluppi della vita sociale nel Mezzogiorno: sviluppi dominati da una drammaticità preoccupante anche in situazioni politiche generali più tranquille di quella fortemente incerta di allora. Ne nacquero, fra l'altro, l'accelerazione di uno stralcio della riforma agraria, che si pensava di completare e definire, poi, in forma più organica e generale, e il varo della Cassa per il Mezzogiorno. Al completamento, però, della riforma agraria ben presto si rinunciò per lo spontaneo venir meno della pressione sociale degli anni precedenti in un Mezzogiorno le cui problematiche andavano rapidamente perdendo la loro storica caratteristica di "questione agraria". La Cassa andò, invece, progressivamente dilatando la sua azione e il suo rilievo nella politica economica e sociale del paese fino a diventarne uno dei punti più discussi e disapprovati. Si ebbe così, in ultimo, come si sa, una liquidazione dell'istituto, che destò reazioni negative non minori di quelle che ne avevano diffuso un'immagine tanto negativa da farne auspicare la sopravvenuta liquidazione.

Di qui non soltanto il problema dell'inserimento di una iniziativa come la Cassa nel riformismo italiano dei governi De Gasperi intorno al 1950, ma anche il problema di seguire vicende e sviluppi di quella iniziativa in relazione al ben più ampio corso

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina 22

della vita politica del paese. Nei non pochi studi di cui si dispone sulla storia della Cassa proprio questo rapporto fra le vicende della politica italiana e quelle della Cassa non appare seguito – tranne che, in parte, per il momento della istituzione – in maniera e misura dettagliate, e continuativamente, conforme all'interesse che il tema presenta per entrambi i suoi binari, Cassa e politica italiana, e per la luce che dalla loro reciproca interferenza si può trarre per tutta la storia dell'Italia contemporanea.

D'altra parte, il quadro nazionale non è affatto il solo di una prospettiva di storia della Cassa adeguata alla complessità della sua ideazione e dei problemi ai quali con essa si voleva dare risposta. Abbiamo già fatto cenno dell'attualità dei problemi dello sviluppo nella congiuntura mondiale alla fine della seconda guerra mondiale. Ne è una riprova la stessa istituzione, nel dicembre 1945, della Banca mondiale per la ricostruzione e lo sviluppo, che, accanto all'urgenza della ricostruzione post-bellica specialmente in Europa, si proponeva di contribuire, per l'appunto, allo sviluppo dei paesi, soprattutto, africani e asiatici.

Parallelamente si imponeva negli studi economici la tematica delle "aree depresse". La prima riflessione post-bellica degli economisti italiani sul Mezzogiorno fu largamente ispirata e influenzata da questo criterio di *depressed areas*, finché si cessò, in un breve giro di anni, di parlare di depressione e si passò alla nozione di "sottosviluppo" e "aree sottosviluppate", per passare poi alle "aree in via di sviluppo" e, infine, per ora, di "aree sottoutilizzate". Gli orientamenti che portarono alla istituzione della Cassa risentirono largamente di queste variazioni terminologiche, che erano un indizio del graduale sopravvenire non solo di nuove concettualizzazioni e criteri di studio, ma anche di un mutare degli equilibri internazionali e di una graduale affermazione, imposizione del proprio ruolo da parte dei paesi del cosiddetto Terzo Mondo. Si pensi, per avere un'idea di tali influenze, agli studi e alle elaborazioni che furono via via portate avanti nell'ambito della Svimez, vero sottofondo ideologico-programmatico, specialmente nel primo quindicennio o ventennio, dell'azione della Cassa attraverso una serie di personalità per le quali basta ricordare, ancora una volta, il nome di Saraceno.

Era, però, assimilabile la condizione del Mezzogiorno a quella dei paesi del Terzo Mondo, o fino a qual punto lo era? Nella cultura in cui l'idea della Cassa maturò e fu seguita nella sua successiva realizzazione, la risposta a questo interrogativo fu senz'altro negativa. L'articolo *Mezzogiorno nell'Occidente* di Ugo La Malfa nel 1° numero di "Nord e Sud" ebbe al riguardo una forte eco. Che il Mezzogiorno fosse Africa, spesso ricorrente con intonazione fortemente ingiuriosa e dispregiativa in molte discussioni e opinioni di quel tempo, non fece mai breccia nel mondo della Cassa. Il quale mondo rimase anche sostanzialmente immune dalla invasione del pensiero socio-antropologico che nella cultura italiana fu così forte e ampia a partire già dalla metà degli anni Cinquanta.

L'azione della Cassa appare alla luce di tutto ciò un caso, non ancora abbastanza esplorato negli studi, dei riflessi che gli sviluppi della cultura economica e politica cir-

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina 23

colante a livello mondiale possono aver avuto sui contemporanei sviluppi di importanti aspetti e iniziative di politica economica di un paese del livello dell'Italia. E il caso è interessante anche perché consente di porsi parallelamente il problema del grado di consapevolezza culturale col quale la classe politica italiana perseguì la sua azione nell'Italia post-fascista e post-bellica: un grado che le vicende posteriori inducono a ritenere alquanto maggiore di quanto non sia accaduto poi negli anni della cosiddetta "seconda Repubblica".

Non meno interessanti sono le vicende della Cassa da altri punti di vista. È noto che l'indirizzo inizialmente previsto per la sua azione fu quello di un ente di programmazione e di indirizzo per opere pubbliche da considerare idonee alla promozione dello sviluppo nelle regioni meridionali. Un tale ente avrebbe dovuto, allo stesso tempo, assicurare assistenza e guida tecnica a tutto l'insieme dei momenti e dei protagonisti dello sviluppo che si voleva avviare. E, ciò, col fine esplicitamente formulato di dar luogo a tutta una serie di pre-requisiti dello sviluppo, come allora li si considerava e li si denominava.

Lo sviluppo non era dunque, esso, direttamente, né l'oggetto, né il fine immediato dell'azione della Cassa. Lo sviluppo sarebbe spontaneamente derivato per innesco dalla nuova realtà ambientale determinata dalla messa in opera e dall'avvio di tali pre-requisiti. A loro volta, i pre-requisiti non erano propriamente quelle che poi si è convenuto di denominare infrastrutture. Ne facevano parte, ad esempio, la diffusione territoriale della rete idrica e di quella elettrica, l'ampio settore della viabilità minore (dalla strade interpoderali a quelle provinciali), l'elettrificazione e velocizzazione di alcune reti di trasporto. Il termine di pre-requisito era, quindi, appropriato a indicare l'azione di preparazione e di sollecitazione a cui si voleva servire la Cassa.

Ancora a più di mezzo secolo di distanza bisogna riconoscere che l'attività della Cassa in questi settori fu di prim'ordine e ha dato effettivamente luogo a una trasformazione ambientale, che ne costituisce ancor oggi una notevole e positiva eredità. Già dopo una decina di anni si poteva, però, constatare che l'insieme dei pre-requisiti, a prescindere dal grado maggiore o minore di loro soddisfacente e funzionale realizzazione, non aveva la virtù in essi presupposta di far brillare automaticamente la scintilla dello sviluppo. L'ambiente era mutato sia per l'azione della Cassa, sia spontaneamente, sia per effetto del tempo e per induzione da altre realtà, a cominciare da quella dell'altra Italia: il divario fra Nord e Sud si era ridotto, invero, di alcuni punti percentuali, ma non in misura tale da determinare nel Mezzogiorno quel salto di qualità che avrebbe potuto far parlare di un superamento del dualismo italiano. Per di più, la frontiera settoriale e professionale dello sviluppo veniva velocemente evolvendo. Lo sviluppo era stato pensato, in Italia come altrove, quale industrializzazione e avvento di una conforme società e cultura. Il destino di emarginazione produttiva e reddituale dell'agricoltura appariva ormai segnato. Nella base sociale del paese lo

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 14:59 Pagina 24

si percepì e sentì oscuramente addirittura prima delle classi dirigenti. Il già ricordato passaggio della riforma agraria e della connessa passione sociale alla retroguardia dell'attualità politica e sociale ne fu una dimostrazione eloquente. All'inizio degli anni Sessanta era ormai chiaro che la "questione meridionale" si stava trasformando da "questione agraria" in "questione urbana". E, infine, la torrenziale emigrazione dal Mezzogiorno dimostrava *ad abundantiam* che era il Mezzogiorno stesso ad attraversare un processo di riconsiderazione delle sue aspirazioni e dei suoi comportamenti che rendeva ancora più complesso e meno automatico l'innesco di un processo di sviluppo in una così vasta area.

La politica per il Mezzogiorno si fece da allora sempre più "politica speciale" suscettibile, come poi accadde, di una "ghettizzazione" (così allora si disse) nel contesto della politica nazionale. L'industrializzazione si configurò come il fine dominante dello sviluppo. L'intervento nel Mezzogiorno non mirò più a pre-requisiti e a quelle che si cominciarono allora a denominare infrastrutture. Mirò, invece, ad agire direttamente assumendo iniziative e realizzando imprese e istanze produttive.

La Cassa fu presa anch'essa nel contesto di questi svolgimenti. In breve tempo fra gli anni Cinquanta e gli anni Sessanta si trasformò da ente di indirizzo e di programmazione in ente di gestione e di compartecipazione, nonché da struttura leggera di studio di espletamento di procedure, di assistenza tecnica in una struttura di gestione e di permanente invadenza non solo nella programmazione degli interventi, ma anche nella loro esecuzione, e oltre. Fisicamente la leggera struttura iniziale si trasformò in una complessa, folta e articolata struttura ministeriale.

La criticità di questi svolgimenti divenne rapidamente e sempre più evidente per la constatazione che si dovè fare ben presto della molto scarsa e decrescente corrispondenza tra l'elefantiasi burocratica della Cassa e il suo grado di utilità funzionale e di efficienza operativa. Questa relazione apparve addirittura inversa: più la Cassa cresceva nelle sue dimensioni organizzative, più si riduceva la funzionalità e la operatività.

Il rapporto tra modello politico e vita della Cassa andò anche peggio. Divenne pressappoco generale, alla fine degli anni Settanta, la denuncia di una politicizzazione della Cassa giunta a un forte condizionamento. Le note deteriori della politica italiana di quegli anni si poterono cogliere, così, anche all'interno della Cassa che subì largamente il contraccolpo che se ne ebbe in materia di immagine e di apprezzamento nell'opinione pubblica e, ancor più deleteriamente, negli ambienti alla sua attività.

Si trattava di sviluppi non solo del tutto paralleli, ma anche assolutamente conformi a quelli della vita politica – e, si può aggiungere, sociale e culturale – del paese in quegli anni. E anche per questo aspetto si profila, quindi, la possibilità di uno studio della interrelazione fra Cassa e storiografia politica italiana, che andrebbe esplicitamente formulato nei suoi termini e convenientemente sviluppato sullo stesso binario. Si deve inoltre, accennare al fatto che le note deteriori del costume politico nazionale – accen-

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 25

tuatesi nell'opinione corrente fra gli anni Settanta e gli anni Ottanta – risaltavano tanto più quanto più ci si trasferiva nelle sedi degli enti e organismi le cui amministrazioni e direzioni erano di nomina essenzialmente politica, cosi come ugualmente accadeva alle periferie del paese. La Cassa non fece eccezione. Assunzioni, incarichi professionali e varii altri aspetti della sua gestione furono visti come toccati anch'essi sistematicamente dagli aspetti deteriori di cui parliamo. Fin dall'inizio era stato paventato che la Cassa venisse a costituire un 'carrozzone' del sottogoverno, e fu questo uno dei principali argomenti fatti valere dall'opposizione già nelle prime discussioni parlamentari sulla istituzione dell'ente. Rimasto a lungo in secondo piano, questo punto divenne, invece, fra quelli sui quali in progresso di tempo più si insistette.

Tanto più è notevole, perciò, che, quando giunse il tempo della cosiddetta "tangentopoli", l'amministrazione della Cassa sia rimasta fra le poche non travolte da quel ciclone giudiziario. In ogni caso, però, non fu questo il terreno sul quale si determinò negli anni Ottanta la crisi della Cassa e si ebbe la sua liquidazione. A questa si giunse, infatti, sul ben diverso piano di una critica radicale alla funzionalità, alla operatività, ai costi e ai risultati della sua amministrazione. In breve tempo si diffuse la convinzione che la Cassa fosse uno degli esempi più tipici dello sperpero di denaro pubblico e di inefficienza operativa lamentati nella polemica politica.

Senza negare la minore o maggiore pertinenza di questo o quel punto della critica alla Cassa, resta, comunque, vero che parte di quanto ad essa si addebitava era fondato, ma nel complesso le insufficienze e le carenze della Cassa non erano che i riflessi e il portato degli analoghi vizi e carenze della politica italiana. Agiva, inoltre, la progressiva emarginazione che il Mezzogiorno e la "questione meridionale" venivano subendo almeno dalla metà degli anni Sessanta. I progressi emersi con la riduzione del divario fra le due Italie alla fine degli anni Cinquanta apparivano vanificati venti anni dopo col ritorno ai livelli precedenti di quel divario. La straordinarietà della spesa prospettata come criterio di fondo e indispensabile dell'intervento si vide vanificata, a sua volta, dal suo ricorrente riassorbimento nella spesa ordinaria dello Stato, per cui si registrava il doppio elemento negativo dell'assenza di una spesa effettivamente straordinaria e della riduzione della spesa ordinaria finanziata coi fondi di quella straordinaria. Emergeva ugualmente in modo impressionante la parte davvero esigua che nel complesso del reddito nazionale lordo toccava effettivamente all'intervento straordinario nel Mezzogiorno: parte che per gli anni dal 1950 al 1973 Saraceno valutava ad appena lo 0,50%. Negli anni seguenti la spesa per l'intervento straordinario crebbe anche di parecchio, ma crebbe anche, se non di più, la quota di essa sostitutiva della spesa ordinaria e cresceva, insieme, l'impressione che si andava facendo giudizio corrente sull'apparente enormità degli stanziamenti per il Mezzogiorno, la loro dissipazione e mala amministrazione, e la scarsezza assoluta di risultati in fatto di sviluppo del Mezzogiorno e di riduzione del divario fra le due Italie.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 26

Si giunse così alla soppressione della Cassa a quasi quarant'anni ormai dalla sua istituzione, prima sostituendola con una Agenzia e poi in vario modo e poi seguendo varii e spesso divergenti indirizzi, il cui bilancio dopo oltre un ventennio è sicuramente e nettamente negativo e non permette alcun confronto con quel che la Cassa fu nel suo positivo e nel suo negativo.

Quello che qui abbiamo delineato è, ovviamente, soltanto un sommario profilo della sua vicenda. Ne traspare, però, crediamo, ugualmente, la serie dei motivi per cui quella vicenda è di uno straordinario interesse storico, ed è ben più della storia di uno fra i tanti enti pubblici partoriti dalla sempre inesausta corsa italiana alla edificazione di un florido "parastato" (come una volta si diceva). Vi si uniscono tutti i motivi: – che rendono singolare e di inesauribile interesse la storia politica italiana dell'ultimo dopoguerra; – che dalla metà del Novecento hanno posto le politiche di sviluppo al centro dell'attenzione politica e culturale in tutto il mondo; – che riguardano il caso particolarissimo del dualismo italiano; – che sollevano il problema della portata e della natura di una politica di intervento pubblico, se una tale politica deve esserci, per lo sviluppo in generale e, nella fattispecie, per lo sviluppo del Mezzogiorno; – che sono molto istruttivi per la formazione che la Cassa realizzò di una professionalità di non trascurabile livello e per la dispersione di questa professionalità tanto facile e tanto rapida a confronto della sua lunga, laboriosa e difficile formazione; – che mostrano il complessivo e impressionante fallimento di avviare una politica per il Mezzogiorno ancora a oltre venti anni dalla sua soppressione. In ogni caso, sempre più evidente è apparso che la storia della Cassa non è, nel contesto italiano, quella di un mondo a parte, a *wold apart*, come si intitolava il bel libro di Gustavo Herling. Al contrario, è di quel contesto uno specchio, dalla cui conoscenza il contesto stesso viene meglio illuminato e compreso.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 1

La Cassa: protagonista e strumento dello sviluppo

Adriano Giannola

Cercherò di ripercorrere alcuni snodi che a mio avviso caratterizzano il tema del ruolo della Cassa per il Mezzogiorno.

Una considerazione di Galasso, nel testo pubblicato in questo volume, fu condivisa fin dall'origine da altri economisti – penso a Di Nardi – secondo i quali con la legge 646/1950 istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno, non si intendeva promuovere un progetto di sviluppo. Secondo Di Nardi "[…] una politica di sviluppo avrebbe richiesto l'individuazione di precisi obiettivi, un dato tasso di crescita del reddito, il raggiungimento di un certo livello di occupazione […]. In realtà l'obiettivo del legislatore era quello di realizzare una politica di opere pubbliche[1]": un imponente programma keynesiano di investimenti sociali.

La Cassa aveva una sua autonomia e una sua dotazione finanziaria e con le deleghe ricevute realizzava quello che programmava di fare. Come efficacemente dice Cafiero, direttore della Svimez, la Cassa assume il ruolo di un creditore, rispetto allo Stato; si fa garante che il Mezzogiorno riscuota questo credito. È noto che la consistenza di questo credito viene progressivamente erosa dalla non addizionalità di quelle risorse che tendono in misura consistente a sostituire risorse "ordinarie".

Il compito primario della Cassa, all'inizio, fu quello di ideare e realizzare il piano di opere straordinarie: quindi *strumento* genericamente di sviluppo, ma non di un *piano* di sviluppo, con obiettivi precisi a dir il vero molto impegnativi di creare un ambiente favorevole al sorgere successivo *anche* dell'industria. Infatti, all'inizio, l'industrializzazione non è neanche contemplata. Ha ancora ragione Cafiero quando dice che la Cassa non nasce come la Svimez avrebbe voluto che fosse; nasce certo anche per impulso della Svimez, ma l'obiettivo della sua missione iniziale non è quello che la Svimez avrebbe, fin dall'inizio, voluto che fosse, cioè l'industrializzazione.

---

1 G. Di Nardi, *Politiche pubbliche e intervento straordinario per il Mezzogiorno. Scritti di un economista meridionale,* Il Mulino, Bologna 2006.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 28

Un secondo compito, contestuale, di assoluta emergenza, è quello di integrare con il programma di lavori pubblici il reddito disponibile nel Mezzogiorno e al contempo creare lo sbocco, attraverso questa iniezione di spesa pubblica, alle produzioni "locali" di beni di consumo: quel "locali" sarà ampiamente disatteso perché l'infrastrutturazione che la Cassa realizza, certo sviluppa ma al contempo integra il mercato del Mezzogiorno in un sempre più ampio contesto nazionale che, proprio in virtù dell' aumento del reddito disponibile e dell' opera di integrazione fisica dei territori, mette in competizione le imprese locali del Sud con quelle del Centro-Nord. Queste ultime hanno un vantaggio competitivo molto elevato, che si fa tanto più sentire quanto più il mercato si sviluppa. A proposito dell'industrializzazione Di Nardi dice:

> "Creare l'ambiente favorevole fu assolto abbastanza blandamente: i finanziamenti a tasso agevolato risultarono una minima parte in quegli anni degli investimenti industriali nel Mezzogiorno, e se mai gli incentivi agli investimenti sotto forma di incentivi finanziari o agli interessi e furono soprattutto appannaggio delle imprese al Nord[2]".

Quello che sicuramente si determinò grazie all'aumento del reddito disponibile fu l'arresto del divario del Mezzogiorno dal Centro Nord e un parallelo sviluppo del mercato locale. Entrambi gli aspetti favorirono soprattutto le importazioni meridionali dal resto del Paese.

In realtà, il primo periodo dell'azione della Cassa, che arriva alla fine degli anni Cinquanta, fu sostanzialmente impegnato a rendere massima l'efficienza della riforma agraria; un intervento che risulterà fondamentale per lo sviluppo italiano perché quella riforma attivò, coerentemente, le dinamiche evocate dal modello di Lewis per un Paese che vuole passare dall'arretratezza alla modernità. Essa liberò e consentì di trasferire milioni di unità di lavoro congelate in agricoltura senza far cadere la produzione agricola, anzi consentendo di aumentarla significativamente: ogni emigrante portava con sé, per così dire, i suoi beni salario e, quindi, mentre la produttività aumentava, i prezzi diminuivano e l'accumulazione industriale poteva godere ritmi sostenuti nella parte sviluppata del Paese. Certo, questo non era il disegno della Svimez e a correttivo di questa tendenza – che pure guidava la dinamica dell'economia, la Svimez pose fortemente il tema dell'industrializzazione del Mezzogiorno come parte essenziale dello sviluppo industriale nazionale. Il punto di svolta, a mio avviso, fu la l. 29 luglio 1957, n. 634, che per la prima volta pose il tema dell'industrializzazione in un modo organico anche se molto, molto prudente. Quella legge continua infatti a privilegiare le imprese di piccola dimensione ed esclude espressamente i grandi impianti dalla possibilità di avere incentivi a fondo perduto e in conto interessi ma, ciononostante, essa apre al tema dell'indu-

2 *Ibidem.*

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 29

strializzazione fino a renderlo un aspetto strategico preminente. La riforma agraria non poteva risolvere "da sola" il problema della riunificazione economica del Paese. Come rileva allora Rossi-Doria, su quel versante si aveva caso mai l'urgenza di far fronte alla carenza assoluta di politiche dell'immigrazione, cioè di accompagnare la transizione demografica che con l'emigrazione dal Sud al Nord stava determinandosi in modo tumultuoso nel Paese.

Per comprendere veramente il senso e la portata della "svolta" rappresentata dalla legge sull'industrializzazione, ritengo che il riferimento più utile sia il libro di Amato *Il governo dell'industria*[3] che traccia lucidamente il senso e le motivazioni profonde della rapida trasformazione dell'iniziale, timida e prudente legge sull'industrializzazione. In quel libro si argomenta come la legge 634/1957, ancora coerente a un disegno di sviluppo per così dire bilanciato, evolve rapidamente, nel giro di due anni, all'opposto: cioè a privilegiare un intervento "sbilanciato" che dà spazio e ruolo via via più forte alla grande impresa, ai grandi impianti; soprattutto, all'industria pubblica. L'obbligo che di lì a poco imporrà alle Partecipazioni statali di investire il 40 per cento al Sud anche se non sempre rispettato porrà di fatto l'esigenza di una programmazione degli investimenti produttivi al Sud.

La Cassa diventa fondamentale perché gestendo le risorse degli incentivi finanziari interviene da protagonista in questo processo di accumulazione forzata dall'esterno. Su questo tema credo che per interrogarsi se l'industrializzazione fosse buona o cattiva, se era un'industrializzazione forzata o meno, valga la pena di fare una pausa di riflessione. Va debitamente sottolineato che essa, assieme alla riforma agraria, segna un mutamento strutturale del sistema italiano del quale poco si parla e precisamente la dissoluzione – dopo quasi cento anni – del famoso "blocco storico". Questo esito fu il risultato tutt'altro che scontato di un processo determinato "dall'esterno" e – come ci narra chiaramente la storia – grazie al concorso decisivo della finanza internazionale. È lo stesso Rosenstein-Rodan, eminenza grigia della Banca mondiale, molto citato nel libro del prof. Lepore, che illustra con chiarezza su quale terreno Banca mondiale e Cassa realizzarono un'alleanza di ambienti (una certa finanza internazionale e una classe dirigente nazionale) determinanti per porre rapidamente in liquidazione il blocco storico in Italia, partendo dal Mezzogiorno. L'azione della Cassa nelle sue varie fasi va vista perciò nel ruolo non, come si è detto, di "grande elemosiniere" bensì di grande liquidatore e innovatore sociale. Essa è il braccio secolare che realizza una visione della società italiana del tutto nuova; una visione che irrompe nel secondo dopoguerra, grazie ai partiti di massa, e che fa fronte alle contingenze storiche. Lo scontro tra il blocco atlantico della Nato e quello

[3] *Il governo dell'industria in Italia*, a cura di G. Amato, Il Mulino, Bologna 1972.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 30

comunista del Patto di Varsavia diede spazio e fiato al progetto neomeridionalista di sdoganare dall'arretratezza l'economia e la società del Mezzogiorno.

Tornando allo specifico – l'industrializzazione – e al citato libro di Amato, esso individua chiaramente nel passaggio alla l. 29 settembre 1962, n. 1462, che soppiantò la legge 634/1957, il mutamento radicale del disegno di industrializzazione, e rende chiaro il modello di sviluppo che sottende all'azione della Cassa. Una strategia del tutto nuova che punta decisamente sul protagonismo della grande industria pubblica e privata.

Così, se nella prima ondata di investimenti (1961-1965) è protagonista l'industria pubblica, nella seconda ondata (dal 1969 e fino al traumatico arresto del 1973-1974) ad essa si affianca la grande industria privata nazionale ed estera.

Quella stagione d'oro – alla quale si riferisce quella mia frase che il prof. Taccolini ha avuto la bontà di citare – è la stagione nella quale interno ed esterno sono coerenti, non c'è né il localismo né l'opposto: c'è un grande disegno di trasformazione in cui il Mezzogiorno – senza imprenditori ed industrie – è alquanto bruscamente sollecitato a partecipare a uno sviluppo che condiziona e traina quello dell'intero Paese, consentendo all'Italia di diventare poi un'importante potenza mondiale. La Cassa (che scomparirà per divenire l'Agensud nel 1986) è fondamentale per garantire la scelta di rendere le imprese pubbliche fondamentali, e poi per stimolare anche la grande impresa privata.

A ben vedere, la dissoluzione del blocco storico si realizza in due tempi, esattamente i due tempi della Cassa e dei quali al primo è "estranea" anche se certo molto partecipe la Svimez, che non vede riconosciuto il messaggio a favore dell'industrializzazione. Laddove il secondo è esplicitamente più coerente alla richiesta della Svimez sulla centralità della politica di industrializzazione. I due tempi, per così dire, sono ben precisamente marcati negli eventi. Il primo – riforma agraria e programma di investimenti sociali di stampo prettamente keynesiano – trova come si è detto ampio spazio e favore dall'esterno in virtù del confronto Est-Ovest. Parimenti ad un evento esterno si deve molto il rapido avvio di quel "secondo tempo" nel quale finalmente l'indicazione della Svimez sull'industrializzazione prevale nettamente sull'idea einaudiana dei "tempi lunghi" che si affida alle virtù dello spontaneismo locale.

Questo evento esterno è il Trattato di Roma firmato, non a caso, nel 1957, e dove non a caso Saraceno scrive il paragrafo che esenta l'Italia in virtù del suo dualismo da una serie di vincoli (esattamente come oggi la Germania in virtù della riunificazione del 1990). Quindi in quel momento cruciale anche il Nord aderisce a questa visione in cui la Cassa si fa attore di una politica d'industrializzazione – chiamiamola pure – forzata. Quel tipo d'industrializzazione è fondamentale per attrezzare il Paese alla prospettiva della competizione sul mercato europeo. Un compito al quale è chiamata la grande industria, in particolare quella pubblica, per realizzare una solida industria di base. Con questo intento si fanno le grandi fabbriche nel Mezzogiorno, nella siderurgia, nella chimica di base, nell'energia e a esse si destinano imponenti risorse sia a fondo

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 3

perduto che in conto interessi. Ora, perché serve il Sud, la Cassa con i suoi strumenti? Per un motivo molto semplice: perché *questa* industrializzazione del Mezzogiorno soddisfa un'urgenza nazionale nella misura in cui essa consente una politica di protezione altrimenti impossibile a realizzarsi: si fanno le industrie di base, investimenti che nessun privato farebbe ma essenziali per la competitività manifatturiera e soprattutto realizzando con la politica regionale quello che non sarebbe altrimenti possibile fare in un mercato senza tariffe.

Il sostituto della tariffa è dunque il contributo a fondo perduto in conto capitale e il contributo in conto interessi. Esso è tarato in misura sufficiente a surrogare il protezionismo doganale tipico di una *infant industry strategy*. Si riesce così addirittura ad abbattere le barriere doganali in anticipo rispetto ai tempi dettati dal Trattato di Roma, riuscendo con quella politica a realizzare nel Sud una moderna industria di base italiana. Energia, chimica, siderurgia, sono tessere fondamentali per l'industria delle seconde lavorazioni del Nord; ma arrivano poi nel Sud anche l'elettronica, l'aeronautica, la meccanica e – contrariamente al consolidato luogo comune – arrivano anche significativi effetti indotti rappresentati da piccole e medie industrie manifatturiere sia locali che provenienti da altre regioni del Paese. Verso la metà degli anni Ottanta la quota di imprese nate nel decennio di più intensa industrializzazione supera ampiamente il 50% dello stock di imprese in essere sia per quelle locali che per quelle di provenienza esterna. Successivamente (la tanto decantata fase dello sviluppo autopropulsivo) la demografia delle imprese insediate nel Mezzogiorno vede un deciso e negativo cambio di rotta.

Dunque, tutto si ferma nel '74, quando la missione della Cassa è compiuta solo in parte. Con la crisi energetica, quel modello industriale entra in crisi; la Svimez ne è perfettamente consapevole, non così altri importanti centri di analisi. Anche la Banca d'Italia stenta a riconoscere la portata strutturale del mutamento, privilegiando l'enfasi sulla natura ciclica della crisi energetica.

Le ragioni per una rinnovata interpretazione della politica di industrializzazione vengono accantonate, come viene accantonato un chiaro indirizzo di politica dei redditi che – sottoscritto dalle parti sociali – rappresenterebbe un cardine, un fattore strettamente complementare a garantire uno spazio praticabile per programmare la continuazione di una politica industriale attiva volta ad infittire il tessuto industriale del Sud.

È intervenuta nel frattempo anche la grande riforma costituzionale, con l' istituzione nel 1970 delle Regioni, che sottrae competenze alla Cassa e modifica la sua natura di Agenzia indipendente.

La l. 6 ottobre 1971, n. 853, introduce il principio della programmazione contrattata. È del '76 la legge 183 che riforma la *governance* della Cassa e cade, in questa circostanza, l'opposizione costante e strutturale della Sinistra rispetto alla Cassa. Si inaugura da allora una condivisione, una più o meno dialettica cogestione politica delle strategie.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 3

Quali erano le criticità maturate negli anni dell'autonomia? Già nel '57, quando si fa la legge sull'industrializzazione, c'è la denuncia della sostitutività della spesa della Cassa rispetto alla spesa ordinaria. Un tratto oggi, con la cosiddetta nuova programmazione dei fondi strutturali, forse più intenso di allora; con una differenza sostanziale: allora la Cassa assunse sia per dinamismo, che per efficienza, il ruolo ed il rango ampiamente riconosciuto di un grande ente di realizzazione. Oggi invece l'efficacia media della spesa aggiuntiva non è diversa da quella della spesa ordinaria: riprendendo quanto diceva Salvatore Cafiero, la Cassa ha garantito che almeno un credito ben definito del Sud rispetto al governo centrale fosse onorato. Oggi non si può dire altrettanto.

La Cassa per il Mezzogiorno fu soppressa nel 1984 sostituita dalla Agensud, con ancora meno autonomia, e che ebbe vita breve; fu soppressa con l' intervento straordinario nel '92 con la legge 488 che tutti conosciamo. Si aprì così la stagione delle agende europee, dei barocchi "fondi strutturali" e della nuova programmazione che, dal 1998, in un quadro di gestione ordinaria recupera elementi di straordinarietà governati in modo ordinario (la solita, e oggi ancora più mitica, addizionalità ed il richiamo esplicito ad una "programmazione dal basso"). La gestione dei fondi strutturali, come noto, compete alle regioni, che – è altrettanto noto- rappresentano il fattore di "straordinaria" criticità di questa programmazione.

A più di quindici anni dalla fine dell'intervento straordinario e a 27 dalla sua scomparsa cosa è stato il dopo-Cassa?

Si sarebbe tentati di commentare questa esperienza riproponendo le osservazioni di Di Nardi sull'assenza di un preciso piano di sviluppo, con l'aggiunta non secondaria che è assente quell'imponente piano di investimenti sociali che invece caratterizzò l'avvio dell'azione della Cassa.

La nuova programmazione fu lanciata nel 1998; alla "sua" filosofia si attaglia un'osservazione acutamente proposta – per altro tema – da Giacomo Becattini: "[…]abbiamo tutti la sensazione, […] che […] sia una follia che confonde ed inverte i mezzi con i fini, ma non possiamo negare che in questa follia c'è del metodo"[4]. Vediamone i caposaldi. La priorità è di intervenire per rendere il contesto protagonista dello sviluppo. Non il progetto keynesiano di imponenti investimenti sociali della Cassa, ci vuole ben altro del keynesismo: una didascalica azione, che educhi il sociale e il ceto politico (il contesto) a concordare dal basso lo sviluppo secondo virtuosi esempi mutuati dal resto d'Italia. Il tema dell'industrializzazione è incidentale, superato; gli incentivi sono demonizzati perché la politica industriale non ha senso. L'urgenza di attivare le 'risorse

4 G. Becattini, *Il caleidoscopio dello sviluppo locale. Contributo ad un dibattito napoletano*, in "Quaderni dell'Archivio storico". Supplemento, Istituto Banco di Napoli-Fondazione, Napoli 2001.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 33

immobili' delle 'aree sottoutilizzate' (eufemismi che alludono ai disoccupati e – ovviamente – al Mezzogiorno) impone di aggredire le "variabili di rottura", un non ben definito vettore omnicomprensivo di indicatori-obiettivo da modificare per sbloccare la dinamica di una società e di un' economia bloccata. La ripresa dello sviluppo transita dunque per la ristrutturazione del contesto con operosa pazienza. Una 'pazienza' ormai tradizione collaudata e trasformata in 'frustrazione da nuova programmazione' fatta di tantissima attesa, di innumerevoli conferenze di servizi che accompagnano un percorso del quale sovente, prima o poi, si perde traccia.

In sintesi, una filosofia del risveglio. Quanto al "risveglio" credo che le pallide performance di quindici anni di "Nuova programmazione" vadano confrontate all'incomparabilmente più efficace scossa che l'esperienza della Cassa ha dato mettendo in moto (con meno risorse) il Paese. Incomparabilmente più efficace, più sobria e misurata anche per non aver mai preteso, con estrema chiarezza, di aver conseguito quell'auto propulsività capace di garantire un vagheggiato sviluppo endogeno senza politiche. E` quindi ben significativo che dopo il '74 l'elemento dominante, che prelude alla filosofia della nuova programmazione, sia l'ossessivo e strumentale richiamo ad un'asserita praticabilità dello sviluppo autopropulsivo. Questa premessa totalmente infondata ha condotto al progressivo snaturarsi dell'intervento straordinario che, da strategia di sviluppo nazionale, muta in una dipendenza assistita e via via patologica del Mezzogiorno. Dal 1974, e fino alla chiusura dell'intervento straordinario, gli anni della autopropulsività, coltivano (non certo innocentemente) questa grande illusione e alimentano gli attacchi concentrici al "vecchio" intervento straordinario emarginando un approccio razionale alla riflessione sulle strategie da mettere in campo per far fronte alla crisi strutturale esplosa nel 1974.

Della 'scuola' dell' autopropulsività possiamo apprezzare ancor oggi bellissime analisi anche molto raffinate, tutte traguardate a microstorie esemplari del tutto inconsistenti e incoerenti a livello di sistema.

In tema di autopropulsività fu fin dall'inizio molto chiaro e alla prova dei fatti del tutto inascoltato il monito di Rosenstein-Rodan, il teorico dello sviluppo bilanciato, secondo il quale

> "[…] qualora l'industrializzazione di aree depresse dovesse contare principalmente sull'azione degli imprenditori locali, il processo sarebbe estremamente lungo. L'industrializzazione di aree depresse, quando si realizza, può determinare un equilibrio dal quale per sempre i normali incentivi privati possono operare fruttuosamente. Ma è del tutto privo di speranza affidarsi a questi prima che questo punto sia effettivamente raggiunto"[5].

[5] P. Rosenstein-Rodan, *Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe*, in "The Economic Journal", 53, 210-211, 1943 [nostra traduzione].

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 34

La realtà dell'Italia del '74 era ben lontana – soprattutto al Sud – dall'aver raggiunto quel punto. Da quell'illusione, ci siamo svegliati solo a fine degli anni Novanta ed oggi che dal declino siamo passati alla "caduta libera" che si prolunga ormai da cinque anni, ci troviamo a dovere ammettere che siamo un Paese in emergenza più che in declino.

Quindi ripensare all'esperienza della Cassa è un tema di massima attualità ed in tal senso il ruolo dell'archivio potrà essere di incomparabile ausilio per aprire una nuova stagione nell'analisi dell'intervento straordinario. Ad esempio, l'intervento straordinario fu abolito nel '92 in coincidenza all'esplodere della grande crisi finanziaria che ci ha estromesso dal Sistema monetario europeo e propiziò una svalutazione che in due anni raggiunse il 40%. Quello *shock asimmetrico,* accuratamente ignorato, mentre rilanciò le imprese esportatrici concentrate nel Settentrione, colpì il Mezzogiorno determinando il crollo di tutte le banche locali, grandi, piccole e medie, passate rapidamente sotto il controllo di aziende esterne al Sud e realizzando così un processo lungamente auspicato, in nome di un presunto bagno di efficienza e di un "consolidamento" bancario straordinariamente unilaterale.

Quell'esito fu, guarda caso, frutto dell'interruzione dell'intervento straordinario che operò con meccanica "provvidenziale" precisione mettendo – con un sopruso – in ginocchio migliaia di imprese fino a travolgere (e non certo per la presunta inefficienza) le banche locali.

Le indagini di archivio potranno augurabilmente evidenziare la correlazione tra crolli "pilotati" e l'improvvida (per non dire incompetente) gestione della chiusura dell'intervento straordinario. Questa vicenda, per inciso, può illuminare la situazione di oggi quando le inadempienze della Pubblica amministrazione, come allora, condannano imprese e persone. La grande asimmetria di allora segnò la sorte del Mezzogiorno e la perdita di tanti dei risultati che la Cassa aveva consentito di realizzare. Una ripresa dell'analisi di quella esperienza potrà contribuire a scongiurare che, come ieri al Sud, cali oggi anche sull'Italia il grande inverno.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 3

SEZIONE 1

L'intervento straordinario nel Mezzogiorno: nuovi percorsi per la ricerca storica ed economica

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 3

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 3

Alle origini della Cassa per il Mezzogiorno. Il punto di vista degli economisti

Lilia Costabile

1. Il "salvataggio" dell'archivio e della biblioteca della Cassa per il Mezzogiorno per iniziativa della Svimez ha costituito l'occasione per un importante esercizio di collaborazione tra istituzioni nell'impegno per un obiettivo comune[1]. Se, andando a ritroso nel tempo, ricostruiamo la storia della genesi della Cassa, vediamo delinearsi intorno a quell'istituzione il quadro di un altro esempio di collaborazione istituzionale, molto più grande e articolato, anche a livello internazionale.

Seguirò dunque la chiave di lettura della collaborazione istituzionale, per sviluppare alcune considerazioni su come tale collaborazione nacque e quali siano state le condizioni, soggettive ed oggettive, nazionali ed internazionali, che la fecero vivere. In quest'analisi, metterò al centro l'idea di sviluppo economico che ispirò l'attività della Cassa, e che mi sembra utile ricordare oggi, data la sua attualità ai fini di una strategia per il Mezzogiorno. Cercherò anche di chiarire, in estrema sintesi, alcuni aspetti del quadro economico internazionale in cui la nascita della Cassa s'inserisce, anche sulla scorta delle diagnosi che ne fecero alcuni dei maggiori economisti del tempo.

Desidero sottolineare che l'interesse dell'economista e dello storico del pensiero economico per il "salvataggio" in questione nasce dal fatto che nell'archivio della Cassa speriamo di trovare nuove tracce del contributo che gli economisti dell'epoca seppero dare, in una prospettiva nè regionalistica nè tantomeno assistenzialistica, ma al contrario nazionale e produttivistica, all'impresa dell'avvio di un processo di sviluppo del Mezzogiorno: sviluppo che nei primi tre decenni post-

[1] Oltre alla Svimez, che ha lanciato l'iniziativa, all'Archivio storico della Presidenza della Repubblica, all'Archivio centrale dello Stato, al Ministero dello sviluppo economico, e all'Istituto Banco di Napoli-Fondazione, ha partecipato a tale progetto l'Archivio storico degli economisti (Ase), nato alla fine degli anni '90 per iniziativa della Società italiana degli economisti. Ho aderito in veste di coordinatrice di Ase al progetto di salvataggio, poiché esso risponde pienamente alle finalità di Ase: la valorizzazione della dimensione analitica, storica e politica dell'impegno intellettuale degli economisti italiani attraverso il reperimento, il salvataggio e lo studio della documentazione relativa alla loro attività.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 38

bellici effettivamente ebbe luogo, ma che i decenni successivi, in un drammatico processo a ritroso, sembrano avere in gran parte vanificato, almeno nella dimensione comparativa.

2. La Cassa, dunque, nasce sotto il segno della collaborazione istituzionale. Quali furono le istituzioni e le persone che idearono il progetto, o con esso entrarono in sintonia, e lo resero vivo? Mi limito qui ad alcuni esempi nell'ambito nazionale.

Di fondamentale importanza è la collaborazione con la Svimez. Secondo Novacco "la Cassa nasce storicamente come costola della Svimez" e ne diviene poi interlocutrice privilegiata[2]. Pur se va tenuta in considerazione la più ampia dimensione nazionale e internazionale in cui la genesi della Cassa si inserisce, è indubbio che il *think tank* in cui nacquero le idee ispiratrici della sua attività sia stata effettivamente la Svimez, l'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno fondata nel 1946 per iniziativa del ministro dell'industria Rodolfo Morandi, insieme ad un drappello di altri "uomini illuminati", per prendere a prestito una definizione di Manlio Rossi-Doria.

Questi uomini erano inseriti in istituzioni – o imprese-chiave nella vita economica italiana. Si trattava, in primo luogo, di uomini dell'Iri: appartenevano all'Iri o da esso provenivano Pasquale Saraceno, Giuseppe Paratore e Francesco Giordani (poi alla Banca mondiale insieme a Costantino Bresciani Turroni, come "alternate"). Gli altri fondatori erano Donato Menichella (Banca d'Italia; ma anche Menichella, in precedenza, era stato direttore generale dell'Iri), Stefano Siglienti (Imi), Oscar Sinigaglia (Finsider), Giuseppe Cenzato (Sme), Paolo Albertario (Federazione dei consorzi agrari), Luigi Morandi (Montecatini), Stefano Brun, Vincenzo Caglioti[3]. Ad essi si univano una serie di imprese pubbliche e private. Piero Barucci ha efficacemente sintetizzato nell'incontro tra intelligenza tecnica e valori della Resistenza le origini culturali della Svimez[4]. Nell'ambito di questa istituzione si svolse parte dell'attività di economisti importanti come Claudio Napoleoni e Augusto Graziani[5]; mentre, tra gli economisti stranieri, ricordiamo Jan Tinbergen, Richard Eckaus, Hollis Chenery e Paul Rosenstein-Rodan, del quale ultimo parleremo ancora.

---

2 N. Novacco, *Politiche per lo sviluppo. Alcuni ricordi sugli anni '50 tra cronaca e storia*, Il Mulino, Bologna 1995, p. 24.

3 Cfr. Verbale della riunione dell'8 novembre 1946, in Archivio storico Svimez [d'ora in poi ASS], citato da V. Vitale, *L'attività della Svimez dal 1946 al 1991*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", XIV, 2, p. 541.

4 P. Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Il Mulino, Bologna 1978, p. 325.

5 R. Bellofiore, G. Beltrame, *L'insegnamento dell'economia politica come problema in Claudio Napoleoni,* in *La formazione degli economisti in Italia (1950-1975)*, a cura di G. Garofalo, A. Graziani, Il Mulino, Bologna 2004, pp.183-267.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 39

Bisogna ricordare poi la Banca d'Italia di Donato Menichella, ideatore della Cassa per il Mezzogiorno e instancabile nella sua azione di collegamento con le istituzioni internazionali, e soprattutto con i vertici dell'*International Bank for Reconstruction and Development* (Ibrd), o più semplicemente Banca mondiale[6].

Un terzo esempio è la collaborazione tra la Cassa e il Centro di specializzazione e ricerche economico-agrarie per il Mezzogiorno, noto anche come Centro di Portici, fondato nel 1960 da Manlio Rossi-Doria, intellettuale, economista e in seguito politico lungimirante. Gabriele Pescatore, presidente della Cassa dal 1955 al 1976, raccontava delle sue frequenti visite al Centro. Raccontava soprattutto che Rossi-Doria fu il primo ad essere da lui interpellato come consigliere, per avviare l'attività della Cassa, e in particolare per ricevere lumi sulle linee generali d'intervento per il piano di costruzione degli acquedotti, considerati come l'infrastruttura di base del processo di sviluppo che si voleva avviare[7]. Rossi-Doria fu più volte negli Stati Uniti, dove studiò la *Tennessee Valley Authority*, uno dei modelli da cui trasse ispirazione la Cassa. Il Centro di Portici fu la sede in cui si sviluppò la "Scuola di Portici", in cui maturarono importanti contributi sul tema della crescita e dello sviluppo economico, in primo luogo ad opera di Augusto Graziani[8], cui si deve il modello del dualismo economico italiano. Nelle sue opere, come in quelle di altri economisti del tempo, da Rossi-Doria a Saraceno, andava realizzandosi quella sintesi tra la moderna analisi economica e la tradizione del Meridionalismo classico, che fu chiamata "Nuovo Meridionalismo".

Ma, se questi furono alcuni dei protagonisti, quali furono le condizioni che consentirono quell'esperienza di collaborazione? Nel rispondere, possiamo distinguere tra condizioni "soggettive" e condizioni "oggettive".

Partiamo dalle prime.

In primo luogo: la collaborazione tra istituzioni nasce se uomini e donne decidono di farla vivere, dal loro impegno civile, dalla loro capacità di agire cooperativamente anziché per fini individualistici. Proprio questo avvenne allora: come ebbe a dire Manlio Rossi-Doria, nonostante l'opposizione di settori economici e politici che "reagiscono negativamente a tutte le innovazioni, siano esse la liberalizzazione degli scambi o la riforma agraria, l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno o la programmazione

---

6 L. D'Antone, *L'"interesse straordinario" per il Mezzogiorno (1943-60)*, in "Meridiana", 24, 1995, pp. 17-64.

7 Questo ricordo mi fu comunicato da Pescatore nel corso dell'intervista che mi concesse nel 2004, nell'ambito di una ricerca sulla Scuola di Portici. In un'altra intervista Augusto Graziani mi raccontò divertito che Pescatore era l'unico ad essere autorizzato a chiamare Rossi-Doria "lo zio Manlio". Per queste notizie, si veda L. Costabile, *Il Centro di specializzazione e ricerche economico-agrarie e la "Scuola di Portici"*, in *La formazione degli economisti in Italia (1950-1975)*, a cura di G. Garofalo, A. Graziani, Il Mulino, Bologna 2004, pp. 269-309. In questo lavoro presento una ricostruzione delle linee portanti dell'attività didattica e dei contributi teorici sul tema dello sviluppo offerti dal Centro di Portici.

8 A. Graziani, *Equilibrio generale ed equilibrio macroeconomico,* Edizioni scientifiche italiane, Napoli 1965; id., *Lo sviluppo di un'economia aperta*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 1969.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina

economica", queste innovazioni furono tuttavia "messe a punto e portate avanti da un nucleo consistente di uomini illuminati – tra i quali Saraceno è sempre in testa – saldamente innestati in poche, ma rilevanti istituzioni, coscienti della loro forza sul piano culturale e molto più uniti di quanto la loro diversa origine e posizione e il loro isolamento non lascino credere"[9]. Era insomma chiaro ai protagonisti di quella stagione che si trattava di sfidare un blocco di potere, e che solo uno strettissimo gioco di squadra da parte degli uomini impegnati nel progetto di sviluppo del Mezzogiorno e dell'intero Paese poteva consentire il raggiungimento dell'obiettivo della rottura di quel "blocco storico".

In secondo luogo: la collaborazione di uomini e istituzioni si sviluppò grazie alla chiarezza circa l'obiettivo comune. La sfida al blocco storico poteva essere vinta solo se ci si fosse mossi sulla base di un'idea forte sulla natura dello sviluppo economico e delle sue forze motrici. L'idea forte c'era, e si concentrava su un obiettivo centrale: "Avviare un paese verso uno sviluppo capace di autosostenersi", secondo la chiara formulazione dell'economista Paul Rosenstein-Rodan, eminenza grigia, negli Stati Uniti, dell'operazione che diede vita alla Cassa. Rosentstein-Rodan fu consigliere economico di Roosvelt, e *assistant director* del dipartimento economico della Banca mondiale dal 1947 al 1953[10]. Furono proprio i finanziamenti della Banca mondiale a rendere possibile l'istituzione e la continuità dell'intervento della Cassa per il Mezzogiorno. Perciò, per capire il senso dell'intera operazione, è necessario ricordare alcuni aspetti del "modello di sviluppo" che Rosenstein-Rodan aveva in mente:

> "Avviare un paese verso uno sviluppo capace di autosostenersi è un po' come cercare di fare decollare un aereo. Occorre raggiungere una velocità critica in un certo spazio perché l'aereo possa decollare".

L'immagine serve a trasmettere l'idea di fondo: per avviare lo sviluppo, bisogna creare un sistema di imprese complementari, capaci di garantire a ciascuna un'adeguata domanda. Infatti, gli investimenti delle imprese di un settore, nel processo di industrializzazione, accrescono la profittabilità delle imprese degli altri settori, poiché essi creano quei mercati (dei beni di consumo, dei beni d'investimento, delle materie prime) che ciascun settore, muovendosi da solo, non sarebbe riuscito a creare. La logica del modello è molto chiara: per rompere le "trappole del sottosviluppo", come

---

9 M. Rossi-Doria, *Intervento*, in P. Saraceno, *Ricostruzione e Pianificazione (1943-1948)*, a cura e con *Introduzione* di P. Barucci, Giuffrè, Milano 1974 (1° ed., Laterza, Bari 1969), p. 368.

10 Sul ruolo di Rosenstein-Rodan nella Banca mondiale e sui dibattiti interni a tale istituzione in merito al processo di sviluppo si veda M. Alacevich, *Le origini della Banca Mondiale. Una deriva conservatrice*, Mondadori, Milano 2007.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina

in seguito sarebbero state battezzate, bisogna preliminarmente costruire il mercato. Solo dopo si potrà contare sui normali incentivi "di mercato" all'iniziativa individuale. Come Rosenstein-Rodan concludeva, l'industrializzazione delle aree depresse:

> "[…] una volta avvenuta, può creare un equilibrio a partire dal quale possono operare positivamente gli incentivi privati normali. Su questi ultimi non si deve contare però prima di aver raggiunto un simile equilibrio"[11].

Investire nell'industria per creare il mercato: così può essere sintetizzata l'idea di Rosenstein-Rodan. La logica di politica industriale sottesa a tale ragionamento sarebbe stata in seguito una delle principali fonti di ispirazione della politica di industrializzazione del Mezzogiorno. Essendo ben presto divenuto chiaro, infatti, che limitarsi alla creazione delle precondizioni dell'industrializzazione non era sufficiente per avviare il processo di sviluppo si decise nell'ambito della Cassa, intorno alla metà degli anni Cinquanta, di passare dalla fase dell'infrastrutturazione a quella dell'industrializzazione vera e propria. L'idea di Rosenstein-Rodan fu sviluppata in maniera più "operativa" da Pasquale Saraceno, il quale fece confluire nel suo progetto d'intervento per il Mezzogiorno la tradizione industrialista dell'Iri, il tema del mantenimento della crescita in piena occupazione tratto dai modelli di sviluppo post-Keynesiani alla Harrod-Domar, oltre che un forte impegno per il progresso sociale e la riduzione della disuguaglianza, anche su scala territoriale[12].

In terzo luogo, la collaborazione istituzionale nell'avvio di un processo di sviluppo richiede chiarezza sui mezzi per raggiungere gli obiettivi. Ancora Saraceno, grande ispiratore della "svolta" dell'industrializzazione, riteneva necessario l'intervento dell'impresa pubblica, nella forma che già caratterizzava l'esperienza italiana, cioè quella dell'ente pubblico economico gestore di partecipazioni statali (il c.d. ente di gestione, caratterizzato da una forte presenza di capitale pubblico, pur essendo ente di diritto privato). Ciò per un motivo fondamentale: la debolezza dell'iniziativa privata nell'economia italiana. Il modello delle Partecipazioni statali, diceva Saraceno, si era storicamente affermato in Italia per sopperire alla scarsità di capitale di rischio:

> "La giustificazione politica di quell'intervento non risiede quindi nel proposito di fare cessare monopoli privati, né di dare un impulso a determinate produzioni industriali, né di sviluppare aree depresse, ma nella debolezza della iniziativa privata, nella sua impos-

---

11 P. N. Rosenstein-Rodan, *Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe,* in "The Economic Journal" , 53, 210/211, 1943 (Jun. - Sep.), pp. 202-211.

12 L. Costabile, R. Scazzieri, *Tendenze recenti del pensiero economico italiano,* in *Il Contributo italiano alla storia del pensiero. Economia*, a cura di V. Negri Zamagni, P. L. Porta, Enciclopedia italiana di Scienze, Lettere ed Arti fondata da G. Treccani, Roma 2012, pp. 739-765.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina

sibilità di fornire, all'infuori delle banche di deposito, il capitale di rischio richiesto per il controllo di un gruppo piuttosto importante di imprese industriali esistenti all'atto del risanamento"[13].

E questa diagnosi spiega la linea da lui proposta al Convegno di San Pellegrino della Democrazia cristiana nel 1961:

"Ci troviamo in presenza di un sistema di mercato che non solo non è in grado, ma neppure può essere posto in grado di avviare il risparmio nazionale verso gli impieghi che la Società Nazionale intende promuovere. In una situazione del genere diviene non solo legittima ma necessaria la costituzione di aziende pubbliche di produzione. Esse svolgeranno un'attività integratrice dell'iniziativa privata nell'ipotesi che questa neppure si proponesse di dar corso agli investimenti richiesti dal processo di sviluppo; tale attività sarà invece sostitutiva di quella privata nei casi in cui il processo di sviluppo si proponga di dar luogo a unità che l'iniziativa privata avrebbe altrimenti fatto sorgere in altre regioni del paese e la cui convenienza viene a cadere in seguito all'iniziativa pubblica. La politica di sviluppo si caratterizza dunque, rispetto ai precedenti tipi di politica economica, per la rilevanza, si potrebbe dire, per l'imponenza dell'azione svolta nella formazione di capitale direttamente produttivo"[14].

Intorno all'idea dell'ente pubblico di gestione si affermò un consenso generalizzato e le Partecipazioni statali divennero protagoniste della grande stagione dell'industrializzazione del Sud. Non è questa la sede per approfondire il discorso sulla successiva "politicizzazione" delle Partecipazioni statali, nel senso deteriore del termine. Quello che sembra confermato, anche dalla storia recente, è la diagnosi di Saraceno circa la debolezza del settore privato italiano rispetto all'assunzione del rischio imprenditoriale. Tale debolezza si è, semmai, accentuata recentemente dal momento che, seguendo in questo il *trend* internazionale, gli aspetti speculativi hanno preso il sopravvento su quelli strettamente imprenditoriali. In questa chiave, sarebbe opportuno avviare una riflessione per un rinnovato – e risanato – impegno pubblico per una strategia di intervento, per contribuire ad avviare uno "sviluppo capace di autosostenersi."

3. Se l'atteggiamento fattivamente cooperativo tra "uomini illuminati" e la chiarezza sugli obiettivi in termini di sviluppo e sui metodi per raggiungerlo furono tra le condizioni soggettive dell'ampio esercizio di collaborazione istituzionale da cui scaturì l'esperienza della Cassa, quali furono le condizioni oggettive della sua nascita?

---

13 P. Saraceno, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Giuffrè, Milano 1975, p. 9.

14 Citato da S. Lombardini, *La programmazione. Idee, esperienze, problemi*, Einaudi, Torino1967, p. 61.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina

Queste condizioni vanno cercate nel più ampio quadro della situazione internazionale che era scaturita dalla seconda guerra mondiale, poiché fu la coincidenza tra l'esigenza di avviare un processo di sviluppo del nostro Mezzogiorno con gli interessi del nuovo potere egemone della politica mondiale a rendere possibile l'esperienza della Cassa.

L'Italia, come gli altri Paesi dell'Europa occidentale, si inserì nel nuovo sistema monetario internazionale, detto "di Bretton Woods" dal nome della località nella quale i relativi accordi erano stati presi nel 1944. Come è noto, in quella sede si decise di assegnare al dollaro il ruolo di valuta internazionale, da usarsi cioè come mezzo dei pagamenti e come valuta di riserva. Un emendamento consentiva infatti ai Paesi membri di fissare il tasso di cambio delle proprie valute in termini non solo di oro, ma anche di dollari: poiché il dollaro era l'unica valuta convertibile in oro, esso immediatamente diventò la valuta internazionale[15].

Dal ruolo del dollaro come valuta internazionale derivava che ciascun Paese membro aveva bisogno di detenere dollari, sia per acquistare beni di produzione estera in eccesso sulle proprie esportazioni, sia per costituire presso le proprie Banche centrali le riserve internazionali necessarie a fare fronte ad eventuali futuri deficit della bilancia dei pagamenti. In questo quadro si spiega anche perché gli Stati Uniti avessero interesse a passare da un sistema di scambi internazionali basato sul bilateralismo, in cui due Paesi avrebbero potuto saldare i conti utilizzando le loro rispettive valute, ad un sistema basato sul multilateralismo, in cui invece i pagamenti internazionali sarebbero stati effettuati in dollari. Non a caso, la questione del multilateralismo era stata uno dei "fuochi" delle lunghe trattative tra gli Stati Uniti e la Gran Bretagna che avevano preceduto la firma degli accordi di Bretton Woods. Su questo punto, l'interesse americano si saldava con quello dei Paesi europei, che potevano procurarsi la valuta estera necessaria a finanziare i loro deficit esteri su una base multilaterale. In ogni caso, insieme con la decisione sul dollaro come valuta internazionale, il multilateralismo fece degli Stati Uniti il "Paese chiave" del sistema monetario internazionale e fece del dollaro, la moneta stampata dalla sua Banca centrale, la Fed, la "valuta-chiave", secondo la terminologia di John H. Williams[16].

Il fatto che tutti i Paesi membri del sistema di Bretton Woods avessero bisogno di dollari per comprare beni e accumulare riserve aveva importanti implicazioni, negli anni del dopoguerra, per i Paesi europei, e in particolare per l'Italia.

Per riavviare la produzione, infatti, questi Paesi avevano bisogno di importare beni capitali, materie prime e generi alimentari, da usare come input nel processo produt-

---

15 R. Skidelsky, *John Maynard Keynes, 1883-1946. Economist, Philosopher, Statesman*, Macmillan, Pan Books, London 2004, p. 765.

16 J. H. Williams, *The adequacy of existing currency mechanisms under varying circumstances*, in "The American Economic Review, Papers and Proceedings", 27, 1, 1937 March, pp. 151–168 (ristampato in Id., *Postwar Monetary Plans and Other Essay,* Blackwell, Oxford 1949).

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina

tivo[17]. Ma per importare questi beni, occorrevano dollari. In condizioni normali, le importazioni avrebbero potuto essere finanziate con i dollari ricavati dalle esportazioni; ma, in quella fase storica, non vi erano beni da esportare perché la produzione era ferma, ed era ferma proprio perché mancavano le materie prime e i beni intermedi, che bisognava comprare all'estero, pagandoli in dollari[18]. I Paesi europei si dibattevano in quest'*impasse*, in questo conflitto tra l'obiettivo della ripresa produttiva e il vincolo esterno, che prendeva la forma della "scarsità di dollari" (*dollar shortage*), uno dei problemi fondamentali dell'economia postbellica.

Gli Stati Uniti compresero infine di avere tutto l'interesse a risolvere quell'*impasse* e spezzare quel circolo vizioso, per aprire un mercato di sbocco per i propri prodotti in Europa. Insomma gli Stati Uniti fecero propria quella semplice considerazione di buon senso che già dal 1943 l'economista Roy Harrod, ponendosi dal punto di vista degli americani, aveva spiritosamente enunciato così in una lettera a Keynes: "Beh, [gli Europei] non possono comprare i nostri beni se non hanno i soldi, no?"[19].

La comprensione di questo semplice concetto si materializzò nel varo, nel 1948, dell'iniziativa americana del Piano Marshall[20]. L'obiettivo economico appena enunciato si coniugava del resto perfettamente con l'obiettivo politico del rafforzamento in Europa

---

17 C. Bresciani Turroni, "Discorso all'Assemblea plenaria della Consulta nazionale il 23 Gennaio", in Consulta nazionale, *Atti della Consulta nazionale, Discussioni dal 25 settembre 1945 al 9 marzo 1946* , Tipografia della Camera dei deputati, Roma 1946, pp. 515-519; Id. "Interrogatorio del prof. Costantino Bresciani Turroni, 23 marzo 1946, in Roma", in Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica, presentato all'Assemblea costituente,* IV, *Credito e Assicurazione*, I, *Relazione*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1946 (ristampato in M. Bagella, *Gli istituti di credito speciale e il mercato finanziario: 1947-1962*, Franco Angeli, Milano 1986), pp. 198-214; Id., "Interrogatorio del prof. Costantino Bresciani Turroni, Presidente del Banco di Roma, 28 marzo 1946, in Roma", in Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica, presentato all'Assemblea Costituente,* III, *Problemi monetari e commercio estero*, II, *Appendice alla relazione (Interrogatori, questionari, monografie)*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1946, pp. 96-105; Id., *Corso di economia politica,* II, *Problemi Speciali. Moneta, credito, banche, commercio internazionale, cambi esteri, forme di mercato*, Giuffrè, Milano 1951; B. Eichengreen, *The European Economy Since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton University Press, Princeton 2007 (specie cap. 3).

18 Il problema era inasprito da una serie di circostanze specifiche di quel periodo storico: le dislocazioni postbelliche dei flussi commerciali tradizionali intra-europei imponevano da un lato la necessità di comprare dall'altra parte dell'Atlantico i beni che un tempo erano prodotti all'interno dell'Europa; dall'altro causavano la perdita di mercati di sbocco e di approvvigionamento, in primo luogo quelli dell'Est Europeo.

19 Harrod, lettera del 6 marzo 1943, in J. M. Keynes, *The Collected Writings*, 25, *Activities 1940-1944*, Macmillan-Cambridge University Press for the Royal Economic Society, London, Basingstoke and New York 1980, p. 231.

20 Ciò non implica, naturalmente, che non vi fossero contrasti di vedute all'interno degli Stati Uniti. Contro il Piano Marshall si dichiararono nel Congresso il partito repubblicano e alcuni esponenti del partito democratico che denunciavano il Piano Marshall come un grande piano di sostegno alle esportazioni. Poiché gli aiuti del Piano costituivano certamente un peso per l'economia americana, il dissenso era diffuso. Può essere interessante osservare in proposito che già nel settembre del 1949 l'economista Giovanni Demaria, in viaggio negli Stati Uniti, scriveva a Einaudi da Chicago, comunicandogli di aver tenuto una Conferenza alla Stanford University sul Piano Marshall e di aver intervistato i maggiori esponenti del modo bancario americano e molti professori universitari, traendone la convinzione che, pur non essendo da prevedere una crisi dell'economia americana, i privati cominciavano a stancarsi del peso costituito da quegli aiuti (Archivio storico della Banca d'Italia [da ora in poi ASBI], *Direttorio Einaudi, Corrispondenza per nominativi,* fasc. Dem-Den, s.fasc. Demaria).

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina

dei partiti di centro e il contenimento dell'influenza di quelli di sinistra, e, dietro di loro, dell'Unione Sovietica. Per l'Europa il Piano Marshall, attraverso l'allentamento del vincolo estero, costituì un'occasione straordinaria per la ripresa economica.

Tra gli economisti italiani che ebbero più chiara la natura dei complessi problemi economici fronteggiati in quella fase dai Paesi europei e dall'Italia fu Costantino Bresciani Turroni. La sua "macroeconomia della Ricostruzione"[21] prevedeva che in Italia, come in Europa, il circolo vizioso della scarsità di dollari venisse spezzato tollerando un temporaneo, ma sostenuto deficit della bilancia dei pagamenti, per consentire l'importazione di materie prime e di generi di prima necessità (da noi l'apparato industriale non aveva subito danni gravi, soprattutto al Nord). In questo modo, sarebbe stato possibile riavviare la produzione, e con essa le esportazioni necessarie a riportare l'equilibrio della bilancia dei pagamenti. Nel frattempo, per finanziare il deficit, occorreva ricorrere a prestiti ed aiuti dall'estero. Altri economisti, tra cui Einaudi, preferirono una linea di stabilizzazione basata sulla compressione della domanda interna, ivi compresi gli investimenti, e sulla svalutazione secca della lira, secondo quella che è stata definita "una rigida sequenza interno-esterno" [22].

Anche nel dibattito che si aprì circa l'uso che si doveva fare degli aiuti e dei prestiti esteri si delinearono alcune importanti differenze tra gli economisti liberali che, in quel periodo, tenevano le fila del dibattito della politica macroeconomica. Fedele ad una logica basata sul rilancio della produzione, Bresciani Turroni si schierò contro la loro "sterilizzazione": la maggior parte di tali prestiti e aiuti avrebbe dovuto essere usato per l'acquisto di beni strumentali e di beni di consumo, riservandone solo una piccola parte all'incremento delle riserve valutarie[23].

Le autorità italiane nel 1947 preferirono invece aderire alla linea della sterilizzazione attraverso la ricostituzione delle riserve valutarie, guadagnandosi i rimbrotti dell'*Economic Cooperation Administration* e del Dipartimento di Stato americano. Ma anche negli Stati Uniti su questi temi non v'era unanimità di vedute, se è vero che la Banca mondiale era preoccupata dell'aumento della circolazione monetaria in Italia e, soprattutto, lo

---

[21] L. Costabile, *La 'macroeconomia della ricostruzione' di Costantino Bresciani Turroni: cambi, disavanzi e distribuzione,* in *Gli archivi e la storia del pensiero economico*, a cura di P. Barucci, L. Costabile, M. Di Matteo, Il Mulino, Bologna 2008, pp. 111–141; Id., *Costantino Bresciani Turroni and the Macroeconomics of Reconstruction*, in "Rivista italiana degli economisti", XV, 2010, pp. 403-431.

[22] P. F. Asso, *La politica del cambio negli anni della Ricostruzione: aspetti internazionali della linea Einaudi,* in "Il Pensiero economico italiano", V, 1997, 2, p. 124; sulla posizione di Einaudi si veda anche M. Omiccioli, *Einaudi e l'inflazione del 1946-47: un riesame*, in "Rivista di storia economica", 1, 2000, aprile, pp. 37-64.

[23] C. Bresciani Turroni, "Interrogatorio del prof. Costantino Bresciani Turroni, Presidente del Banco di Roma, 28 marzo 1946, in Roma", in Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica, presentato all'Assemblea Costituente,* III, *Problemi monetari e commercio estero*, II, *Appendice alla relazione (Interrogatori, questionari, monografie),* Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1946, p. 101.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina

erano gli ambienti bancari statunitensi, chiarissimi nell'affermare la loro preferenza per la linea della sterilizzazione[24].

Una linea molto simile a quella proposta da Bresciani Turroni alla fine, però, prevalse.

Ciò avvenne quando, sollecitata in questa direzione da Menichella e Giordani, entrò in scena nel 1951 la Banca mondiale, con un grande finanziamento pluriennale che combinava il sostegno alla bilancia dei pagamenti con un grande progetto di sviluppo dell'economia italiana, centrato sull'intervento pubblico nel Mezzogiorno e basato – come è noto – in una prima fase sulla riforma agraria e il programma di intervento infrastrutturale per la "preindustrializzazione" e, dopo il 1957, su una intensa politica di industrializzazione che si caratterizza per il mantenimento di adeguati livelli di investimento pubblici e privati[25].

Fu grazie a questo finanziamento che nacque la Cassa per il Mezzogiorno. Fu grazie a questo finanziamento che si potè avviare quel processo di costruzione del mercato attraverso l'investimento pubblico e privato che Rosenstein-Rodan, Saraceno ed altri neo-meridionalisti avevano indicato come il requisito di uno sviluppo capace di autosostenersi: capace, cioè, di avviare il difficile percorso dell'economia dalla condizione di sottosviluppo alla fase del definitivo "decollo".

---

24 Come lo stesso Bresciani Turroni scriveva da Washington a Menichella il 15 gennaio 1948: "Da parte dei miei amici banchieri di New York mi è stato consigliato anche di non dire mai che gli aiuti americani serviranno ad attenuare lo squilibrio del bilancio statale, perché gli Americani desiderano che le lire che il governo italiano riceverà dalla vendita delle merci fornite dagli Americani siano *sterilizzate* e che il bilancio dello Stato sia rimesso in equilibrio *soltanto grazie a sforzi interni* (riduzione delle spese e aumento di entrate *non provenienti* dalla vendita delle merci fornite grazie al programma di aiuti). Essi temono che, altrimenti, gli aiuti abbiano per conseguenza una rilassatezza della nostra politica finanziaria", vedi ASBI, *Segreteria particolare, Pratiche 1408*, fasc. 1, s.fasc. 2, Organismi Internazionali [i corsivi corrispondono a sottolineature nel manoscritto originale], citato in L. Costabile, *La 'macroeconomia della ricostruzione' di Costantino Bresciani Turroni …*, op. cit., pp. 111–141; Id., *Costantino Bresciani Turroni and the Macroeconomics of Reconstruction*, op. cit., pp. 403-431. Sul sostegno degli Usa alla linea deflazionistica vedi anche C. Bresciani Turroni, *Corso di economia politica*, II, *Problemi Speciali, …*, op. cit., p. 337; sulla questione della sterilizzazione vedi M. De Cecco, *La politica economica durante la ricostruzione. 1945-1951*, in *Italia 1943-1950. La ricostruzione*, a cura di J. J. Woolf, Laterza, Bari 1974; G. Di Taranto, *Italy and the international monetary fund. The beginning*, in "Review of Economic Conditions in Italy", 2, 2000 May-August, pp. 3-39.

25 *International Bank for Reconstruction and Development (Ibrd)*, 1953, pp.1-2, citato da A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, "Quaderni Svimez", Numero speciale, 34, ottobre 2012, p. 24.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina

L'intervento straordinario nel Mezzogiorno: riforme economiche e nuovi itinerari di ricerca

Amedeo Lepore

L'intervento straordinario, pur rappresentando la prosecuzione e la generalizzazione di un'iniziativa strategica dello Stato nel Mezzogiorno, che affondava le sue radici nelle leggi speciali volute da Francesco Saverio Nitti agli inizi del Novecento e nell'opera di risanamento e sviluppo realizzata da Alberto Beneduce con la creazione dell'Istituto per la ricostruzione industriale[1], è stato valutato, nel suo insieme, con sufficienza o, più spesso, con dispregio e avversione. Il motivo di questi giudizi, di solito molto sommari, è da ricercarsi sia in un mancato approfondimento della storia economica di quel periodo, sia in una visione frammentaria, sincronica e altalenante dell'economia italiana del dopoguerra, oltre che in motivazioni di carattere ideologico o nelle divisioni che hanno caratterizzato "meridionalismo" e "antimeridionalismo", "questione meridionale" e "questione settentrionale": una polarizzazione che ha ipostatizzato e immobilizzato il dualismo economico italiano.

Che cosa è stato in realtà l'intervento straordinario? Che cosa resta della sua memoria e della sua vasta e ineliminabile opera? L'archivio storico della Cassa per il Mezzogiorno, in tutta la sua notevole dimensione e articolazione, contiene una documentazione di

[1] Secondo Nitti, se l'Italia intendeva entrare a far parte delle nazioni più progredite, doveva accrescere le proprie capacità produttive, riuscendo a dotarsi sia di un'agricoltura che di un'industria moderna: solo attraverso lo sviluppo industriale si sarebbe potuta creare una struttura economica avanzata, migliorando decisamente le condizioni di vita della popolazione. La legge speciale per Napoli del 1904 fu il primo tentativo di favorire un'industrializzazione a livello locale, basata sulla grande impresa, ma sostenuta dalle agevolazioni fiscali e dalla fornitura di risorse energetiche da parte dello Stato (cfr. F. S. Nitti, *Napoli e la questione meridionale*, L. Pierro, Napoli 1903; Id., *Principi di scienza delle finanze*, L. Pierro, Napoli 1903; F. Barbagallo, *Francesco Saverio Nitti*, Utet, Torino 1984). Alberto Beneduce si era formato nel gruppo di tecnici che avevano collaborato con Giovanni Giolitti e Francesco Saverio Nitti, nella convinzione dell'esigenza di un intervento pubblico, con caratteri di efficienza e autonomia di conduzione, per permettere lo sviluppo economico e sociale dell'Italia. Egli preparò e guidò la costituzione dell'Iri, attraverso la riorganizzazione del sistema bancario – scindendo banca e industria e distinguendo fra credito a breve e a lungo termine (legge bancaria del 1936) – e il riassetto delle partecipazioni di controllo delle tre maggiori banche (Banca commerciale italiana, Banco di Roma e Credito iItaliano) nelle imprese – trasferendole in parte ai privati e in parte alla sezione industriale dell'istituto – (cfr. *Storia dell'Iri*, I, *Dalle origini al dopoguerra (1933-1948)*, a cura di V. Castronovo, Laterza, Roma-Bari 2012).

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina

inusitato valore per studi e percorsi inediti, analisi di lunga lena. La Svimez, intendendo superare un pregiudizio diffuso verso quella storia e un'incuria avventata per reperti di tale portata – limiti del tutto evidenti e pericolosi, che erano il frutto di una mancanza assoluta di conoscenza –, ha cercato di salvaguardare e valorizzare questo imponente patrimonio, per fare in modo che si recuperasse una delle fonti principali, in grado di fornire una risposta adeguata all'esigenza di approfondimento e reinterpretazione dell'evoluzione economica di quel periodo. Parafrasando il sottotitolo del volume di Pescatore sulla Cassa, che fa riferimento a "un'esperienza italiana per lo sviluppo"[2], si può affermare che quella vicenda ha rappresentato un modello per lo sviluppo economico italiano, ossia per l'evoluzione economica del Paese nella sua interezza e non solo di una sua parte. Un'impostazione orientata verso uno scenario generale, inoltre, va perseguita non solo perché le origini della Cassa per il Mezzogiorno sono illustri, essendosi ispirata alla *Tennessee Valley Authority* e all'Iri, o perché la sua azione si è svolta quasi in parallelo con quella della *Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste* (Sudene) brasiliana di Celso Furtado e con altre ancora a livello internazionale[3], ma perché questa esperienza si inseriva in una strategia globale di interventi per lo sviluppo, che si era avviata a Bretton Woods e che aveva visto nella Banca mondiale, nella Banca d'Italia e nella Banca europea per gli investimenti dei capisaldi di riferimento.

Questo modello originale, che ha rappresentato un vero e proprio "prototipo" per le strategie internazionali di sviluppo, si è realizzato e ha avuto successo nel corso di tutta la *golden age* perché la Cassa per il Mezzogiorno era al centro di una triangolazione di interessi tra Italia, Mezzogiorno e Stati Uniti d'America[4], che ha forgiato l'approccio e le modalità con cui si sono definite, in un nuovo quadro sistemico, le reciproche convenienze di aree separate da notevoli distanze geografiche o da un perdurante dualismo economico. L'intervento straordinario, infatti, è riuscito a cogliere, per una lunga fase iniziale sorretta da una stagione di riforme[5], gli obiettivi di crescita produttiva e di modernizzazione complessiva di un Paese, che al principio degli anni Settanta del secolo scorso si presentava molto meno squilibrato dal punto di vista economico e molto più connesso alla parte più avanzata del mondo di quanto non fosse stato prima. In sintesi, l'Italia aveva conosciuto una fase di eccezionale sviluppo, grazie alla lungimirante iniziativa della Banca mondiale, del suo presidente Eugene Black e di uno dei suoi economisti di punta come

---

2 Cfr. G. Pescatore, *La "Cassa per il Mezzogiorno". Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna 2008.

3 Cfr. C. Furtado, *La formazione economica del Brasile*, Einaudi, Torino 1970, ed. orig. *Formação econômica do Brasil*, Editôra Fundo de Cultura, Rio de Janeiro 1959; Id., *O processo histórico do desenvolvimento*, in *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Editôra Fundo de Cultura, Rio de Janeiro 1961.

4 Cfr. A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013.

5 Cfr. A. De Benedetti, *Lo sviluppo sospeso. Il Mezzogiorno e l'impresa pubblica 1948-1973*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013, pp. 47-117.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina

Paul Rosenstein-Rodan[6], che avevano stretto legami di collaborazione con la Banca d'Italia di Donato Menichella e Francesco Giordani – già vicedirettore esecutivo, ovvero *alternate* dell'*executive director* della *International Bank for Reconstruction and Development* (Ibrd)[7] – e con la Svimez di Pasquale Saraceno, ottenendo il risultato di una convergenza tra il nostro Paese e quelli maggiormente industrializzati e, al tempo stesso, tra le aree territoriali interne del Nord e del Sud. Negli anni tra il 1950 e il 1973, dunque, questo duplice *catching-up* ha permesso, per l'unica volta in oltre centocinquant'anni di storia italiana, di affrontare risolutamente il limite fondamentale del processo unitario, rappresentato, secondo Saraceno, dalla "mancata unificazione economica italiana"[8].

La Cassa per il Mezzogiorno ha sviluppato il complesso della sua azione in diversi momenti della storia recente[9]. La prima fase è stata quella della realizzazione dei cosiddetti "prerequisiti", che è durata dall'istituzione dell'ente nel 1950 fino al 1957. Nel corso di questi anni, gli orientamenti del nuovo meridionalismo e, in particolare, le idee di Saraceno, che proponeva un avvio sollecito dell'industrializzazione, non hanno coinciso con gli indirizzi dell'azione inizialedell'intervento straordinario, tanto cara a Gabriele Pescatore, legati al potenziamento delle infrastrutture[10]. La fase più significativa è stata quella tra il 1957 e il 1973, caratterizzata da un vero e proprio processo di industrializzazione, che ha sospinto il "miracolo economico" italiano e la modernizzazione di tutto il Paese, durante l'unica epoca in cui il Mezzogiorno è riuscito a ridurre il divario, compiendo un grande balzo in avanti. La terza fase, dal 1973 al 1984, è stata quella dell'inversione di tendenza provocata dalla crisi internazionale e dall'arresto dello sviluppo dell'Italia, ma anche dal cambiamento della missione della Cassa da "tecnostruttura" autonoma a campo della mediazione politica e della frammentazione degli interventi, fino alla sua soppressione. Il periodo successivo è stato connotato da una prosecuzione inerziale della fase meno brillante dell'intervento straordinario – fino alla sua definitiva

---

6 Cfr. G. Farese, P. Savona, *Il banchiere del mondo. Eugene Robert Black e l'ascesa della cultura dello sviluppo in Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2014.

7 La denominazione "*International Bank for Reconstruction and Development*" era quella corretta all'atto della costituzione della Banca mondiale nel 1944: infatti, l'espressione "*The World Bank*" era, all'inizio, solo di derivazione giornalistica (cfr. M. Alacevich, *Le origini della Banca Mondiale. Una deriva conservatrice*, Bruno Mondadori, Milano 2007, p. XIII).

8 Cfr. P. Saraceno, *La mancata unificazione economica italiana a cento anni dalla unificazione politica*, in AA.VV., *L'economia italiana dal 1861 al 1961. Studi nel I centenario dell'Unità d'Italia*, VI, Giuffrè, Milano 1961, riproposto in Id., *Il nuovo meridionalismo*, Istituto italiano per gli studi filosofici, Napoli 1986.

9 Secondo Saraceno, il ciclo principale dell'intervento straordinario si suddivide in tre periodi: la fase di preindustrializzazione dal 1951 al 1961, la fase di vera e propria industrializzazione dal 1962 al 1974, la fase di stasi dal 1975 al 1983 (cfr. P. Saraceno, *Il nuovo meridionalismo*, … op. cit., p. 109).

10 *Ivi*, pp. 100-108 e pp. 132-133; G. Pescatore, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia*, Giuffrè, Milano 1962, pp. 3-12, 125-126, 132-134 e 213-218; S. Cafiero, *La nascita della "Cassa"*, in *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, a cura di M. Annesi, P. Barucci, G. G. Dell'Angelo, Giuffrè, Milano 1975, pp. 177-192; Id., *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma 2000, pp. 39-63.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 5

conclusione nel 1993 – attraverso l'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno, che non ha rappresentato che la pallida ombra dell'esperienza precedente[11].

Da un lato, dunque, la prospettiva dell'industrializzazione del Sud era il risultato di una modifica degli obiettivi prevalenti nella cultura meridionalista, passata da una tendenza "agrarista" a un'altra, inizialmente minoritaria, di tipo "industrialista"[12], che

> "[…] partiva dalle idee di Francesco Nitti e si legava all'opera del Ministro dell'Industria, il socialista Rodolfo Morandi esponente del dirigismo economico italiano che da giovane, nel 1933, aveva scritto il libro *Storia della grande industria in Italia* le cui tesi si contrapponevano per la prima volta all'opinione allora prevalente anche nella sinistra – a cominciare da Gramsci – fondata sulla convinzione che il problema del Mezzogiorno fosse sostanzialmente il problema dei contadini e sosteneva invece che il Sud non avrebbe mai potuto progredire assicurando un sostanziale incremento dell'occupazione se avesse puntato sull'agricoltura ma anzi avrebbe dovuto in primo luogo promuovere la crescita dell'apparato industriale"[13].

Dall'altro lato, la modernizzazione produttiva del Mezzogiorno traeva origine dalla particolare tipologia delle iniziativeche la Cassa aveva posto in essere: una programmazione per obiettivi, che, sulla base dell'idea degli *impact loans* elaborata da Rosenstein-Rodan, prevedeva che i prestiti non servissero per azioni isolate o per progetti specifici, ma per interventi aggregati e non episodici, per fornire una spinta sostanziale all'economia meridionale fondata su una strategia complessiva di sviluppo[14]. Questo tema delle mo-

---

[11] Cfr. C. Trezzani, *Dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno all'intervento ordinario nelle aree depresse*, in "Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari", 1-3, 1995, pp. 305-317; G. Ammassari, *Legge e gestione amministrativa. Cronaca della fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano 2004.

[12] Cfr. A. Lepore, *Il meridionalismo di Giorgio Amendola*, in "Prospettive Settanta", XIV (1992), 1, p. 85; S. Petriccione, *La Cassa per il Mezzogiorno come io la vidi*, in "L'Acropoli", XII (2011), 4, pp. 307-308.

[13] *Ivi*, p. 308. Il brano prosegue con una notazione, secondo cui: "Da ministro del primo governo De Gasperi, Morandi aveva messo in atto queste idee con la costituzione della Svimez (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno) che doveva poi continuare la sua attività rifacendosi alle idee di Ezio Vanoni e soprattutto di Pasquale Saraceno anch'egli partecipe delle tendenze dirigistiche della cultura italiana del XX secolo, che la presiedette fino alla sua morte".

[14] Come ha osservato Rosenstein-Rodan: "The loan device was then a kind of economist's loan based upon a multiplier formula whereby an additional investment, which the Italian government obligates research to do, will, via its multiplier effect, increase income. This increased income will result in increased demand, and part of this increased demand will cause either an increase in demand for imports or a fall in the supply of exports, which has to be compensated by a loan. This was the formula which was accepted for the Italian loan, which means it is not tied; it finances the impact of an investment program which the Italian government undertakes; it is not tied to imports of equipment from abroad – in this respect it's quite different from the normal loans –; it's intended to be for many operations. And it was accepted after a long discussion. […]I would not accept any general purpose loan unless I had great confidence in the extreme ability of the government saying they will not waste their funds. Or I would justify the so-called general purpose loan as a loan for the program as a whole, whose foreign exchange impact I would indirectly vaguely estimate with a considerable margin of error, so that in a way is ought to be placed and considered in the same situation. And the so-called general purpose loan is a very vague term. It's, in my opinion, if treated seriously as meaningless as a balance of payments loan. Any foreign transaction has a balance of payments implication, and this term, which is so familiar in bankers' circles, is to an economist completely meaningless" (The World Bank/IFC Archives, *Oral History Program, Transcript of the Interview with Paul Rosenstein-Rodan*, by R. Oliver, Columbia University, Oral History Research Office, New York, August 14, 1961, pp. 15 e 17).

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 5

dalità di gestione e di impiego dei finanziamenti, in particolare, riveste notevole importanza e rappresenta una delle prime tracce per un nuovo percorso di ricerca da intraprendere con l'apporto della documentazione dell'archivio storico della Cassa per il Mezzogiorno.

Nino Novacco, a proposito del periodo d'oro dell'intervento straordinario, ha posto in evidenza che: "Per pochi decenni, dal 1950 fino alla metà degli anni '70, la Cassa fu un valido strumento, straordinario e aggiuntivo"; ma, dopo aver sostenuto un solido processo di recupero dell'economia meridionale, venne meno per la "determinazione maturata irresponsabilmente nel 1993 – dopo 20 anni di approcci micro-regionalistici –, di sopprimere senza 'ammortizzatori' economico-sociali gli aspetti più positivi di quella scelta. In conseguenza di essa, politiche ed interventi per il Sud vennero contestualmente messi in crisi da una colpevole cultura, assai politicizzata, sociologicamente ispirata all'ordinarietà e al localismo"[15]. La spiegazione del momento di svolta negativa impresso dalla crisi si può ritrovare in una chiara descrizione di Sandro Petriccione, che è stato per oltre un decennio, culminato proprio in quel periodo, membro del Consiglio di amministrazione della Cassa:

> "Alla fine del 1973, dopo la guerra cosiddetta del Kippur scoppiò la crisi petrolifera che portò all'aumento dei prezzi delle materie prime, in primo luogo del petrolio, che generò una crisi economica internazionale. L'industria italiana, in particolare la chimica di base, fu particolarmente colpita e allo stesso tempo si ponevano problemi di riconversione di buona parte dell'apparato industriale il che poneva termine all'interesse agli investimenti nel Mezzogiorno. Si concludeva così definitivamente una fase importante della politica dello Stato italiano per il Sud ma al momento furono pochi ad accorgersene ritenendo si trattasse di una crisi transitoria, dopo la quale tutto sarebbe ritornato come prima. Le conseguenze sulla "Cassa" furono immediate; anche in questo caso […] all'inerzia amministrativa che riteneva di affrontare la crisi solo col rallentamento dei lavori in corso si contrappose la proposta di un "piano di emergenza", elaborato da una *task force* di cui ero responsabile, il quale selezionava i lavori in funzione della domanda diretta e indotta di energia e che a tal fine richiedeva delle modifiche organizzative. Il piano fu preso attentamente in esame dal Consiglio di amministrazione ma ebbe la sola conseguenza di obbligare la struttura a riflettere sui fabbisogni energetici che ciascuna scelta comportava"[16].

In relazione al ruolo svolto dalla Cassa e alle sue modalità di funzionamento nel corso del primo quarto di secolo di attività, appare di notevole interesse quanto ha testimoniato Gabriele Pescatore, pur essendo un forte assertore degli obiettivi volti alla realizzazione di infrastrutture, piuttosto che di una strategia di vera e propria industrializzazione. Egli ha precisato alcuni aspetti fondamentali di quell'esperienza, che lo ha

---

15 C. Celani, *Intervista a Nino Novacco (Svimez): senza intervento straordinario nel Mezzogiorno, l'Italia implode*, in "MoviSol", 2 settembre 2009, <http://www.movisol.org/09news159.htm>.

16 S. Petriccione, *La Cassa per il Mezzogiorno come io la vidi*, … op. cit., pp. 318-319.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 52

visto per ventidue anni, peraltro nella fase di gran lunga più incisiva, al vertice dell'intervento straordinario:

> "[…] mi sono sempre sentito un fedele servitore del grande ideale dello sviluppo del Mezzogiorno, posso dire di avere litigato con tutti i potenti meridionali, democristiani, socialisti, comunisti. Potevo farlo perché, al di fuori della Cassa, avevo un doppio mestiere [magistrato e ordinario di diritto della navigazione, ndr] e soprattutto perché avevo dalla mia parte due governatori della Banca d'Italia, prima Donato Menichella, e poi Guido Carli. […] La mia Cassa per il Mezzogiorno, quella che avevano voluto De Gasperi, Campilli e Menichella, aveva un grande merito: rispettava la pianificazione (che toccava ovviamente all'autorità politica), ma sapeva programmare la spesa e progettare e realizzare le opere. Avevamo costruito una struttura tecnica che rispettava alla perfezione impegni e scadenze, che ha portato l'acqua e le strade dove non c'erano, non esisteva la clientela x o la clientela y. Magari potremmo dire che si attuava un grande disegno politico. […] Lo scontro con il Pci nasceva soprattutto da una considerazione politica. Non mi perdonavano, caso forse unico al mondo, di avere attuato con successo il dogma comunista della pianificazione ma, a loro modo di vedere, a vantaggio dei potentati democristiani. In verità la Cassa, la mia Cassa, quella che in 15 anni aveva rifatto fognature e acquedotti e irrigato e bonificato oltre 70 mila ettari di campagne, aveva attuato una vera e propria rivoluzione che alla fine mise in crisi se stessa"[17].

Inoltre, anche alla luce dei gravi limiti e ritardi sorti nell'utilizzo dei fondi strutturali europei negli ultimi decenni, assume un valore quasi paradigmatico il riferimento di Pescatore ai prestiti della *International Bank for Reconstruction and Development*, che contribuì non poco all'analisi dell'economia italiana e meridionale e all'individuazione del modello di sviluppo da attuare per ribaltare la tendenza al divario tra il Nord e il Sud, portando al successo dell'intervento straordinario durante l'epoca più prospera del dopoguerra:

> "Posso dire che i primi soldi della Banca mondiale, in Italia, sono venuti grazie alla Cassa per il Mezzogiorno e che, in Europa, l'ente da me presieduto ha sempre battuto tutti in quanto a capacità di spesa e di utilizzo dei fondi disponibili. Ricordo che l'inglese "The Economist" ci definì 'la lepre della Comunità', la verità comunque era molto più semplice: l'Italia disponeva di una struttura tecnica che funzionava. Forse questa era una colpa"[18].

La storiografia sul Mezzogiorno e, solo in parte, quella sulla Cassa è molto vasta e ricca di opere significative. Tuttavia, la riscoperta del valore dell'intervento straordinario e la disponibilità dell'intera documentazione dell'archivio storico dell'ente permettono di individuare alcune linee innovative di ricerca che possono essere intraprese e portate avanti credibilmente, percorrendo sentieri finora inesplorati. Un primo filone d'indagine

---

17 R. Napoletano, *Sono scettico: questi politici non salveranno il Sud*, Intervista a Gabriele Pescatore, in "Il Corriere della Sera", 11 settembre 1995, p. 19.

18 *Ibidem*.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 53

può riguardare l'intervento in sé della Cassa per il Mezzogiorno, esaminato nel suo complesso e non solo per singoli momenti. Infatti, un limite fondamentale degli studi fin qui effettuati è stato quello di focalizzare, valorizzandole o deprecandole, solo alcune fasi dell'intervento straordinario, traendo da aspetti di carattere circoscritto e da valutazioni del tutto parziali giudizi di carattere generale. La Cassa è stata un prototipo di grande importanza per le politiche di sviluppo e va analizzata come tale, nel suo insieme, nella sua struttura e nei suoi meccanismi. Il modello di sviluppo concretizzato con quell'esperienza ha rappresentato l'esito di una collaborazione operosa tra istituzioni diverse, di ambito interno e internazionale, che hanno contribuito all'elaborazione di una strategia originale e innovativa, di un genere di keynesismo molto particolare, interessato più all'impatto dell'offerta che a quello della domanda. Al centro di questa politica, infatti, vi erano lo Stato italiano e alcune organizzazioni internazionali, come la Banca mondiale, che avevano saputo perseguire, durante una lunga fase iniziale, l'obiettivo di costituire un mercato vero, autonomo e vitale, come risultante di un impiego dei finanziamenti in iniziative produttive, attraverso un'intensa fase di accumulazione, evitando di indirizzarli verso una mera creazione di reddito, che avrebbe potuto assumere una natura infeconda e, in certi casi, assistenziale.

In questo quadro, il tema dell'azione della Cassa durante la *golden age* è un formidabile argomento di approfondimento, a cominciare dal contributo diretto e ragguardevole fornito dall'intervento straordinario a una stagione di riforme e al "miracolo economico" italiano. Proprio questo periodo d'oro, il più florido dell'Italia e il più efficace dell'iniziativa della Cassa per il Mezzogiorno, corrisponde all'incirca a quello della presidenza di Gabriele Pescatore, dal 1955 al 1976. Egli ha tracciato le linee della politica di sviluppo inaugurata in quell'epoca, indicando che:

> "[…] il fine dell'intervento straordinario della Cassa per il Mezzogiorno è stato – sin dall'inizio – l'assetto più equilibrato del sistema dualistico, contrassegnato appunto dalla esistenza delle "due Italie", e che l'obiettivo si è sempre ritenuto di possibile conseguimento soltanto con l'avvio, nel Mezzogiorno, di un processo autonomo di sviluppo economico, capace di espandersi nel futuro con ritmo e misura costantemente progressivi"[19].

A questa materia, si può aggiungere l'esame di quella della Cassa intesa come "tecnostruttura". Come ha posto in evidenza Leandra D'Antone:

> "[…] alla scadenza del Piano Marshall si immisero nel sistema monetario italiano i dollari ottenuti dalla Banca mondiale per finanziare un piano di sviluppo del Mezzogiorno gestito da un ente autonomo straordinario esterno alla pubblica amministrazione che avrebbe dovuto esaurire la sua missione con l'attuazione di un programma decennale e aggiuntivo di spesa: la

[19] G. Pescatore, *La "Cassa per il Mezzogiorno". Un'esperienza italiana per lo sviluppo,* … op. cit., p. 65.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 54

Cassa per il Mezzogiorno"[20]. [Inoltre:] "La partecipazione dell'*International Bank* aveva come condizione che fosse preparato un preciso ed affidabile piano di investimenti, e che la presidenza della Cassa fosse rigorosamente tecnica"[21].

I documenti della *International Bank for Reconstruction and Development*, oltre a tutto il resto, contengono un giudizio positivo sulla struttura della Cassa, sulle sue competenze tecnico-amministrative, sia sul versante della preparazione dei suoi talenti ingegneristici che su quello delle sue capacità di gestione e del valore del suo *management*[22]. Nuove indagini, dunque, possono esplorare anche l'ampio oggetto dell'evoluzione dell'iniziativa di uno Stato che, come aveva proposto Alberto Beneduce, si faceva altro da sé, introducendo la logica dell'impresa privata nell'organizzazione di un organismo di diritto pubblico di natura economica come la Cassa, ovvero di un "*ente statale*, come un *quid medii* tra l'azienda di Stato e la persona giuridica pubblica vera e propria"[23].

Un secondo filone di ricerca può riferirsi a quello che è stato chiamato il "nuovo meridionalismo", ma che oggi dovrebbe essere definito diversamente a causa dell'evoluzione della "questione meridionale" stessa[24]. Vi sono diverse possibilità di imprimere

---

20 L. D'Antone, *Il governo dei tecnici. Specialismi e politica nell'Italia del Novecento*, in "Meridiana", 38-39, 2000, pp. 114-115.

21 L. D'Antone, *L'"interesse straordinario" per il Mezzogiorno (1943-1960)*, in "Meridiana", 24, 1995, p. 19.

22 Cfr. A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, … op. cit., pp. 58 e 60.

23 G. Pescatore, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia*, … op. cit., p. 111. A questo concetto, può essere accostato quello di Franklin Delano Roosevelt, a proposito della *Tennessee Valley Authority* (Tva) vista come "a corporation clothed with the power of Government but possessed of the flexibility and initiative of a private enterprise» (F. D. Roosevelt, *Message to Congress Suggesting the Tennessee Valley Authority*, April 10, 1933, in *Franklin D. Roosevelt Presidential Library and Museum – Our Documents*, <http://docs.fdrlibrary.marist.edu/odtvacon.html>).

24 La terminologia nuova da adottare non sembra essere quella drasticamente individuata qualche tempo fa, quando Gianfranco Viesti sosteneva che: "Vi è una cesura netta fra il Mezzogiorno e gli italiani. Il modo di sanarla non può essere che uno: abolire il Mezzogiorno" (G. Viesti, *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari 2003, p. X). Al contrario, si tratta di reinterpretare il Mezzogiorno come problema alla luce del nuovo contesto definito dalla diffusione del processo di globalizzazione e dal progresso contraddittorio dell'Unione europea, che richiede di affrontare la *damnatio memoriae* della "questione meridionale", superando "una sorta di conformismo politico-culturale", secondo cui "poteva ritenersi privo di interesse, e perfino di significato, il divario, benché attestato da tutte le statistiche, fra le condizioni socio-economiche del Mezzogiorno e quelle del resto del paese" e, per di più: "Poteva dissolversi il significato di un tale divario rispetto alla varietà di condizioni interne al Mezzogiorno o – in via ancor più peregrina – perché il Mezzogiorno doveva essere valutato rispetto a se stesso e non sulla base di parametri esterni ad esso: affermando, cioè, un criterio autoreferenziale del discorso storico e politico del tutto irricevibile su qualsiasi piano metodologico ci si voglia collocare" (G. Galasso, *Il Mezzogiorno: da "questione" a "problema aperto"*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma 2005, p. 29). Non vi è ancora una definizione capace di racchiudere il senso di una direzione di marcia innovativa, ma rispettosa della realtà dei fatti economici. Un nuovo approccio teorico e interpretativo dovrebbe riprendere le parti più attuali del "nuovo meridionalismo", come del "meridionalismo classico", ma compiere uno sforzo di aggiornamento profondo della visione dello sviluppo del Mezzogiorno, guardando non tanto al rapporto tra il Nord e il Sud del Paese, quanto a una dimensione europea e globale dei problemi. Questo impegno verso un "meridionalismo globale" dovrebbe essere in grado di mettere da parte vecchie dicotomie e di proiettarsi su uno scenario originale, di ampio spettro e durata, fatto di relazioni tra istituzioni, produzione e mercato, nella complessità dei temi legati all'evoluzione dell'economia e all'affermazione di nuove forme di convergenza.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 5

nuovi impulsi all'indagine storico-economica di fronte a snodi concettuali di notevole importanza per l'economia italiana, come per quella di ambiti più generali: non è soltanto l'elaborazione di Saraceno e delle principali personalità della Svimez a presentare spunti di riflessione significativi e per taluni versi ancora attuali, ma anche alcune questioni fondamentali della teoria economica possono essere riprese, approfondite e aggiornate sotto una luce inedita. Ad esempio, per quanto riguarda la concreta diffusione della teoria keynesiana, si può verificare come sia evoluta la vicenda economica italiana. In particolare, si può esaminare l'esperienza dell'intervento straordinario nell'arco di tempo compreso tra la strategia dei "prerequisiti", legata al concetto keynesiano tradizionale di crescita attraverso lo stimolo della domanda, e la fase dell'industrializzazione, espressione del pensiero originale di Saraceno, degli uomini della Svimez e degli esponenti della Banca mondiale, già definito come una sorta di "keynesismo dell'offerta"[25], chiamando in causa, però, il modello di Harrod-Domar e l'intento di puntare sull'incremento della produttività e sulla capacità dell'accumulazione produttiva di creare sviluppo e occupazione[26], più che le idee di John Maynard Keynes in quanto tali. Un altro elemento in grado di indicare questa evoluzione è delineato dalle due diverse impostazioni di politica economica, costituite dalla elaborazione della "scuola economica italiana" (rappresentata, in quell'epoca, da Luigi Einaudi e da un gruppo di economisti eredi di una tradizione di grande rilievo) e dalla strategia dei keynesiani d'oltreoceano (incarnata dall'azione svolta dalla *International Bank for Reconstruction and Development*), che hanno convissuto nel periodo immediatamente successivo alla seconda guerra mondiale, contribuendo sia alla stabilità che allo sviluppo economico dell'Italia durante la *golden age*. Infatti, anche sulla base della documentazione resa disponibile di recente dalla Banca mondiale[27], si può sostenere che senza l'intervento di questa istituzione internazionale, sorta con gli accordi di Bretton Woods, probabilmente non si sarebbe rea-

---

[25] Cfr. A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, … op. cit., p. 264 e p. 273; Id., *La valutazione dell'operato della Cassa per il Mezzogiorno e il suo ruolo strategico per lo sviluppo del Paese*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 1-2, 2011, p. 282; Id., *Il dilemma del Mezzogiorno a 150 anni dall'unificazione: attualità e storia del nuovo meridionalismo*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 1-2, 2011, p. 65; Id., *Cassa per il Mezzogiorno e politiche per lo sviluppo*, in AA.VV., *Istituzioni ed Economia*, a cura di A. Leonardi, Cacucci Editore, Bari 2011, p. 115.

[26] Questo modello è stato ideato indipendentemente da sir Roy F. Harrod nel 1939 e da Evsey D. Domar nel 1946, pur essendo conosciuto come il modello di Harrod-Domar, e ha aperto la strada a successive elaborazioni, come quella che ha portato al modello di crescita esogena di Solow-Swan. Per un maggiore approfondimento dell'argomento, cfr. R. F. Harrod, *An essay in dynamic theory*, in "The Economic Journal", 49, 193, 1939, pp. 14-33; Id., *Towards a dynamic economics*, Macmillan and Co., London1948; Id., *Domar and dynamic economics*, in "The Economic Journal", 69, 275, 1959, pp. 451-464; E. D. Domar, *Capital expansion, rate of growth, and employment*, in "Econometrica", 14, 2, 1946, pp. 137-147; Id., *The theoretical analysis of economic growth. Economic growth: an econometric approach*, in "The American Economic Review", 42, 2, 1952, pp. 479-495; Id., *Essays in the theory of economic growth*, Oxford University Press, New York 1957.

[27] Cfr. A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, … op. cit., pp. 27-29.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 5

lizzata, in forma tanto prorompente, la crescita economica dell'Italia in quel periodo, né si sarebbe conseguito tanto rapidamente l'obiettivo di una consistente riduzione del divario tra il Nord e il Sud del Paese.

Del resto, la ricomposizione della diaspora del meridionalismo e il superamento di vecchie distinzioni, ormai inattuali, possono essere corroborati da una nuova fase di ampie indagini, che pongano al centro questi temi di carattere, al tempo stesso, storico-economico e teorico. Infatti, va posto in discussione radicalmente un ricorrente tentativo di spiegare il ritardo del Mezzogiorno con una polarizzazione di analisi tra un'interpretazione tutta volta a individuare il divario in mere ragioni quantitative, come se si trattasse di una questione di carattere unicamente "strutturale", e un'altra impostazione dichiaratamente schierata per motivazioni di tipo extra-economico e di natura quasi esclusivamente qualitativa, come quella legata alla tesi della *path dependance*, che sembra far prevalere una percezione "sovrastrutturale" dei problemi. A contrastare l'egemonia di quest'ultimo orientamento, che ha sottolineato, nella discussione più recente, il valore paradigmatico della carenza di "capitale sociale" nel Mezzogiorno, vale l'osservazione secondo cui:

> "Su questa tesi, è necessario riflettere al fine di verificare se essa riesca a dare una spiegazione più convincente o più completa, (in un ipotetico confronto) delle spiegazioni condivise dagli economisti e da molti storici economici che, invece, nella ricerca delle cause del divario italiano, hanno dato maggior peso alle forze impersonali del mercato, ai meccanismi che favoriscono la concentrazione degli investimenti, allo spostamento di masse nuove di lavoratori, ai vincoli di produzione derivanti dalla concorrenza internazionale e così via"[28].

Nelle pagine seguenti, gli autori precisano che:

> "Il grado di civismo […] è fenomeno di difficile misurazione per le tante sue componenti e non può ragionevolmente essere segnalato come la *causa unica* e forse nemmeno come la più rilevante, della crescita economica e del progresso nella qualità della vita, pur essendo un non trascurabile fattore del benessere collettivo. Se così non fosse, l'intera teoria economica, che fin dalle sue origini ha individuato una relazione di dipendenza tra le forze del mercato, dominate dall'interesse personale, e non certo dal "senso civico" e i meccanismi di crescita della produzione, non avrebbe alcun fondamento. Le potenti cause dei processi di modernizzazione, che una vastissima letteratura ritrova nell'accumulazione del capitale, nelle economie prodotte dai processi di innovazione, nell'ampiezza dei mercati, nella facile disponibilità di fattori produttivi, nello spirito di intrapresa, non possono insomma essere ricondotte a semplici precondizioni dello sviluppo, poiché ne sono la linfa vitale, in misura molto maggiore della efficienza amministrativa degli enti locali e dell'abitudine a cooperare"[29].

---

[28] E. Zagari, P. Zagari, *La questione meridionale. La storia, le diverse interpretazioni*, G. Giappichelli, Torino 2008, p. 212.

[29] *Ivi*, pp. 213-214.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 5

A questo riguardo, Joseph Stiglitz ha evidenziato più volte che una strategia di sviluppo deve essere sorretta da adeguate scelte di politica industriale[30]. Infatti, insieme ad altri, egli ha notato che

> "[…] there is a new impetus for industrial policy, and the general recognition – even among mainstream economists – that it often involves good common-sense economic policy" [e] "the successful experiences of countries that did not follow the dominant Washington Consensus policy framework and their importance as new global players on the international economic scene […] make the rethinking of macroeconomic strategies and industrial policy unavoidable"[31].

Inoltre, la divaricazione irrimediabile tra una visione centralizzatrice, che avvalorava l'efficacia di interventi esclusivamente di tipo *top-down*, e una concezione localistica, che privilegiava le iniziative di tipo *bottom-up*, è stata messa in discussione già da tempo, con l'obiettivo di individuare nuove modalità di svolgimento delle politiche di sviluppo per le aree in ritardo. Non si tratta di dare per scontato un esito ancora in corso, che richiede un cambio profondo di impostazione nel senso di una nuova visione unitaria e di un rinnovato impegno per fondamentali riforme istituzionali ed economiche, ma di valutare pienamente i mutamenti in atto a livello globale e gli orientamenti teorici correlati, che spingono verso nuovi territori di analisi e di proposta. In particolare, la nuova dimensione delle strategie di sviluppo economico può nascere da una proficua integrazione tra le politiche di crescita dall'alto e le dinamiche incrementali dal basso, con un'originale variazione di prospettiva[32].

---

30 Cfr. M. Cimoli, G. Dosi, J. E. Stiglitz, *The future of industrial policies in the new millennium: toward a knowledge-centered development agenda*, in AA.VV., *The political economy of capabilities accumulation: the past and future of policies for industrial development*, a cura di M. Cimoli, G. Dosi e J. E. Stiglitz, Oxford University Press, Oxford 2009; J. E. Stiglitz, *Can the euro be saved? an analysis of the future of the currency union*, in "XIV Lezione Angelo Costa - Lecture di Joseph E. Stiglitz", Roma, Luiss "Guido Carli", 6 maggio 2014, <http://www.luiss.it/evento/2014/05/06/xiv-lezione-angelo-costa-lecture-di-joseph-e-stiglitz>.

31 J. E. Stiglitz, J. Y. Lin, C. Monga, *The rejuvenation of industrial policy*, in AA.VV., *The industrial policy revolution I: the role of government beyond ideology*, a cura di J. E. Stiglitz e J. Y. Lin, Palgrave Macmillan, New York 2013, pp. 2 e 5. Gli autori, nella stessa introduzione al volume (pp. 8-9), hanno aggiunto che: "While industrial policies that promote the structural transformation of the economy and help create a learning economy are two of the central objectives of modern economic development, industrial policies may be used to pursue a number of other social objectives, especially in developing countries. Industrial policy has, for instance, been used to correct not only market failures but also government failures. In some countries and contrary to popular belief, state enterprises have been islands of relatively good governance, even when the economy suffered from massive government failure".

32 Cfr. K. Featherstone, G. Kazamias, *Europeanization and the Southern Periphery*, Routledge, Abingdon 2014; A. Ascani, R. Crescenzi, S. Iammarino, *Regional economic development: a review*, in "Search Working Paper", WP1/03, 2012; R. Crescenzi, A. Rodríguez-Pose, *Reconciling top-down and bottom-up development policies*, in "Environment and Planning A", 43, 4, 2011, pp. 773-780; W. Easterly, *Institutions: Top Down or Bottom Up?*, in "The American Economic Review", 98, 2, 2008, pp. 95-99.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 5

Un terzo filone di ricerca può riguardare un altro argomento fondamentale come quello del contesto e delle relazioni internazionali. Innanzitutto, a questo scopo, va ripreso il tema del legame tra la modifica della missione della Cassa per il Mezzogiorno e l'avvio del processo di integrazione europea, che ha come anno di riferimento il 1957 e risale al rapporto sulla situazione economica italiana predisposto da Pasquale Saraceno per la Commissione della Comunità economica europea, ai fini dell'art. 245 del Trattato di Roma[33]. In questo documento, che esaminava analiticamente le condizioni dell'Italia negli anni del dopoguerra, fornendo i dati sulla struttura della produzione, sulle relazioni economiche con l'estero e sui fattori della politica economica che condizionavano la struttura dei costi, emergeva con chiarezza la connessione tra l'industrializzazione del Mezzogiorno e la nuova frontiera europea. Saraceno, con una descrizione che appare efficace anche per alcune vicende odierne, rendeva manifesto questo nesso profondo:

> "[…] in vista dell'apertura del Mec e, in generale, di fronte alla necessità che ha l'economia italiana di aumentare le sue esportazioni industriali per far fronte a un fabbisogno di materie prime in via di rapido accrescimento, la corrente di investimenti destinata ad aumentare la produttività andrà piuttosto intensificata e, comunque, non mai diminuita. L'equilibrato sviluppo del sistema industriale italiano richiede, quindi, una formazione addizionale di capitale tale, per cui lo sviluppo industriale delle zone arretrate venga a porsi non come un'alternativa, ma come una integrazione del flusso di investimenti che deve continuare ad aver luogo per aumentare la produttività del sistema industriale esistente"[34].

Oltre all'approfondimento di questo specifico campo di indagine, si può indirizzare lo sforzo di studio anche verso altri ambiti, come quello del rapporto tra le diverse organizzazioni internazionali e la Cassa, guardando non solo alla Banca mondiale – che, con la progressiva disponibilità di nuovi documenti riservati a una circolazione interna, rappresenta sempre una fonte di primaria importanza per la *golden age* – ma anche alla Banca europea per gli investimenti e alle altre istituzioni che si sono successivamente occupate dei finanziamenti al Mezzogiorno. Il ruolo di queste organizzazioni internazionali nell'indicazione di un particolare meccanismo di intervento nella realtà meridionale è stato di grande importanza. Tuttavia, mentre il modello della Cassa per il Mezzogiorno è stato ideato come quello di una struttura in grado di costituire un pro-

---

33 Cfr. P. Saraceno, *La situazione economica italiana all'atto dell'entrata in vigore del Trattato di Roma*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma1958, ora in Id.,*Gli anni dello schema Vanoni (1953-1959)*, Giuffrè, Milano 1982, pp. 185-364.

34 *Ivi*, p. 249. Secondo Saraceno (p. 256): "La conclusione è che vantaggi considerevoli l'economia meridionale potrà trarre dall'apertura del Mercato Comune, sempreché però vi sia un complesso di interventi, che trovino nel Mercato Comune stesso un'ulteriore ragione per accelerare la soluzione di quei problemi che, del resto, la semplice situazione interna ha già suggerito come decisivi".

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 59

totipo per la crescita economica delle aree sottosviluppate, con il contributo essenziale della *International Bank for Reconstruction and Development* per la sua definizione, il relativo schema finanziario è scaturito da competenze e analisi interamente collocate all'interno della politica economica italiana, facendo capo a Donato Menichella e Francesco Giordani. Questo congegno del tutto originale presenta molti aspetti utili ad alimentare un vasto campo di ricerca, di grande interesse per le sue caratteristiche e per la sua meticolosa articolazione in una serie di misure e dispositivi finanziari, volti alla promozione costante delle capacità produttive meridionali.

La crisi internazionale del 1973, inoltre, rappresenta un punto di svolta di fondamentale rilievo, che ha posto fine alla fase più proficua e propulsiva dell'intervento straordinario. Un esame attento dell'impatto delle fluttuazioni economiche sui processi di convergenza e sull'andamento dell'economia a livello territoriale riveste notevole importanza, ma anche l'analisi delle diverse cause – nel loro intreccio – che hanno portato all'interruzione di un processo virtuoso di sviluppo può servire a rendere più chiaro il passaggio, prima, a un'epoca "d'argento" e, poi, a un vero e proprio declino di iniziative come quella della Cassa per il Mezzogiorno. In questo quadro, ha senso una comparazione con esperienze analoghe, legate a strategie di sviluppo realizzate in altri Paesi. In particolare, è utile riconsiderare uno studio per la Banca d'Italia di Juan Carlos Martinez Oliva, che ha messo a confronto il ruolo svolto dalla Cassa nel corso della sua attività e le recenti politiche per il superamento del divario economico nella Germania unificata: è un paragone ardito, ma il risultato di questa prima ricerca ha segnalato che la convergenza del Sud dell'Italia negli anni migliori dell'intervento straordinario è stata superiore a quella dei *Länder* della Germania orientale dopo il 1995, nonostante una disponibilità di risorse nettamente inferiore[35]. Un impegno per la ripresa di politiche di sviluppo richiede la riattivazione di studi e analisi di carattere comparativo, in grado di fornire gli elementi fondamentali per la verifica della dinamica delle esperienze effettuate o in via di attuazione in questo campo, allo scopo di costruire nuovi paradigmi dell'economia di fronte all'esito disastroso di crisi economiche come quella attuale e delle teorie fallaci che l'hanno favorita.

Su un altro versante, va considerato un quarto possibile filone di indagine, che riguarda la storia dell'impresa. La sezione dell'archivio storico della Cassa per il Mezzogiorno dedicata ai progetti presentati e, poi, approvati e finanziati contiene un'imponente raccolta, costituita da circa100.000 progetti, con le istanze avanzate dalle numerosissime imprese coinvolte e la relativa documentazione, che coprono tutto l'*iter* dei contributi industriali. Questa parte dell'archivio, dal punto di vista dei progetti e degli interventi produttivi, delle realizzazioni e delle loro implicazioni, è di grande im-

[35] Cfr. J. C. Martinez Oliva, *Riunificazione intertedesca e politiche per la convergenza*, in "Banca d'Italia – Questioni di economia e finanza", 51, 2009.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 5

portanza perché permette di affrontare la tematica delle imprese, dell'evoluzione delle loro attività e del rapporto tra l'intervento pubblico e l'iniziativa privata, non solo per quel che riguarda le aziende locali, ma anche per i settori delle medie e grandi imprese – non solo di carattere nazionale – e delle imprese a partecipazione statale, che hanno avuto un ruolo decisivo per lo sviluppo del Mezzogiorno. La difficoltà maggiore incontrata dalla storia dell'impresa per diffondere il campo delle sue indagini anche al territorio delle regioni meridionali è legata alla limitata disponibilità di archivi industriali, dovuta sia alla frammentarietà del tessuto imprenditoriale meridionale, contrassegnato da aziende di piccole dimensioni, sia alla scarsa diffusione di una moderna cultura d'impresa, che ha reso particolarmente problematica la conservazione e la valorizzazione di fonti primarie relative alle attività produttive del Sud. Con la documentazione contenuta nell'archivio della Cassa, dunque, è possibile colmare, perlomeno in parte, questo vuoto, riuscendo a contare su dati e informazioni di notevole interesse ed estensione per la ricostruzione di interi pezzi della storia dell'impresa nel Mezzogiorno.

La strategia dell'industrializzazione del Mezzogiorno, inoltre, è un argomento di particolare rilievo, che può essere oggetto di una riflessione aggiornata e approfondita, a maggior ragione in riferimento a questo filone di ricerca. Come si è accennato, vi è stata una forte distinzione tra una concezione tradizionale dello sviluppo meridionale, di tipo "agrarista", la cui influenza ha pesato anche sulle origini della Cassa, e un altro orientamento, di tipo "industrialista", che ha rappresentato l'anima più avanzata dell'intervento straordinario. Secondo Salvatore Cafiero: "L'indicazione di innovazioni istituzionali era […] decisamente riferita dai meridionalisti della Svimez alla prospettiva dell'industrializzazione: del resto l'equazione tra industrializzazione e sviluppo era connaturata allo stesso atto di nascita dell'Associazione"[36]. La ripresa di questo tema, analizzando l'evoluzione delle politiche industriali e collegandola alle altre scelte espansive per il Mezzogiorno, oltre che al generale clima favorevole alle riforme (come nel caso di quella agraria e del piano casa), può fornire un rilevante apporto, anche da questa prospettiva, alla storia dell'impresa. Infine, un ulteriore contributo a questo ambito di studio può venire da nuove analisi che, attraverso un'aggregazione dei dati di bilancio dell'intervento straordinario a livello territoriale, facilitino una migliore conoscenza dell'andamento del divario e una maggiore comprensione del ruolo della spesa pubblica per gli investimenti, consolidando una visione della dinamica produttiva del Mezzogiorno e, soprattutto, considerando la Cassa nel suo aspetto – e nei suoi risultati – di azienda di carattere pubblico.

Vi sono altri temi molto rilevanti come quelli dell'esame delle personalità che hanno fatto la storia dell'intervento straordinario, non solo in Italia ma anche fuori dall'Italia,

[36] S. Cafiero, *La nascita della "Cassa"*, … op. cit., p. 183.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 5

non solo dentro la Cassa ma anche fuori dalla Cassa, a cominciare dalle figure più rappresentative della Svimez, delle istituzioni di governo, della Banca d'Italia e della Banca mondiale. Questa attenzione può rivestire anche il significato della partecipazione alla costruzione di una storia della classe dirigente italiana, dal punto di vista della sua formazione, delle sue idee, della sua forza intrinseca e della sua capacità di parlare un'unica lingua per tutto il Paese. Da questo scenario, inoltre, si potrebbe partire per guardare alla relazione tra la Cassa per il Mezzogiorno e la politica in quanto tale, sapendo che, fino a quando la politica ha fornito gli indirizzi strategici e l'intervento straordinario ha mantenuto una chiara autonomia, gli esiti di quest'ultimo sono stati ampiamente positivi e che, al contrario, quando la politica ha occupato in modo pervasivo gli spazi di gestione dell'iniziativa, a cominciare dalla fase di costituzione delle Regioni, la spinta propulsiva della politica per il Sud si è esaurita, lasciando il campo allo spreco delle risorse e alla degenerazione dell'azione pubblica. Tra le tante altre materie di indagine, si potrebbe fare riferimento al rapporto tra le politiche ordinarie e quelle "speciali", al mutamento progressivo dell'impianto giuridico dell'intervento straordinario, ai legami tra la Cassa e gli altri enti che si sono occupati del destino del Mezzogiorno. Tuttavia, con la disponibilità della sterminata documentazione dell'archivio che finalmente si è iniziato a salvaguardare e valorizzare, queste e altre tematiche di ricerca devono confluire in un'attività di lunga lena, in grado di chiamare al lavoro una generazione intera di studiosi di varia estrazione scientifica. Un impegno di questo tipo va portato avanti, non tanto perché l'attualità richiami l'esigenza di una nuova Cassa per il Mezzogiorno, ma piuttosto perché da quell'esperienza, dalla reciprocità di interessi tra il Nord e il Sud che essa riuscì a convogliare, dal respiro internazionale che ebbe fin dal primo momento, si può trarre un insegnamento utile per la nuova stagione di crescita economica necessaria per l'Italia. La realizzazione di una storia della Cassa per il Mezzogiorno, in tutti i suoi molteplici aspetti e come storia dell'economia italiana, sarebbe un compito di particolare ardimento e importanza, di cui gli studiosi si potrebbero fare carico nei prossimi tempi.

In conclusione, si può trarre un monito positivo da un brano, tratto dalla celebrazione per il centocinquantenario dell'unificazione italiana svoltasi a Rionero in Vulture nell'ottobre 2009, che racchiude il senso di questa ricostruzione dell'evoluzione dell'intervento straordinario e che rappresenta una testimonianza del tutto significativa per questo preciso momento storico:

> "[…] dopo le molteplici esperienze che si sono compiute nel periodo succeduto alla conclusione della seconda guerra mondiale, e cioè all'avvio, con la Repubblica e la Costituzione, di una nuova storia democratica, di una nuova fase di crescita politica ed economica dell'Italia unita – dopo tante molteplici esperienze […] mirate al superamento del divario tra Nord e Sud – dobbiamo pur porci degli interrogativi di fondo. Risultati non trascurabili si sono ottenuti, cambiamenti non lievi per determinati aspetti si sono prodotti nel Mezzogiorno; ma i termini

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 5

di quell'antico divario, pur oscillando nel tempo, conoscendo a più riprese alti e bassi, e in parte mutando di natura, risultano tuttora drammatici e tendenzialmente stagnanti. E allora, si studino le esperienze dei decenni passati, senza superficiali nostalgismi, senza tentazioni impossibili di ritorno indietro, si formulino ipotesi nuove, partendo tuttavia dalla lezione fondamentale di stampo fortunatiano. È cioè la politica generale dello Stato che deve cambiare guardando alla valorizzazione del Mezzogiorno nell'interesse di tutto il paese; e deve l'insieme della società italiana muoversi nello stesso senso: le sue forze produttive, le energie imprenditoriali, non solo le forze politiche, impegnate nel governo della cosa pubblica"[37].

Sono le sagge parole di speranza nel futuro di Giorgio Napolitano, che indicano il cammino da compiere per migliorare le condizioni generali di un Paese fermamente intenzionato a superare un grave stato di crisi e realizzare le riforme necessarie alla ripresa economica e allo sviluppo.

[37] G. Napolitano, *Intervento al convegno "Mezzogiorno e unità nazionale - verso il 150° dell'Unità d'Italia"*, Rionero in Vulture, 3 ottobre 2009, <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&Key=1649>.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 5

I rapporti dell'Animi con la Cassa del Mezzogiorno e la Banca d'Italia: un terreno poco esplorato

Guido Pescosolido

L'importanza cruciale dell'archivio della Cassa per il Mezzogiorno non solo riguarda la storia dell'ente, ma anche la storia dell'economia e della società italiana nel suo complesso.

Dal punto di vista dell'organizzazione tecnica del materiale è evidente la complessità dell'operazione archivistica fatta e da fare. All'inquadramento generale della storia dell'intervento straordinario e della Cassa per il Mezzogiorno è dedicato gran parte dei saggi di questo volume.

Come direttore scientifico dell'Associazione nazionale per gli interessi del Mezzogiorno d'Italia (Animi), mi corre l'obbligo di parlare anzitutto e in breve dei rapporti che vi furono tra questa e la Cassa, anche dopo la soppressione della Cassa medesima, a testimonianza di una convergenza, se non anche di una perfetta coincidenza, di visione da parte di entrambe della questione meridionale e delle strategie più idonee per affrontarla.

È noto che, fino alla nascita della Cassa, l'Animi era stata l'unica istituzione ad aver realizzato una forma di intervento sistematico e continuativo nel Mezzogiorno, e questo sin dalla sua fondazione, avvenuta nel 1910 sull'onda del terremoto di Messina e Reggio Calabria ad opera di un gruppo di filantropi, politici e intellettuali meridionalisti e non. Fra i suoi promotori vi furono, fra gli altri, Antonio Fogazzaro, Giustino Fortunato, Leopoldo Franchetti, Pasquale Villari, Benedetto Croce, Gaetano Salvemini, Francesco Saverio Nitti, Umberto Zanotti-Bianco, Tommaso Gallarati Scotti. Fu guidata da prestigiosi presidenti, come Villari, Franchetti, Fortunato, Croce, Ettore Rusconi, Ferdinando Nunziante, Giovanni Gentile, Ivanoe Bonomi, ma il suo principale artefice e animatore fu, fino alla sua scomparsa nel 1963, Umberto Zanotti-Bianco. Fino agli anni Cinquanta l'Animi svolse la sua attività a favore del Mezzogiorno in campo educativo, culturale, economico, sanitario, fruendo di risorse soprattutto private e, in misura molto inferiore, pubbliche.

Negli anni Cinquanta, fondata la Cassa, l'Animi continuò a svolgere la sua attività e iniziò ben presto a collaborare con essa[1].

[1] Per un profilo più esteso della storia dell'Animi mi permetto di rinviare a G. Pescosolido, *Animi cento anni*, in

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 5

I rapporti tra la Cassa e l'Animi furono nel corso degli anni abbastanza stretti sia sul piano operativo sia sul piano della presenza nel Consiglio direttivo dell'Animi di personalità come Gabriele Pescatore, che vi entrò nel 1979, ma che era stato in costante rapporto con l'Animi sin dall' istituzione della Cassa.

La Cassa affidò all'Animi la realizzazione di numerosi programmi: nel 1957 fu istituita a Falerna una scuola professionale con specializzazione meccanico-agraria e i suoi diplomati furono subito assorbiti da aziende agricole calabresi, ma poi anche da aziende di Paesi esteri, soprattutto dell'Australia. Come è abbastanza noto, gli anni Cinquanta e anche Sessanta videro una massiccia emigrazione dal Mezzogiorno non solo verso il Nord dell'Italia, ma anche verso paesi esteri, europei ed extra-europei, un'emigrazione che lo stesso Manlio Rossi-Doria teorizzò come inevitabile, dato il rapporto tra popolazione e risorse creatosi durante il ventennio fascista nel Mezzogiorno. L'entità di questa emigrazione ha finito per essere poi alquanto sottovalutata, se non del tutto dimenticata, di fronte alle grandi realizzazioni del *boom* economico e all'imponenza della contemporanea emigrazione interna Nord-Sud; ma quell'ondata di espatri dal Mezzogiorno, specie degli anni Cinquanta, resta la più grande della storia dell'Italia unitaria dopo quella dell'età giolittiana. Per questo i corsi di addestramento tecnico-pratico tenuti dall'Animi furono rivolti anche a futuri emigranti, una cosa che dalle carte presenti nell'archivio della Cassa potrebbe essere meglio evidenziata e definita.

Nella sede dell'Animi di Reggio-Calabria nel 1958 furono tenuti corsi per guide turistiche e, sempre nello stesso anno, l'Animi si fece carico dell'assistenza tecnico-amministrativa ed educativa di cooperative sorte in undici comuni della provincia di Isernia, con corsi di addestramento per la zootecnia, le coltivazioni legnose ed erbacee e l'uso delle macchine agricole. Ad Isernia l'Associazione aprì anche un'officina per la riparazione delle macchine agricole. Stesso tipo di assistenza l'Animi pose in atto a Grassano, in Basilicata, e a Sedilo, in Sardegna, dove offrì assistenza a pastori e a contadini in collaborazione anche con le autorità locali.

La Cassa in quegli anni organizzò cinque centri residenziali per la formazione di durata triennale di educatori per gli adulti e affidò all'Animi quello della Campania. Sempre con il supporto finanziario della Cassa e di alcuni industriali milanesi fu organizzato nella zona d'Isernia un corso di formazione in campo edile per ottanta giovani. Furono tenuti corsi di economia domestica rurale in Molise e in Basilicata e fu istituito in seno all'Animi un ufficio inchieste socio-economiche che operò in Campania, Abruzzo e Basilicata.

Cento anni di attività dell' Associazione Nazionale per gli Interessi del Mezzogiorno d'Italia e la questione meridionale oggi, a cura di G. Pescosolido, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011, pp. 21-120. Su Zanotti-Bianco rinvio a S. Zoppi, *Umberto Zanotti Bianco. Patriota, educatore, meridionalista: il suo progetto e il nostro tempo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 5

Tutto ciò l'Animi fece con finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno, e l'Animi fu soltanto uno degli enti a cui la Cassa commissionò questo tipo di intervento. Nell'archivio della Cassa esiste quindi la documentazione per disegnare un panorama completo di questo tipo di politica con risposte e risultati di grande interesse per tutto il Mezzogiorno e non solo per le regioni meridionali che rientrarono nelle competenze dell'Animi.

Il rapporto tra Animi e Cassa riguardò anche corsi per la formazione di amministratori locali: segno che l'attenzione per la classe dirigente amministrativa locale era molto sentita sia dall' Animi sia dalla Cassa, al di là dell'interesse dedicato dalla prima alle attività culturali, educative ed economiche e dalla seconda agli interventi infrastrutturali e strutturali.

Dopo la morte di Umberto Zanotti-Bianco (1963) il rapporto sul piano operativo tra l' Animi e la Cassa si allentò, e per l' Animi, purtroppo, si allentò anche con altri enti pubblici e privati, i quali vennero progressivamente riducendo il loro sostegno finanziario alle sue attività. L'Animi attraversò allora una grave crisi dovuta indirettamente anche allo sviluppo delle strutture educative pubbliche del Mezzogiorno, che misero in crisi la gestione finanziaria delle poche scuole elementari e soprattutto dei numerosi asili infantili che erano stati sino allora l'asse portante della sua attività. Quando Gabriele Pescatore, come già detto, nel 1979 entrò nel Consiglio direttivo dell' Animi, la collaborazione per progetti finanziati dalla Cassa era ormai al suo epilogo, come lo era il supporto finanziario della Banca d'Italia.

Era stato un rapporto lungo quello tra l'Animi e la Banca d'Italia, più lungo di quello avuto con la Cassa. Esso risaliva addirittura alla nascita dell' Animi e non aveva avuto un carattere solo simbolico, ma anche ripetutamente e cospicuamente finanziario. Bonaldo Stringher fu nel 1910 tra i soci promotori dell'Animi e la Banca d'Italia versò due delle prime 18 quote di 1.000 lire della nascente Associazione divenendone "socio perpetuo"[2]. Da allora i rapporti non si erano mai interrotti. Nel periodo in assoluto di maggiore difficoltà della vita dell'Animi, ossia tra il 1943 e il 1945, quando l'Animi rimase priva del presidente in carica per effetto dell'uccisione di Giovanni Gentile, fu il governatore della Banca d'Italia, Vincenzo Azzolini, già vicepresidente, a svolgere le funzioni di presidente[3]. Successivamente, divenuto presidente dell'Animi Ivanoe Bonomi (1945-1951), Luigi Einaudi fu presidente onorario dal 1948 al 1961. È significativa la presenza nell'Animi in quel periodo di Luigi Einaudi, il quale, liberista, scettico rispetto all'intervento straordinario, sul piano concretamente pratico e umanitario non fece mancare il suo sostegno all'Animi, cercando di aiutare Umberto Zanotti-Bianco, divenutone presidente dopo Bonomi, a portare risorse private straordinarie al Mezzogiorno. In Consiglio direttivo dell' Animi sedettero anche Donato Menichella e Guido Carli, che ne uscì nel 1967. Carlo Azeglio Ciampi è stato l'ultimo governatore della Banca d'Italia a sedere in Consiglio direttivo dell'Animi.

---

2 *Ibid.*, pp. 23 ss.
3 *Ibid.*, p. 59.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 5

Quelli con la Banca d'Italia e con la Cassa furono finanziariamente i due rapporti più importanti nella storia dell' Animi e mentre nella prima metà del secolo fu quello con la Banca d'Italia il più importante, nella seconda metà fu quello con la Cassa a prevalere, sviluppandosi non solo con l'apporto finanziario, ma anche sul terreno concretamente operativo e continuando poi sul piano culturale e di collaborazione con suoi funzionari di primo piano. Dopo Pescatore entrò in Consiglio direttivo anche Giulio Leone, ex funzionario della Cassa che svolse un ruolo di rilievo nell'orientare le attività scientifiche dell' Animi intorno a temi di ricerca attinenti agli interessi della Cassa.

Cessata la realizzazione di progetti commissionati dalla Cassa, il rapporto tra i due enti continuò infatti sul piano culturale. Dopo la morte di Umberto Zanotti-Bianco l'Animi dismise tutte le sue attività educative ed assistenziali e restrinse la sua azione a quelle archeologiche, affidate alla Società Magna Grecia, e a quelle per l'appunto culturali, dedicate alla storia del Mezzogiorno, della questione meridionale e al dibattito meridionalistico. Nel quadro di queste ultime l'Animi mantenne vivo un interesse speciale per la Cassa, che si esplicò in varie fasi nella riflessione sul suo operato e anche nell' equilibrata e ponderata difesa di quest'ultimo in anni in cui prevalse la nota ondata di critiche sulle degenerazioni dell'intervento straordinario che alla fine portò alla chiusura della Cassa e dell'intervento straordinario.

In tale temperie nel 1994 una delle prime iniziative realizzate con la mia direzione scientifica, assieme all'Università di Roma Tre, all'Istituto Gramsci di Palermo, e all'Università di Catania, fu l'organizzazione di un grande convegno sull'intervento straordinario, che diede luogo nel 1996 alla pubblicazione dei relativi atti: un ponderoso volume di 800 pagine in cui si sviluppava uno studio abbastanza organico e direi originale di un' esperienza storicamente chiusa nel 1992 con la soppressione dell'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno, e ormai da consegnare alla riflessione storico-critica.

La prima sessione del Convegno, tenutosi a Taormina il 18-19 novembre 1994, fu dedicata alle "Origini del divario Nord-Sud", con una mia relazione su tale tema, e alla gestazione della politica di intervento straordinario con un'eccellente relazione di Leandra D'Antone – la quale lavorò sui documenti della Banca mondiale che poi ha egregiamente ripreso e sviluppato Amedeo Lepore[4] –, più altre due relazioni di Giuseppe Moricola e Albert Carreras. La seconda sessione fu dedicata a "I protagonisti", con relazioni di Augusto De Benedetti, Alfredo Gigliobianco, Sergio Cardarelli, Barbara Curli. La terza sessione fu dedicata a "La Cassa e lo sviluppo", con relazioni di Giuseppe Barone, Anna Lucia Denitto, Gino Massullo, Gianfranco Viesti, Sergio Bruni e Riccardo Cappellin. La quarta si concentrò su "Settori e imprese" con interventi di Enzo Leone,

[4] A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello di sviluppo economico italiano*, in "Quaderni Svimez", Numero speciale, 34, ottobre 2012.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 5

Liborio Mattina e Alessandro Tonarelli, Renato Giannetti, Domenico Cersosimo, e con una particolare relazione su "Beni culturali e Mezzogiorno" affidata a Margherita Guccione, Giampiero Marchesi e Antonia Pasqua Recchia. Il convegno si concluse con una tavola rotonda significativamente aperta da Salvatore Cafiero e proseguita da Vittore Fiore, Peter Hertner, Franco Bonelli, Maurizio Franzini, Giulio Leone, Giuseppe Giarrizzo, Carlos Barciela, Duccio Bigazzi, Giuseppe Gavioli, Luigi Compagna, Carlo Spagnolo[5].

Iniziò così una riflessione sulla "leggenda nera" dell'intervento straordinario e della Cassa, scevra da impostazioni ideologiche strumentali e fondata invece su un'analisi il più possibile spassionata e scientificamente controllata. Cosa non semplice perché quella "leggenda nera" era allora ed è ancora oggi molto diffusa e radicata a tutti i livelli dell'opinione pubblica, anche quelli accademici, nonostante il ripensamento di molti critici di allora dell'intervento straordinario, del meridionalismo e dello stesso concetto di Mezzogiorno come categoria storica, etno-territoriale e politica. Ne ho avuta di recente conferma da uno scambio epistolare con uno dei maggiori storici dell'economia italiana, il quale mi ha scritto di giudicare l'intervento straordinario un "disastro" per l'Italia e per il Mezzogiorno. A tale affermazione ho contrapposto, credo con scarso successo, le seguenti brevi osservazioni:

> "Sono nato e cresciuto in un paesino distante una ventina di chilometri da Cassino. Alla fine degli anni '50, ancora la metà dell'ottanta per cento delle abitazioni di quei luoghi era priva di acqua corrente, luce elettrica e servizi igienici, e non era raggiungibile da strade carrozzabili. Nelle case di campagna la popolazione viveva costipata poco meglio che nei sassi di Matera. Queste condizioni infrastrutturali e di vita civile, io le ho viste scomparire con i miei occhi a partire dagli anni '60 e solo grazie ad interventi specifici della Cassa, interventi storicamente documentati uno per uno. Il Cassinate che tu hai conosciuto […] nacque negli anni '60 soprattutto grazie alla Cassa e all'avvio della Fiat, anche se ovviamente sovvenzionata dalla Cassa. Prima era proprio tutta un'altra cosa. Anche per questa personale esperienza, per quanto abbia ben chiaro quello che era diventata la Cassa tra la fine degli anni '70 e i primi anni '80, non riesco a convincermi che un cambiamento tanto radicale che io ho vissuto, giorno per giorno, fino alla mia adolescenza, si sarebbe svolto con la stessa rapidità e con la stessa incisività se ci si fosse affidati semplicemente alla spinta spontanea dei meccanismi di mercato".

Ora, al di là dei ricordi personali, sempre passibili di unilateralità e anche di alterazione di vedute, l'imponente archivio della Cassa sicuramente permetterà di realizzare quello di cui si sente un gran bisogno nella cultura storica del nostro paese: una serie di studi solidamente documentati che potranno portare un contributo risolutore ai più scottanti

---

5 *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, Atti del Convegno di Taormina, 18-19 novembre 1994*, a cura di L. D'Antone, Bibliopolis, Napoli 1996.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 5

temi di dibattito non solo sulla storia interna della Cassa, ma sulla storia della questione meridionale nel suo complesso e quindi sull'intera storia d'Italia nel secondo cinquantennio del secolo scorso efficacemente delineata nelle precedenti relazioni e delle quali vorrei sottolineare qualche passaggio. Perché quando ripercorriamo attraverso le statistiche fornite dalla Svimez quel che accadde subito dopo il 1992 in materia di pil, investimenti, occupazione totale e occupazione giovanile, e riscontriamo una *débacle* che vede nel Mezzogiorno il crollo repentino e a tutt'oggi definitivo di tutti i principali indicatori economici, con un ritorno del divario Nord-Sud ai livelli degli anni Cinquanta, e nel contempo vede esplodere una crisi generale dell'intera economia italiana dalla quale non si delinea ancora oggi via d'uscita, non si può non avere forti dubbi sulla fondatezza della condanna senza appello della politica meridionalistica attuata dallo Stato nell'intero quarantennio 1950-90, e non può non tornare alla mente il monito di due dei massimi meridionalisti del XX secolo: Rosario Romeo e Giustino Fortunato.

Il primo, quando nel 1959 pubblicò il suo *Risorgimento e capitalismo*, concluse la sua analisi sulle origini dello sviluppo capitalistico italiano di fine Ottocento avvertendo che, alla lunga, se l'Italia non avesse risolto il problema del dislivello Nord-Sud e dell'arretratezza del Mezzogiorno, avrebbe finito per vedere bloccato lo sviluppo economico dell'intero Paese e non quello del solo Mezzogiorno[6]. Il secondo aveva espresso, vari decenni prima, in modo più generico ma con una maggiore efficacia comunicativa, una previsione analoga, quando aveva avvertito che "l'Italia sarà quel che il Mezzogiorno sarà", anche se probabilmente nessuno dei due pensava che saremmo potuti arrivare a una situazione della gravità di quella odierna. Ma proprio per questo, quando gran parte dell'apparato industriale italiano costruito negli anni Cinquanta-Sessanta non esiste più, sembra più che mai impellente il bisogno di tornare sulla storia della Cassa per il Mezzogiorno e più in generale su alcuni nodi cruciali della storia del rapporto Nord-Sud nel dopoguerra, che sono parte integrante dell'intera storia economica nazionale: rapporto tra politica e tecnocrazia nelle strategie della Cassa; rapporto della Cassa con le Regioni; problema siderurgico; crisi petrolifera degli anni Settanta; problema della programmazione in rapporto all'eliminazione dello squilibrio territoriale.

All'analisi del rapporto della Cassa con il mondo politico l'Animi, dopo la pubblicazione degli atti del Convegno di Taormina, portò un contributo molto importante con la pubblicazione, nella sua Collezione di Studi Meridionali, della *Storia dell'intervento Straordinario nel Mezzogiorno* di Salvatore Cafiero[7], nella quale fu posta in evidenza la

---

6 R. Romeo, *Risorgimento e capitalismo*, con *Premessa* di G. Pescosolido, Laterza, Roma-Bari 1998[6], p. 184; G. Pescosolido, *Il meridionalismo di Rosario Romeo*, in *Lo spazio della storia. Studi Per Vittorio Vidotto*, a cura di F.Bartolini, B.Bonomo, F. Socrate, Laterza, Roma-Bari 2013, pp. 303-320, poi anche nella rivista "Mediterranea. Ricerche storiche", X, agosto 2013, pp. 217-230.

7 S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma 2000.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 5

progressiva assunzione di poteri decisionali da parte del potere politico che finì per prevalere sulle istanze tecnico-operative della Cassa prevaricandole. L'archivio della Cassa potrà consentire di far luce su questo nodo in modo decisivo. Come pure di scottante attualità sarà la documentazione relativa al rapporto tra la Cassa e le Regioni in un contesto in cui le classi dirigenti regionali hanno clamorosamente mancato l'appuntamento che la storia aveva ad esse riservato.

Per quanto riguarda la siderurgia del Mezzogiorno e nazionale, le cosiddette "cattedrali del deserto" furono, com'è noto, il bersaglio principe della polemica anti-interventista. Ebbene alla luce di quanto avvenuto negli ultimi 30 anni appare sempre più convincente la tesi opposta, ossia che esse non siano state affatto il portato di una strategia sbagliata: erano industrie strettamente funzionali allo sviluppo economico nazionale, come ricorda Amedeo Lepore in questo volume, e la siderurgia italiana nel secondo dopoguerra non è stata un settore assistito e neppure scarsamente competitivo sul piano internazionale: il "Piano Sinigaglia", messo a punto all'indomani della seconda guerra mondiale, realizzò ottimizzazioni e aggiustamenti tecnico-organizzativi che permisero realmente alla siderurgia italiana di entrare nel mercato comune europeo competendo a viso aperto con le siderurgie straniere, tanto è vero che la produzione italiana di acciaio di prima fabbricazione passò dai 2,1 milioni di tonnellate del 1948 ai 3,5 milioni di tonnellate nel 1953, ai 9,1 milioni del 1959[8]. Nel 1970, quando si cominciò a pensare al centro siderurgico di Gioia Tauro, l'Italia aveva superato l'Inghilterra producendo 17,1 milioni di tonnellate di acciaio. Delle statistiche di quegli anni quelle che più colpiscono sono tuttavia quelle relative agli scambi commerciali con l'estero. In esse si trova che l'Italia nel 1969-1970 importò una eccedenza media all'anno sulle esportazioni di quasi due milioni di tonnellate di ferro e acciaio lavorati. In particolare nel 1970, contro un'esportazione di 1,4 milioni di tonnellate si ebbe un'importazione di oltre 4 milioni. Non c'era quindi in Italia una produzione di acciaio in eccesso, perché le importazioni dimostrano che l'Italia aveva una domanda interna, in *primis* da parte dell'industria meccanica e delle costruzioni, che assorbiva assai più di quello che la siderurgia nazionale produceva. Il mercato interno italiano nel 1970 utilizzò circa 20 milioni di tonnellate di ferro e acciaio lavorati (17,2 milioni di tonnellate prodotti, 2,6 milioni importati al netto dell'esportato)[9]. Se si guardano le cose alla luce di questi dati, anche il progetto di costruire il quinto centro siderurgico di Gioia Tauro appare meno campato in aria di quanto non si sia detto quando poi, in piena crisi petrolifera e siderurgica, il progetto fu abbandonato.

---

8 Cfr. R. Romeo, *Breve storia della grande industria in Italia 1861-1961*, Il Saggiatore, Milano 1988, p. 348.

9 G. Pescosolido, *Industria e artigianato*, in *Annali dell'economia italiana*, 13, t. 2, *1965-1970*, Istituto Ipsoa, Milano 1984, pp. 15-136, in particolare pp. 42-43.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 70

Ugualmente importante potrà risultare la documentazione della Cassa nella verifica del suo modo di porsi di fronte all'impatto negativo che la crisi petrolifera ebbe sullo sviluppo del Mezzogiorno e dell'economia nazionale negli anni Settanta. Molto si è infatti attribuito all'effetto del primo e del secondo shock petrolifero nell'arresto della riduzione del divario Nord-Sud e nella stagflazione nella quale l'economia nazionale fu vicina a soccombere dopo venti anni di vertiginoso sviluppo. E certo il *boom* dei prezzi del petrolio ebbe un effetto dirompente sulla lievitazione di quelli al consumo, tuttavia esso colpì in egual misura tutti i paesi industrializzati importatori di energia del pianeta, ma non tutti accusarono il colpo come l'Italia. Per essa e soprattutto per la ripresa della crescita del divario Nord-Sud dalla metà degli anni Settanta torna invece in mente il monito lanciato da Pasquale Saraceno nel corso della "Giornata del Mezzogiorno" nella Fiera del Levante a Bari nel 1972, quando avvertì che la necessità

> "[…] di accrescere la dotazione di capitale nel Mezzogiorno e quindi la possibilità per le imprese operanti nel Mezzogiorno di conseguire i necessari livelli di produttività […] è in alternativa a quella di un aumento della spesa per il *welfare state* che, nella misura in cui ignora il dualismo territoriale, finisce inevitabilmente per aggravarlo"[10].

Non che nella documentazione della Cassa si potranno trovare risposte definitive a tutti i problemi meridionali e meridionalistici, come quest'ultimo, oggi più che mai sul tappeto, ma quel che essa contiene consentirà sicuramente un tasso di originalità anche semplicemente informativa ben più elevato di quello di tanta letteratura corrente.

---

[10] G. Pescosolido, *Lo sviluppo industriale*, in *Economia e società nel Mezzogiorno nell'ultimo quarantennio. Un bilancio nel ricordo di Umberto Zanotti Bianco*, a cura e con *Premessa* di Guido Pescosolido, Lacaita, Manduria-Bari-Roma 2005, pp. 139-140.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 71

L'archivio della soppressa Agensud: una prima cronaca delle sue vicende

Agostino Attanasio

All'interno della storia della Cassa per il Mezzogiorno e degli interventi straordinari di pubblico interesse che l'ente fu chiamato a realizzare, c'è una storia piuttosto lontana dai grandi temi della "questione meridionale", dalle discussioni sulle cause della divaricazione tra Nord e Sud e della secolare separatezza tra le due parti del Paese, distante dagli studi sui rimedi necessari a colmare quella diseguaglianza che all'indomani della seconda guerra mondiale risultava ancora più marcata di quanto non fosse nel primo dopoguerra[1]: una storia certamente minore, ma molto istruttiva e forse in qualche modo paradigmatica.

È la storia degli archivi prodotti a partire dal 1950 dalla Cassa per il Mezzogiorno e poi, dal 1986, dall'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno (Agensud). Una storia che comincia nel 1992 e ha una sua prima, ma parziale conclusione tra il 1999 e il 2000.

Tutto comincia con l'ampia iniziativa referendaria dei comitati Segni (Corel), Giannini (Corid) e del Partito radicale del settembre 1991 con cui si richiede, tra l'altro, l'abrogazione di molte disposizioni della l. 1° marzo 1986, n. 64, recante la "Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno"[2].

Sulla base di questa spinta popolare la l. 19 dicembre 1992, n. 488 (di conversione del d.l. 22 ottobre 1992, n. 415, che per poter utilizzare i fondi strutturali della Comunità aveva rifinanziato la legge 64/1986 "in attesa della trasformazione dell'intervento straordinario attraverso un graduale passaggio ad una gestione ordinaria degli interventi per le aree depresse del territorio nazionale") stabilisce la cessazione del sistema dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e la soppressione, a decorrere dal 1° maggio 1993, sia del Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, istituito presso la Presidenza del consiglio dei ministri, sia dell'Agensud, subentrata alla Cassa per il Mezzogiorno, delegando il Governo ad emanare entro il 30 aprile 1993 i necessari decreti legislativi d'attuazione.

---

1 Cfr., tra l'altro, il grafico *Perché il Pil per abitante tra Centro-Nord e Mezzogiorno non converge?*, in *In ricchezza e povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità ad oggi*, a cura di G. Vecchi, Il Mulino, Bologna 2011, p. 227.

2 Comunicato. "Annuncio di sei richieste di referendum popolare" (GU, Serie Generale, n. 219 del 18-9-1991).

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 72

In vista del nuovo sistema, che si vuole di carattere ordinario e quindi affidato alle strutture amministrative "ordinarie", con la conseguente chiusura dell'ente e dei soggetti dell'intervento straordinario, è il successivo d.lgs. 3 aprile 1993, n. 96, che si preoccupa di definire il passaggio dal vecchio al nuovo, e di regolare l'enorme questione del trasferimento delle funzioni dell'Agensud e delle attività che essa svolgeva.

Le linee di fondo del provvedimento, che anticipa la cessazione dell'intervento straordinario al 15 aprile 1993, sembrano chiare, anche se la relativa semplicità del meccanismo nasconde insidie e difficoltà che negli anni successivi rendono indispensabili precisazioni, modifiche e aggiornamenti per nulla secondari e, in alcuni casi, poco risolutivi.

Non poche amministrazioni, con le risorse provenienti dalla legislazione straordinaria e dalle nuove provvidenze del 1992[3], sono chiamate ad attuare il sistema dell'intervento ordinario "nelle aree depresse del territorio nazionale". Le funzioni di programmazione, coordinamento e vigilanza sugli interventi pubblici sono attribuite al Ministero del bilancio e della programmazione economica, ma nel nuovo sistema assumono un ruolo importante anche i ministeri dell'Industria, del commercio e dell'artigianato[4], dei Lavori pubblici[5], del Tesoro[6], dell'Agricoltura[7], dell'Università e della ricerca scientifica[8].

---

3 Il nuovo sistema deve garantire, in via prioritaria, il completamento dei programmi cofinanziati con i fondi strutturali della Comunità europea, il finanziamento degli interventi ereditati dalla legislazione a favore dell'imprenditorialità giovanile, il rispetto degli impegni giuridici assunti dagli organismi preposti all'intervento straordinario (decreto legislativo 96/1993, art. 2).

4 Al Ministero sono attribuiti gli adempimenti di verifica e controllo in materia di concessione delle agevolazioni alle attività produttive (ad eccezione di quelle che sono oggetto dei contratti di programma o di impresa o di intese di programma stipulati dal Ministero del bilancio), che assume anche le competenze relative alle provvidenze a favore dell'imprenditoria giovanile nel Mezzogiorno, limitatamente alle agevolazione di importo superiore ai dieci miliardi mentre per quelle inferiori è competente il Comitato per l'imprenditoria giovanile nel Mezzogiorno (le agevolazioni erano state previste dal d.l. 30 dicembre 1985, n. 786, convertito in l. 28 febbraio 1986, n. 44): decreto legislativo 96/1993, art. 5.

5 Al Ministero dei lavori pubblici è attribuita una competenza diretta, mediante commissari *ad acta*, nel trasferimento delle opere e dei progetti speciali che nel 1986 l'Agensud aveva assunti dalla Cassa per il Mezzogiorno (delibera Cipe 8 aprile 1987, n. 157) mentre le competenze nella realizzazione delle opere infrastrutturali e dei progetti strategici sono assegnate, più genericamente, alle "amministrazioni competenti": decreto legislativo 96/1993, art. 9.

6 Sono acquisite dal Ministero del tesoro le partecipazioni finanziarie dell'Agensud negli enti di promozione (l'Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale, l'Istituto regionale per il finanziamento all'industria in Sicilia, il Credito industriale sardo) per provvedere con commissari al loro riordinamento, ristrutturazione, privatizzazione o liquidazione. Sopravvive in questo settore il Formez (Centro di formazione e studi) che in ragione dei suoi compiti di ente di formazione prevalentemente a favore della pubblica amministrazione è sottoposto alla vigilanza del Dipartimento della funzione pubblica mentre l'Istituto di assistenza allo sviluppo del Mezzogiorno (Iasm), che si occupa di promozione industriale, viene a dipendere dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, decreto legislativo 96/1993, art. 11.

7 Al Ministero dell'agricoltura e delle foreste sono trasferite le competenze in materia di acque irrigue ed invasi strettamente finalizzati all'agricoltura per il successivo affidamento della loro gestione e manutenzione ai consorzi di bonifica. Per gli interventi riguardanti opere infrastrutturali idriche e di fognature gestite dalla Cassa per il Mezzogiorno, e per la realizzazione delle altre opere necessarie, è data al commissario liquidatore la facoltà di costituire una società per azioni: decreto legislativo 96/1993, art. 10.

8 Al Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica sono trasferite le funzioni relative alle agevolazioni in materia di ricerca scientifica e tecnologica, e dell'istruzione universitaria: decreto legislativo 96/1993, art. 6.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 73

Ma chi realizza, chi governa nel concreto il passaggio dal vecchio al nuovo?

Dal 15 aprile è nominato un commissario liquidatore nella persona del consigliere di Stato Diego Siclari, che naturalmente assume un ruolo di grande rilievo in questa complessa traversata verso la liquidazione dei rapporti giuridici facenti capo al Dipartimento e all'Agenzia. In particolare, egli è chiamato a dipanare l'ingarbugliata matassa dello stato degli interventi, distinguendo quelli realizzati, quelli avviati a realizzazione e quelli non ancora iniziati, anche avvalendosi del "dettagliato rapporto" che sulla base del decreto-legge 415/1992 l'Agensud è tenuta a fornire in tempi molto brevi.

In sintesi, l'art. 19 del decreto legislativo 96/1993 assegna al commissario il compito di provvedere "alle operazioni di trasferimento alle amministrazioni competenti delle attività, delle funzioni, dei beni strumentali" spettanti agli organismi soppressi.

Eccoci al punto. Il commissario deve liquidare obbligazioni in essere, crediti e debiti, competenze e attribuzioni delle strutture soppresse, nonché i loro beni strumentali.

E gli archivi? Gli archivi sembrano del tutto dimenticati, assenti, spariti nel nulla se è vero, come sembra, che difficilmente essi possono rientrare in una delle categorie menzionate nella norma.

Ancora una volta, come spesso capita nella legislazione italiana, il prevalere di una prospettiva, di un interesse, di una cultura squisitamente giuridica, incline all'astrazione e alla categorizzazione, porta a dimenticare che la Cassa prima, e l'Agensud poi, di straordinario non avevano realizzato solo gli interventi. Avevano anche prodotto, nel quarantennio della loro storia, una massa di documentazione di dimensioni del tutto eccezionali: un archivio di non meno di cinquanta chilometri, forse il più cospicuo che mai si fosse formato in Italia.

Occorreva ora provvedere alla salvaguardia di questa enorme massa di documentazione, di dare attuazione, trattandosi di archivio di ente soppresso, all'art. 32 del d.p.r. 30 settembre 1963, n. 1409 ("Norme relative all'ordinamento ed al personale degli Archivi di Stato"), che in caso di estinzione di enti pubblici prevedeva il versamento dei rispettivi archivi nei competenti Archivi di Stato – in questo caso all'Archivio centrale dello Stato poiché le carte erano prodotte da ente pubblico di livello nazionale – "a meno che non se ne renda necessario il trasferimento in tutto o in parte, ad altri enti pubblici".

Qui comincia dunque la nostra storia, quella che in questa sede ci interessa più direttamente.

E comincia con un pronto e tempestivo interessamento della Soprintendenza archivistica per il Lazio (Sal), competente sugli archivi degli enti pubblici, e dell'Ufficio centrale per i beni archivistici (Ucba). La questione non è da poco: sono molte, come abbiamo visto, le amministrazioni interessate alla documentazione archivistica, o almeno alla parte riguardante le pratiche e gli affari non ancora esauriti da destinare ai soggetti che subentravano all'Agensud nelle sue competenze. E la massa di carte, inoltre, è davvero ingente: ha una consistenza di circa 50 chilometri, stando alla relazione

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 74

seguita al primo sopralluogo della Sal[9]. O forse più, se prestiamo fede ad una nota del 1995 inviata al Segretariato generale della Presidenza del consiglio dei ministri dal Servizio centrale degli affari generali e del personale del Ministero del bilancio[10].

Il commissario Siclari si muove per garantire che alla scadenza del suo incarico (31 ottobre 1994) l'Ucba prenda in consegna l'insieme dell'archivio e coordini tutte le successive attività: di scarto, di individuazione e trasferimento alle amministrazioni competenti della documentazione relativa agli affari non conclusi, di assegnazione dell'archivio storico all'Archivio centrale dello Stato.

È una prospettiva condivisa dalla Soprintendenza archivistica che da tempo sollecitava la costituzione di una Commissione per lo studio di soluzioni tecnico-organizzative che evitassero lo smembramento dell'archivio[11]. Ed è condivisa dall'Ucba, che propone la stipula di una convenzione con le amministrazioni coinvolte: nella riunione che si svolge il 28 ottobre 1994, alla vigilia della scadenza della gestione commissariale, la rappresentante dell'Ucba ribadisce "la necessità di individuare nel solo Ministero per i beni culturali il custode cautelativo di tutta la documentazione e della biblioteca dell'ex Agensud, il cui valore storico e culturale è incontrovertibile. Sarà cura dell'amministrazione archivistica, immediatamente informata dell'esito della riunione, prendere i provvedimenti necessari per designare un responsabile che riceva in consegna le chiavi".

Le chiavi, emblema di potere e di responsabilità, non saranno però ricevute da alcuna delle strutture archivistiche, venendo meno, proprio alla scadenza della gestione commissariale, agli accordi che da qualche mese erano stati delineati.

Il 31 ottobre, infatti, il Gabinetto del Ministero per i beni culturali e ambientali (Mbca), allora diretto dal prof. Fisichella, esterna tutte le proprie perplessità su quanto si stava definendo, eccependo che negli atti di trasferimento non si indicavano le relative

---

9 Nella sede principale, in piazza Kennedy, è conservata la biblioteca specializzata (75.000 volumi) e una parte dell'archivio (5 chilometri) mentre la sua parte più consistente è in via del Giorgione (40 chilometri). Vi sono poi da considerare le carte di "qualche ufficio distaccato in altri quartieri di Roma" e gli archivi delle sedi periferiche, "circa una ventina, alcune delle quali di grandi dimensioni" (Relazione Sal di M. E. Marinelli, 14 ottobre Sal, in ACS, *Archivio di deposito*, fasc. "V.3. Archivio ex Agensud", 1994-2000).

10 Qui la consistenza di 50 chilometri è riferita solo all'archivio generale "sistemato in Via del Giorgione 2/B, dove risultavano raccolti tutti i fascicoli inerenti le trattazioni (circa 50 km. lineari) delle materie trasferite alle amministrazioni interessate dal decreto legislativo 96/1993 e successive modifiche ed integrazioni". Venivano poi elencati: l'archivio di Ragioneria (ubicato nei locali di Piazza Kennedy 20, che raccoglieva tutta la documentazione contabile nonché i mandati originali dei pagamenti effettuati: "materiale, per esperienza maturata, di continuo utilizzo per esigenze di giustizia"); l'archivio delle delibere "in originale" adottate dagli Organi di gestione, rilegate in volumi e sistemate in ordine cronologico di emissione; l'archivio del Collegio sindacale, "contenente i verbali adottati dal Collegio stesso in ordine alle attività di gestione"; l'archivio, "sistemato in via del Giorgione 1/A, contenente, tra l'altro, fascicoli del personale collocato a riposo, necessario per la trattazione del cospicuo contenzioso tuttora pendente"; la Biblioteca. Questo documento, come tutti gli altri citati da qui in avanti, sono, salva diversa indicazione, in: ACS, *Archivio di deposito*, fasc. "V.3. Archivio ex Agensud", 1994-2000.

11 Cfr. la medesima relazione del 14 ottobre 1993 e l'appunto allegato a nota dell'Ucba del 31 ottobre 1993 al Gabinetto del Mbca.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 75

condizioni, né era stato acquisito il consenso dei ministeri che ereditavano le competenze della soppressa Agensud.

Sono probabilmente queste perplessità del Gabinetto, e l'osservazione che nel frattempo nessuna delle amministrazioni interessate aveva sottoscritto la convenzione proposta in precedenza dall'Ucba, a mutare da questo momento la posizione di questo Ufficio.

Lo si vede qualche giorno dopo, in occasione della Conferenza di servizi del 7 novembre 1994, ove sono prese decisioni che determinano molte delle cose che accadono nel biennio successivo.

La Conferenza è convocata dal direttore generale per gli affari generali del Ministero del bilancio cui il commissario liquidatore aveva consegnato le chiavi dell'archivio la sera del 31 ottobre, e vi intervengono più di venti dirigenti e funzionari in rappresentanza dei ministeri del Bilancio, dell'Industria, commercio e artigianato, dei Lavori pubblici, dei Beni culturali e ambientali, delle Risorse agricole alimentari e forestali, del Lavoro e della previdenza sociale, dell'Università e della ricerca scientifica.

La questione da risolvere è quella di garantire l'integrità dell'archivio dell'ex Agensud assicurandone al contempo la funzionalità. La sua documentazione serve infatti allo svolgimento delle attività correnti di varie amministrazioni, ed è inoltre necessario dare riscontro alle richieste dell'autorità giudiziaria di acquisire taluni fascicoli che vi sono conservati. "Intanto nelle more dell'individuazione dell'Amministrazione competente, che comunque andrebbe ravvisata nell'Ufficio centrale per i beni archivistici," è urgente costituire un Comitato di sorveglianza, gestione e studio che assicuri la funzionalità dell'archivio e l'individuazione della documentazione chiusa, da assegnare all'amministrazione archivistica, anche perché – ribadisce il direttore generale – il Ministero del bilancio non ha alcuna competenza in materia di gestione degli archivi e la conferenza era stata convocata solo in ragione delle sue più generali funzioni di coordinamento delle attività di trasferimento alle amministrazioni ordinarie delle materie già di competenza dell'Agensud.

Molti interventi sottolineano l'esigenza di preservare l'unitarietà dell'archivio, memoria storica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, formato da parti che sebbene possano distinguersi tra loro (atti degli organi preposti all'intervento straordinario, documentazione tecnica e atti di ragioneria), non si prestano affatto ad essere separate. Ma, si diceva, è la posizione dell'Ucba che nel frattempo è cambiata: viene infatti precisato "che la competenza Mbca devesi intendere limitata, da una parte alla conservazione del materiale archivistico storico e dall'altra alla sorveglianza e consulenza nei riguardi dell'archivio vivo in quanto la gestione delle pratiche correnti, in tutti i suoi aspetti, non può che rientrare nella sfera di responsabilità delle singole amministrazioni competenti per materia. I compiti del Mbca infatti si configurano in un'attività volta alla conservazione dei beni archivistici e non già in funzioni di ordine gestionale".

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 76

Saltano dunque quegli accordi su cui fino a qualche giorno prima s'era fatto affidamento, non resta che adottare una soluzione temporanea che lascia gli archivi orfani, privi di un soggetto che ne sia pienamente responsabile: è possibile soltanto costituire, infatti, un comitato incaricato della semplice gestione materiale della documentazione, senza alcuna implicazione sulla sua titolarità[12]. Con queste premesse, e senza una formale ed efficace attribuzione di responsabilità[13], il comitato che nasce all'indomani della conferenza di servizi del 7 novembre riuscirà in seguito a far fronte soltanto alle necessità gestionali più immediate e quotidiane, a quelle esigenze di funzionalità richiamate all'inizio della conferenza.

Per questo periodo, quello del biennio della gestione commissariale dell'ex Agensud, è bene richiamare solo un'altra vicenda: l'iniziativa del Ministero del bilancio che, per superare le perduranti difficoltà, si rivolge nel febbraio 1996 all'Ufficio di coordinamento amministrativo della Presidenza del consiglio dei ministri e propone la nomina di un commissario *ad acta* quale unico centro di responsabilità nella definizione di tutte le questioni connesse agli archivi. L'iniziativa non ha, per ora, esiti positivi: la Presidenza non ritiene opportuno ricorrere ad uno strumento straordinario sul quale "nella fattispecie non possono non nutrirsi dubbi, atteso che per l'assegnazione del materiale documentale di che trattasi potrebbero essere seguite le ordinarie procedure di assegnazione previste dall'art. 19 della citata legge n. 104/95 già utilizzate per le ripartizioni delle attività residuali della cessata Agenzia. In quest'ultimo caso, ovviamente, per la normalizzazione della gestione e dell'assegnazione della suddetta documentazione dovrebbe farsi riferimento alla disciplina usualmente seguita nella Pubblica Amministrazione di cui al d.p.r. 30 settembre 1963, n. 1409". Né valgono le pungenti precisazioni del Ministero del bilancio che in sostanza invoca un'assunzione di responsabilità della Presidenza del consiglio quale "Autorità preposta al coordinamento generale dell'attività della pubblica amministrazione, da esercitarsi con l'ausilio di uno strumento straordinario" poiché la questione degli archivi si trascina senza alcuna soluzione ormai da molti mesi[14].

---

12 "Le amministrazioni che, nell'immediato, riceveranno le chiavi degli archivi in questione non possono essere chiamate a rispondere sullo stato di fatto in cui oggi si trovano i locali e le partite ivi contenute".

13 Nell'agosto 1995 fallisce anche una ulteriore iniziativa del Ministero del bilancio per istituire con d.p.c.m. il comitato di gestione, come avrebbe consentito l'art. 19 del d. l. 8 febbraio 1995, n. 32 convertito in l. 7 aprile 1995, n. 104.

14 "[…] si ribadisce la convinzione secondo la quale la questione attinente alla gestione del patrimonio archivistico e bibliografico già della soppressa Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno non potrà trovare adeguata soluzione se non tramite l'intervento di codesta Presidenza, quale Autorità preposta al coordinamento generale dell'attività della pubblica amministrazione, da esercitarsi con l' ausilio di uno strumento straordinario. Quanto sopra sostanzialmente si conferma – a prescindere dall'esattezza dei termini e dell'uso più o meno proprio delle espressioni – insieme con la preoccupazione per i danni che dalla mancata soluzione di detta questione, che si trascina da ben oltre diciassette mesi, potranno verificarsi" (Nota del 12 aprile 1996, in risposta a nota della Pcm del 15 marzo 1996).

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 77

Non è necessario seguire nel dettaglio le altre vicende di questo periodo: lo si farà in occasione degli studi, degli approfondimenti e dei riscontri che saranno avviati nell'ambito delle attività, di cui si dirà più avanti, di recupero dei diversi nuclei documentali riferibili alla Cassa per il Mezzogiorno e all'Agensud.

Bisogna solo accennare agli approdi di questa vicenda, che s'avvia ad una qualche soluzione dopo la conferenza di servizi del 26 settembre 1996, convocata ancora una volta dal Ministero del bilancio.

Vi intervengono, in numero superiore che nel 1994, i rappresentanti di tutti i ministeri interessati alla gestione degli archivi, dell'Ucba e di due diverse strutture del Ministero del tesoro: la Ragioneria generale (Rgs) e il Provveditorato generale dello Stato (Pgs). Il motivo della loro presenza è subito chiaro: si tratta di definire la questione dei cinque contratti di locazione degli immobili in cui hanno sede gli uffici e gli archivi dell'ex Agensud poiché il Pgs potrà farsene carico solo per il 1996, "nonostante la sollecitazione che da circa diciotto mesi il Pgs rivolge insistentemente ai competenti Uffici dei Ministeri interessati", nulla s'era nel frattempo concluso.

Della gestione degli archivi si discute durante la conferenza solo successivamente, con esiti che risultano finalmente positivi anche per dare concreta soluzione alla connessa questione delle locazioni.

La nomina di un commissario *ad acta*, che ora anche la Presidenza del consiglio[15] ritiene opportuna, potrà infatti costituire il più efficace strumento operativo delle attività di scarto "propedeutiche alla dismissione di alcune porzioni di immobili", d'assegnazione della documentazione corrente alle amministrazioni competenti, di trasferimento di quella definita all'Archivio centrale. Si tratta di azioni condivise da tutti, cui questa volta tutti gli intervenuti intendono collaborare fattivamente mentre l'Ucba si assume una diretta responsabilità di coordinamento. Si decide infatti che nelle more della nomina del commissario ogni amministrazione coinvolta designi un rappresentante quale componente di un gruppo di lavoro incaricato di procedere urgentemente allo scarto e di svolgere le ulteriori attività di gestione e di salvaguardia delle fonti storiche, e si attribuisce all'Ucba il coordinamento del gruppo.

È sulla base di queste conclusioni che finalmente l'ingarbugliata matassa degli archivi comincia, se pur lentamente, a dipanarsi.

Con d.p.c.m. 16 dicembre 1997 è quindi formalmente costituito un Gruppo di lavoro interministeriale, finalmente presieduto da un rappresentante dell'Ucba[16], con il compito di determinare i criteri per la selezione e la definitiva sistemazione degli archivi. Il Gruppo svolge i suoi lavori, con una notevole regolarità, dal 5 febbraio 1998 al 29 marzo 2000, quando "considera concluse le attività per l'attribuzione degli archivi

[15] Ne dà notizia il dott. Lautizi, direttore generale del Ministero del bilancio che presiede la conferenza.

[16] Si tratta della dott.ssa Maria Pia Rinaldi Mariani.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 78

dell'ex Agensud" e si propone di organizzare un evento pubblico per valorizzare i risultati di una collaborazione "istituzionale e personale" esemplare.

Nel frattempo, la nomina con d.p.r. 15 febbraio 1999 dell'arch. Giovanni Rabito a commissario straordinario di Governo per la definitiva sistemazione degli archivi della soppressa Agensud costituisce l'atto finale di queste vicende. All'architetto, sempre presente in tutte le fasi della complessa vicenda degli archivi dell'Agensud – dalla gestione commissariale al comitato di gestione del 1994, al Gruppo interministeriale del 1997 – sono da tutti riconosciute doti non comuni di dedizione, rigore e competenza, di cui egli dà ampia prova durante la sua gestione, adottando in tempi rapidi i provvedimenti amministrativi di assegnazione delle carte dell'Agensud.

Sotto la direzione del Gruppo interministeriale sono effettuate dal 1998, in modo piuttosto incisivo, le operazioni di scarto, ed è assegnata alle strutture ministeriali che ereditano le funzioni dell'Agensud la parte di gran lunga più consistente della documentazione, considerata ancora aperta e d'interesse amministrativo. All'Archivio centrale giungono invece in lotti successivi, fino al 2000, circa quattro chilometri di documentazione, quella costituita da serie e da nuclei chiusi e di non frequente consultazione: le serie importantissime riconducibili all'attività deliberativa con i relativi allegati, i contratti, le revisioni prezzi e contabilità finali, i progetti per i mutui fondiari agrari (consorzi di bonifica), le opere di miglioramento fondiario nei comprensori di bonifica, i contributi per la pesca, i progetti non finanziati, i contributi all'industria, ma solo per una parte dei relativi fascicoli[17]. Con una doverosa annotazione riguardo agli strumenti di ricerca che accompagnano la documentazione: sempre e soltanto cartacei, benché ne esistessero anche in digitale, essi sono costituiti da elenchi e descrizioni del tutto sommarie che assolvono soprattutto allo scopo di definire la consistenza delle carte versate identificandone sinteticamente le unità; risultano invece poco idonei ad orientare le ricerche complesse, quelle che utilizzano in modo coordinato e convergente documenti appartenenti a serie parallele; meno che mai essi possono essere impiegati quali sussidi per l'individuazione di serie dati e informazioni suscettibili di elaborazioni statistiche e quantitative. Il che spiega a sufficienza perché da allora le ricerche sulle carte della Cassa per il Mezzogiorno si siano rivolte soprattutto agli atti deliberativi, o hanno trattato di singole e puntuali attività, di determinate concessioni e contributi, senza neppure sfiorare la straordinaria ricchezza delle fonti conservate.

Il primo capitolo della storia degli archivi Agensud, che nel prossimo futuro sarà ripresa con maggiori dettagli, si conclude dunque tra le carte del Gruppo di lavoro interministeriale e del Commissario straordinario, e con il trasferimento dei diversi

[17] I verbali del Gruppo di lavoro, ed in particolare il "Quadro riassuntivo" del settembre 2000, documentano in modo puntuale l'attività svolta e potranno essere utilizzati nel prossimo futuro anche per individuare con precisione sia i soggetti destinatari dei diversi nuclei documentali, sia le serie che li componevano.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 79

nuclei documentali ai molti soggetti coinvolti: un risultato che nella sostanza ribalta del tutto quel proposito, dichiarato nel 1994, di voler garantire l'integrità e l'unitarietà dell'archivio dell'Agensud.

Un altro capitolo si apre solo alla fine del 2012, quando si costituisce, grazie alla pervicace iniziativa di Amedeo Lepore, un gruppo di lavoro composito e multidisciplinare che esplora le condizioni preliminari per ripercorrere la storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e individua nella salvaguardia e nella valorizzazione delle sue fonti storiche, e nella loro riunione presso l'Archivio centrale dello Stato, le azioni cui mettere subito mano. È in questo contesto che il Centro di documentazione della direzione generale per la politica regionale unitaria comunitaria, struttura del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, propone il progetto "Archivi dello sviluppo economico territoriale (Aset). Modelli innovativi di conservazione e riuso delle fonti per la storia degli interventi straordinari per lo sviluppo del Mezzogiorno", che trova un primo finanziamento nell'ambito del Pon Governance e assistenza tecnica 2007-2013[18].

Troppo presto per poter fornire qui i primi risultati di questo progetto; si può solo dare la breve notizia dell'acquisizione da parte dell'Archivio centrale dello Stato della biblioteca dell'ex Agensud e di alcuni dei nuclei documentali riguardanti i contributi industriali previsti dalla legge 64/1986, conservati dal Ministero dello sviluppo economico e che alla fine degli anni Novanta non erano stati versati. Acquisizioni, queste, consentite dal poter disporre nella vicina Pomezia di un deposito moderno, sicuro e funzionale, capace di ricevere quasi quaranta chilometri di documentazione.

Quali insegnamenti trarre da questa storia, e dalle cronache archivistiche che seguono alla soppressione dell'Agensud?

Un inguaribile ottimista potrebbe sostenere che molte delle difficoltà rilevate in questa vicenda sono dovute al fatto che mancava un regolamento di attuazione del d.p.r. 1409/1963. Le sue norme avrebbero certamente potuto evitare quelle oscillazioni interpretative, quella diversità di posizioni sul ruolo e sulle competenze degli istituti archivistici in materia di archivi in formazione e di deposito, in tema di gestione documentale nella fase in cui le carte non sono ancora diventate archivio storico. In particolare, una qualche regolamentazione normativa avrebbe potuto chiarire il ruolo degli archivi di Stato e gli adempimenti cui essi sono tenuti dal momento in cui un ente pubblico viene formalmente soppresso, definendo nel dettaglio a chi spetti l'individuazione della documentazione relativa agli affari non ancora conclusi, a quali organismi e con quali modalità essa debba essere assegnata, come si organizza il passaggio delle carte all'istituto di conservazione.

[18] La definizione del progetto e il suo finanziamento matureranno tra la primavera e l'estate del 2013.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 80

Argomentazioni e discorsi ragionevoli, certamente condivisibili almeno in un punto: sulla convenienza di stabilire in modo incontrovertibile la distinzione tra documentazione chiusa e quella ancora aperta, evitando fraintendimenti anche tra taluni degli addetti ai lavori. Lo sappiamo: la disciplina archivistica considera chiusa, conclusa la documentazione quando l'affare, l'attività cui essa si riferisce non dà più luogo ad altri e successivi documenti che possano direttamente collegarsi ai precedenti e formare così la classica catena di antecedenti-susseguenti. Ben diverso è invece il caso della documentazione chiusa che si debba solo consultare, magari anche di frequente, per poter procedere in altre e diverse attività: in questo caso, il conservare la documentazione presso l'amministrazione attiva che l'ha prodotta poiché essa ha ancora interesse a consultarla, deve essere motivato dal semplice vantaggio, dall'inoppugnabile utilità che se ne consegue. Senza gabellare questa scelta per la semplice attuazione del principio archivistico che distingue tra archivi e fascicoli chiusi da quelli aperti.

Ma per il resto il nostro inguaribile ottimista non riuscirebbe affatto a convincerci della bontà del suo ragionamento. Egli si abbandona infatti all'ingannevole illusione di chi pensa di poter ordinare il mondo moltiplicando all'infinito prescrizioni e direttive: una declinazione triste dell'utopia che impedisce di vedere la realtà (e di trovare le soluzioni giuste).

Il racconto di queste pagine e l'osservazione critica delle cose ci dicono altro, ci danno indicazioni diverse.

Ci dicono, intanto, che quel ricomprendere in modo "estensivo" tra la documentazione chiusa anche quella che a rigore non lo sarebbe, non è il semplice effetto di una errata interpretazione concettuale, è invece funzionale allo scopo di limitare al massimo la consistenza degli archivi chiusi, cui sarebbe necessario applicare senz'altro l'art. 32 del d.p.r. 1409/1963.

E ci dicono, senza girarci inutilmente attorno, che le molte riunioni che si tennero sull'archivio dell'Agensud, il tempo non breve che trascorse per addivenire ad una qualche soluzione del problema, il gran numero di soggetti che vi furono coinvolti, la faticosa ricerca di forme adeguate di coordinamento e di efficaci strumenti d'azione, sono tutti elementi che ruotano attorno ad un concreto dato di fatto: l'Archivio centrale dello Stato, l'istituto che a norma dell'art. 32 avrebbe dovuto ricevere le carte dell'Agensud in quanto ente soppresso, non aveva spazi sufficienti ad accogliere quella documentazione, benché fosse stato da poco acquisita una sede succursale capace di contenere 15 chilometri di carte.

È un dato di fatto, questo, di cui si dice poco nei carteggi e nei verbali che si sono sedimentati nel fascicolo d'ufficio, ma non è possibile sfuggire al convincimento che fosse invece proprio questa mancanza di spazi e di strutture adeguate[19] ad alimentare

[19] Come diceva Maria Pia Rinaldi Mariani in un breve ma incisivo appunto del marzo 1998, "la rilevanza quantitativa dei documenti da conservare è impari alle attuali dotazioni dell'Archivio centrale dello Stato".

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 5

tutti quei passaggi che impedirono di dare una soluzione rapida e funzionale a tutta la vicenda degli archivi dell'ex Agensud.

Si è trattato solo di un episodio? È stata solo la consistenza del tutto straordinaria degli archivi dell'ex Agensud a determinare questi risultati?

Non sembra. I dati sulle sedi degli archivi di Stato, sugli spazi di cui essi dispongono, sulla consistenza della documentazione che essi acquisiscono e di quella che giace presso gli archivi di deposito delle amministrazioni attive, presentati alla seconda conferenza nazionale degli archivi, sono davvero importanti[20]. E ci dicono, come lo scrivente ha avuto modo di ripetere anche in altre occasioni, che la questione degli spazi degli istituti di conservazione è la prima, ineludibile questione con cui deve fare i conti una seria politica di tutela. Occorrerebbe anzi affermare, senza incertezze e con molta semplicità, che nessuna politica di tutela degli archivi può essere considerata attendibile se non è al contempo assicurata agli istituti di conservazione una adeguata disponibilità di spazi. All'inverso, in mancanza di spazi adeguati ogni discorso archivistico che non ne denunci l'assoluta priorità rischia di essere un puro esercizio retorico.

Non a caso è stato possibile avviare alla fine del 2013 il progetto Aset, cui s'è accennato, anche perché l'Archivio centrale dello Stato poteva disporre di spazi sufficienti.

---

[20] Cfr. il documento e i dati, di sintesi e di dettaglio, presentati al workshop Fare sedi: http://www.conferenzanazionalearchivi.it/index.php?it/4/fare-sedi.
La rilevazione, limitata a soli quindici istituti archivistici, presenta risultati controllati e attendibili, un requisito cui spesso si fa poca attenzione. Dall'indagine risulta che la documentazione acquisita per versamento nel decennio 1999-2008 dai quindici archivi di Stato ha una consistenza di 37 chilometri (è di 49 chilometri se vi comprendiamo anche le altre forme di acquisizione: depositi, donazioni, acquisti). Inoltre, proiettando all'insieme degli archivi di Stato i dati sulle acquisizioni del nostro campione, che da una rilevazione del 1992 (*L'attività dell'amministrazione archivistica nel trentennio 1963-1992. Indagine storico statistica*, a cura di M. Cacioli, A. Dentoni Litta, E. Terenzoni, Roma 1996), risultano custodire il 19% della patrimonio complessivo degli archivi di Stato, se ne deduce che questo cresce ogni anno di quasi 25 chilometri: un intero archivio di Stato di dimensioni medio-grandi.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 3

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 83

Fondi strutturali per la conservazione e il riuso delle fonti per la storia degli interventi straordinari nel Mezzogiorno

Sabina De Luca

La valorizzazione delle risorse culturali rappresenta un obiettivo fortemente radicato all'interno della politica di sviluppo regionale, quale fondamentale leva di crescita e competitività territoriale.

Sulla base dell'esperienza maturata nel precedente periodo di programmazione – attraverso la strategia delineata nel Quadro comunitario di sostegno (Qcs) 2000-2006 – nel ciclo 2007-2013 si è puntato a rafforzare la connessione delle tematiche inerenti la tutela del patrimonio culturale con ambiti di intervento che esprimessero migliori e più concrete potenzialità di impatto rispetto agli obiettivi di sviluppo territoriale. In questa direzione, secondo una logica di tipo integrato, il Quadro strategico nazionale (Qsn) 2007-2013 individua, tra le dieci Priorità tematiche, la "Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo" (Priorità 5), quale ambito principale di intervento per il settore dei beni e delle attività culturali.

Il rilievo assegnato dalle politiche regionali comunitarie relativamente al settore dei beni culturali ha condotto a prevedere, nel quadro delle potenziali azioni di tutela, anche interventi specifici finalizzati alla conservazione e valorizzazione del patrimonio archivistico e librario, prezioso custode e testimone di storia e cultura.

Il patrimonio archivistico e librario – con riferimento al settore pubblico – comprende infatti una ricchissima tipologia di categorie documentali: archivi e singoli documenti dello Stato, delle Regioni, degli altri enti pubblici territoriali e di ogni altro ente o istituto pubblico, ma anche raccolte librarie provenienti da numerose biblioteche, tutti beni che rivestono un interesse culturale e storico di particolare rilievo.

Con queste premesse, la promozione di interventi e azioni strettamente collegate ai beni archivistici e librari non può che trovare la sua matrice nell'obiettivo precipuo di valorizzare e al contempo di diffondere la conoscenza su questo importantissimo segmento del nostro patrimonio culturale, ponendo in essere ogni attività diretta a garantire la protezione e la conservazione dei beni archivistici, preservare la memoria nazionale in essi contenuta e creare tutte le condizioni per consentirne la fruizione pubblica.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 84

Questo è il quadro strategico entro cui ha trovato piena giustificazione l'attivazione del progetto di valorizzazione dell'archivio della Cassa per il Mezzogiorno, che il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica ha ammesso a finanziamento nell'ambito del Programma operativo nazionale (Pon) *Governanc*e e assistenza tecnica 2007-2013.

L'esigenza di valorizzare l'intero patrimonio bibliotecario, archivistico e documentale della Cassa per il Mezzogiorno per la fruizione a fini di ricerca, studio e divulgazione ha infatti portato alla costituzione di uno specifico Gruppo di lavoro – nato su impulso dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (Svimez) nel giugno del 2012– che vede la partecipazione dei rappresentanti dell'Archivio centrale dello Stato, dell'Archivio storico della Presidenza della Repubblica, di diverse università, nonché dello stesso Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica.

Le ricognizioni e i sopralluoghi effettuati, sia presso il deposito del Ministero dell'economia e delle finanze a Castelnuovo di Porto – dove è custodita parte del patrimonio della biblioteca della Cassa per il Mezzogiorno – sia nella sede della Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali del Dps, in via del Giorgione a Roma – in cui è raccolta tutta la documentazione riguardante l'intero iter delle pratiche delle agevolazioni concesse dalla Cassa per il Mezzogiorno/Agensud nel settore manifatturiero, dei servizi reali e dell'artigianato, dagli anni Cinquanta al 1992 – hanno confermato che si tratta di materiale librario, archivistico e documentale in grado di offrire un rilevante livello di organicità conferendo, così, al complesso dei reperti disponibili, un'elevata importanza sia dal punto di vista culturale, che sotto il profilo storico ed economico.

Il patrimonio librario della biblioteca della Cassa per il Mezzogiorno, trasferito nel 2003 e depositato quasi totalmente presso il magazzino messo a disposizione dalla Protezione civile a Castelnuovo di Porto, è infatti costituito da documenti prodotti dagli enti preposti all'ex intervento straordinario nel Mezzogiorno (testi in gran parte di "letteratura grigia" quali verbali e delibere redatti, a partire primi anni Cinquanta, sulla base delle attività svolte nel quadro delle politiche attuate) oltre a pubblicazioni, fotografie di opere pubbliche, carte geografiche, filmati e, soprattutto, numerosi testi di economia.

Nel complesso, un patrimonio che abbraccia oltre un secolo di storia, dalla fine dell'Ottocento – il testo più antico risale al 1894 – fino al 2001, data di pubblicazione dei materiali più recenti di cui tre quarti relativi al periodo in cui era operante la Cassa per il Mezzogiorno (soppressa definitivamente nel 1986) con testi precedenti il 1980 (10.436 titoli) di autori annoverati tra Premi Nobel dell'economia, importanti meridionalisti, autori fondamentali nel campo della programmazione economica, ministri del bilancio, segretari generali della programmazione.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 85

Gli archivi della Cassa per il Mezzogiorno e dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (Agensud) dislocati parzialmente in via del Giorgione, sede della Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello sviluppo economico, rappresentano, in particolare, una risorsa fondamentale per la conoscenza reale dell'economia industriale del Mezzogiorno dal 1958 alla fine degli anni Ottanta.

In questi archivi sono infatti conservati oltre 100.000 fascicoli che rappresentano uno spaccato delle attività produttive svolte nel Mezzogiorno in un trentennio, attraverso storie e progetti di migliaia di imprenditori, che hanno creato nuove aziende oppure ampliato imprese artigianali già esistenti, in diversi settori manifatturieri (meccanico, automobilistico, farmaceutico, agro-alimentare, elettronico, produzione aerospaziale, petrolchimico, ecc.); progetti che conservano ancora oggi la loro vividezza, nonostante le pagine un po' "ingiallite" che li raccontano.

Imprenditori del Nord che hanno trasferito la propria esperienza produttiva nel Sud, artigiani o piccoli imprenditori del Sud che si sono confrontati con nuove esperienze produttive e con le difficoltà di un mercato non più esclusivamente locale: per ogni impresa raccolta in archivio si conserva la conoscenza puntuale dei programmi realizzati, dei rapporti con gli Istituti di credito e degli obiettivi raggiunti, così come degli insuccessi.

Attraverso la consultazione di un data-base, creato negli anni '60 ma a tutt'oggi ancora valido, si ha un'informazione immediata su come un'impresa sia cresciuta negli anni oppure abbia riconvertito o modificato i propri obiettivi produttivi, sugli occupati impiegati dalle singole imprese, gli indici economici più significativi e le prospettive di sviluppo delle singole aziende. Dalla consultazione del sistema informatico, è già possibile disegnare un quadro generale della storia di una realtà produttiva anche se ancora risulta assente una piena fruizione di tutti i dati disponibili. Avere la possibilità di disporre di una banca dati, contenente migliaia di informazioni su migliaia di progetti consultabili dettagliatamente in poche ore, è un'occasione irripetibile che va promossa nella migliore maniera possibile.

Inoltre gli archivi di via del Giorgione contengono anche la documentazione attinente ad altri settori d'intervento della Cassa per il Mezzogiorno/Agensud, oltre a quello manifatturiero: interventi per la costruzione, l'ampliamento e la riqualificazione di strutture ricettive (alberghi, pensioni, locande, autostelli, ostelli per la gioventù, rifugi montani, campeggi, villaggi turistici, impianti termali e case per ferie), iniziative nel settore dell'artigianato, dei servizi reali alle imprese, nel campo della ricerca scientifica e relative alle infrastrutture finanziate nella cornice della legge 219/1981. Un capitale di conoscenza dell'economia reale del Mezzogiorno relativo al trentennio più incisivo dell'intervento straordinario, che non può e non deve essere dimenticato e che anzi, grazie all'impegno del gruppo di lavoro, è stato oggetto di indagine approfondita, funzionale alla sua valorizzazione.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 86

Al patrimonio librario disponibile della Cassa per il Mezzogiorno si aggiunge tutta la documentazione, attualmente in fase di riordino e ricollocazione presso l'Archivio centrale dello Stato, che, per grado di omogeneità e specificità tematica, ne costituisce parte integrante ed essenziale.

Il Progetto "Archivi dello sviluppo economico territoriale", che costituisce la prima iniziativa di salvaguardia e valorizzazione mai effettuata sul tema, si articolerà in diverse linee di intervento, mirate a:

- realizzare interventi di salvaguardia degli archivi prodotti dalla Cassa per il Mezzogiorno e dall'Agensud, conservati oggi dal Ministero dello sviluppo economico, in precarie condizioni ed in immobili che dovranno essere sgombrati in tempi brevi;
- riunificare detti archivi con quelli dell'Archivio centrale dello Stato per ricostituire integralmente la memoria storica degli interventi straordinari per lo sviluppo del Mezzogiorno, uno dei capitoli più importanti della vicenda politica ed economica italiana;
- realizzare sulla documentazione riunificata interventi di riordinamento ed inventariazione coerenti e scientificamente validi;
- realizzare modalità avanzate di conservazione e consultazione pubblica della documentazione;
- realizzare una puntuale ricognizione della documentazione finalizzata alla elaborazione di un piano esecutivo di informatizzazione e digitalizzazione;
- realizzare la piattaforma di gestione e dell'interfaccia di consultazione basate sul *web*, destinata a diventare la principale modalità di fruizione del patrimonio archivistico;
- produrre e rendere pubblici in *open data*, per il loro riuso statistico, i set di dati digitalizzati.

L'iniziativa, che si sostanzierà quindi in un vero e proprio progetto di tipo archivistico, sarà attuata dall'Archivio centrale dello Stato, in virtù delle proprie competenze specialistiche e del ruolo istituzionale che riveste avvalendosi sia del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica che della Svimez: il primo per il suo ruolo di coordinamento centrale delle politiche regionali comunitarie e nazionali e nel campo della ricerca storica ed economica – attraverso l'analisi e la valutazione della complessa documentazione della Cassa per il Mezzogiorno – la seconda per il suo storico profilo di soggetto ad alta specializzazione nel settore.

Il progetto, coerentemente con il doppio registro di valorizzare e consentire la fruizione del patrimonio archivistico in oggetto, si articolerà in due macrofasi, per recuperare la memoria storica di un organismo come la Cassa per il Mezzogiorno (fase 1) e permettere al tempo stesso la consultazione della documentazione disponibile mediante l'accesso a un unico ambiente territoriale e digitale (fase 2).

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 3

Fase 1. *Riunificazione degli archivi.* L'Archivio centrale dello Stato fornirà la piena disponibilità di spazi e attrezzature per ospitare tutta la documentazione che, a metà degli anni Novanta, venne smembrata e affidata alle diverse amministrazione coinvolte. Questa operazione permetterà oggi di ricondurre a gestione unitaria una serie di complessi documentali la cui consistenza risulta di oltre 39.000 metri lineari.

Fase 2. *Elaborazione del piano esecutivo delle attività archivistiche e di ricerca, analisi ed elaborazione dei dati.* Contestualmente alle attività finalizzate alla riunificazione degli archivi, sarà avviata l'elaborazione di un piano esecutivo delle attività archivistiche e di ricerca, analisi ed elaborazione dei dati riguardante tutta la documentazione da riunificare.

Il piano comprenderà, distintamente per ciascuna serie archivistica:

- individuazione e definizione dello strumento di ricerca da realizzare;
- indicazione delle attività di descrizione;
- indicazione delle attività di digitalizzazione;
- ambito di approfondimento tematico;
- indicazione dei dati che possono confluire in dataset da "liberare" e rendere disponibili.

Il piano esecutivo conterrà inoltre gli *standard* di descrizione archivistica e sarà accompagnato da file predisposti per le successive attività di inventariazione. La documentazione verrà quindi sottoposta a un processo che consenta di realizzare una completa descrizione informatica e digitale del patrimonio conservato.

Gli strumenti di ricerca individuati e definiti nel piano esecutivo, debitamente memorizzati nel corso delle attività di inventariazione, costituiranno una base di dati unitaria mediante integrazione/collegamento con i testi/immagini acquisiti nel corso delle attività di digitalizzazione. In particolare: i testi digitati confluiranno direttamente nella base dati, integrandola; i testi acquisiti verranno sottoposti al riconoscimento, validati e inseriti nella base dati e i documenti annessi in formato immagine, saranno collegati alla base dati.

Il portale Aset (Archivi per lo sviluppo economico territoriale) – di cui gli strumenti di ricerca costituiranno lo scheletro portante – sarà realizzato utilizzando piattaforme informatiche *open sourc*e in grado di assicurare tecnologie avanzate di esposizione sul *web* di dati e informazioni. La piattaforma conterrà inoltre un modulo informatico per la richiesta in consultazione delle unità archivistiche.

Parallelamente all'elaborazione degli strumenti di ricerca, e come risultato secondario e automatico della memorizzazione digitale, saranno elaborati set di dati da pubblicare in formato aperto (*open data*) per consentirne il riuso secondo le indicazioni contenute nella più recente normativa nazionale sul patrimonio informativo pubblico.

Nel corso delle attività di ordinamento, inventariazione, ricerca e digitalizzazione dell'archivio della Cassa per il Mezzogiorno verrà anche pianificato il lavoro delle attività di valorizzazione del patrimonio storico e documentario. È prevista, infatti, l'attivazione

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 88

di laboratori di ricerca, così come si segnala l'opportunità di concordare con le Università ed enti di ricerca progetti di ricerca, tesi di laurea e di dottorato riguardanti la documentazione che gradualmente verrà messa a disposizione.

Questa la sintesi delle attività progettuali previste, a cui il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica ha aderito con entusiasmo e con responsabilità, anche in considerazione del proprio ruolo nel delicato momento di passaggio tra due cicli di programmazione comunitaria.

È opportuno sottolineare che fondare la valorizzazione del patrimonio descritto sulla sua fruibilità, si rivela essenziale per tutti coloro che oggi hanno la responsabilità di esercitare funzioni attive, siano esse di programmazione o di gestione di programmi o singoli interventi di politica territoriale, per consentire loro di inserirsi coerentemente in una storia di cui fanno parte e da cui è possibile trarre insegnamenti per il futuro.

Se da un lato infatti l'appartenenza all'Unione europea ci offre moltissime opportunità, dall'altro è possibile rinvenire nei processi di definizione delle politiche di sviluppo e coesione – e in particolare nell'uso dei Fondi strutturali – alcune criticità tra cui certamente figurano l'eccesso di regolamentazione e formalismo, che talvolta sembra prevalere sul senso degli interventi posti in essere, con la diretta conseguenza di generare una vera e propria "perdita" della memoria storica delle motivazioni alla base del nostro agire.

Proprio in questo quadro diventa un fattore essenziale e rilevante sia la valorizzazione che la piena fruibilità della documentazione contenuta negli archivi della Cassa per il Mezzogiorno da parte di chi ha responsabilità pubbliche, soprattutto in una fase storica in cui l'Italia non solo eredita una scarsa aggiuntività finanziaria, ma anche e soprattutto una pressoché assente aggiuntività strategico-politica, che si appalesa nella mancanza di una vera politica industriale.

Ecco perché oggi più che mai è assolutamente essenziale non smarrire la storia.

Ed è questo il valore che guiderà le attività che il progetto "Archivi dello sviluppo economico territoriale (Aset)-Modelli innovativi di conservazione e riuso delle fonti per la storia degli interventi straordinari per lo sviluppo del Mezzogiorno" – finanziato nel quadro del Programma operativo nazionale (Pon) *Governance* e assistenza tecnica 2007-2013, a titolarità del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica – intende realizzare, consentendo a tutti coloro che operano nel settore pubblico di potersi vivificare e alimentare attraverso un necessario quanto ineludibile momento di confronto e apprendimento.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 5

SEZIONE 2

La costruzione della Cassa per il Mezzogiorno

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 3

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 91

Il Piano Marshall, l'Italia e il Mezzogiorno

*Michele Alacevich**

1. *La fine della guerra*

"Benché la seconda guerra mondiale sia stata immensamente distruttiva, il suo impatto sulla capacità produttiva si è rivelato sorpendentemente limitato"[1]. Queste parole dello storico economico Barry Eichengreen aiutano a mettere a fuoco l'analisi dell'economia europea e italiana all'indomani della seconda guerra mondiale. Le distruzioni furono ovviamente estese: si pensi agli effetti dei bombardamenti, per esempio, alle tremende immagini di Dresda. In Francia, il 70 per cento dei locomotori e il 90 per cento dei veicoli a motore era andato distrutto o danneggiato, così come le maggiori vie d'acqua e i porti. In Olanda non rimanevano piú metalli: erano state fuse anche le campane delle chiese. In Italia, i tedeschi avevano asportato gli impianti siderurgici di Genova. Sempre in Italia, l'85 per cento della marina mercantile era andato distrutto, così come il 35 per cento circa della rete ferroviaria[2].

Le distruzioni, però, colpirono il territorio europeo e i singoli paesi in maniera molto diseguale, e la ripresa fu piú veloce di quanto si potesse a prima vista immaginare. L'Italia ne è un buon esempio: i bombardamenti e lo scontro tra tedeschi e alleati si concentrarono al sud – specialmente nella Sicilia orientale e nelle zone dello sbarco alleato ad Anzio e Salerno – e lungo le due linee che scandirono lo spostamento del teatro di guerra verso nord, la linea Gustav e la linea Gotica. Ma il grosso del comparto industriale, localizzato nel triangolo nord-occidentale del paese, uscì dal conflitto complessivamente indenne. Se è vero che la produzione, alla fine del conflitto, era molto bassa – meno del 20 per cento dei livelli prebellici – ciò fu dovuto piú alla scarsità di materie

---

* Questo testo è una versione aggiornata di un mio intervento al "Seminario per il cinquantenario dell'Ocse", tenutosi a Napoli il 5 luglio 2011 e organizzato dal Ministero degli affari esteri e dall'Istituto Bancario di Napoli-Fondazione. Sono grato a Pier Francesco Asso, Mauro Campus, Leandra D'Antone, Adriano Giannola e Carlo Trigilia per i commenti a una precedente versione del testo.

1 B. Eichengreen, *The European Economy since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton University Press, Princeton and Oxford 2007, p. 52.

2 *Ibid.*, p. 54.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 92

prime, e in parte ad atti di sabotaggio in funzione antinazista da parte delle maestranze, che alla distruzione degli impianti.

La ricostruzione industriale nei primi due anni del dopoguerra fu quindi veloce. Alla fine del 1946, la produzione di energia idroelettrica era del 18 per cento piú alta che nel 1938, e la rete ferroviaria era stata quasi completamente ricostruita. La produzione di materiale rotabile era nel 1946 del 50 per cento più alta che nel 1938 e la produzione siderurgica, nonostante l'asportazione degli impianti genovesi, tornò ai livelli prebellici nel 1947[3]. La produzione industriale italiana complessiva, nel 1947, era il 93 per cento di quella del 1938. Se si esclude la Germania, che fa caso a sé, lo stesso dato a livello europeo – ovvero la produzione industriale complessiva nel 1947 – addirittura superava di cinque punti percentuali il livello del 1938.

Se questo era il quadro tutto sommato incoraggiante relativo al comparto industriale, l'agricoltura versava in condizioni peggiori, e così le condizioni di vita della popolazione. Il dissesto dei terreni, le mine, gli stessi tempi naturali dell'agricoltura rendevano la ripresa piú lenta e incerta. E anche in questo caso la realtà europea era estremamente varia. A livello continentale la produzione agricola del 1947-48 raggiunse l'80 per cento del livello prebellico, ma le realtà nazionali e regionali erano tra loro molto diverse[4]. Il caso italiano, soprattutto l'Italia meridionale, offriva da questo punto di vista un esempio di forte arretratezza. Il *Royal Institute of International Affairs* descriveva l'Italia come "uno dei paesi più poveri e sovrappopolati dell'Europa occidentale", e il Mezzogiorno come "la regione più povera e remota del paese". "La prima impressione degli alleati", concludeva il rapporto, "fu di squallore e arretratezza"[5].

Nonostante queste ombre, le condizioni dell'apparato produttivo europeo e il desiderio di rinascita diffusero per l'Europa – come scrisse Herman van der Wee – una vera e propria "ossessione" per la crescita economica[6]. La capacità produttiva – abbiamo visto – non mancava, ma era strozzata da un duplice collo di bottiglia: mancavano le materie prime e mancava la valuta.

2. *La congiuntura del 1947*

Il problema esplose nei mesi a cavallo tra il 1946 e il 1947. A fine 1946 le già ridotte riserve valutarie dei paesi europei erano ormai in via di esaurimento. Si produceva a

---

3 M. de Cecco, F. Giavazzi, *Inflation and stabilization in Italy: 1946-1951*, in R. Dornbusch, W. Nölling, R. Layard (eds.), *Postwar Economic Reconstruction and Lessons for the East Today*, Mass, MIT Press, Cambridge 1993, pp. 60-61.

4 B. Eichengreen, *The European Economy since 1945 ...*, op. cit, pp. 56-57.

5 K. Duff, *Liberated Italy: from September 1943 to February 1947*, in A. Toynbee, V. Toynbee (eds.), *The Realignment of Europe. Survey of International Affairs, 1939-1946*, 9, the Royal Institute of International Affairs, Oxford University Press, London 1955, pp. 409 e 414.

6 H. van der Wee, *Prosperity and Upheaval: the World Economy, 1945-1980*, University of California Press, Berkeley 1986.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 93

ritmo ridotto, si esportava poco e si importava poco – pochi macchinari, poche materie prime, e poco cibo. Esplodeva dunque la questione del *dollar shortage* – una carenza strutturale di dollari – che avrebbe influenzato in maniera determinante l'economia e la ripresa europee nel secondo dopoguerra.

Questa carenza di dollari non solo impediva le importazioni dai territori d'oltre oceano – gli Stati Uniti, il Canada e l'America Latina in primo luogo – ma rendeva impossibili anche i commerci intra-europei. I diversi governi europei, infatti, ansiosi di proteggere le riserve di oro e dollari, ridussero al massimo gli scambi con il resto del continente, limitandosi a importare, da un determinato paese, quanto potevano pagare con il valore delle merci che a loro volta esportavano verso quel paese. Di fatto, un duplice ordine di problemi frustrava il commercio continentale: in generale, la valuta ottenuta dalle esportazioni non era sufficiente a coprire le importazioni; inoltre, la valuta ottenuta esportando verso un determinto paese risultava inutilizzabile per importare da un altro[7]. Quel poco di commercio intra-europeo che ancora esisteva era in sostanza basato sul baratto: accordi bilaterali per lo scambio di limitate quantita di merci. Il commercio europeo, nei tardi anni quaranta, assomigliava a una grande "spaghetti bowl", un grande piatto di spaghetti, composto da più di duecento di quegli accordi bilaterali[8].

Tutto ciò naturalmente non significava che i paesi europei non stessero riorganizzando il proprio commercio estero. L'Italia, per esempio, che aveva visto chiudersi molti mercati di sbocco tradizionali quali la Germania, le ex colonie e l'Europa orientale, cercò di espandere le proprie deboli esportazioni in Argentina, Medio Oriente e Regno Unito. Questi sforzi non erano però sufficienti a risolvere i problemi strutturali della bilancia dei pagamenti: benché l'Italia avesse un surplus nei confronti dell'area della sterlina, il contrario era vero nei confronti del dollaro[9]. Nelle parole di Guido Carli, proprio questo era il problema dell'Italia: "Avevamo sterline. Ci servivano dollari. Non potevamo convertire quelle in questi"[10].

L'inverno del 1947 peggiorò la situazione. Fu quello, infatti, un inverno particolarmente rigido – una "stagione estrema", come la battezzarono i giornali dell'epoca. Il raccolto fu eccezionalmente scarso, e il cibo dovette essere razionato a livelli ancora più bassi delle già austere condizioni nutrizionali dell'epoca. Si poté importare ancor meno carbone, e case e uffici venivano riscaldati solo per poche ore al giorno.

In sintesi, il 1947 dimostrò che l'effetto piú duraturo della guerra, piú delle dirette distruzioni fisiche, fu l'inceppamento di alcuni fondamentali meccanismi economici[11].

---

7 W. Diebold Jr., *Trade and Payments in Western Europe. A Study in Economic Cooperation, 1947-51*, Council on Foreign Relations and Harper and Brothers, New York 1952, p. 15.

8 B. Eichengreen, *The European Economy since 1945 … ,* op. cit., p. 73, e W. Diebold Jr., *Trade and Payments …,* op. cit., p. 19.

9 K. Duff, *Liberated Italy: from September 1943 to February 1947 … ,* op. citata.

10 G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, Roma-Bari 1996, p. 72.

11 B. Eichengreen, *The European Economy since 1945 … ,* op. cit., p. 53.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 94

Il sistema dei prezzi era stato virtualmente sospeso dai controlli, dai tentativi di razionamento governativo, dal frazionamento delle economie nazionali in tanti mercati locali, dall'inflazione in agguato e dalla speculazione. L'interruzione dei circuiti dei capitali aveva fortemente aumentato la liquidità depositata presso gli istituti bancari e, in assenza di efficaci forme di razionamento e di controllo, esplose l'inflazione. Piero Barucci riporta che ci furono momenti in cui un chilo di carne costava a Cagliari 145 lire e a Roma 3.000, e un quintale di grano poco piú di 1.200 lire a Ravenna o Padova e dieci volte tanto in Puglia[12]. I mercati dei capitali erano fermi, e così, come si è visto, il commercio estero e la possibilità di ricostituire le riserve di valuta.

3. *Il Piano Marshall*

Di fronte a questo inceppamento, alla crisi dei governi europei di coalizione, al crescente disagio sociale sui luoghi della produzione (nel 1945-46 non si erano registrati scioperi, che erano invece ripresi in forze nel 1947-48, parallelamente alle occupazioni delle terre), di fronte, ancora, al rafforzarsi dei partiti di sinistra, soprattutto in Francia e in Italia, alla crisi greca, all'annuncio della strategia del contenimento da parte di Truman che suggellava un anno di deterioramento verticale nelle relazioni tra i due blocchi – già nel febbraio del 1946 Stalin aveva dichiarato che lo scontro tra l'imperialismo occidentale e il blocco comunista era inevitabile, e il diplomatico americano George Kennan aveva reagito spedendo da Mosca il famoso *long telegram* in cui poneva le basi della futura strategia americana – di fronte a tutto questo, la risposta americana per l'Europa fu il Piano Marshall.

È difficile parlare in termini non banali del Piano Marshall, ancora di più nei limiti di questo breve scritto. Si sarebbe tentati di riassumerlo citando un americano a lungo impegnato in Italia, prima con la *Allied Control Commission* e poi con la *United Nations Relief and Rehabilitation Administration*, Harlan Cleveland: "La cosa più impressionante che si possa dire sul Piano Marshall è anche la più ovvia: fu un successo"[13]. Benché non possa limitarmi a questo solo commento, vorrei comunque circoscrivere il mio intervento a un solo ma decisivo aspetto del Piano Marshall[14].

Ciò che qui mi interessa sottolineare è il filo rosso di riflessioni che si sviluppò intorno alla fondamentale questione della bilancia dei pagamenti come pilastro fondante della ripresa economica europea. Il Piano Marshall fu essenziale al superamento della crisi che legava in un circolo vizioso la debolezza delle bilance dei pagamenti europee,

---

12 P. Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Il Mulino, Bologna 1978, p. 37.

13 Citato in F. Fauri, *Il Piano Marshall e l'Italia*, Il Mulino, Bologna 2010, p. 195.

14 Per una discussione più generale del contesto internazionale e di come l'Italia vi si inserì, si veda S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale: il management dell'integrazione. Finanza, industria e istituzioni, 1945-1955*, Franco Angeli, Milano 1996; C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta. Il Piano Marshall in Italia (1947-1952)*, Carocci, Roma 2001; M. Campus, *L'Italia, gli Stati Uniti e l'Italia, 1947-1951*, Laterza, Roma-Bari 2008.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 95

la limitatezza degli scambi commerciali e il mancato allineamento delle valute, e che naturalmente si spiegava con una produttività europea decisamente piú bassa di quella americana. Vedremo più sotto l'importanza che la questione della bilancia dei pagamenti ebbe anche nelle negoziazioni sulla collaborazione multilaterale allo sviluppo di cui beneficiò l'Italia per il suo piano di sviluppo per il Mezzogiorno.

Il Piano Marshall aiutò a risolvere quella situazione da Catch-22 – ovvero una situazione apparentemente irrisolvibile e bloccata – per cui i paesi europei dovevano esportare per guadagnarsi la valuta necessaria a importare, ma non avevano nulla da esportare senza prima importare materie prime e macchinari. E aiutò a risolverla, in primo luogo, rendendo disponibili materie prime e macchinari che agevolarono la ripresa produttiva dei paesi europei, ma anche, in secondo luogo, stimolando e, anzi, inizialmente imponendo una collaborazione intra-europea, che si realizzò da subito nella *Organisation for European Economic Cooperation* (Oeec), e dal 1950 nella *European Payments Union*, un sistema di *clearing* europeo che avrebbe garantito la continuità dei pagamenti tra i paesi membri.

La collaborazione intra-europea, dunque, fu un motore della crescita alla stessa stregua del progresso tecnico, degli investimenti o della domanda esterna. Attraverso la cooperazione si agevolò la circolazione di beni immateriali e informazioni, e si esaltarono i vantaggi competitivi dei diversi paesi, creando quindi meccanismi di indirizzo sullo sviluppo che le varie economie avrebbero potuto seguire con reciproco vantaggio.

La collaborazione monetaria che si realizzò nella *European Payments Union*, inoltre, non fu per nulla un esito scontato. Da parte americana, le opinioni erano divise e fu grazie alla buona intesa tra Robert Marjolin a capo dell'Oeec a Parigi e Paul Hoffman e Richard Bissell a capo della *Economic Cooperation Administration* (Eca) a Washington se si percorse questa strada, grazie anche all'opera di uomini di visione come Theodore Geiger nell'amministrazione centrale del Piano Marshall, Albert Hirschman alla Federal Reserve, e Hollis Chenery all'ufficio Eca di Parigi e poi di Roma[15]. Fu grazie a questo gruppo di individui che gli uffici responsabili del Piano Marshall ai vari livelli, nazionale, europeo e americano, si fecero promotori di una collaborazione europea che, quanto meno sul breve periodo, penalizzava gli americani, consentendo agli europei di liberalizzare i traffici intra-europei ma allo stesso tempo discriminare nei confronti di quelle merci americane che avrebbero potuto fare concorrenza alle produzioni europee.

[15] A. O. Hirschman, *Fifty Years After the Marshall Plan: Two Posthumous Memoirs and Some Personal Recollections*, in A. O. Hirschman, *Crossing Boundaries*, Zone Books, New York 1998, pp. 33-44; T. Geiger, *Marshall Plan Experiences of Theodore Geiger*, mimeo prepared for the Reunion and Conference to celebrate the 50th anniversary of the Marshall Plan, sponsored by the Elliott School of International Affairs, The George Washington University, on Monday, June 2, 1997, A. O. Hirschman Papers, Box 66, Folder 2, Mudd Library, Princeton University; H. B. Chenery, *From Engineering to Economics*, in "Banca Nazionale del Lavoro. Quarterly Review", 183, December 1992, pp. 369-405.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 96

Quando infatti la *European Payments Union* prese il via, ricordò Bissell, il Tesoro americano era semplicemente "furioso"[16].

Gli italiani ebbero, in questo processo, un ruolo estremamente interessante, per certi versi di apripista e sperimentatori. A partire dal 1946 le autorità monetarie italiane avevano intrapreso un programma di graduale aggiustamento del cambio, difendendo un sistema di cambi multipli che era strutturalmente in contrasto con un processo di liberalizzazione dei mercati, nonché con lo statuto del Fondo monetario internazionale di cui l'Italia voleva fortissimamente diventare membro – e lo sarebbe diventata presto, nel 1947: il primo tra i paesi dell'Asse a diventare membro delle istituzioni di Bretton Woods. Come hanno sottolineato Pier Francesco Asso, Antonello Biagioli e Claudio Picozza, riprendendo a loro volta l'opinione di alcuni autorevoli osservatori internazionali dell'epoca, l'aspetto più originale della politica valutaria italiana fu quello di aver saputo tenere insieme questa politica dei cambi multipli con un costante sforzo diplomatico e di politica economica indirizzati a realizzare una sempre maggiore integrazione internazionale[17]. Era un sistema di "provata elasticità e adattabilità", per usare le parole di uno degli osservatori più avvertiti della realtà italiana, Albert Hirschman, che permise all'Italia di governare i suoi scambi con l'estero salvaguardando per quanto possibile la bilancia dei pagamenti[18].

Di fronte alla crisi del 1947 e all'apparente impossibilità dell'ordine economico internazionale di garantire la stabilità economica, le autorità monetarie italiane cominciarono una politica di ricostituzione e difesa delle riserve valutarie soprattutto attraverso la sterilizzazione dei prestiti esteri e degli aiuti americani. I contrasti che questa linea produsse con l'amministrazione del Piano Marshall sono noti. La sede romana della *Economic Cooperation Administration* si scagliò ripetutamente contro il mancato utilizzo degli aiuti a fini di riconversione e investimenti produttivi, e così anche il Dipartimento di Stato americano.

Nel 1949, però, sia i vertici del Fondo monetario internazionale sia gli amministratori del Piano Marshall riconobbero il valore della strategia italiana. I vertici del Fondo si appoggiarono all'esperienza italiana per convincere gli altri paesi europei a decidere un riallineamento valutario che si sarebbe poi realizzato nell'ultimo quarto del 1949. Guido

---

16 R. M. Bissell Jr. with J. E. Lewis, F. T. Pudlo, *Reflections of a Cold Warrior. From Yalta to the Bay of Pigs*, Yale University Press, New Haven and London 1996, p. 65.

17 P. F. Asso, A. Biagioli, C. Picozza, *Ordinamento valutario, politica del cambio e gestione delle riserve (1945-1960)*, in *Stabilità e sviluppo negli anni cinquanta, 2, Problemi strutturali e politiche economiche*, a cura di F. Cotula, Laterza, Roma-Bari 1998, pp. 63-218: specialmente p. 85.

18 A. O. Hirschman, *Exchange Control in Italy*, in "Review of Foreign Developments", March 11, 1947, p. 15, tradotto come *Il controllo dei cambi in Italia*, in A. O. Hirschman, *Potenza nazionale e commercio estero. Gli anni trenta, l'Italia e la ricostruzione*, a cura di P. F. Asso, M. De Cecco, Il Mulino, Bologna 1987, pp. 257-273.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 97

Carli, che pure aveva contrastato il sistema dei cambi multipli in Italia, nell'aprile del 1949 scrisse a Menichella che Richard Bissell, il vice di Paul Hoffman alla guida del Piano Marshall, si era rivelato un accanito difensore della politica valutaria italiana: l'integrazione internazionale doveva fondarsi su riserve forti, capaci di assorbire gli *shock* esterni[19].

Questa rete di istituzioni, persone, e idee si ripropose a fine 1949 in occasione della nascita della *European Payments Union*. Nonostante la svalutazione del 1949, infatti, le bilance dei pagamenti europee rimanevano molto deboli nei confronti del dollaro. Un coordinamento intra-europeo, inoltre, stentava a realizzarsi. A partire dal 1947 i paesi europei, "spinti da un'indigenza di riserve valutarie", come scrisse Carli, fecero diversi tentativi per facilitare i pagamenti intra-europei. Proprio quella estrema indigenza di risorse, però, indeboliva alla base quei tentativi. Di fatto, produceva una diffidenza reciproca, impedendo che si stabilissero efficaci meccanismi di credito tra i vari paesi. L'amministrazione del Piano Marshall impose finalmente un'accelerazione nell'autunno del 1949: in ottobre Paul Hoffman tenne un famoso discorso all'*Organisation for European Economic Cooperation* insistendo per non meno di quindici volte con i rappresentanti europei, piuttosto recalcitranti, sulla necessità dell'integrazione, e due mesi dopo fu messa a punto una proposta di unione europea dei pagamenti, redatta dai collaboratori di Hoffman. Nel 1950 la *European Payments Union* vide finalmente la luce, e Guido Carli ne fu il primo presidente[20].

4. *La cooperazione multilaterale e la centralità della bilancia dei pagamenti*

Donato Menichella, nell'immediato secondo dopoguerra direttore generale della Banca d'Italia e dal 1948 governatore, si descrisse una volta come "l'uomo a cui non bastano mai le riserve"[21]. Questa fu una linea guida della strategia di Menichella, Luigi Einaudi e gli uomini che con loro gestirono la politica economica e monetaria italiana di quegli anni.

Quando nell'agosto del 1947 l'Italia, ammessa da pochi mesi a far parte delle istituzioni di Bretton Woods, richiese un prestito di 250 milioni di dollari alla Banca mondiale, lo spiegò, piuttosto genericamente, come necessario a coprire le importazioni per l'industria pesante nazionale, riparare parte del capitale industriale danneggiato dalla guerra, e stimolare la crescita della produzione. Ma soprattutto insistette, nello stesso documento, sulla necessità di sostenere la bilancia dei pagamenti. Del resto, l'acquisizione di valuta al fine di rinforzare la bilancia dei pagamenti era stata la ragione principale

---

19 P. F. Asso, A. Biagioli, C. Picozza, *Ordinamento valutario, …*, op. cit, pp. 63-218: specialmente le pp. 183-190.

20 G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, Roma-Bari 1996, p. 87.

21 D. Menichella, 22 ottobre 1954, citato in P. F. Asso, A. Biagioli, C. Picozza, *Ordinamento valutario, …*, op. cit., pp. 63-218.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 98

alla base di altre domande di prestito che l'Italia aveva inizialmente pensato di sottoporre alla Banca mondiale e che poi non presentò[22].

La domanda di prestito dell'agosto 1947 era una richiesta non piccola, e arrivava proprio quando la Banca mondiale aveva già prestato molto senza aver ancora potuto ricostituire il proprio capitale operativo. Inoltre, era un prestito che mal si sposava con le politiche che avrebbe dovuto seguire la Banca, soprattutto perché la carta fondativa della Banca mondiale la impegnava a prestiti per specifici progetti direttamente produttivi[23]. E quindi una diga, una strada, un progetto di bonifica, ma non certo un assegno da chiudere in cassaforte per rimpolpare le riserve.

Le negoziazioni andarono avanti a lungo, la cifra fu più volte ridotta, si inserirono anche dei progetti industriali per rendere il prestito meno anomalo, ma alla fine, quando si era a un passo dalla firma, non se ne fece nulla, in sintesi perché l'Italia si tirò indietro, temendo che un prestito dalla Banca mondiale avrebbe comportato una riduzione dei fondi Marshall – temendo quindi di perdere in *grants* dal Piano Marshall ciò che stava ottenendo (ma in forma di *loan*, quindi da restituire dollaro su dollaro) dalla Banca mondiale.

La cosa notevole che vale la pena sottolineare – e che altri prima di me hanno sottolineato – è che gli italiani seppero convincere i funzionari della Banca mondiale, inizialmente vicini alle posizioni del Tesoro americano e scettici nei confronti di un prestito finalizzato al sostegno della bilancia dei pagamenti, che quella era invece la giusta politica da perseguire[24]. A riprova di ciò va notato che anche quando i contenuti del prestito vennero spiegati in termini di specifici progetti, la questione della bilancia dei pagamenti rimase l'elemento unificante e principale alla base del prestito. Il ruolo di persone come Francesco Giordani, l'*alternate executive director* italiano alla Banca mondiale, lo stesso Donato Menichella e altri, insomma di quella "*elite* delle competenze", come l'ha chiamata con una felice espressione Leandra D'Antone, fu fondamentale nel dialogo con le istituzioni internazionali[25]. Quando Italia e Banca mondiale arrivarono nel 1951 a si-

---

22 Queste vicende e quelle che seguono sono discusse più estesamente e con riferimento alle fonti d'archivio in M. Alacevich, *The World Bank Loans to Italy and the History of Postwar Development Policies*, mimeo, 2009, e *The World Bank and the Reconstruction of Italy, 1947-49*, mimeo, 2010, entrambi presentati all'Italian Academy for Advanced Studies in America, Columbia University.

23 Sulla storia della Banca mondiale, si veda E. S. Mason, R. E. Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, Brookings Institution Press, Washington, DC 1973; J. Kraske, W. H. Becker, W. Diamond, L. Galambos, *Bankers with a Mission: The Presidents of the World Bank, 1946-91*, Oxford University Press, New York 1996; D. Kapur, J. P. Lewis., R. Webb, *The World Bank: its First Half Century*, Brookings Institution Press, Washington, DC 1997; e M. Alacevich, *The Political Economy of the World Bank. The Early Years*, Stanford University Press, Stanford 2009.

24 Si veda soprattutto L. D'Antone, *L'"interesse straordinario" per il Mezzogiorno (1943-60)*, in "Meridiana", 24, 1995, pp. 17-64; per un quadro d'insieme su quelle vicende si veda *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, Atti del convegno di Taormina, 18-19 novembre*, a cura di L. D'Antone, Bibliopolis, Napoli 1994.

25 L. D'Antone, *Una élite delle competenze per le politiche di sviluppo*, in "Imprese e storia: archivi, documenti, ricerche", 30, 2004, pp. 41-59.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 99

glare il primo di una lunga serie di prestiti, il sostegno alla bilancia dei pagamenti era ancora la ragione principale dell'accordo.

Qui si ricongiungono i fili che abbiamo per ora dipanato del Piano Marshall e della centralità della bilancia dei pagamenti con quello, per l'Italia importantissimo allora ma anche oggi, dello sviluppo del Mezzogiorno.

5. *Lo sviluppo del Mezzogiorno*

Nel secondo dopoguerra, la questione dello sviluppo industriale del Mezzogiorno prese forma con una certa lentezza[26]. La questione che teneva banco rispetto al Mezzogiorno era, nei primissimi anni del dopoguerra, la questione agraria. E infatti essa fu al centro di un grande dibattito sulla riforma agraria che sfociò nel 1950 nella legge Sila e nella legge "stralcio"[27].

Ma la questione dello sviluppo industriale del Mezzogiorno emerse più lentamente, e grazie soprattutto a un piccolo gruppo di individui che si raccolse intorno all'allora ministro dell'industria Rodolfo Morandi e fondò nel 1946 l'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno, ovverosia la Svimez. Il gruppo originario comprendeva, oltre a Morandi, Giuseppe Paratore per l'Iri, Donato Menichella per la Banca d'Italia, Stefano Siglienti per l'Istituto mobiliare italiano, Cesare Ricciardi del Banco di Napoli, Giuseppe Cenzato della Società meridionale di elettricità, Oscar Sinigaglia della Finsider, Paolo Albertario per i Consorzi agrari, Luigi Morandi per la Montecatini, e poi Stefano Brun (fino al 1944 alla Sme), e i professori Vincenzo Caglioti (futuro capo dell'Ente Sila), Francesco Giordani (ex Iri e di lì a poco rappresentante italiano alla Banca mondiale) e Pasquale Saraceno. Un gruppo, cioè, altamente qualificato e competente per disegnare una strategia di intervento statale nel Mezzogiorno e inquadrarla in una prospettiva nazionale[28].

Per gli uomini della Svimez lo sviluppo del Mezzogiorno passava dall'industrializzazione. Giuseppe Cenzato e Salvatore Guidotti lo avevano sostenuto con un importante saggio pubblicato nei volumi della Commissione economica per l'Assemblea costituente, sgombrando il campo dalle tesi per cui il naturale ruolo del Sud non potesse che essere quello di retroterra agricolo del Nord industriale. In realtà, scrissero, il Sud

---

26 Per una discussione più ampia dei temi toccati in questa sezione, si veda M. Alacevich, *Postwar Development in the Italian Mezzogiorno. Analyses and policies*, in "Journal of Modern Italian Studies", 18, 1 (2013), pp. 90-112.

27 Si vedano gli scritti di M. Rossi-Doria, specialmente in M. Rossi-Doria, *Riforma agraria e azione meridionalista*, Edizioni agricole, Bologna 1948, e Id., *Dieci anni di politica agraria*, Laterza, Bari 1958. Per analisi più recenti si veda G. Massullo, *La riforma agraria*, in *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea*, a cura di P. Bevilacqua, III, *Mercati e istituzioni*, Marsilio, Venezia 1991, pp. 509-42, e E. Bernardi, *La riforma agraria in Italia e negli Stati Uniti. Guerra fredda, Piano Marshall e interventi per il Mezzogiorno negli anni del centrismo degasperiano*, Il Mulino, Bologna 2006.

28 *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario. La Svimez dal 1946 al 1950*, a cura di V. Negri Zamagni, M. Sanfilippo, Il Mulino, Bologna 1988, p. 20.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 100

non presentava nessun elemento di permanente inferiorità rispetto al resto d'Italia, e lo sviluppo industriale era semmai l'altra faccia della riforma agraria e il necessario complemento per assorbire in attività a più alta produttività una popolazione agricola eccedente e sottoccupata. Su questo punto il pensiero della Svimez si sovrapponeva alle riflessioni di economisti agrari quali Manlio Rossi-Doria[29]. Soprattutto, per gli esponenti di questo "nuovo meridionalismo" che prendeva forma e voce nella Svimez, la questione meridionale andava affrontata in una cornice nazionale. Come affermò poi Pasquale Saraceno, "la sola nozione acquisita allora senza incertezze fu che qualsiasi politica economica avrebbe dovuto dare un posto eminente alla diffusione territoriale del nostro apparato produttivo, una diffusione orientata al pensiero di diminuire rapidamente il divario Nord-Sud"[30].

Nel 1949 questo nuovo approccio mise in moto una convergenza tra politiche governative e aiuti internazionali su un piano di sviluppo per il Mezzogiorno. Si ricorderà che le negoziazioni per un prestito della Banca mondiale all'Italia si erano improvvisamente arenate, nel 1949, a causa del timore italiano di perdere aiuti dal Piano Marshall. In realtà, gli italiani e soprattutto Menichella e Giordani colsero l'occasione per reindirizzare le discussioni con la Banca mondiale verso un prestito per lo sviluppo del Mezzogiorno. Il governo italiano si impegnò a finanziare un piano di preindustrializzazione decennale, con una spesa di 100 miliardi di lire all'anno. I fondi del Piano Marshall – e nello specifico i fondi di contropartita, ovvero il ricavato della vendita, da parte del governo italiano, delle merci ricevute dagli americani – risultarono essenziali, perché garantirono la metà circa delle risorse del piano, quanto meno nei primi anni[31]. Il piano fu gestito da una nuova agenzia, la Cassa per il Mezzogiorno, concepita da Menichella per rispondere all'esigenza della Banca mondiale di avere a che fare con un interlocutore unico[32].

La bilancia dei pagamenti, come si è notato più sopra, fu il perno intorno a cui ruotò il prestito. La Svimez, infatti, sottolineò che il piano di sviluppo avrebbe avuto un impatto sulla bilancia dei pagamenti in termini di maggiori importazioni o minori esportazioni, e calcolò tale impatto in circa 10 milioni di dollari. La Banca mondiale offrì un prestito in dollari che la Banca d'Italia usò per la bilancia dei pagamenti, aprendo a sua volta un fondo di contropartita in lire con cui la Cassa per il Mezzogiorno avrebbe finanziato una serie di progetti industriali concordati con la Banca mondiale. Banca mondiale e Cassa avrebbero quindi collaborato sul piano complessivo di investimenti nel

---

29 Oltre ai già citati volumi di M. Rossi-Doria, si veda G. Cenzato, S. Guidotti, *Il problema industriale del Mezzogiorno*, in Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione e conomica presentato all'Assemblea costituente*, II, *Industria*, I, *Relazione*, Libro 2, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1947, pp. 361-417.

30 *Saraceno Intervista sulla ricostruzione (1943-1953)*, a cura di L. Villari, Laterza, Bari 1977, p. 139.

31 F. Fauri, *Il Piano Marshall e l'Italia*, Il Mulino, Bologna 2010, p. 181.

32 S. Cafiero, *La nascita della "Cassa"*, in *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, a cura di M. Annesi, P. Barucci, G. G. Dell'Angelo, Giuffrè, Milano 1975, pp. 177-92.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 101

Mezzogiorno e sugli specifici progetti industriali finanziati tramite il fondo lire. Allo stesso tempo, la Banca avrebbe aiutato l'Italia a sostenere l'impatto del piano sulla bilancia dei pagamenti. Fu quello, firmato nel 1951, il primo di una serie di otto prestiti che resero l'Italia il più importante cliente europeo della Banca, sia in termini di somme complessive erogate dalla Banca a un singolo paese europeo, sia in termini di continuità nel tempo – il primo prestito fu infatti del 1951, e l'ultimo del 1965, negoziato da Carli in seguito alla crisi della bilancia dei pagamenti del 1963.

Nel 1951 si era all'inizio dell'esperienza della Cassa e il "miracolo economico" che avrebbe trasformato l'Italia era ancora di là da venire, ma le vicende di quegli anni furono fondamentali per il periodo successivo. Le riserve valutarie italiane crebbero esponenzialmente negli anni successivi, e così il volume degli scambi.

6. Conclusioni

Questo breve intervento ha cercato di rendere conto del modo in cui, nei primi anni del dopoguerra, prima dell'accelerazione del "miracolo economico", si siano intrecciate politiche di ricostruzione e di sviluppo, politica valutaria e ripresa industriale, Piano Marshall e cooperazione multilaterale allo sviluppo, politiche per il Mezzogiorno, visione nazionale, e relazioni con l'Europa. In questo scenario il tema della bilancia dei pagamenti fu cruciale, e fu gestito all'interno di una prospettiva che aveva due punti di riferimento costanti: equilibrio e sviluppo[33].

Uno dei protagonisti del Piano Marshall, Theodore Geiger, ha scritto che più ancora del contributo fisico che il Piano Marshall diede all'Europa – solitamente il più ricordato e probabilmente il più fotogenico, con le immagini delle navi del Piano che scaricavano merci sulle banchine dei nostri porti – fu essenziale il contributo che esso diede sul lungo periodo in termini di spinta all'integrazione europea[34]. I governanti italiani ebbero ben chiara la necessità dell'integrazione internazionale, sia per ragioni politiche, sia come sponda essenziale per la ricostruzione e lo sviluppo dell'intero paese – Nord e Sud – nel lungo periodo.

Un augurio che mi viene spontaneo, ripercorrendo quei fatti, è che non si perda la capacità di analizzare i fenomeni dello sviluppo in un orizzonte ampio, e che si continui a parlare di Mezzogiorno in una prospettiva nazionale, e di Italia come di una parte importante d'Europa.

---

33 P. F. Asso, A. Biagioli, C. Picozza, *Ordinamento valutario,* …, op. cit., pp. 63-218, specialmente p. 196.

34 T. Geiger, *Marshall Plan Experiences of Theodore Geiger*, mimeo, …, op. citata.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 1 / 2

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 103

Di Vittorio, la Cgil, il Pci tra il Piano del lavoro e la Cassa per il Mezzogiorno

Francesco Barbagallo

Al principio del 1946 Emilio Sereni viene a Napoli, per dirigere il Pci nel Mezzogiorno. Obiettivo politico è l'apertura ai ceti medi, agli intellettuali, agli imprenditori. Non per caso la prima conferenza, il 25 aprile, si intitola *Intelligenza del Mezzogiorno*. Subito dopo il 2 giugno il prossimo ministro comunista dà vita al Centro economico per il Mezzogiorno (Ceim), presieduto dal liberale Giuseppe Paratore, ch'era alla testa dell'Iri, vicepresidente Giorgio Amendola, segretario il direttore dell'Unione industriale di Napoli Giuseppe Russo, vicesegretario Giorgio Napolitano. Si rilancia il produttivismo industrialista di Cenzato, in assonanza con la nascente Svimez di Rodolfo Morandi e di Pasquale Saraceno[1].

Qualche anno dopo lo stesso Sereni, allineato senza dubbi sulle posizioni di Stalin e di Zdanov, sarà criticato addirittura da Secchia e da Roasio per l'eccessivo zelo filosovietico, che rischiava di ridurre la politica del Pci alle sole campagne per la pace[2]. La lotta per la pace significava schierarsi a difesa dell'Unione Sovietica, mentre scoppiava la guerra in Corea e si temeva da ogni parte che fosse il preludio della terza guerra mondiale.

Gli ultimi anni Quaranta definiscono i nuovi equilibri del mondo bipolare. L'Italia è spaccata tra i due "campi" in lotta e traversata da durissimi conflitti politici e sociali. Ma riesce a salvare l'unità nazionale e il sistema democratico fondato dalla Costituzione repubblicana. Gli scontri durissimi su tutti i terreni tra le forze di governo e quelle all'opposizione non impediscono di procedere sulla strada della ricostruzione di un paese disfatto dalla guerra e della determinazione di un processo di sviluppo che, pur tra squilibri e contrasti, porterà l'Italia tra i paesi più avanzati del mondo.

---

1 G. Amendola, *Il balzo nel Mezzogiorno (1943-1953)*, in "Critica marxista", 1972, quaderno n. 5, ripubblicato in Id., *Gli anni della Repubblica*, Editori Riuniti, Roma 1976, pp. 293 ss.; G. Napolitano, *Dal Pci al socialismo europeo. Un'autobiografia politica*, Laterza, Roma-Bari 2005, pp. 19 ss.; F. Barbagallo, *Il Pci, i ceti medi e la democrazia nel Mezzogiorno (1945-1947)*, in Id., *L'azione parallela. Storia e politica nell'Italia contemporanea*, Liguori, Napoli 1990, pp. 255 ss.

2 F. Barbagallo, *Il Pci dal Cominform al '56: i 'casi' Terracini, Magnani, Giolitti*, in Id., *L'azione parallela, …*, op. cit., pp. 293 ss.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 104

L'unità nazionale antifascista, realizzata tra il '44 e il '47, precipita, durante il triennio successivo, nella guerra fredda, nella deriva stalinista del Pci e del Psi, nelle acute lotte sociali represse nel sangue dalla polizia, nel pesante clima clericale attizzato dalla Chiesa di Pio XII. L'Italia vive dentro di sé lo scontro tra Stati Uniti e Unione Sovietica. Ma riesce a mantenere, pur tra enormi difficoltà, una solidarietà nazionale forgiata nella lotta antifascista, che sarà il fondamento della rinascita post-bellica e poi del grande seppur squilibrato sviluppo[3].

Nel campo governativo la collaborazione di lungimiranti leader politici – De Gasperi, Dossetti, Vanoni, La Malfa, Saragat, Einaudi – con i qualificati dirigenti dell'economia pubblica –Menichella, Saraceno, Giordani, Sinigaglia, Mattioli – nonché con l'imprenditorialità privata dei Costa, Valletta, Pirelli, guidò con mano ferma la ripresa economica e avviò la nuova fase di sviluppo, col sostegno degli aiuti americani stanziati dall'Erp (Economy recovery program)[4].

L'opposizione di sinistra, con la guida esperta di Togliatti e di Nenni, collaborò sostanzialmente alla ricostruzione e alla preparazione dello sviluppo, sostenendo la prospettiva produttivistica e il rafforzamento e l'espansione delle imprese pubbliche nella nuova fase di industrializzazione. In questo peculiare scenario, Giuseppe Di Vittorio svolse un ruolo di grande rilievo ed espresse posizioni di particolare originalità e autonomia.

Di Vittorio è stato un grande protagonista del primo Novecento italiano. Non è stato solo il capo più amato dai lavoratori italiani nel secondo dopoguerra, un capopolo, affetto anche, si diceva, da un "eccesso di sensibilità umana"[5]. È stato un politico lungimirante, che ha perseguito con forza e coerenza la realizzazione del principio fondamentale della Costituzione repubblicana: la centralità del lavoro e dei lavoratori, uniti nella difesa dei loro diritti e nell'adempimento dei doveri civili.

Il giudizio più acuto sulla dimensione eminentemente politica della battaglia del sindacalista di Cerignola è stato espresso da uno dei suoi principali collaboratori nella Cgil, l'azionista e poi socialista Vittorio Foa:

> "Il personaggio è stato sempre rappresentato come un tipico capopopolo, come un tribuno capace di animare le folle, carico di sentimento e di capacità di trasmetterlo ma non confrontabile, su un piano politico, coi "veri" politici del suo tempo, i De Gasperi, i Togliatti, i Fanfani, i Nenni, tutta gente abilitata alle analisi fredde e oggettive della "vera" politica. Io al contrario ho sempre pensato e penso a Di Vittorio come al politico più raffinato, proprio perché era capace di superare l'immediatezza e affondare lo sguardo nei tempi lunghi"[6].

---

3 *Storia dell'Italia repubblicana*, a cura di F. Barbagallo et alii, I, *La costruzione della democrazia: dalla caduta del fascismo agli anni cinquanta*, Einaudi, Torino 1994.

4 R. Petri, *Dalla ricostruzione al miracolo economico*, in *Storia d'Italia*, 5, *La Repubblica*, Laterza, Roma-Bari 1997, pp. 349 ss.

5 L. Lama, *La Cgil di Di Vittorio. 1944-1957*, a cura di F. D'Agostini, Di Donato, Bari 1977, p. 287.

6 V. Foa, *Il Cavallo e la Torre. Riflessioni su una vita*, Einaudi, Torino 1991, p. 189.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 105

Caratteristica forse unica di Di Vittorio è la considerazione e la grande stima tributatagli da tutto il conflittuale panorama politico italiano. Ne è testimonianza significativa, fra le tante, l'acuto giudizio stilato alla sua morte dal liberale e anticomunista Mario Pannunzio:

> "È stato il più popolare sindacalista che l'Italia abbia mai avuto. Uno degli uomini politici più umani e di più larghe vedute. Il fanatismo e lo schematismo ideologico non erano mai riusciti a soffocare un'impronta liberale del suo socialismo vissuto. E la sua vita, da bracciante a presidente della Federazione Sindacale Mondiale, è di quelle che possono diventare esemplari per la costruzione della tradizione civile di un paese"[7].

Il biennio 1948-49 fu uno dei più duri nella drammatica storia italiana degli anni Quaranta: la guerra ideologica conclusa il 18 aprile con la grande vittoria della Dc, l'attentato a Togliatti, lo sciopero generale spontaneo e la rottura sindacale, l'Alleanza atlantica e la Nato *versus* il Cominform stalinista, le lotte e gli eccidi contadini e operai[8].

In questo scenario di violenti contrasti, le diverse classi dirigenti del paese riuscirono a trovare comunque forme di collaborazione per l'avvio del profondo rinnovamento, che integrò l'Italia nella liberalizzazione del mercato mondiale guidata dagli Stati Uniti.

Il risanamento del bilancio, perseguito da Luigi Einaudi e Donato Menichella con la manovra deflattiva del '47, costituì il fondamento del progetto innovativo di sviluppo dell'industria italiana ad alta intensità di capitale, delineato dall'esiguo centro studi dell'Iri diretto da Saraceno e presentato dal governo centrista guidato da De Gasperi all'Oece nel 1948[9].

Nel 1949 entra in piena attuazione il Piano Marshall. Responsabile dell'Erp viene nominato il liberista presidente della Studebaker Motorcar, Paul Hoffman, che dà all'Eca (Economic Cooperation Administration) una netta impronta economica, facendone una sorta di agenzia di consulenza per i paesi aderenti all'Erp. Inoltre i dirigenti dell'Eca, prevalentemente uomini di affari, estesero anche ai paesi europei, su loro pressante richiesta, il programma americano di assistenza tecnica per lo sviluppo produttivo e la modernizzazione industriale, superando i precedenti timori di un sabotaggio ad opera dei partiti comunisti e dei sindacati. Era una prospettiva molto diversa da quella più militarista e anticomunista auspicata dal presidente Truman, che non era riuscito a imporre a capo dell'Eca il segretario di Stato, Dean Acheson, per le resistenze esercitate sia dai repubblicani che dai *newdealisti*[10].

---

7 M. Pannunzio, *Di Vittorio*, in "Il Mondo", 12 novembre 1957.

8 F. Barbagallo, *L'Italia repubblicana. Dallo sviluppo alle riforme mancate (1945-2008)*, Carocci, Roma 2009, pp. 29 ss.

9 P. Saraceno, *Elementi per un piano quadriennale di sviluppo dell'economia italiana (sessione 4-6 settembre 1947)*, a cura del Centro studi e piani tecnico scientifici, Roma 1947; V. Zamagni, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia 1861-1981*, Il Mulino, Bologna 1990, pp. 410 ss.; R. Gualtieri, *La politica economica del centrismo e il quadro internazionale*, in *La prima legislatura repubblicana*, I, *Continuità e discontinuità delle istituzioni*, a cura di U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori, Carocci, Roma 2004, pp. 94 ss.

10 J. McGlade, *Lo Zio Sam ingegnere industriale. Il programma americano per la produttività e la ripresa economica dell'Europa occidentale (1948-1958)*, in "Studi Storici", 37, 1996/1, pp. 9 ss.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 106

Sempre nel '49 viene superata l'oscillazione, presente nell'amministrazione americana e anche nel governo italiano, tra difesa della stabilità finanziaria e investimenti per lo sviluppo e si opta per incrementare l'uso produttivo dei fondi Erp. Albert Hirschman, allora consulente della Federal Reserve, presenta un rapporto che dimostra come l'uso del fondi di contropartita per investimenti produttivi non generi necessariamente inflazione. Su questa base il presidente dell'Eca Hoffman preparò il *Country Study*, che criticava duramente il governo italiano per la mancanza di un piano di investimenti produttivi, capace di trovare soluzioni per gli incandescenti conflitti sociali e per il contenimento del processo espansivo del social-comunismo, in un paese che contava due milioni di disoccupati[11].

L'insistenza americana circa l'uso a fini di investimento dei finanziamenti stabiliti dall'Erp favorì la realizzazione – sostenuta da tecnocrati quali Menichella e Sinigaglia e dalla grande impresa privata con Valletta e Pirelli – del "piano Saraceno", che puntava alla modernizzazione e riorganizzazione dei processi produttivi dell'industria ad alta intensità di capitale: siderurgica, meccanica, chimica e petrolifera, elettrica. Si avviava così il processo di forte sviluppo che inseriva l'Italia nel ciclo più intenso del capitalismo mondiale, trasformandola in potenza industriale; ma lasciando irrisolto il problema storico dello squilibrio territoriale[12].

Sul piano politico ebbe ora più spazio nella Dc la linea produttivistica sostenuta dalla sinistra di Dossetti, Vanoni, Fanfani, fortemente impegnata per la realizzazione della linea del "terzo tempo sociale", lanciata da De Gasperi nel congresso democristiano del giugno '49. A fine anno il vicesegretario Dossetti faceva approvare al gruppo democristiano alla Camera, che dirigeva, un impegnativo documento volto a "soddisfare la nostra esigenza primaria della massima occupazione e in vista di una rapida azione concreta per il potenziamento delle zone meno sviluppate." L'acuirsi delle lotte e degli eccidi contadini e operai al Sud e al Nord, che tra il 1948 e il 1950 provocò 62 morti e 3.126 feriti, spinse De Gasperi al principio del 1950, subito dopo l'eccidio di sei operai a Modena, a formare un nuovo governo con ministri di sicuro orientamento produttivista quali Vanoni, La Malfa, Campilli e con un solido programma di riforme, tra cui spiccavano l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno e la riforma agraria[13].

---

11 C. Esposito, *Il piano Marshall. Sconfitte e successi dell'amministrazione Truman in Italia*, ivi, pp. 70 ss.; C. Spagnolo, *La polemica sul 'Country Study', il fondo lire e la dimensione internazionale del Piano Marshall*, ivi, pp. 93 ss.

12 F. Barbagallo, *La questione italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 a oggi*, Laterza, Roma-Bari 2013.

13 P. Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Il Mulino, Bologna 1978, pp. 239 ss.; G. Mori, *L'economia italiana tra la fine della seconda guerra mondiale e il 'secondo miracolo economico' (1945-58)*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, I …, op. cit., pp. 206 ss.; B. Bottiglieri, *La politica economica dell'Italia centrista (1948-1958)*, Edizioni di Comunità, Milano 1984; R. Gualtieri, *Piano Marshall. Commercio estero e sviluppo in Italia: alle origini dell'europeismo centrista*, in "Studi Storici", 39, 1998/3, pp. 867 ss.; C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta. Il Piano Marshall in Italia (1947-1952)*, Carocci, Roma 2001; G. Baget Bozzo, *Il partito cristiano al potere. La Dc di De Gasperi e di Dossetti*, Vallecchi, Firenze 1974; *Alcide De Gasperi. L'età del centrismo. 1947-1953*, a cura di G. Rossini, Edizioni Cinque Lune, Roma 1990; M. G. Rossi, *Una democrazia a rischio. Politica e conflitto sociale negli anni della guerra fredda*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, I …, op. cit., p. 917.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 107

Intanto si sviluppava l'originale iniziativa di Di Vittorio, appena divenuto presidente della Federazione sindacale mondiale che, qualche giorno dopo la proclamazione della Repubblica popolare cinese da parte di Mao Zedong e a breve distanza dall'esplosione della prima bomba atomica sovietica, lanciava al Congresso della Cgil dell'ottobre '49 il progetto di un Piano del lavoro.

Con questa iniziativa la Cgil usciva dall'isolamento provocato dalla scissione sindacale e dall'adesione al campo sovietico e proponeva un "Piano economico costruttivo". La critica di Di Vittorio al governo di "mantenere inalterata la situazione attuale, vantandosi della famosa stabilità della lira" era seguita dalla proposta di "assorbire al lavoro un grande numero di disoccupati […] in Italia abbiamo circa due milioni di disoccupati. Abbiamo almeno un altro milione di lavoratori ad orario ridotto e più di un milione di braccianti che lavorano solo saltuariamente." La mozione conclusiva del Congresso proponeva la costituzione di tre enti nazionali: per l'elettricità, per la bonifica e le trasformazioni fondiarie, per l'edilizia popolare, nonché la realizzazione di un vasto programma di opere pubbliche. Infine Di Vittorio annunciava, tra gli applausi, che "i lavoratori salariati e stipendiati di tutte le categorie, malgrado le loro condizioni di miseria, saranno felici di fare dei nuovi sacrifici"[14].

Qualche anno dopo Di Vittorio parlò di "una iniziativa che non aveva precedenti nella storia del movimento sindacale di tutti i paesi", perché i lavoratori non si limitavano "a chiedere alle classi dirigenti di risolvere i problemi vitali della nazione", o a "protestare contro la mancata soluzione dei problemi stessi", ma indicavano soluzioni "concrete e perfettamente realizzabili". E "il problema di massicci investimenti produttivi – come base fondamentale di ogni progresso economico – [che] sino al 1949 interessava solamente ristretti circoli di specialisti" veniva portato al centro di ampie discussioni politiche, sindacali, popolari[15].

In effetti l'iniziativa di Di Vittorio, che intendeva affermare il ruolo centrale dei lavoratori come protagonisti politici della rinascita nazionale, produsse almeno tre risultati importanti: allargare il confronto serrato sulla necessità di investimenti produttivi in Italia al di là degli ambienti tecnici, politici e imprenditoriali americani e italiani; affermare per l'iniziativa sindacale un ruolo di responsabilità e di proposta nella direzione del paese; rafforzare la parte del governo più avanzata, fornendo un ulteriore stimolo a realizzare impegnative riforme nella direzione di un forte sviluppo produttivo[16].

---

14 *I congressi della Cgil*, III, Editrice sindacale italiana, Roma 1970, pp. 48, 54, 59.

15 G. Di Vittorio, *Il Piano del Lavoro nella storia del nostro Paese*, *Prefazione* al volume *La Cgil dal Patto di Roma al Congresso di Genova*, VI, Cgil, [Roma] 1952, ora in *Di Vittorio. L'uomo, il dirigente. Antologia delle opere*, III, *1952-1957*, a cura di A. Tatò, Editrice sindacale italiana, Roma 1970, pp. 29 ss.

16 A giudizio di Napolitano, "il Piano del lavoro ebbe il valore di una grande iniziativa politica, capace di rompere una condizione pericolosa d'isolamento del movimento operaio", in *Il Piano del lavoro della Cgil 1949-1950*, a cura di F. Vianello, Feltrinelli, Milano 1978, p. 188.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 108

Per definire e lanciare il Piano del lavoro la Cgil organizzò una Conferenza economica nazionale a Roma nel febbraio 1950. Intanto Di Vittorio aveva chiamato a dirigere l'Ufficio studi Foa, che si affiancò il giovane Bruno Trentin, entrambi di formazione azionista. Alla redazione del Piano e alla Conferenza di Roma parteciparono giovani e anziani economisti, in una prospettiva politico-economica di prevalente orientamento socialista e democratico e di tendenza neo-keynesiana: Alberto Breglia, Sergio Steve, Giorgio Fuà, Nallo Mazzocchi-Alemanni, Mario Bandini, Paolo Sylos Labini. Furono presenti ministri e personalità governative quali Campilli, La Malfa, Fanfani, La Pira, Parri, Cattani[17].

Il rilievo storico dell'iniziativa va collocato nel tentativo di Di Vittorio di rompere l'isolamento politico della Cgil, sotto attacco padronale e governativo nelle fabbriche e nelle campagne, e di aprire un confronto tra sindacato, istituzioni e imprese sul terreno fondamentale della politica nazionale per lo sviluppo produttivo e per il lavoro. I limiti del Piano erano diversi e riguardavano anzitutto l'effettivo rinvenimento dei cospicui mezzi finanziari, la sottovalutazione della politica industriale e del ruolo della classe operaia più avanzata e lo scollamento tra le lotte salariali degli operai al Centro-Nord e i disoccupati e le lotte per la terra al Sud[18].

L'incomprensione dei processi di trasformazione in atto nei comparti avanzati dell'industria italiana peraltro durerà a lungo nelle analisi della società italiana elaborate nel Pci ad opera soprattutto di Amendola e autorevolmente manifestate alla Camera da Togliatti ancora nell'estate 1953, in occasione della mancata fiducia all'ultimo governo De Gasperi: "La realtà è che ci troviamo di fronte, e questo è forse il fatto economico di più grave peso, a una decadenza palese dell'industria italiana e quindi di tutta la nostra economia"[19].

---

[17] Secondo la testimonianza di un importante collaboratore di Di Vittorio nell'Ufficio studi della Cgil, Ruggero Amaduzzi, il Piano: "doveva costituire una sfida alla classe dirigente. Dalle conversazioni e dalle discussioni con una serie di economisti (i professori Steve e Fuà, i professori Parravicini e Caffè dell'ufficio studi della Banca d'Italia, il professor Pesenti, l'onorevole Scoccimarro, Franco Rodano, il professor Pietranera e forse altri che oggi non ricordo) emerse la identificazione dei settori d'intervento che dovevano costituire i pilastri del Piano […] Ci basammo soprattutto su una valutazione di tipo keynesiano, sul fatto cioè che la risorsa inutilizzata prevalente in Italia era la manodopera, che i vincoli, viceversa, erano l'importazione di materie prime e le valute estere; e ci orientammo quindi verso i settori a massimo assorbimento di manodopera, contando sull'effetto di moltiplicazione per mettere in moto il resto dell'economia". *Ivi*, p. 149.

[18] *Il Piano del lavoro della Cgil 1949-1950 …* , op. cit.; *Il Piano del Lavoro e il Mezzogiorno. Rivendicazione sindacale e interesse nazionale in Giuseppe Di Vittorio*, a cura di A. Gianfagna, Ediesse, Roma 2008; M. Gozzelino, *Keynes e la cultura economica della Cgil. Un'analisi del Piano del lavoro nella prospettiva della Teoria generale*, Ediesse, Roma 2011; *Crisi, rinascita, ricostruzione. Giuseppe Di Vittorio e il Piano del lavoro della Cgil 1949-50*, a cura di S. Berti, Donzelli, Roma 2012.

[19] Il discorso del 27 luglio 1953 è in P. Togliatti, *Discorsi parlamentari (1952-1964)*, II, Camera dei deputati, Roma1984, p. 783.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 109

Il laborismo produttivistico di Di Vittorio, che intendeva comunque fissare sia il rilievo costituzionale che il ruolo politico delle organizzazioni sindacali di tutti i lavoratori, si scontrava non solo col rigetto di De Gasperi, ma pure col giudizio tranciante di Togliatti, che definiva il Piano del lavoro "un'anticaglia del meridionalismo" e lo liquidava come una specie di ideologia neo-capitalistica. Del resto il II Congresso della Cgil e la Conferenza economica si svolgevano quasi contemporaneamente a due riunioni del Cominform, cui partecipavano Togliatti e poi Secchia. La prima, a novembre '49, decretava la bolscevizzazione e la rinuncia dei partiti comunisti alle vie nazionali al socialismo. La seconda, ad aprile '50, sotto la guida dell'ideologo sovietico Suslov, indicava la lotta per la pace come impegno prioritario per tutti i partiti comunisti[20]. Due mesi dopo scoppiava la guerra in Corea.

Le riforme avviate dal governo De Gasperi nel 1950 (stralcio di riforma agraria, Cassa per il Mezzogiorno, piano siderurgico di Sinigaglia, iniziative di La Malfa che porteranno alla liberalizzazione degli scambi e poi alla costituzione dell'Eni) si iscrivono dentro il quadro politico fissato dall'alleanza con gli Stati Uniti e dall'Erp, che inserisce l'economia italiana nella lunga fase liberistica di più intenso sviluppo capitalistico mondiale.

Di Vittorio avrà avuto pure qualche ragione per affermare che le lotte sociali e il Piano del lavoro svolsero una funzione di stimolo rispetto alle iniziative riformistiche governative. Certamente contribuirono ad accelerarle, favorendo le forze di governo che spingevano in questa direzione. Ma il problema politico che bloccava le iniziative riformistiche della Cgil era il fermo schieramento del Pci (e del Psi) nel campo sovietico, che comprimeva le iniziative di Di Vittorio e lo isolava nel suo partito, esponendolo a ripetute sconfitte e a pesanti reprimende.

Il prevalente stalinismo negli anni del Cominform non lasciava spazi politici di manovra al capo della Cgil e del sindacato mondiale di osservanza sovietica. Di Vittorio ne farà esperienza tragica fino al '56 e alla successiva morte. Ma non gli impedirà di combattere con forza e coerenza la sua battaglia politica, sostenendo a viso aperto le sue idee e i suoi progetti e sopportando con grande forza e dignità i micidiali colpi che ne conseguivano.

Considerò la Cassa per il Mezzogiorno una sorta di figlia del Piano del lavoro[21], esagerando per affetto, ma tanto convinto da sostenere il voto favorevole del Pci alla Cassa nelle segrete stanze della segreteria comunista. E finì sotto i colpi di Amendola e di Alicata, posti alla guida del partito nel Mezzogiorno da Togliatti, che con Di Vittorio pareva giocare come un gatto col topo, e mostrava di riservarsi una decisione finale, che gli era chiara invece fin dal principio.

---

20 F. Barbagallo, *Il Pci dal Cominform al '56 …* , op. cit., pp. 288 ss.

21 Secondo la testimonianza di Amaduzzi (*Il Piano del lavoro della Cgil …* , op. cit., p. 151).

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 110

Sarà Amendola a ricostruire, dopo un quarto di secolo, i termini essenziali di questo scontro politico:

> "Dovemmo vincere la battaglia nel partito per dire no! E questo è bene che si sappia: fino all'ultimo momento, fino alla vigilia del voto, facemmo una riunione di segreteria in cui Di Vittorio sostenne la necessità di votare sì. […] Fu una battaglia abbastanza dura. Togliatti decise di darci ragione. Ma, come era sua abitudine, Togliatti lasciava che la battaglia si svolgesse molto liberamente e riservava il suo giudizio all'ultimo momento"[22].

Il relatore di minoranza al disegno di legge che istituiva la Cassa per il Mezzogiorno, Mario Alicata, affermò tra l'altro alla Camera che "i veri e principali beneficiari di questo disegno di legge saranno i grandi proprietari terrieri meridionali, nel cui interesse diretto e indiretto saranno spesi la maggior parte dei 1000 miliardi da stanziare"[23]. Questo giudizio risulterà presto infondato. Lo stralcio di riforma agraria, per quanto parziale, provocherà la fine del ruolo dominante esercitato per secoli dai grandi agrari nel Sud.

La legge istitutiva della Cassa modificherà il progetto approntato da Menichella e da Saraceno in alcuni punti fondamentali. Anzitutto scompare la scelta decisiva dell'industrializzazione al Sud ed è un colpo duro per Saraceno e per la Svimez[24]. Poi un emendamento di Fanfani e di Fiorentino Sullo istituisce il non previsto Comitato dei ministri, che riduce l'autonomia amministrativa del nuovo ente e ne attenua la somiglianza col modello di riferimento: la *Tennessee Valley Authority*, agenzia creata durante il *New Deal* per lo sviluppo di un'area depressa[25]. Il tragitto parlamentare del disegno di legge sulla Cassa risentirà dei limiti imposti da un vario schieramento critico. L'opposizione comunista, con Amendola e Alicata, chiederà con forza il pieno controllo e il voto del Parlamento sui progetti della Cassa[26].

Tutto il fronte liberistico e privatistico, guidato da Einaudi e da Pella e sostenuto dalle imprese industriali del Nord, aprirà un intenso fuoco di sbarramento contro le industrie meridionali immaginate da Morandi e da Saraceno, liquidandole come inutili "doppioni". Tra i primi a denunciare sulla stampa gli attacchi al carattere straordinario dell'ente appena costituito fu il giovane meridionalista Francesco Compagna[27].

---

22 Istituto Gramsci Sezione pugliese, *Togliatti e il Mezzogiorno. Atti del convegno tenuto a Bari, 2-3-4 novembre 1975,* a cura di F. De Felice, Editori Riuniti, Roma 1977, p. 367.

23 Camera dei deputati, *Atti parlamentari, Documenti, disegni di legge e relazioni,* 1950, atto 1170, p. 4.

24 L. D'Antone, *L'"interesse straordinario" per il Mezzogiorno (1943-60)*, in "Meridiana", 24, 1995, pp. 17 ss.

25 S. Cafiero, *Menichella meridionalista*, in *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta*, II, *Problemi strutturali e politiche economiche*, a cura di F. Cotula, Laterza, Roma-Bari 1999, p. 498.

26 Cfr. al riguardo il saggio di A. Höbel in questo volume.

27 Gli articoli *L'assalto contro la Cassa* e *L'assalto alla Cassa* apparvero sul quotidiano napoletano "Il Mattino d'Italia" il 12 e il 15 settembre 1950. Cfr. pure G. Ciranna, *"Nord e Sud" e l'intervento straordinario*, in F. Compagna, *Il meridionalismo liberale. Antologia degli scritti*, a cura di G. Ciranna e E. Mazzetti, Laterza, Roma-Bari 1988, pp. XXXVIII ss.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 111

Il nuovo potere dei partiti e delle istituzioni democratiche dell'Italia repubblicana guardava con sospetto l'autonomia di organismi amministrativi dotati di cospicui fondi da attribuire[28]. In effetti, commenterà dopo la scomparsa della Cassa Salvatore Cafiero, a lungo direttore della Svimez, non era più realizzabile "ciò che era stato possibile ai tempi di Giolitti e di Nitti, e ancor più ai tempi di Mussolini e di Beneduce: affidare cioè l'azione dello Stato in campo economico a enti pubblici svincolati dal diretto controllo politico e posti nelle mani di una dirigenza puramente tecnica"[29].

La scelta politica di limitare l'attività della Cassa per il Mezzogiorno a una prima fase di "preindustrializzazione", contro il parere della Svimez e di Saraceno, viene messa in crisi già nel 1952, in seguito alla decisione della Banca mondiale (Birs) di concedere i prestiti promessi solo per determinati progetti industriali nel Sud[30]. Poco dopo, l'11 aprile 1953, il governo De Gasperi approva la legge 298, che affida alla Cassa il compito di procedere al finanziamento del processo di industrializzazione del Mezzogiorno.

Saranno quindi definiti gli enti cui attribuire l'erogazione del credito industriale finanziato da questi prestiti. I tre istituti di ambito regionale saranno: l'Istituto per lo sviluppo dell'Italia meridionale (Isveimer) costituito già nel 1938, l'Istituto regionale per il finanziamento delle piccole e medie imprese della Sicilia (Irfis), creato dalla regione Sicilia nel '52 e il credito industriale sardo (Cis) per la Sardegna[31].

Sul finire del '52, al III Congresso della Cgil, intanto Di Vittorio aveva lanciato la proposta di uno *Statuto dei diritti dei lavoratori, delle libertà e della dignità dei lavoratori nell'azienda*, in continuità con le lotte sviluppatesi dopo la proposta del Piano del lavoro. Le più significative avevano assunto la forma originale dei cosiddetti *scioperi a rovescio*, dove i lavoratori offrivano gratuitamente la loro attività per le più diverse iniziative produttive.

La proposta di uno *Statuto dei diritti dei lavoratori* si collocava nella battaglia politica per l'attuazione e l'estensione nelle fabbriche dei principi scritti nella Costituzione a fondamento del nuovo Stato democratico e violati dalle dure forme di repressione in atto nella società e in fabbrica. "Di Vittorio, tra Piano del Lavoro e Statuto dei diritti, proponeva, ha scritto Adolfo Pepe, una visione diversa – avendone ben consapevo-

---

28 G. Ceriani Sebregondi, *La Cassa per il Mezzogiorno (1950)*, in *Mezzogiorno e programmazione (1954-1971)*, a cura di M. Carabba, Giuffrè, Milano 1980, pp. 86 ss.; S. Cafiero, *La nascita della "Cassa"*, in Id., *Tradizione e attualità del meridionalismo*, Il Mulino, Bologna1989, pp. 49 ss.; *Il Mezzogiorno nel Parlamento repubblicano (1948-72)*, a cura di P. Bini, I, Giuffrè, Milano1976; *Mezzogiorno e partiti politici*, a cura di D. Novacco, Giuffrè, Milano, 1977.

29 S. Cafiero, *Menichella meridionalista …* , op. cit., p. 493.

30 S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma 2000, pp. 44 ss.

31 A.L. Denitto, *Istituti e dinamiche dei finanziamenti straordinari: l'Isveimer dalle origini agli anni del miracolo economico*, in *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, Atti del Convegno di Taormina 18-19 novembre 1994*, a cura di L. D'Antone, Bibliopolis, Napoli 1996, pp. 243 ss.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 112

lezza – dello sviluppo nazionale del paese che avesse come parametro di riferimento il lavoro, ma che dal lavoro si diffondesse su tutta la classe dirigente e le componenti della società"[32].

Nell'autunno 1953, superato il periodo più duro della guerra fredda dopo la morte di Stalin e l'armistizio in Corea, Di Vittorio, presidente della Federazione sindacale mondiale, presentò al suo III Congresso a Vienna una *Carta dei diritti sindacali e dei diritti democratici dei lavoratori di tutto il mondo sui luoghi di lavoro*. "Noi esigiamo – era la fondamentale affermazione – piena libertà di organizzazione sindacale per tutti i lavoratori, senza alcuna discriminazione, in tutti i paesi del mondo".

In un grande discorso, accolto da una ovazione finale, Di Vittorio invitò il movimento sindacale mondiale a compiere "un grande passo avanti", accettando la linea sulla quale stava procedendo la Cgil:

> "[…] una linea di politica economica propria della classe operaia, costruttiva, di investimenti produttivi, di pieno impiego, di sviluppo organico della produzione e della capacità di consumo delle masse popolari, di progresso economico e sociale, in ogni paese. È la stessa linea progressiva di politica economica, condotta dalla classe operaia, che la CGIL ha adottato in Italia fin dal 1949, quando al suo Congresso di Genova lanciò al paese intero la sua proposta di un Piano del lavoro […]"[33].

A Vienna Di Vittorio affermò il valore universale del principio dell'autonomia del sindacato. Era ferma convinzione del presidente della Federazione sindacale mondiale, ha ricordato Adriano Guerra, che: "i sindacati dovessero operare sempre come forza autonoma e indipendente sia dai partiti che dai governi oltreché dai padroni, assumendo però nel contempo – come era dimostrato appunto dalla esperienza italiana – un atteggiamento di direzione effettiva della lotta per lo sviluppo"[34]. Ma, ha testimoniato Trentin che partecipò attivamente a quelle vicende, la relazione di Di Vittorio provocò anche "un dissenso che pareva insuperabile [in] tutti i sindacati dei paesi dell'Est e anche nei sindacati di tradizione comunista di molti paesi dell'Occidente", ancora convinti che la guida spettasse al partito: "il sindacato viene dopo". In prima fila contro Di Vittorio si schierarono i francesi: "Sia la Cgt che il Pcf attaccarono duramente la linea del piano del lavoro proprio come una deviazione"[35].

---

32 A. Pepe, *Il Piano del Lavoro e il Mezzogiorno … ,* op. cit., p. 17.

33 La relazione di Di Vittorio al Congresso della Fsm a Vienna è pubblicata nel volume *Di Vittorio. L'uomo, il dirigente … ,* op. cit., pp. 153-93; cfr. pure M. Pistillo, *Giuseppe Di Vittorio 1944-1957. La costruzione della Cgil. La lotta per la rinascita del paese e l'unità dei lavoratori*, Editori Riuniti, Roma 1977, p. 271.

34 A. Guerra, *Di Vittorio e Togliatti nella crisi del '56*, in A. Guerra B. Trentin, *Di Vittorio e l'ombra di Stalin. L'Ungheria, il Pci e l'autonomia del sindacato*, Ediesse, Roma 1997, pp. 58 ss.

35 B. Trentin, *Autonomia, solidarietà e protagonismo dei lavoratori: il messaggio morale di Giuseppe Di Vittorio*, in *Giuseppe Di Vittorio. Le ragioni del sindacato nella costruzione della democrazia*, a cura di P. Neglie, Ediesse, Roma 1993, pp. 11 ss.; B. Trentin, *Gli eretici della Cgil*, in A. Guerra, B. Trentin, *Di Vittorio e l'ombra di Stalin … ,* op. cit., p. 196.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 113

In Di Vittorio permaneva, comunque, la contraddizione di restare alla testa di un sindacato mondiale costituito sul principio della subalternità al partito. Ma nella strenua difesa del valore universale dell'autonomia del sindacato veniva affermato ancora una volta il principio basilare del protagonismo politico dei lavoratori e del sindacato, che esploderà in forma tragica in Ungheria nel '56 e vedrà ancora una volta Di Vittorio schierato dalla parte dei lavoratori e di nuovo posto sotto accusa nel suo partito[36].

Intanto le elezioni del giugno 1953, che videro andare al voto il 94% degli italiani (più che nel '48), avevano segnato la sconfitta politica della Dc e del centrismo. Nel Mezzogiorno ottennero un grande successo sia le destre monarchiche e missine che le sinistre. In particolare il voto meridionale al Pci raggiunse quasi il 31% dell'intero suffragio conseguito da questo partito sul piano nazionale. Questo successo fu attribuito da Amendola al largo schieramento sociale e politico attivato negli anni precedenti al Sud dalle lotte del movimento per la rinascita[37].

De Gasperi non riuscì più a trovare una maggioranza e, ad agosto, lasciò il passo a un "governo d'affari" presieduto da Pella e sostenuto anche dal voto favorevole dei monarchici del Pdium e dall'astensione del Msi. Qualche mese dopo, ai primi di novembre, la Cassa per il Mezzogiorno organizzò a Napoli un convegno per lanciare l'industrializzazione del Sud. Questo orientamento, sostenuto con forza dalla Svimez fin dal principio, era diventato ora elemento condizionante i prestiti della Banca mondiale. La relazione principale fu affidata a Saraceno e il convegno fu presieduto dal ministro per il Mezzogiorno Campilli[38].

> "Lo studio che viene presentato a Napoli nel novembre 1953, – ricorderà poi Saraceno – nasce dunque dal contemporaneo delinearsi di tre elementi: la fine degli aiuti Marshall, la prospettiva dell'integrazione europea, l'assenza nel Mezzogiorno di un moto di ripresa che non fosse quello generato dall'azione della Cassa. […] Orbene, è in un quadro tanto oscuro per il Mezzogiorno che vengono avviate iniziative volte ad attuare forme di integrazione europea; si comprende quindi come non fossero pochi i motivi che sollecitavano la Svimez ad un generale riesame della questione meridionale, un riesame che non poteva non basarsi sulla considerazione, fondamentale nel lavoro della Svimez, che affrontare seriamene la questione meridionale significava incidere su tutto lo sviluppo economico del paese; in particolare il futuro del Centro-Nord è diverso a seconda che sia o non sia in corso un processo non effimero di eliminazione del divario"[39].

---

36 A. Guerra B. Trentin, *Di Vittorio e l'ombra di Stalin … ,* op. cit., pp. 60 ss., 196 ss.

37 G. Amendola, *Il balzo nel Mezzogiorno*, op. cit., pp. 324 ss.; G. Gozzini e R. Martinelli, *Storia del Partito comunista italiano. Dall'attentato a Togliatti all'VIII congresso*, Einaudi, Torino, 1998, pp. 260 ss.

38 Cfr. la testimonianza resa da Saraceno in P. Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno*, op. cit., pp. 261 ss.

39 P. Saraceno, *Gli anni dello schema Vanoni (1953-1959)*, a cura e con *Introduzione* di P. Barucci, Giuffrè, Milano 1982, pp. 62, 63.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 114

La novità politica manifestatasi nel convegno fu il pieno sostegno espresso da Di Vittorio all'analisi di Saraceno e alla svolta industrialista della Cassa per il Mezzogiorno, annunciata dal governo con l'intervento del ministro. Anche il segretario della Cisl Giulio Pastore esprimeva un pieno consenso. Ma la disponibilità a un forte impegno comune dichiarata dal segretario della Cgil aveva un ben diverso, eccezionale rilievo, come ha ricostruito per primo Barucci[40].

> "Non esito a dichiarare – affermò dalla tribuna Di Vittorio – che noi siamo d'accordo con moltissimi punti della brillante, documentata e interessante relazione del prof. Saraceno. Il nostro accordo è tanto più sentito in quanto nel Piano del Lavoro proposto al paese dalla Cgil, nel 1949, al suo congresso di Genova, furono poste alcune istanze con le quali coincidono numerosi punti della relazione Saraceno. […] Le nostre critiche erano dirette a portare la Cassa per il Mezzogiorno nella direzione che ora sembra prefiggersi. Cioè: industrializzazione delle regioni meridionali. È per questo che noi siamo lieti che la Cassa affermi in questo congresso il proposito di compiere ogni sforzo per promuovere l'industrializzazione"[41].

Questa convergenza della Cgil sulla nuova prospettiva dell'industrializzazione meridionale allarmava la Confindustria, che l'aveva avversata fin dall'istituzione della Cassa e guardava ora con preoccupazione alla ripresa dell'iniziativa meridionalista e programmatoria di Saraceno e al pericoloso connubio con Di Vittorio.

> "Siccome la politica governativa nel meridione, denunciava un editoriale del quotidiano confindustriale, segue oggi i binari del famoso strabiliante piano della CGIL – ha affermato con convinzione l'ineffabile Di Vittorio – i sindacati dei lavoratori non possono esimersi dall'appoggiare con tutte le forze la realizzazione di questa opera grandiosa. Di qui una serie di lodi sperticate all'indirizzo del relatore prof. Saraceno, gran pontefice delle direttive di industrializzazione"[42].

Saraceno ricorderà poi che la sua relazione non era

> "[…] il frutto di una mia personale ricerca, ma è lo sbocco di ricerche svoltesi presso la SVIMEZ, a partire dal momento stesso della sua fondazione nel dicembre 1946; non senza ragione all'ente promosso da Rodolfo Morandi, in quel tempo Ministro dell'industria, era stato dato il nome di Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno".

Inoltre si trovavano in quella relazione, tanto apprezzata da Di Vittorio, i tratti essenziali di quel piano di sviluppo che si sarebbe chiamato *Schema decennale di sviluppo del reddito e della occupazione*, noto come *Schema Vanoni*, che venne preparato nella Svi-

---

40 P. Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno*, op. cit., pp. 349 ss.

41 Cassa per il Mezzogiorno, *2° Congresso di Napoli. 4-5 Novembre 1953. Atti*, Roma 1954, p. 79.

42 *Ragionamenti alla Di Vittorio*, in "24 Ore", 10 novembre 1953, citato nella *Introduzione* di P. Barucci a P. Saraceno, *Gli anni dello schema Vanoni (1953-1959) … ,* op. cit., p. 15.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 115

mez sotto la guida di Saraceno. Completato al principio del '54 fu presentato al ministro del Bilancio Vanoni, che lo portò all'approvazione del Consiglio dei ministri sul finire dell'anno[43]. Lo sviluppo accelerato degli anni del *boom* economico, quando l'aumento costante del Prodotto interno lordo (Pil) superò ogni previsione, ridurrà però l'attenzione e l'impegno governativo verso il Mezzogiorno e farà accantonare lo *Schema* e le sue ipotesi di programmazione in direzione meridionalistica.

Nel suo ultimo scritto Saraceno testimonierà come lo *Schema Vanoni* andrebbe meglio definito *Schema Saraceno*, perché fu redatto dalla Svimez e rimase a livello di studio:

> "Esso venne preparato dalla Svimez con la prospettiva di vederlo utilizzato per la formulazione da parte del Governo, di un programma economico per il decennio 1955-64. Questo utilizzo non ebbe però luogo e lo schema rimase con la sua caratteristica di studio: il nome Vanoni ricorda solo il membro del Governo che avrebbe dovuto ricavarne un vero e proprio piano e che, invece, non ebbe neppure modo di perfezionarne la punteggiatura. L'attribuzione a Vanoni è opera, credo, di giornalisti che confusero la preparazione dello *Schema*, che fu opera della Svimez, con almeno un inizio di redazione di un piano"[44].

Nel triennio precedente il Trattato di Roma, che istituirà nel 1957 il Mercato comune europeo (Mec) e l'Euratom, il problema dello sviluppo del Mezzogiorno e del superamento del divario territoriale italiano, documentato nello *Schema Vanoni*, verrà posto all'attenzione di numerosi organismi europei: dall'Organizzazione economica della comunità europea (Oece) alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca). Infine, sempre ad opera di Saraceno, sarà inserito nel Trattato di Roma un "Protocollo concernente l'Italia", che riconoscerà di interesse comune europeo il conseguimento degli obiettivi "di un programma decennale di espansione economica che mira a sanare gli squilibri strutturali dell'economia italiana, in particolare grazie all'attrezzatura delle zone meno sviluppate del Mezzogiorno e nelle Isole e alla creazione di nuovi posti di lavoro per eliminare la disoccupazione"[45].

Di Vittorio si esprimerà favorevolmente, al principio del 1955, nei confronti dello *Schema Vanoni*, che considerava sulla stessa linea dei progetti della Cgil volti a superare la disoccupazione meridionale[46]. Ma ancora una volta resterà isolato nel suo partito.

Del resto, già il convinto apprezzamento manifestato a Saraceno, al convegno di Napoli del novembre '53, per il suo disegno di una programmazione meridionalistica di segno industrialista, orientata al superamento del divario tra Nord e Sud, aveva provo-

---

43 P. Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno…* , op. cit., pp. 261-63.

44 P. Saraceno, *Introduzione* a Id., *Studi sulla questione meridionale 1965-1975*, Il Mulino, Bologna 1992, pp. 15 ss.

45 Il documento è pubblicato in P. Saraceno, *Schema Vanoni e integrazione europea nella politica meridionalistica degli anni '50*, in Id., *Gli anni dello Schema Vanoni (1953-1959)…* , op. cit., pp. 65 ss.

46 G. Di Vittorio, *Il Piano Vanoni e i lavoratori*, in "Notiziario della Cgil", gennaio 1955.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 116

cato una durissima critica all'interno del Pci, promossa ancora una volta dal responsabile della Commissione meridionale.

Una settimana dopo il convegno della Cassa, che rilanciava l'industrializzazione del Sud, Amendola inviava alla segreteria del Pci una lunga relazione, fortemente critica sia del nuovo indirizzo governativo che del consenso espresso in quella sede dal segretario della Cgil. La Cassa veniva definita "una specie di <compagnia delle Indie, di governatorato per il Mezzogiorno>" – mentre il convegno di Napoli veniva liquidato – come una iniziativa volta soltanto a "coprire politicamente l'indirizzo sempre più affaristico assunto dalla Cassa dopo l'assunzione diretta del compito di finanziare l'industria".

Quale responsabile della Commissione meridionale del Pci, Amendola attaccava frontalmente l'iniziativa del ministro per il Mezzogiorno Campilli e il suo abile tentativo di

> "giustificare così l'attività 'industrializzatrice' della Cassa, cioè la spesa incontrollata dei quindici miliardi concessi dalla legge dell'11 aprile, più quelli ottenuti con prestiti esteri (20 milioni di dollari ottenuti recentemente dalla Banca Internazionale per la Ricostruzione), più le somme derivate dai rimborsi dei prestiti Imi-Erp. È una somma ingente, nemmeno precisata, a disposizione di iniziative di finanziamento industriale. È facile comprendere quale importante strumento di affari, di corruzione e di predominio economico è diventata così la Cassa in mano a gente che agisce senza scrupoli e senza controlli".

La relazione di Saraceno, che Di Vittorio aveva definito al convegno "brillante, documentata e interessante" era liquidata nella nota riservata di Amendola come "nel complesso povera cosa". L'installazione di nuove fabbriche nell'area napoletana (Lepetit a Torre Annunziata, Rhodiatoce a Casoria, Olivetti a Pozzuoli, Cementir a Bagnoli) era giudicata in modo riduttivo, "dovuta alla attività di gruppi industriali del Nord, i quali ritengono giunto il momento propizio per concludere qualche buon affare nel Mezzogiorno con l'aiuto dello Stato". La prospettiva giusta di favorire l'espansione al Sud delle piccole e medie industrie veniva limitata dall'indicazione di operare "una radicale trasformazione nelle campagne per aprire un mercato e per permettere la fioritura di piccole e medie industrie legate all'agricoltura".

Da queste premesse scaturiva una dura critica alle posizioni espresse al convegno da Di Vittorio che, nonostante l'accordo di vedersi a Napoli, "non credette utile venire alla sede del Partito". Il segretario della Cgil si era spinto a manifestare "l'adesione incondizionata alla nuova politica della Cassa", definita addirittura "un'opera di giustizia", fino all'affermazione che: "la Cgil è oggi d'accordo sull'indirizzo della industrializzazione e appoggerà quest'opera con tutte le sue forze".

L'intervento di Di Vittorio aveva creato nel partito "molte confusioni" e "incomprensione", diffondendo il dubbio che fosse cambiata la posizione del Pci nei confronti della Cassa. Amendola era anche preoccupato delle dichiarazioni di Foa, che annunciava "convegni delle Camere del lavoro meridionali, per studiare la 'nuova' situazione dopo il Convegno della Cassa" e dichiarava la necessità "che anche i partiti facciano dei passi

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 117

avanti, come la Cgil. Pressioni per modificare la posizione verso la Cassa sono stati effettuati anche sul compagno De Martino." Era indispensabile a questo punto una riunione della direzione del Pci[47].

Dopo quindici giorni la riunione della direzione comunista, dedicata a "La situazione del Mezzogiorno e i compiti del partito", vide il relatore Amendola attaccare su tutta la linea il comportamento di Di Vittorio:

> "Il governo Pella si è qualificato subito come un governo che intendeva seguire la vecchia politica verso il Mezzogiorno. Sua composizione e sua alleanza coi monarchici […] si estende nelle province per stabilire il fronte unico della borghesia meridionale. […] L'alleanza si realizza attorno alla Cassa del Mezzogiorno sul terreno dell'affarismo. […] Dirigente di questa politica clericale è Campilli, il quale si presenta poi a Montecitorio come favorevole all'apertura a sinistra. Suo invito alla Cgil di partecipare al Convegno di Napoli della Cassa del Mezzogiorno e scopi che Campilli perseguiva. […] Il discorso di Di Vittorio a Napoli è stato un aiuto gratuito a Campilli, attenuando la nostra critica".

Sulla stessa linea si schieravano Ruggero Grieco e Alicata, per il quale:

> "Quello che Di Vittorio ha detto a Napoli sugli enti di riforma è da respingere. Non è vero che siano aumentati la produzione agricola e i consumi della popolazione. L'unico aumento è dovuto all'enorme apparato degli enti di riforma lautamente pagato. Chiedere un'inchiesta sulla situazione esistente nei comprensori della riforma agraria".

Ancora una volta Di Vittorio restava del tutto isolato nella direzione comunista e gli era aperta soltanto la strada dell'autocritica:

> "Nel convegno di Napoli ho compiuto un errore che riconosco limitando il mio intervento ai temi della relazione presentata dal prof. Saraceno. Non ho parlato del modo come si procede alla industrializzazione del Mezzogiorno e come si distribuiscono i crediti. Il convegno avrebbe dovuto dimostrare che l'industrializzazione è possibile con l'aiuto del governo. Io ho sottolineata la priorità del piano del lavoro della Cgil, l'insufficienza degli investimenti che non bastano a eliminare la disoccupazione, i limiti posti allo sviluppo dell'industrializzazione che possono venire superati con la riforma agraria, l'allargamento del mercato, ecc. L'aumento della produzione agricola grazie alla riforma agraria servirà precisamente ad allargare il mercato. Ecco in quale senso ho parlato della riforma agraria. Critica al modo come si intende ottenere i capitali per l'industrializzazione. Il fatto che ho approvato l'industrializzazione ha permesso ai giornali borghesi di fare una speculazione sul mio intervento. D'accordo col compagno Amendola farò un articolo per precisare la mia posizione attaccando la Confindustria"[48].

---

47 Fondazione Istituto Gramsci, Roma, *Archivio del Partito comunista italiano, Fondo Mosca*, microfilm 103, pacco 2, Commissione Meridionale, Napoli, 12 novembre 1953, Giorgio Amendola alla Segreteria del Pci Roma.

48 Ivi, *Fondo Mosca*, 1953, microfilm 131, riunione della Direzione del 27 novembre 1952.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 118

Il sostanziale isolamento politico di Di Vittorio all'interno del gruppo dirigente comunista derivava anzitutto dalla sua ricca e variegata esperienza di vita, che ne aveva forgiato la particolare personalità: bracciante analfabeta del Sud, anarco-sindacalista, socialista, comunista, per qualche anno anche stalinista fino al patto tra Stalin e Hitler, combattente antifascista in Spagna e in Italia, costruttore e capo del risorto sindacato unitario nell'Italia democratica e infine alla testa del sindacato mondiale di osservanza sovietica.

Nel primo decennio dell'Italia repubblicana Di Vittorio intende rappresentare, soprattutto e al massimo livello, i diritti, le esigenze e le aspettative di tutti i lavoratori italiani e del mondo, aldilà dei conflitti ideologici e politici, nel pieno della guerra fredda, al limite di un nuovo conflitto mondiale. Questa scelta politica lo conduce a proporre e a sostenere prospettive riformatrici ben definite e non generiche e illusorie.

Su questo terreno concreto si ritroverà spesso in sintonia con i determinati progetti di riforma avanzati da esponenti di altri schieramenti politici, teorici, ideologici. In un mondo diviso nei due campi, in una Italia spaccata in due parti contrapposte, i ripetuti tentativi del segretario della Cgil di cercare la strada delle larghe alleanze sociali per realizzare concreti progetti di riforme definite si infrangevano contro un quadro politico caratterizzato da un perenne conflitto, nazionale e internazionale.

Il contrasto su questo terreno era fortissimo proprio con il suo partito, di cui pure era un autorevole e amato dirigente. Nel Pci il mito sovietico si univa alla ideologia togliattiana delle "riforme di struttura", ben distinte dal riformismo socialdemocratico, ma efficaci per estendere il radicamento del Pci nella società italiana come partito di opposizione.

Come vide bene Luciano Cafagna,

> "le 'riforme' furono per lo più, nella politica comunista, un obiettivo indistinto, dai contenuti malsicuri e mutevoli, una sigla tendente a surrogare, come motivazione per una mobilitazione permanente, una prospettiva rivoluzionaria non praticabile. […] le riforme non erano un obiettivo reale, ma piuttosto uno stato di tensione politico-sociale permanente. […] Contrariamente a quanto spesso si pensa, la 'politica delle riforme' è una politica essenzialmente di opposizione, e di opposizione permanente, non una politica da partito di governo"[49].

Queste acute riflessioni di uno studioso che aveva militato nel Pci e ben conosceva sia le teorie della III Internazionale che le strategie e le tattiche di Togliatti trovano qualche riscontro nei giudizi più empirici dello storico americano Patrick McCarthy, che ha giudicato il Piano del lavoro "di chiaro segno riformista". Il fallimento della iniziativa della Cgil ha comportato la conseguenza che "il riformismo non entra pienamente nella cultura politica del Pci. Si crea una forte discontinuità: tra una pratica che altro non può essere se non riformista ed una visione di sé che si vuole rivoluzionaria".

---

[49] L. Cafagna, *C'era una volta … Riflessioni sul comunismo italiano,* Marsilio, Venezia 1991, pp. 78 ss.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 119

In una prospettiva più ampia delle vicende politiche dell'Italia repubblicana, che forse sottovaluta le scelte e le influenze internazionali, è ancora più netto il giudizio che: "L'atteggiamento del Pci ha indebolito 'il partito riformatore' che comprendeva elementi democristiani, laici come Riccardo Lombardi e Ugo La Malfa, una parte dei socialisti ed economisti come Vanoni e Saraceno. Forse erano condannati alla sconfitta, certo non potevano vincere senza il Pci"[50].

L'itinerario politico e, poco dopo, la vita di Giuseppe Di Vittorio si concluderanno nel modo più drammatico e onorevole per il sindacalista di Cerignola. Nell'autunno del '56 Di Vittorio si schiererà, come sempre, dalla parte dei lavoratori, ora quelli ungheresi illusi di poter riformare il comunismo all'interno del blocco sovietico. Alla funesta affermazione di Togliatti: "Si sta con la propria parte anche quando questa sbaglia", che compatterà tutta la direzione comunista, salvo i dubbi del giovane Berlinguer[51], replicherà con lungimirante lucidità il segretario della Cgil: "Democratizzare profondamente è una condizione di salvezza del sistema socialista"[52]. Ma sarà costretto a un'altra drammatica autocritica che infine lo devasterà, procurandogli tre infarti, da cui non uscirà vivo[53].

---

50 P. McCarthy, *I comunisti italiani, il 'New Deal' e il difficile problema del riformismo*, in "Studi Storici", 33, 1992 2/3, pp. 474, 467. Cfr. pure P. Ginsborg, *Le riforme di struttura nel dibattito degli anni Cinquanta e Sessanta*, ivi, pp. 653-68.

51 F. Barbagallo, *Enrico Berlinguer*, Carocci, Roma 2006, p. 29.

52 *Quel terribile 1956. I verbali della Direzione comunista tra il XX Congresso del Pcus e l'VIII Congresso del Pci*, a cura di M. L. Righi, Editori Riuniti, Roma 1996, p. 224: riunione della direzione del 30 ottobre 1956.

53 Come ha testimoniato Antonio Giolitti, in quei drammatici giorni della repressione sovietica a Budapest, mentre tornavano insieme a casa dal Parlamento, Di Vittorio "fu travolto dall'emozione: 'Quelli sono regimi sanguinari! Sono una banda di assassini!' diceva con la voce rotta dal pianto. Fui sconvolto nel vedere quel macigno, quel gigante che singhiozzava" (A. Giolitti, *Lettere a Marta. Ricordi e riflessioni*, Il Mulino, Bologna 1992, p. 100).

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 100

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 121

Alla vigilia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia: il credito speciale nelle discussioni parlamentari del secondo dopoguerra

Vittoria Ferrandino

1. *I primi passi del governo a favore delle industrie meridionali ed insulari*

La valorizzazione economica delle regioni meridionali costituì uno dei punti programmatici ai quali i partiti politici e le autorità di governo diedero maggiore rilievo nel secondo dopoguerra. La questione meridionale, intesa come un vero e proprio problema nazionale, e la necessità di una legislazione speciale per il Mezzogiorno costituirono argomenti continuamente dibattuti nel dopoguerra. In particolare, essi furono sviluppati da Pasquale Saraceno e da altri autorevoli esponenti della Svimez (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno)[1], istituita nel dicembre del 1946, per volere del ministro Rodolfo Morandi[2]. Fondamentale per la ricostruzione del Paese fu l'opera di personalità come Oscar Sinigaglia, che fu presidente della Finsider e autore del famoso piano per la siderurgia che porta il suo nome[3]; Giuseppe Cenzato, posto alla guida della Sme e che, tra l'altro, nel 1946 pubblicò con Salvatore Guidotti, *Il problema industriale del Mezzogiorno*, un lavoro che rappresentò un punto di riferimento centrale nel dibattito sulla ricostruzione[4]; Francesco Giordani, vicepresidente e poi presidente dell'Iri, che fu il principale artefice del piano di sviluppo del Mezzogiorno elaborato dal-

---

1 A. Dell'Orefice, *Demarco e l'opera di Francesco Saverio Nitti*, in *Il pensiero e l'opera di Domenico Demarco,* a cura di F. Balletta, Franco Angeli, Milano 2010, pp. 167-192.

2 P. Barucci, *Il Mezzogiorno alla Costituente,* in *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, a cura di M. Annesi, P. Barucci, G. Dell'Angelo, Giuffrè, Milano 1975, p. 110. La Svimez istituì al suo interno, nel dicembre del 1947, la "Società per l'industrializzazione delle regioni meridionali" (Sudindustria), con un capitale sociale di due miliardi di lire, allo scopo di promuovere iniziative di carattere industriale e tecnico-sperimentale atte a sviluppare l'industrializzazione delle regioni meridionali e delle grandi isole (F. Dandolo, A. Baldoni, *Sudindustria, prospettive imprenditoriali per lo sviluppo economico del Mezzogiorno, 1947-1957*, Guida, Napoli 2007, p. 5).

3 G. Toniolo, *Oscar Sinigaglia (1877-1953),* in *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, a cura di A. Mortara, Franco Angeli, Milano, 1984, pp. 408-411.

4 G. Cenzato, S. Guidotti, *Il problema industriale del Mezzogiorn*o, Stampa Strada, Milano 1946; cfr. anche Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*, II, *Industria*, I, *Relazione*, Libro 2, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1947, pp. 367-370.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 122

l'ente pubblico con la collaborazione di Donato Menichella e Pasquale Saraceno[5].

In questo contesto, la Confindustria continuava ad essere l'interlocutore privilegiato dell'Esecutivo, sia nella fase di formazione delle decisioni sia in quella, non meno importante, della loro attuazione. Del resto, la Confindustria non si era del tutto compromessa con il regime fascista e aveva collaborato con i Comitati di liberazione nazionale e con la Commissione economica dell'Assemblea costituente. Il lavoro svolto dagli uffici confederali nel dopoguerra fu enorme sia nell'ambito della disciplina dei prezzi e degli approvvigionamenti sia in quello della stesura di rapporti, della raccolta di dati e documentazione di vario genere[6]. Secondo quanto sostennero, ai primi del 1946, alcuni imprenditori, come Vittorio Valletta, Gaetano Marzotto, Giovanni Falck e Angelo Costa, dinanzi alla Commissione economica della Costituente, il Mezzogiorno sembrava costituire il grosso ostacolo per la ricostruzione del Paese[7].

---

5 Tra l'altro, Saraceno, nello sforzo di individuare i criteri di utilizzazione dei primi aiuti americani, seguì a Salerno il governo Bonomi, per dare inizio, con il Comando alleato, alla redazione del piano di importazioni, cosiddetto di "primo aiuto", per la riattivazione dell'industria nazionale (G. Arena, *Pasquale Saraceno Commis d'Etat. Dagli anni giovanili alla ricostruzione, 1903-1948,* Franco Angeli, Milano 2011, pp. 106, 115-122; cfr. P. Saraceno, *Ricostruzione e pianificazione, 1943-1948*, a cura e con *Introduzione* di P. Barucci, Giuffrè, Milano 1974, pp. 147-152). Interessante, a questo proposito, l'analisi dei documenti conservati presso la National Archives and Records Administration e la Library of Congress di Washington, che contribuisce a chiarire l'ottica americana in merito al problema del Mezzogiorno, alla sua arretratezza e alle scelte, talvolta controverse, relative alla politica economica da adottare durante gli anni della ricostruzione (cfr. M. Gesummaria, *Piano Marshall e Mezzogiorno*, Mephite, Atripalda 2003, p. 109).

6 G. Gualerni, *Storia dell'Italia industriale dall'Unità alla Seconda Repubblica*, Etas Libri, Milano 1994, pp. 190-191; Archivio di Confindustria, *1945-1950, Appunti per il Segretario generale*, Roma, 10 dicembre 1947, cit. in B. Bottiglieri, V. Castronovo, I. Cipolletta, G. De Rita, *L'Italia della ricostruzione. Con una selezione di documenti dall'Archivio Confindustria, 1945-1950*, Sipi, Roma 1994, p. 471. Il problema del Mezzogiorno era stato più volte affrontato fin dall'epoca dell'unificazione politica del Paese e più volte si era tentato in passato di trovare una soluzione. La l. 8 luglio 1904, n. 351, aveva tentato di fare di Napoli il centro economico propulsore dell'Italia meridionale attraverso la revisione delle tariffe daziarie che, per la loro onerosità, frenavano le iniziative locali, l'ampliamento e il completamento dei lavori del porto e del bacino di carenaggio, la creazione di una zona industriale e il miglioramento degli istituti d'istruzione superiore tecnica e degli istituti di istruzione professionale. La successiva l. 15 luglio 1906, n. 383, aveva tentato di migliorare le condizioni delle province meridionali, mediante l'istituzione di una Cassa di credito agrario in ciascuna di esse, la riduzione dei tributi locali, provvidenze per incoraggiare l'enfiteusi e la proprietà coltivatrice, maggiori stanziamenti di spese per l'istruzione elementare professionale e, infine, agevolazioni fiscali per gli opifici tecnicamente organizzati di nuova costruzione, estese per un solo quadriennio anche alle province delle Marche, del Lazio e dell'Umbria. A giudizio degli industriali, però, si trattava di provvedimenti "privi di un'impostazione organica" (Archivio di Confindustria, *1945-1950, Appunto degli Uffici confindustriali*, Roma, 1 ottobre 1948, *ibid.*, pp. 473-474).

7 Il presidente di Confindustria, l'armatore genovese Angelo Costa, sosteneva che si dovesse riaprire la via dell'emigrazione, che gli insediamenti industriali non dovessero aver luogo al di fuori delle aree già industrializzate e che, all'occorrenza, le zone depresse dovessero privarsi di forze produttive a vantaggio di quelle già sviluppate. Si può comprendere, dunque, quale importanza abbia assunto negli anni del dopoguerra la battaglia condotta dalle sinistre contro la rendita parassitaria e il latifondo e per costringere lo Stato e gli imprenditori a valorizzare il Mezzogiorno dove, come riconosceva Arrigo Serpieri nella sua audizione dinanzi alla Commissione economica, la bonifica integrale aveva avuto tra l'altro una scarsa incidenza e nel 1934 si era definitivamente arenata lasciando inalterati i termini essenziali della depressione meridionale (L. Villari, *Il capitalismo italiano del Novecento,* Laterza, Roma-Bari 1993, pp. 265-266). Nella Costituente, tra l'altro, la questione meridionale continuava ad essere trattata come "un problema regionale" (P. Barucci, *Il Mezzogiorno alla Costituente … ,* op. cit., pp. 95-98).

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 123

Tra il 1944 e il 1947, comunque, i finanziamenti interni e internazionali all'apparato industriale italiano furono finalizzati al suo riassetto e alla ripresa dell'attività produttiva, ma non si rivelarono sufficienti "per innescare una rapida ripresa" e per rinnovare il macchinario obsoleto[8]. Il finanziamento più consistente, di ben 32 miliardi di lire in anticipazioni, fu messo a disposizione dal Ministero del tesoro, nel 1944, "per le imprese industriali interessate al riassetto della vita civile ed economica dei territori liberati". Fu data priorità al settore elettrico e del gas, nonché al settore meccanico, che assieme si aggiudicarono più del 50 per cento dei finanziamenti, elargiti tramite l'Istituto mobiliare italiano (Imi), l'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità (Icipu) e la Banca nazionale del lavoro. Furono finanziate 222 imprese industriali, con l'intervento dello Stato nel pagamento degli interessi e in parte con la garanzia statale sul capitale prestato. Dal maggio del 1946, un secondo intervento governativo autorizzò l'Imi a concedere finanziamenti fino a 13 miliardi di lire "per il ripristino e la riconversione di imprese industriali di interesse generale". Tra il 1945 e il 1946 fu aumentato anche il fondo di dotazione dell'Istituto, nonché quello del Banco di Sicilia (Sezione di credito industriale)[9].

Grazie forse anche all'opera di convincimento condotta presso gli alleati da Donato Menichella in favore dell'Iri, il sistema degli enti autonomi pubblici – il sistema Beneduce – era sopravvissuto alla guerra e alla caduta del fascismo. Non vi era contraddizione fra lo sviluppo ulteriore del sistema nell'Italia repubblicana e la prima fase della politica economica dopo la fine della guerra, quando la cultura liberista esercitò un'influenza rilevante sui decisori politici. Alcuni fra i suoi più prestigiosi esponenti, come Einaudi e Del Vecchio, furono chiamati ad importanti cariche ministeriali e istituzionali[10]. Anche grazie al loro contributo si oppose, come nel primo dopoguerra, un netto rifiuto a procedere a qualsiasi forma di imposizione straordinaria, opposizione che trascinò con sé quella al cambio della moneta. L'ipotesi di regolazione del mercato del lavoro e le proposte di controllo amministrativo furono oggetto di forti resistenze, anche alla luce del recente ricordo dell'economia corporativa. Il ministro del Bilancio, Luigi Einaudi, ben più di Alberto De' Stefani nel primo dopoguerra, potette godere dell'ap-

---

8 F. Fauri, *Il Piano Marshall e l'Italia*, Il Mulino, Bologna 2010, p. 119.

9 Archivio di Confindustria, *Fondo finanziamenti all'industria, 8 ottobre 1953 …*, op. cit., *ibid.*, p. 121.

10 L'insediamento alla fine di maggio del 1947 del quarto governo De Gasperi rappresentava un importante punto di svolta nelle vicende di quegli anni perché, assieme alla estromissione delle sinistre dal governo, sanciva anche la supremazia del gruppo liberista, che faceva capo a Luigi Einaudi, cui venivano affidati i più importanti dicasteri economici. Lo stesso Einaudi al Bilancio, Gustavo Del Vecchio al Tesoro e Cesare Merzagora al Commercio estero; questi ultimi erano subentrati rispettivamente a Pietro Campilli e ad Ezio Vanoni, figure di spicco della corrente riformista del partito cattolico. Con la nuova formazione governativa, fu accantonato definitivamente il sofferto progetto del cambio della moneta e non certo per le difficoltà di ordine tecnico, che erano del tutto strumentali rispetto alla reale portata che quella scelta avrebbe avuto facendo contribuire adeguatamente al processo di ricostruzione i percettori dei profitti di guerra (P. Galea, *Tra ricostruzione e sviluppo*, in A. Leonardi, A. Cova, P. Galea, *Il Novecento economico italiano. Dalla grande guerra al "miracolo economico", 1914-1962,* Monduzzi, Bologna 1997, p. 235).

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 124

poggio del capo del governo, cui l'univa la profonda convinzione della necessità, soprattutto nel nuovo contesto internazionale, di ancorare l'Italia a ben definiti vincoli esterni, di natura politica ed economica. Ne scaturirono la scelta atlantica e la liberalizzazione degli scambi con l'estero sancita dall'ingresso nelle istituzioni di Bretton Woods e dal rafforzamento del ruolo istituzionale della Banca d'Italia.

Alcide De Gasperi riprese una delle ispirazioni di fondo della sua formazione politica, quella popolare e più sensibile alle istanze del mercato, senza tuttavia sposare l'antistatalismo radicale di Sturzo, che avrebbe voluto lo smantellamento integrale del sistema delle imprese pubbliche. Il sostegno di De Gasperi a queste ultime era dovuto anche alla funzione mediatrice verso la corrente intellettualmente assai influente dei cristiano-sociali (Dossetti, La Pira, Fanfani), che auspicavano un più ampio coinvolgimento dello Stato nell'economia, trovando interlocutori sensibili fra coloro che, dopo il 1948, fondarono il sindacato cattolico nel tentativo di dare vita a un "laburismo cristiano" assente nel resto dell'Europa[11]. Sempre in campo cattolico, Pasquale Saraceno, uno dei firmatari del Codice di Camaldoli (1943), nonché reduce dall'esperienza nell'Iri di Beneduce e Menichella, fuse in una in maniera originale la dottrina sociale della Chiesa con l'articolazione dell'azione pubblica nel quadro di un'economia di mercato. Negli anni Cinquanta, egli divenne uno dei massimi ispiratori dell'intervento pubblico, soprattutto nel Mezzogiorno. Per lui, come in genere per i nittiani, il ripristino di condizioni ordinate di funzionamento dei mercati precedeva qualsiasi scelta circa le modalità di promozione dello sviluppo; da qui la sua difesa della stabilizzazione monetaria attuata da Einaudi nel 1947. Allo stesso modo, il governatore della Banca d'Italia Menichella fondò il suo disegno interventista, che mirava soprattutto ad agevolare la mobilitazione delle risorse a favore del risparmio e degli investimenti, sulla stabilità dei prezzi e dei mercati[12].

Se prima degli anni Cinquanta, però, i disegni strategici venivano portati avanti da *commis d'État* o da *manager* di consolidata esperienza, con criteri rispettosi delle esigenze economico-tecnologiche, nel periodo successivo la pressione del potere politico sul *management* fu molto più forte, in quanto "l'obiettivo del consenso preval[se] chiaramente su considerazioni di carattere economico"[13].

Con il d.lgs.c.p.s. 14 dic. 1947, n. 1598, cambiava il sistema di partecipazione dello Stato all'opera di industrializzazione del Mezzogiorno d'Italia e "il problema trovava

---

11 Cfr. D. Ivone, M. Santillo, *Alcide De Gasperi e la ricostruzione (1943-1948)*, Studium, Roma 2006.

12 M. Magnani, *Culture economiche e sviluppo*, in P. Ciocca, G. Toniolo, *Storia economica d'Italia*, 3, *Industrie, mercati, istituzioni*, t. 2. *I vincoli e le opportunità*, Laterza, Roma-Bari 2003, pp. 560-561.

13 Com'è stato notato, i risultati raggiunti dalle "iniziative private" di "pubblici imprenditori" furono innegabili. Le aziende a partecipazione statale mancavano, però, di coordinazione (F. Amatori, *L'Italia. Il tormentato sviluppo delle capacità organizzative tra Stato e famiglie*, in *Grande impresa e ricchezza delle nazioni, 1880-1990*, a cura di A. D. Chandler Jr., F. Amatori, T. Hikino, Il Mulino, Bologna 2002, pp. 360, 373-374).

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 125

una impostazione iniziale su binari modesti, ma concreti"[14]. Mentre nei provvedimenti precedenti si prevedeva uno stanziamento da parte del Tesoro di una somma di 3 miliardi all'anno per dieci anni, il nuovo testo prevedeva finanziamenti per nuove industrie o per ampliamenti e trasformazioni di impianti preesistenti fino ad un ammontare complessivo di 10 miliardi di lire, con la partecipazione al pagamento degli interessi in misura non superiore al 4 per cento e per una durata massima di 10 anni. A tali finanziamenti dovevano provvedere le Sezioni di credito industriale del Banco di Sicilia e del Banco di Napoli, a fronte di una garanzia dello Stato del 70 per cento su ogni singola operazione[15].

Il Comitato direttivo della sezione di credito industriale del Banco di Napoli, però, sottolineava la ristrettezza degli stanziamenti previsti, nonché la necessità di ricorrere al Piano Marshall per l'industrializzazione del Mezzogiorno, "comprendendo nel piano stesso una larga quota di macchinario che non fosse subito producibile in Italia e destinando una congrua parte del fondo lire ai finanziamenti industriali"[16]. Secondo la Confindustria, la ripartizione dei 10 miliardi stanziati (6,2 per l'Italia meridionale e 3,8 per le Isole), non rispondeva "né alla popolazione né alla superficie del territorio considerato". Pertanto, in relazione anche alle disposizioni con le quali venivano ammesse ai finanziamenti le province di Latina e Frosinone, tali quote dovevano essere perequate e, non potendosi ridurre la quota spettante alle isole, si doveva aumentare proporzionalmente la quota relativa al Mezzogiorno continentale[17].

---

14 Così si esprimeva Giuseppe Togni che, nella qualità di ministro dell'industria e del commercio, nell'autunno del 1947 aveva presentato lo schema di provvedimento legislativo che si riuscì "faticosamente a varare" nel dicembre successivo, alla vigilia cioè della composizione del quarto gabinetto De Gasperi, nel quale lasciò il Ministero dell'industria per assumere la carica di ministro senza portafoglio per il coordinamento delle politiche economiche (Archivio della Camera dei deputati, *Commissione X, Industria e commercio-Turismo*, "Seduta di venerdì 24 settembre 1948", p. 4). L'Italia, che nel 1947 era entrata a far parte della *International Bank for Reconstruction and Development* (Banca mondiale), intendeva avviare un vasto programma di investimenti con capitali interni, ma non possedeva sufficienti riserve in valuta estera per far fronte alle conseguenti spinte inflazionistiche. L'apporto di un maggiore ammontare di valuta estera doveva essere assicurato dalla Banca mondiale con il finanziamento del programma italiano di investimenti, secondo quanto sosteneva l'economista di origine polacca Paul Rosenstein-Rodan, figura determinante nei rapporti tra la Banca mondiale e il governo italiano per l'opera di modernizzazione del Mezzogiorno (A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, in "Quaderni Svimez", Numero speciale, 34, ottobre 2012, p. 27).

15 Archivio della Camera dei deputati, *Commissione X, Industria e commercio-Turismo,* "Seduta di venerdì 24 settembre 1948," … op. cit., p. 4.

16 In effetti, senza l'apporto del Piano Marshall, la brusca sterzata attuata nell'autunno del 1947, con la politica di stabilizzazione monetaria, avrebbe reso problematiche le possibilità di ripresa. In complesso, gli stanziamenti di cui beneficiò l'Italia tra il 1948 e il 1952 ammontarono a 1.470 milioni di dollari, pari all'11 per cento del totale Erp (*European Recovery Program*). Grazie alla fornitura gratuita di macchinari e di materie prime, nonché alla concessione di prestiti a tassi ridotti per l'acquisto di impianti, fu possibile procedere anche a un ammodernamento delle attrezzature industriali, che costituiva una condizione essenziale per inserirsi con un minimo di competitività sul mercato internazionale (V. Castronovo, *Storia economica d'Italia dall'Ottocento ai giorni nostri,* Einaudi, Torino 1995, p. 389).

17 Archivio di Confindustria, *1945-1950,* "Appunto per il segretario generale", Roma, 19 aprile 1948, *ibid.*, pp. 473-474.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 126

Poiché il Banco di Napoli e il Banco di Sicilia lamentavano la mancanza di liquidità, Giuseppe Togni chiese al ministro del bilancio Einaudi di intervenire, sicché in occasione di un provvedimento legislativo che stabiliva stanziamenti di bilancio per opere pubbliche nel Mezzogiorno (d.lgs. 5 mar. 1948, n. 121), si stabilì che la somma di 10 miliardi di lire venisse anticipata dal Tesoro dello Stato in due rate di 5 miliardi ciascuna, assegnando 6,2 miliardi al Banco di Napoli, 3 miliardi al Banco di Sicilia e 800 milioni al costituendo Banco di Sardegna. Intanto, a seguito del rimpasto governativo conseguente alle elezioni del 18 aprile di quell'anno, il Togni fu sostituito dal meridionalista Giovanni Porzio, vicepresidente del consiglio dei ministri, il quale prese atto della mancata emanazione di norme di attuazione, che avrebbero dovuto disciplinare le operazioni di finanziamento, nonché le agevolazioni fiscali e tariffarie previste[18].

Il "Progetto Porzio", discusso alla Camera dei deputati dalla X Commissione (Industria e commercio-Turismo), prevedeva uno schema di attuazione basato sull'attribuzione al Banco di Napoli e a quello di Sicilia della facoltà di deliberare in via definitiva sulle operazioni di finanziamento, nonché l'allargamento a tutti gli stabilimenti industriali del campo di applicazione della legge, da questa limitato solo agli stabilimenti "tecnicamente organizzati". Prevedeva inoltre l'estensione del contributo statale al pagamento degli interessi anche ai finanziamenti effettuati alle medie e piccole imprese, senza alcun aumento dei fondi previsti dal decreto del dicembre 1947. L'esame del Progetto Porzio diede luogo ad una discussione piuttosto vivace, a causa dei contrastanti pareri espressi in proposito dai componenti della Commissione e in particolare dall'onorevole Togni, il quale sottolineava che tale progetto favoriva interessi precostituiti, snaturando completamente gli scopi della legge sull'industrializzazione del Mezzogiorno, diretta alla creazione di nuove industrie ed alla riconversione di quelle sane esistenti, e generava una confusione tra i provvedimenti dell'industrializzazione del Mezzogiorno e quelli relativi alla media e piccola impresa. Nel merito delle varie disposizioni del progetto, egli osservava che la concessione agli istituti bancari della facoltà di deliberare in via definitiva sulle operazioni di finanziamento avrebbe costituito una pericolosa innovazione rispetto al diritto finanziario vigente, giacché avrebbe consentito di far assumere allo Stato un impegno attraverso deliberazioni di "Enti particolari". Inoltre, l'ampliamento del campo di applicazione della legge avrebbe comportato il rischio di rivolgere i fondi stanziati per l'industrializzazione del Mezzogiorno verso iniziative, attività e servizi non strettamente collegati all'industrializzazione stessa (spettacolo, turismo, alberghi eccetera) o comunque già esclusi per la limitatezza dei fondi (trasporti ed edilizia)[19].

---

[18] Archivio della Camera dei deputati, *Commissione X, Industria e commercio-Turismo,* "Seduta di venerdì 24 settembre 1948", pp. 5-11.

[19] *Ibid.*, pp. 12-17.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 127

Il progetto approvato dalla Commissione, che rinviava ad altra sede le disposizioni specifiche per la media e piccola impresa, proponeva che le deliberazioni degli istituti di credito nelle singole operazioni di finanziamento fossero rese esecutive con decreto del ministro del tesoro, da emanarsi e comunicarsi entro 30 giorni dal ricevimento delle deliberazioni stesse; che ai finanziamenti potessero essere ammessi soltanto gli stabilimenti industriali tecnicamente organizzati, sempre che il capitale privato concorresse in misura non inferiore al terzo della somma occorrente per la realizzazione dell'iniziativa, fatta eccezione per i finanziamenti finalizzati alla ricostruzione, alla riattivazione e alla trasformazione di stabilimenti industriali distrutti o danneggiati dalla guerra, che erano esenti dal vincolo di concorso del capitale privato. Il tasso massimo di interesse sui finanziamenti non avrebbe potuto superare oltre un determinato limite il tasso ufficiale di sconto (fu proposto il 3,5 per cento) e al mutuatario non si sarebbe potuto imporre, nemmeno consensualmente, altro onere di spesa a qualsiasi altro titolo richiesto. Infine, per quanto riguardava i finanziamenti alle piccole imprese, la Commissione si limitò a proporre che anche per queste ultime venisse previsto il concorso statale al pagamento degli interessi. Ciò allo scopo di assicurare l'uguaglianza di trattamento ai due tipi di finanziamento[20].

Gli industriali continuavano a non condividere la rigida linea di deflazione e restrizione creditizia perseguita dal governo. La liquidità bancaria era stata ridotta in modo drastico: erano state vincolate importanti aliquote dei depositi (fino al 25 per cento), che provocarono, unitamente ad altre misure restrittive, una notevole diminuzione della liquidità e una caduta della domanda globale, con conseguente crollo dei prezzi e arresto della spirale inflazionistica. La lira fu salvata e furono raggiunte le finalità politiche che la manovra si proponeva: rassicurare le classi medie terrorizzate dal deprezzamento e dalla polverizzazione della moneta e dei loro averi. Si rassicurarono anche gli speculatori, i quali rimpatriarono i capitali, facendo aumentare le riserve valutarie, che andavano ad aggiungersi agli aiuti e ai crediti americani necessari per pagare le importazioni[21].

Oltre agli effetti sulla disoccupazione che, anche per l'assenza di consistenti sbocchi emigratori, tra il 1947 il 1948 era salita dall'8,5 al 9,4 per cento, nonché sulla produzione, diminuita del 15 per cento tra l'ottobre del 1947 e i primi mesi dell'anno successivo, tali provvedimenti determinarono una maggiore selezione del credito bancario[22]. Tuttavia, nel secondo semestre del 1948, segnali di ripresa si riscontrarono in quasi tutti i settori dell'economia, sui quali esercitarono un ruolo positivo anche altri fattori, quali i margini di capacità produttiva non ancora utilizzati e una politica moderata di rivendicazioni sindacali condotta dai sindacati dei lavoratori. Dopo una prima reazione negativa, la manovra

---

20 Archivio di Confindustria, *1945-1950*, "Appunto per il segretario generale", Roma, 23 ottobre 1948, *ibid.*, pp. 477-479.

21 G. Sapelli, *Storia economica dell'Italia contemporanea*, Bruno Mondadori, Milano 1997, p. 24.

22 B. Bottiglieri, *La politica economica dell'Italia centrista (1948-1958)*, Edizioni di Comunità, Milano 1984, p. 36.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 128

non tardò a ripercuotersi positivamente anche sull'andamento borsistico, insieme ad altre misure, quali l'abolizione dell'imposta cedolare sui dividendi. Ciò concorse a migliorare le prospettive di finanziamento delle società che, già avvantaggiate dal deprezzamento che l'inflazione aveva prodotto sui loro debiti, potevano da una parte ricapitalizzarsi gratuitamente, grazie all'utilizzo dei saldi di rivalutazione monetaria, dall'altro rivolgersi al mercato dei prestiti obbligazionari, che la maggiore fiducia nella lira rendeva più ricettivo[23].

Anche l'andamento dei finanziamenti concessi dai due maggiori istituti che operavano nel campo delle opere pubbliche e delle imprese di pubblica utilità, vale a dire il Crediop (Consorzio di credito per le opere pubbliche) e l'Icipu, fecero registrare un significativo balzo in avanti proprio in concomitanza con la stretta creditizia: tra il 1947 e il 1948, infatti, i finanziamenti Icipu, rivolti prevalentemente al settore elettrico, passarono da 1,8 a 13,9 miliardi di lire, mentre quelli del Crediop, destinato ad assumere un peso sempre maggiore nel finanziamento degli investimenti ferroviari, aumentarono da 1,5 a 29,2 miliardi di lire[24]. In questo contesto fu importante anche la costituzione, nel settembre del 1947, del Fondo per il finanziamento dell'industria meccanica (Fim), con il compito di facilitare, immettendo nuova liquidità, l'incremento produttivo, l'occupazione e le esportazioni delle imprese italiane nel settore meccanico, in grave difficoltà a causa della stretta monetaria, che aveva sottratto liquidità al sistema. Degli oltre 49 miliardi di crediti erogati nel primo anno di attività dal Fim attraverso l'Imi, che nel frattempo aveva assunto una funzione centrale nella gestione dei fondi esteri delle sovvenzioni statali, beneficiarono soprattutto pochi grandi complessi industriali, quali il gruppo Fiat, che aveva riacquistato una sufficiente autonomia finanziaria, la Breda, che presentava invece alcuni reparti in grosse difficoltà, e il gruppo Caproni, composto prevalentemente da aziende aeronautiche in forte crisi[25].

2. *Il credito speciale e la prima legge sull'industrializzazione del Mezzogiorno*

Nell'immediato dopoguerra le richieste governative di prestiti sul fronte internazionale stentarono a decollare. L'unico successo fu il credito concesso dalla *Export Import Bank* per l'importazione di cotone americano per 25 milioni di dollari. Soltanto nel gennaio del 1947, grazie soprattutto al viaggio di De Gasperi negli Stati Uniti, l'Italia ottenne una nuova apertura di credito di 100 milioni di dollari. Il governo assumeva la funzione di garante e l'Imi di ditta contraente. Lo scopo era di permettere alle imprese

---

23 S. Battilossi, *Accumulazione e finanza. Per una storia degli investitori istituzionali in Italia (1945-1990)*, in "Annali di storia dell'impresa", 1992, 8, pp. 204-205.

24 P. F. Asso-M. De Cecco, *Storia del Crediop. Tra credito speciale e finanza pubblica, 1920-1960*, Laterza, Bari 1994, pp. 478-482.

25 P. Galea, *Tra ricostruzione e sviluppo…* , op. cit., pp. 240-241.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 129

italiane di acquistare materie prime e macchinari per promuovere la ricostruzione e lo sviluppo delle esportazioni. Il tasso di interesse fu fissato al 3,5 per cento, al quale il Tesoro aggiunse un ulteriore 2 per cento per gli oneri accessori (in contropartita della concessione delle garanzie di solvibilità e di cambio), il che comportava per le imprese italiane un tasso complessivo del 5,5 per cento. L'ammortamento, che sarebbe cominciato il 15 marzo 1950 con scadenze semestrali, avrebbe avuto durata differenziata a seconda del settore cui apparteneva l'impresa (da un minimo di quattro anni per il settore della gomma fino a un massimo di 10 anni per quello metalmeccanico). Le grandi aziende beneficiarono del 47 per cento del prestito *Eximbank*, le medie del 35 e le piccole del 17 per cento[26].

Secondo Valerio Castronovo "se la politica di stabilizzazione valse ad evitare che l'economia italiana fosse travolta dal vortice dell'inflazione, fu tuttavia l'assistenza finanziaria americana a impedire che essa finisse poi per arenarsi fra le secche della recessione"[27]. Essa fornì nuovo ossigeno agli investimenti, tanto più necessario per le pesanti conseguenze della manovra deflattiva. Infatti, anche se le grandi imprese cercarono di compensarne gli effetti con il blocco dei salari e il licenziamento della manodopera eccedente, il grado di utilizzazione degli impianti industriali si ridusse a poco più del 50 per cento della loro potenzialità. Senza gli aiuti finanziari americani, la brusca manovra attuata nell'autunno del 1947 avrebbe finito col rendere assai problematiche le possibilità di ripresa[28].

Il 1948 segnava, per quanto attiene alla produzione industriale, il ritorno alla normalità. I prezzi all'ingrosso erano aumentati mediamente del 3 per cento, mentre quelli dei generi alimentari erano addirittura leggermente diminuiti grazie anche alla scomparsa del mercato nero. La Relazione annuale della Banca d'Italia attribuiva il miglioramento in atto alla regolarità degli approvvigionamenti di materie prime, ai miglioramenti conseguiti nell'ambito della produttività del lavoro e degli impianti, nonché al sostegno offerto dal sistema bancario alle attività produttive. Il reddito nazionale netto risultava, in termini reali, pari al 90 per cento di quello registrato nel 1938, mentre il reddito *pro capite* raggiungeva solo l'84 per cento, per via della crescita demografica[29].

Il valore delle azioni quotate nelle borse italiane al 30 giugno 1948 ammontava a 590 miliardi di lire. Nel novembre del 1948 tale importo era aumentato a 3.000 miliardi e riguardava imprese ubicate per nove decimi nell'Italia centro-settentrionale.

---

26 R. Covino, G. Gallo, E. Mantovani, *L'industria dall'economia di guerra alla ricostruzione*, in *L'economia italiana nel periodo fascista*, a cura di P. Ciocca, G. Toniolo, Il Mulino, Bologna 1976, pp. 264-265; L. Segreto, *Finanza, industria e relazioni internazionali nella Ricostruzione. Il prestito dell'Eximbank all'Italia 1947-1955*, in "Meccanica pratica", 51, 2000, pp. 69-71.

27 V. Castronovo, *Storia economica d'Italia* … , op. cit., p. 389.

28 Cfr. AA.VV., *Italia e Stati Uniti durante l'amministrazione Truman*, Franco Angeli, Milano 1977.

29 Banca d'Italia, *Relazione 1948*, Roma 1949, p. 77.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 130

Una relazione del Cir (Comitato interministeriale per la ricostruzione), un organo collegiale della Presidenza del Consiglio dei ministri per i problemi della ricostruzione economica, istituito il 12 luglio 1945[30], evidenziava che nei primi sei mesi di attuazione del Piano Marshall (o fondi Erp, *European Recovery Program*), per l'utilizzo dei prestiti, erano state avanzate 370 domande all'Imi, per complessivi 148 milioni di dollari, di cui ne erano state ammesse 105, per un totale di 83 milioni, cioè oltre 50 miliardi di lire. Ciò senza considerare che l'istituto aveva già concesso prestiti, nel corso del 1948, di 50 mila dollari per la fabbrica Giustina (meccanica) e di un milione di dollari alla società di Villar Perosa (metalmeccanica), entrambe di Torino, 100 mila dollari alla società Geloso (apparecchi radio), 250 mila alla società Fratelli Borletti (macchine per cucire), 1.300.000 dollari alla Magneti Marelli (apparecchi radio ed elettrici), 750 mila alla Franco Tosi (meccanica), due milioni di dollari alle acciaierie Falck, due milioni alla Ernesto Breda (meccanica), tutte di Milano, nonché 50 mila dollari alle società chimiche riunite Angelini e 100 mila dollari alla società Zerbain e C., entrambe di Roma[31].

In questo contesto, come sottolineava l'onorevole Stefano Riccio, esponente della Democrazia cristiana, la legge che si voleva approvare era importante, non solo perché potenziava l'iniziativa privata, ponendo a disposizione il capitale minimo di dieci miliardi[32], ma soprattutto perché costituiva il primo provvedimento legislativo finalizzato all'attivazione industriale del Mezzogiorno "economicamente e socialmente indispensabile alla Nazione". Le domande di finanziamento a valere sul decreto legislativo del dicembre 1947, in istruttoria presso la Sezione del credito industriale del Banco di Napoli, erano 352 al 25 ottobre del 1948 per un importo complessivo di 35,2 miliardi di lire, di cui ben 133 per iniziative in Campania, seguita da Abruzzo e Molise, Puglia, Sardegna, Lucania, Lazio e Toscana. Esse riguardavano prevalentemente lo sviluppo di attività industriali finalizzate a sfruttare le risorse locali, soprattutto agricolo-alimentari[33].

I problemi che si prospettavano erano – secondo l'onorevole Riccio – essenzialmente due: quello dell'acquisizione dei fondi necessari per fronteggiare tali richieste e quello dei criteri da adottare per ripartire nel modo più equo, per circoscrizione territoriale e settore industriale, i fondi immediatamente disponibili. Dei dieci miliardi di lire, come già detto, ne erano stati assegnati 6,2 alla Sezione di credito industriale del

---

30 F. Fauri, *Il Piano Marshall e l'Italia … ,* op. , cit., p. 47.

31 Archivio della Camera dei deputati, *Discussioni,* "Seduta di giovedì 18 novembre 1948", p. 4660.

32 Sulla modestia dei 10 miliardi destinati alle imprese meridionali vi furono diverse critiche. L'onorevole Uberto Bonino, esponente del Partito nazionale monarchico, per esempio, ricordava che a fronte dei 10 miliardi vi erano ben 106 miliardi di lire di investimenti e stanziamenti dell'Iri, destinati quasi esclusivamente ad attività industriali centro settentrionali, suddivisi in 10 miliardi al settore siderurgico, 69 miliardi al settore meccanico e cantieristico, 12 miliardi al settore navale, sette al settore telefonico, un miliardo a quello bancario e 6 miliardi al settore chimico (*ibid.*, pp. 4659-4660).

33 *Ibid.,* pp. 4664-4665.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 131

Banco di Napoli per l'industrializzazione del Mezzogiorno continentale. Pur considerando la possibilità di integrare tale cifra con le risorse bancarie, costituite dai fondi propri delle banche o da quelli provenienti dall'emissione di obbligazioni e di buoni fruttiferi, si prospettava "un rapporto di uno a sei tra i fondi a disposizione per avviare a soluzione il problema dell'industrializzazione del Mezzogiorno e le necessità di finanziamento desumibili dalle richieste pervenute alla Sezione di credito industriale"[34].

Il fabbisogno di fondi integrativi da assegnare sui 250 miliardi di lire dei fondi Erp all'industrializzazione del Sud, concepita secondo i lineamenti tracciati dal decreto legislativo del dicembre 1947, sarebbe dovuto ascendere – secondo Riccio – perlomeno a 15-20 miliardi di lire. Aggiungendo a tali fondi quelli già messi a disposizione dal Tesoro ed il presumibile ricavo dell'emissione di obbligazioni e dei buoni fruttiferi della Sezione di credito industriale del Banco di Napoli, si sarebbe potuto raggiungere, fin dal primo anno di attuazione del programma di industrializzazione del Mezzogiorno, un fondo complessivo di 25-30 miliardi di lire. Soltanto grazie a tali mezzi e con quelli provenienti dai fondi Erp per un quinquennio – concludeva l'onorevole Riccio – si sarebbe potuto affrontare "un serio e proficuo piano di industrializzazione del Sud", anche perché tutto ciò avrebbe stimolato un maggior investimento di capitali privati, che prudenzialmente restavano in disparte, "in attesa di conoscere la vera consistenza degli intendimenti nei confronti dell'opera di industrializzazione da compiere"[35].

Il decreto in questione, infatti, veniva sottoposto all'approvazione definitiva del Parlamento dopo circa un anno dalla sua pubblicazione e, nel frattempo, come affermava l'onorevole comunista Mario Alicata, le industrie del Mezzogiorno facevano registrare licenziamenti e smobilitazioni "nel settore Iri meridionale [il riferimento era all'Ilva di Torre Annunziata e di Bagnoli]". Bisognava aiutare, quindi – secondo Alicata – innanzitutto le industrie che già esistevano, a partire da quella canapiera delle province di Napoli e di Salerno "schiacciata dalla guerra feroce dei gruppi monopolistici italiani, schiacciata dalla politica estera del Governo che impedi[va] certe esportazioni"[36]. Il bergamasco Canapificio e linificio nazionale, infatti, aveva aperto degli stabilimenti in provincia di Napoli, approfittando di disposizioni legislative che garantivano provvidenze per le industrie che si trasferivano da altre regioni nel Mezzogiorno, soprattutto "per impedire in loco la formazione di complessi industriali adeguati"[37].

Alicata riteneva, inoltre, che il decreto presentava una certa disorganicità, nonostante le modifiche introdotte col decreto legislativo del marzo 1948[38], in quanto non preve-

---

34 *Ibid.*, p. 4667.

35 *Ibid.*, p. 4667.

36 *Ibid.*, p. 4671.

37 *Ibid.*, p. 4672.

38 Si trattava del d. lgs. 5 mar. 1948, n. 121, recante "Provvedimenti a favore di varie regioni dell'Italia meridionale e delle Isole".

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 132

deva un "piano statale" che affrontasse il problema del Mezzogiorno nel suo complesso "anche come esecuzione di certe opere pubbliche e come soluzione di certi problemi di trasporti e di forniture di energia più urgenti e immediati"[39].

Per quanto riguardava il metodo con cui selezionare le richieste di finanziamento e gli organi deliberanti, l'onorevole Alicata contestava il ruolo del Banco di Napoli, che riteneva "sotto l'influenza e il controllo di certi determinati gruppi finanziari", dal momento che nel Consiglio generale del Banco non vi era nessuna rappresentanza dei lavoratori, mentre vi erano legalmente rappresentate le camere di commercio e quindi, attraverso queste, le unioni industriali[40]. Egli chiedeva, pertanto, che nelle sezioni di credito industriale di questi banchi, quando si doveva deliberare in merito alle provvidenze sancite dal decreto in questione, fossero rappresentati anche i lavoratori dell'industria, designati dalle loro organizzazioni sindacali. Ciò era particolarmente importante se si considerava che la maggior parte dei finanziamenti che sarebbero stati concessi sarebbe servita a rinnovare vecchi finanziamenti del Banco di Napoli, il quale, in questo modo, si sarebbe garantito "dei finanziamenti già fatti e, quindi, [avrebbe fatto] essenzialmente i propri interessi". Se queste industrie erano considerate meritevoli – precisava Alicata – tanto valeva che i finanziamenti fossero andati ad esse piuttosto che ad altre, ma era necessario garantite il controllo sulle operazioni di finanziamento anche da parte dei lavoratori[41].

Su questo punto, in una seduta successiva intervenne l'onorevole democristiano Michele Troisi, il quale sottolineava la necessità di potenziare le sezioni di credito industriale dei banchi meridionali per porle in condizione di "corrispondere adeguatamente alle richieste di finanziamenti", anziché creare nuovi organismi creditizi che sarebbero serviti "soltanto ad accrescere la burocrazia bancaria, elevando maggiormente il costo"[42]. Si ipotizzava, infatti, anche l'istituzione del Banco di Sardegna. Intanto, però, la Sezione di credito industriale del Banco di Napoli aveva svolto una notevole attività in favore della Sardegna: aveva accordato finanziamenti per 250 milioni di lire e, per la piccola e media industria, aveva concesso altri crediti per 113 milioni di lire, cui si aggiungevano, in attesa delle norme di attuazione del decreto del dicembre 1947, domande di finanziamento pervenute dalla Sardegna per un importo di 1.913.000.000 di lire. Quindi – secondo il Troisi – sarebbe stato meglio non creare nuovi enti, ma potenziare quelli esistenti[43].

Circa le accuse di una gestione del Banco di Napoli "ispirata a criteri antimeridionalistici", l'onorevole Troisi ricordava che il Banco, molto prima della legge del 1936,

---

39 *Ibid.*, p. 4670.

40 *Ibid.*, p. 4673.

41 *Ibidem.*

42 Archivio della Camera dei deputati, *Discussioni,* "Seduta di mercoledì 24 novembre 1948", pp. 4770-4771.

43 *Ibid.*, p. 4772.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 133

aveva già una sua organizzazione a base nazionale, con filiali in tutto il regno. L'espansione del Banco di Napoli si era accompagnata alla formazione dello Stato italiano, subito dopo l'annessione del Regno delle Due Sicilie al Regno d'Italia: esso aveva istituito una filiale a Firenze (1867), a Roma (1871), a Milano (1872), a Torino ed a Venezia (1879), a Genova (1884) e poi a Bologna, Livorno, Alessandria ecc. Alla fitta rete a carattere nazionale bisognava giungere l'insediamento del Banco di Napoli nell'Africa settentrionale ed orientale, negli Stati Uniti d'America, in Argentina, oltre al servizio delle rimesse degli emigrati. Si era rimproverato al Banco di Napoli di non aver seguito, nella gestione, un criterio territoriale rigidamente circoscritto, ma le filiali situate nell'Italia settentrionale si autofinanziavano e quindi le erogazioni derivavano dalle disponibilità attinte sul luogo.

Inoltre – ricordava l'onorevole Troisi – prima dell'emanazione dei decreti, che istituivano e riconoscevano ufficialmente le sezioni di credito industriale, presso il Banco di Napoli esisteva, fin dal maggio del 1944, una speciale Sezione presso l'ufficio fidi, denominata "Sezione di ricostruzione industriale". Pertanto, l'attività svolta dal Banco con propri fondi, "in base al decreto n. 367, relativo alle provvidenze per agevolare il riassetto della vita civile e la ripresa economica della nazione", complessivamente ammontava a 4.653.000.000 di lire, dei quali ben 2.545.000.000 erano stati investiti nel Sud (35 aziende), 562 milioni nel Centro (25 aziende) e 250 milioni in Sardegna, con appena 15 finanziamenti effettuati per le aziende del Nord (3 aziende). Infine, il Banco di Napoli aveva concesso anticipi su finanziamenti per la riconversione (d. l. 8 maggio 1946, n. 449) per 1.300.000.000 di lire. Per quanto riguardava la piccola e media impresa, sulla base del decreto del dicembre 1947, al Banco di Napoli furono assegnati due miliardi di fondi di impiego, di cui si era tenuta una gestione speciale presso la Sezione di credito industriale. Era stata svolta l'istruttoria di ben 522 domande per l'importo complessivo di 4.723.000.000 di lire e, "in seguito ad una procedura laboriosa e ad una selezione", si era arrivati alla definizione di 262 finanziamenti per un importo di 1.928.000.000 di lire[44].

Entrambe le fazioni politiche concordavano, comunque, sul fatto che il disegno di legge che il Governo proponeva all'approvazione della Camera, contenente norme integrative dei decreti legislativi precedenti, costituisse "indubbiamente un primo contributo alla comprensione dei più gravi problemi delle aree depresse", come concludeva l'onorevole Alberto Consiglio, esponente del Gruppo misto. Dopo un primo vivace scontro sulle norme di applicazione, il disegno di legge aveva trovato in seno alla Commissione parlamentare "un cordiale accoglimento". Gli esponenti di tutti i settori della Camera "non potevano non rimanere impressionati dal calore veramente appassionato

[44] *Ibid.*, p. 4772.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 134

col quale il vicepresidente del consiglio, onorevole Porzio, [aveva] sollecitato l'approvazione delle norme di applicazione del disegno di legge"[45]. Restava, però – secondo l'onorevole Consiglio – la constatazione della quota irrisoria di dieci miliardi messa a disposizione, che non avrebbe compensato neppure il dieci per cento dei danni di guerra subìti dalle industrie della sola provincia di Napoli, che ammontavano a ben 65 miliardi di lire[46]. Oltre ai canapifici e ai problemi dell'Ilva di Torre Annunziata, si poneva il problema dell'industria della pastificazione nell'Italia meridionale, in particolare in Campania e Puglia. Prima della guerra, questi pastifici avevano quasi esclusivamente il monopolio della fabbricazione della pasta ed esportavano anche notevoli quote della loro produzione. Soltanto in Campania, essi occupavano ben 12.000 operai. A causa della guerra, delle restrizioni, dei contingentamenti e delle assegnazioni di grano duro, nell'Italia centro-settentrionale erano sorti numerosi pastifici, che si erano particolarmente rafforzati durante i due anni di interruzione del commercio fra Nord e Sud. Si erano dotati di impianti nuovissimi e di maestranze ben addestrate. Viceversa, l'industria dell'Italia meridionale, che aveva vecchi impianti, li aveva potuti rinnovare soltanto in parte. Inoltre, a causa della concorrenza dei pastifici dell'Italia settentrionale, che avevano invaso il mercato meridionale, essa si era trovata nella condizione di dover licenziare alcuni operai ma, per ragioni sociali, non lo aveva fatto, anzi, pur lavorando con le sue maestranze soltanto due giorni alla settimana, ne pagava viceversa sei[47].

Pertanto, i problemi di cui si dibatteva in Parlamento da un anno circa dall'emanazione di tre decreti sull'industrializzazione del Mezzogiorno d'Italia dovevano essere affrontati con urgenza, sia pure con un intervento modesto come quello di dieci miliardi di lire, come sottolineava un altro esponente del Gruppo misto, l'onorevole Giovanni Roberti, che riconosceva all'onorevole Porzio il merito di averla "dissepolta dagli ipogei della burocrazia e di averla portata alla superficie della discussione parlamentare"[48]. Nella seduta del 26 novembre 1948, con la presidenza di Giovanni Gronchi, il disegno di legge veniva approvato con 294 voti favorevoli su 324 votanti[49]. Si giunse in tal modo all'emanazione della l. 29 dic. 1948, n. 1482, intitolata "Norme integrative dei decreti legislativi 14 dicembre 1947, n. 1598, e 5 marzo 1948, n. 121, nonché del decreto legislativo 15 dicembre 1947, n. 1419, per quanto riguarda l'industrializzazione dell'Italia meridionale e insulare"[50].

---

45 Archivio della Camera dei deputati, *Discussioni,* "Seduta di giovedì 18 novembre 1948", cit., p. 4674.

46 *Ibid.*, p. 4676.

47 *Ibid.*, p. 4676.

48 Archivio della Camera dei deputati, *Discussioni,* "Seduta di martedì 23 novembre 1948", p. 4729.

49 Ibid., *Discussioni,* "Seduta di venerdì 26 novembre 1948", p. 4871.

50 Ibid., *Documenti - Disegni di legge e relazioni, Camera dei deputati,* "Proposta di legge d'iniziativa del deputato Colitto annunciata il 22 febbraio 1952", p. 1.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 135

3. *Verso la Cassa per il Mezzogiorno*

Alla legge del 29 dicembre 1948 seguirono altri provvedimenti, tra il 1949 e il 1950, che prevedevano particolari agevolazioni per gli enti locali del Mezzogiorno attraverso la concessione di contributi maggiorati degli interessi legali. Si trattò, indubbiamente, di provvedimenti che aprirono la strada all'intervento straordinario degli anni Cinquanta. Studi recenti sulle politiche pubbliche attuate in quegli anni hanno sottolineato, infatti, il ruolo svolto da tali provvedimenti, finalizzati all'avvio di un processo di sviluppo delle aree meridionali e non, come è stato spesso sostenuto, adottati soltanto in quanto "risarcimento" o "compensazione" degli svantaggi accumulati dalle aree meno sviluppate dell'Italia[51].

Se rapportati alle effettive necessità finanziarie nelle infrastrutture, nell'agricoltura e nell'industria, i provvedimenti adottati nel periodo 1946-1950 furono, comunque, irrilevanti, sicché bisognerà aspettare la Riforma agraria e l'istituzione, nell'agosto del 1950, della Cassa per il Mezzogiorno (Casmez) per attuare un vero e proprio programma di interventi pubblici[52]. L'art. 1 della legge istitutiva della Casmez attribuiva, infatti, ai ministeri di Agricoltura e foreste, Industria e commercio, Lavoro e previdenza sociale, Lavori pubblici e Tesoro il compito di formulare un piano generale di opere finalizzate a promuovere lo sviluppo economico e sociale dell'Italia meridionale. L'articolo successivo attribuiva alla Cassa la predisposizione dei programmi, del finanziamento e dell'esecuzione delle opere relative al piano generale di cui all'art. 1 della legge[53].

A fronte di quanti hanno additato di provincialismo le politiche meridionalistiche del secondo dopoguerra, è stato osservato da altri che l'istituzione della Casmez costituì un importante tassello della rivitalizzazione dell'intero sistema economico italiano, non solo perché ebbe alla base la garanzia dei prestiti della Banca mondiale, che ammontarono complessivamente a ben 300 milioni di dollari e furono strettamente legati al programma di investimenti nel Mezzogiorno, ma anche perché in tal modo si rimpinguarono le modeste riserve valutarie italiane e si consentì al governo di espandere il volume della spesa pubblica e delle importazioni aggiuntive ad essa connesse[54].

In questo quadro, non mancarono alcune provvidenze per lo sviluppo industriale. Le sezioni di credito industriale dei banchi meridionali furono rafforzate. A questo

---

51 *Il Mezzogiorno nel Parlamento repubblicano (1948-1972)*, a cura di P. Bini, II, Giuffrè, Milano 1976, pp. 8-10, 116, 133.

52 M. Santillo, *Il farsi di una classe dirigente per il Mezzogiorno. Lo start-up dell'intervento straordinario*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2012, pp. 112 e ss.

53 L. 10 ago. 1950, n. 646, "Istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale".

54 L. D'Antone, *L'"interesse straordinario" per il Mezzogiorno (1943-1960)*, in *Radici storiche ed esperienze dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, Atti del Convegno di Taormina, 18-19 novembre 1994*, a cura di L. D'Antone, Bibliopolis, Napoli 1996, pp. 55 e ss.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 136

proposito, il deputato Francesco Colitto, esponente del Gruppo liberale, nella proposta di legge presentata il 22 febbraio 1952, sottolineava che la legge del 29 dicembre 1948, per quanto riguardava l'industrializzazione dell'Italia meridionale ed insulare, con l'art. 8 determinava da quali organi del Banco di Sicilia, di Sardegna e di Napoli dovessero essere concessi i finanziamenti. Per i primi due banchi, questi erano concessi dai comitati tecnici amministrativi delle rispettive sezioni di credito industriale e, per quanto riguardava il Banco di Napoli, dal Comitato tecnico consultivo, istituito nell'ottobre del 1946. I comitati dovevano essere integrati con la partecipazione, con voto deliberativo, di un rappresentante, rispettivamente, della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei ministeri del Tesoro, dell'Iindustria e commercio, della Marina mercantile, del Lavoro e previdenza sociale, nonché di un rappresentante della Regione. Per le opere di finanziamento effettuate dal Banco di Sardegna partecipava, inoltre, alla deliberazione del comitato competente un rappresentante eletto dalla Consulta sarda e per le operazioni di finanziamento effettuate dal Banco di Napoli partecipava il presidente della Camera di commercio, industria e agricoltura della provincia, cui l'operazione di credito si riferiva.

La legge, che era così rigorosa nella determinazione dei collegi ai quali era demandato il delicato compito della concessione dei finanziamenti, nulla disponeva per quanto si riferiva all'effettiva erogazione da parte del Banco di Napoli, di Sicilia e di Sardegna delle somme oggetto del finanziamento. Accadeva, quindi – a parere del deputato Colitto – che arbitri delle erogazioni restassero, per ciascun istituto, "i soli e spesso il solo dirigente tecnico della rispettiva Sezione di credito industriale" il cui parere, secondo le norme statutarie dei suddetti enti, era indispensabile per i dirigenti amministrativi, i quali, perciò, non potevano operare senza la relativa autorizzazione. Tale situazione aveva generato spesso "incresciosi inconvenienti", che si risolvevano per lo più in "deprecati ostacoli all'auspicata industrializzazione del Mezzogiorno d'Italia e delle Isole". Egli sottolineava, quindi, la necessità di affidare a un sottocomitato la disciplina dell'erogazione delle somme oggetto di finanziamenti. In tal modo, il mutuatario avrebbe potuto farvi ricorso contro le decisioni dell'organo tecnico-amministrativo dell'ente, con facoltà di farsi assistere da tecnici di sua fiducia. La norma che si proponeva al Parlamento avrebbe potuto essere applicata anche per i finanziamenti da parte dell'Imi e di qualunque altro istituto. Essa era particolarmente utile – sempre a parere del Colitto – soprattutto se si considerava che gli Stati Uniti d'America avrebbero effettuato prestiti, garantiti dallo Stato, alla Cassa per il Mezzogiorno "le cui pratiche sarebbero state istruite dalle sezioni di credito industriale degli enti in questione e di altri", sicché bisognava evitare che anche tali erogazioni potessero essere decise da poche persone .

Nel 1953 furono costituiti tre istituti di credito destinati esclusivamente a gestire il credito industriale agevolato per il Mezzogiorno e numerose norme fissarono un com-

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 137

plesso di agevolazioni fiscali e tariffarie per l'industria del Sud. La legge 298/1953 dotava, con la partecipazione della Cassa, l'Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale (Isveimer), l'Istituto regionale per il finanziamento delle industrie in Sicilia (Irfis) e il Credito industriale sardo (Cis) di fondi per il finanziamento agevolato delle piccole e medie industrie. Ciò, però, non modificò, almeno fino al 1957, l'indirizzo fondamentale, che rimaneva, teoricamente, quello della "preindustrializzazione" e che faceva molto poco per creare un ambiente adatto all'industria[55].

[55] A. La Spina, C. Riolo, *Il Mezzogiorno nel sistema politico italiano. Classi dirigenti, criminalità organizzata, politiche pubbliche*, Franco Angeli, Milano 2012, p. 94.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 1

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 139

Le politiche per il Mezzogiorno nel dibattito in Assemblea costituente e nella riforma del 2001

Cinzia Aloisantoni

1. Il riequilibrio dei divari regionali nella Costituzione del 1948 e nei lavori preparatori della Carta costituzionale.

Nell'ambito dei lavori dell'Assemblea costituente la questione meridionale, pressoché ignorata in altri contesti di discussione, ebbe un ruolo di rilievo all'interno del dibattito riguardante la scelta del sistema delle autonomie.

Il problema del Mezzogiorno, visto nella prospettiva di "far convergere gli sforzi particolari delle regioni interessate e quelli collettivi dello Stato verso l'eliminazione di quella barriera che divide profondamente il Nord dal Sud, nel campo economico e sociale, e nel rendere possibile il raggiungimento di un livello comune di benessere e di prosperità in tutto il paese", era stato al centro del dibattito dell'Assemblea costituente che ha portato all'approvazione della Costituzione del 1948; in effetti, "tutti i partiti che si erano presentati per l'elezione dell'Assemblea costituente del 2 giugno 1946 avevano assunto come loro principio programmatico la risoluzione del problema del Mezzogiorno", avendone fatto oggetto di voti e di ordini del giorno nei loro rispettivi congressi e di discussioni durante la campagna elettorale. "C'era, in altri termini, un impegno dei costituenti dei diversi partiti di porre la questione meridionale sul terreno costituzionale, attingendo da quel dibattito culturale che aveva colto il nesso tra il problema meridionale e la scelta della forma di Stato"[1]. Tale correlazione appare evidente non appena si consideri che la definizione del rapporto centro – periferia costituisce un elemento di qualificazione della forma di Stato e che la scelta della forma di Stato, a sua volta, risulta pregiudiziale al riconoscimento dei diritti e delle libertà[2].

---

1 Così V. Atripaldi, *Il nodo centro-periferia e la questione meridionale nel dibattito in Assemblea costituente*, in *La Costituzione italiana. Atti del convegno di Roma, 20-21 febbraio 1998*, a cura di M. Fioravanti, S. Guerrieri, Carocci, Roma 1999, p. 336, citando a sua volta l'intervento di Mario Zotta in Assemblea costituente, nella seduta pomeridiana del 15 luglio 1947.

2 *Ibid.*, pp. 338 – 339.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 140

La questione meridionale non poteva non assumere un ruolo essenziale nel dibattito dell'Assemblea costituente del '48 sulla scelta del sistema delle autonomie, considerato che "il problema delle regioni suscitò in Assemblea costituente molto interesse, nel senso positivo e negativo, da parte dei rappresentanti politici del Mezzogiorno; nessun o poco interesse da parte degli altri rappresentanti politici"[3]. Il regionalismo configurato dalla Costituente, d'altronde, dipende dal fatto che l'intera nostra Carta costituzionale è il risultato dell'accoglimento dell'istanza pluralistica in un modello a tendenza sociocentrica, nel quale il polo sociale del rapporto Stato–società non è rappresentato "come un'aggregazione di individui ma come un complesso di corpi intermedi, stabili, strutturati, permanenti"[4]. Si tratta, quindi, di una forma di pluralismo nella quale i gruppi operano in un regime di cooperazione e di collaborazione, restando esclusa la possibilità di un pluralismo istituzionale di tipo concorrenziale o competitivo, così come parimenti inconcepibili appaiono possibili forme di pluralismo delle sovranità.

La questione meridionale entra nel dibattito in Assemblea costituente sulla definizione dei rapporti tra centro e periferia per lo meno in quattro momenti fondamentali.

> "Innanzitutto la questione viene utilizzata da chi vuole sostenere la scelta regionalistica. Paradossalmente anche dai fautori dell'antiregionalismo il ricorso alla questione meridionale è considerato come elemento strumentale idoneo a motivare le proprie convinzioni. Non solo. La questione, infatti, entra in gioco anche a sostegno di chi pone al centro della discussione non tanto il regionalismo o l'antiregionalismo, ma l'esigenza di costruire un sistema equilibrato di autonomie locali chiamato ad esaltare gli altri livelli di autonomia ed in modo particolare il comune. La questione acquista un rilievo differente allorché la Costituente si pone il problema dell'autonomia finanziaria del sistema delle autonomie"[5].

Il dibattito si svolge soprattutto in Assemblea plenaria, in particolare per quanto riguarda le prime tre questioni, e si caratterizza per lo spessore culturale di alcuni interventi, mentre scarse sono le indicazioni offerte dal dibattito in Sottocommissione[6].

Tra i molti interventi a sostegno della scelta regionalistica, come via per contribuire alla soluzione della questione meridionale, si segnala in modo particolare quello pro-

---

3 *Ibid,* p. 337.

4 *Ibid,* p. 340.

5 *Ibid,* p. 341.

6 In Assemblea costituente, mentre le linee fondamentali della forma di Stato emergono dal dibattito della I Sottocommissione della Commissione dei 75, il problema delle autonomie locali è affrontato dalla II Sottocommissione, alla quale era stata affidata la questione della struttura dello Stato. Per quanto riguarda le ragioni e le conseguenze di tale scelta si veda V. Atripaldi, *Il nodo centro-periferia e la questione meridionale … ,* op. cit., pp. 337 - 338.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 141

nunziato da Fiorentino Sullo nella seduta del 27 maggio 1947. In questo intervento Sullo parte dall'esame di un articolo di Gramsci, scritto nel 1926, rimasto incompiuto per l'arresto dell'autore, pubblicato per la prima volta nel 1930 e ripubblicato sul n. 2 di "Rinascita" del 1945 con il titolo *La questione meridionale.*

Nel saggio Gramsci enunciava le ragioni per le quali allora il partito comunista assumeva posizioni antiregionaliste: il regionalismo non avrebbe potuto costituire un mezzo di rinnovamento della classe dirigente meridionale, considerata la funzione di conservazione della struttura sociale del Mezzogiorno da questa esercitata. Per Gramsci nell'Italia meridionale non poteva avere successo un movimento intellettuale di massa, quindi la rivoluzione capace di trasformare socialmente il Mezzogiorno doveva venire dall'unione della classe operaia del Nord con il proletariato agricolo del Sud. Per valutare criticamente questo progetto ed edificarne in contrapposizione un altro, Sullo attinge a differenti matrici culturali e, in particolare, svolge il proprio ragionamento a partire dalle posizioni di Guido Dorso.

Anche Dorso "aveva individuato nel processo rivoluzionario la via capace di aprire al Mezzogiorno una effettiva prospettiva di rinnovamento"[7], ma avrebbe dovuto trattarsi di una "rivoluzione liberale" di netta ispirazione gobettiana, consistente fondamentalmente in un profondo rinnovamento della classe dirigente locale, attraverso un metodo di lotta esclusivamente politico, che veniva rintracciato da Dorso nell'autonomismo.

Sullo, dunque, crede nella possibilità di rigenerare dall'interno l'*élite* dirigente meridionale, per mezzo di una forma di rivoluzione che non sia né repentina, né imposta mediante la forza.

Il tentativo di legittimare la scelta regionalistica, presentandola come la via attraverso cui sostenere la questione meridionale, contraddistingue anche l'intervento di Luigi Einaudi, il quale utilizza i due argomenti che ancora oggi risultano di maggior successo tra i sostenitori delle istanze autonomistiche: da una parte, infatti, esprime la sua fiducia nella capacità di autogoverno degli amministratori locali, basata, nel Mezzogiorno come nel resto del Paese, su una conoscenza del territorio da parte di questi ultimi necessariamente superiore a quella di cui potrebbe disporre l'amministrazione centrale; in secondo luogo, prefigura la possibilità di irresponsabilità politica della classe dirigente locale, nel caso di una concessione di poteri che non siano "finiti in se stessi".

Gli stessi argomenti, paradossalmente, vengono utilizzati da Gullo per sostenere la tesi della pericolosità della scelta a favore dell'autonomia regionale. Gullo parte dalla constatazione dell'estrema miseria e dell'immobilismo sociale in cui versavano le popolazioni meridionali al momento dell'unificazione del Paese, così come descritte nelle opere di Vincenzo Padula, per dimostrare che la causa di tale arretratezza non è ascrivibile al centralismo statale, ma alla esigenza delle classi dirigenti meridionali di conservare i propri

[7] Si veda V. Atripaldi, *Il nodo centro-periferia e la questione meridionale … ,* op. cit., p. 342.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 142

privilegi storici. Ad avviso di Gullo, quindi, nel Meridione d'Italia il regionalismo si sarebbe risolto nel dominio della sfera politica e di quella economica da parte della grande proprietà terriera e, in definitiva, in un perenne sottosviluppo del Mezzogiorno. Pur essendo critico verso l'istituzione delle Regioni, Gullo considera "il pluralismo istituzionale come la via attraverso la quale si possa contribuire a risolvere la questione meridionale. In questo pluralismo l'ente chiamato a svolgere un ruolo trainante dovrebbe essere il Comune"[8]. Alle stesse conclusioni giunge l'intervento di Mario Assennato.

L'esigenza di collocare il dibattito sulle scelte autonomistiche in una prospettiva tesa ad avere come punto di riferimento non tanto l'istanza regionalistica, quanto l'intero sistema delle autonomie, è collocata su un piano di valutazione generale dagli interventi di Costantino Mortati. Questi sottolinea l'opportunità di evitare di sostituire l'accentramento burocratico statale con un accentramento a livello regionale, al quale andrebbero ascritte funzioni direttive e normative, mentre le funzioni esecutive dovrebbero essere lasciate agli enti locali.

La questione meridionale è posta in termini diversi nel momento in cui la Costituente si pone il problema dell'autonomia finanziaria regionale e, in modo particolare, dibatte per la ricerca di strumenti idonei a favorire forme di solidarietà interregionali. Il testo predisposto dal Comitato di redazione per l'autonomia regionale (il cosiddetto Comitato dei Dieci) e sottoposto all'esame della Seconda Sottocommissione fu il seguente:

> "Art. 16
> Per i fini a cui una regione non potesse provvedere con i propri mezzi, sarà istituito un fondo annuale, che verrà amministrato e ripartito da un comitato composto di un rappresentante per regione e presieduto da un rappresentante dello Stato.
> La legge determinerà i criteri per la fissazione dei contributi della regione e dello Stato al fondo e per la sua amministrazione e ripartizione".

"Dal dibattito in Seconda Sottocommissione emerse chiaramente la convinzione che non si potesse più continuare ad ignorare la situazione del Mezzogiorno, e l'esigenza politica di istituire occasioni di solidarietà o di compensazione a favore delle regioni più povere, ma si evidenziarono anche le difficoltà tecniche per l'attuazione di questo disegno"[9]. Fu Ezio Vanoni a chiarire i termini della questione, ammettendo, nel suo intervento, la probabilità che il sistema tributario allora vigente avesse condotto al risultato di sottrarre ricchezze alle regioni più povere, a vantaggio di quelle più attive dal punto di vista economico, che avevano beneficiato delle politiche di spesa. Riconosceva, quindi, la necessità di adottare un sistema che fosse l'opposto di quello fino ad allora seguito, attraverso una politica di redistribuzione che, però, fosse basata su un criterio

---

8 *Ibid*, p. 347.

9 *Ibid*, p. 349.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 143

automatico, come la consistenza della popolazione residente in ciascun territorio, e non su un criterio di tipo politico. Vanoni, tuttavia, espresse il timore che la formulazione dell'articolo 16 proposta dal Comitato dei Dieci avrebbe generato una forte conflittualità fra le diverse regioni; evidenziò, dunque, l'opportunità di non individuare una determinata soluzione tecnica, in particolare, l'istituzione di un fondo di solidarietà regionale, ma di affermare in via di principio la necessità di prevedere una redistribuzione interregionale delle entrate tributarie secondo predeterminati criteri.

A seguito dell'intervento di Vanoni del 7 dicembre 1946, durante la successiva seduta del 9 dicembre, la Seconda Sottocommissione approvò, in sostituzione dell'articolo 16, le seguenti aggiunte all'articolo 8, che attribuiva autonomia finanziaria alle Regioni:

> "Questa [autonomia finanziaria] sarà determinata nei suoi limiti da una legge costituzionale che, coordinandola con la finanza dello Stato e ei comuni, dovrà essere ispirata a criteri di redistribuzione del reddito nazionale allo scopo di attuare una perequazione interregionale.
> A favore delle regioni che non possono far fronte con le proprie risorse alle spese di loro competenza dovrà essere costituito un fondo speciale mediante i contributi delle regioni e dello Stato il cui riparto sarà deliberato con legge del Parlamento".

La sensibilità dei costituenti al tema del divario tra Nord e Sud del Paese, al di là delle divergenti posizioni in materia di regionalismo, appare evidente alla luce della risoluzione approvata all'unanimità nel corso della stessa seduta del 9 dicembre 1946, che costituì un punto fermo per il successivo dibattito in Assemblea plenaria[10]:

> "La Seconda Sottocommissione, alla chiusura del lavoro di articolazione del titolo dedicato alla creazione dell'ente regionale, afferma il dovere dello Stato di procedere all'atto stesso di costituzione delle Regioni, alla formulazione di un piano per la trasformazione delle attuali condizioni economico-sociali delle Regioni meridionali ed insulari da attuare dallo Stato con provvedimenti continuativi, adeguati all'urgenza della trasformazione stessa".

Il testo approvato dalla seconda Sottocommissione, allorché esaminato dal Comitato di redazione (il cosiddetto Comitato dei 18) subisce modifiche sostanziali anche per la parte relativa alla tutela delle regioni più povere. Il Comitato di redazione abbandona il sistema dei fondi speciali o di solidarietà, preferendo parlare di "contributi speciali", che potranno essere elargiti mediante l'attribuzione di cespiti ad *hoc* o con prelievo dal complesso del bilancio statale[11]. Tale proposta suscita un intenso dibattito, nell'ambito del quale vale la pena di ricordare l'intervento di Ruini, che confuta la posizione meridionalistica di Nitti[12], utilizzando gli stessi studi di quest'ultimo ed esaminando i dati relativi al periodo 1943 – 1947.

---

10 Cfr. V. Atripaldi, *Il nodo centro-periferia e la questione meridionale* … , op. cit., p. 350.

11 *Ibidem*.

12 Per un'analisi della quale si rinvia al contributo di G. Guarino, *Nord e Sud di Francesco Saverio Nitti. Un saggio del 1900, originale e tuttora attuale*, in "Diritto e cultura" 1-2/2005, pp. 7-28.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 144

Gli emendamenti volti ad introdurre nel testo costituzionale un'indicazione precisa a favore del Mezzogiorno non hanno successo e la proposta enunciata da Ruini nella seduta pomeridiana del 15 luglio 1947 ("Per provvedere ad altri scopi determinati, e più particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna con legge a singole regioni contributi speciali") diviene sostanzialmente il terzo comma dell'articolo 119 della Costituzione.

2. Il quinto comma dell'art. 119 nella Costituzione vigente

Il comma 5 dell'art. 119, novellato dalla legge cost. 3/2001, stabilisce che

> "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni".

Tale previsione costituisce un'ulteriore manifestazione dell'attività perequativa già disposta al comma 3 ed opera come norma di "chiusura" del sistema, permettendo di comporre il difficile rapporto tra principio di uguaglianza e potenziamento delle autonomie territoriali e realizzando una compensazione delle risorse tra territori più ricchi e territori maggiormente bisognosi, commisurata al dato strutturale degli squilibri nello sviluppo economico tra le diverse aree del Paese.

La disposizione in questione costituisce uno degli elementi di continuità del nuovo testo dell'art. 119, rispetto a quello iniziale[13]. La norma corrispondente del vecchio art. 119 stabiliva che lo Stato, con legge, assegnava "contributi speciali" a singole regioni per "provvedere a scopi determinati e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole": il nuovo testo, pertanto, pur evitando una locuzione generica come quella del testo previgente, enumera una serie di finalità per le quali lo Stato può prevedere assegnazioni speciali di risorse aggiuntive e l'effettuazione di interventi speciali, al punto che si è notato come tale "ampia ed eterogenea teleologia dell'azione statale", che sembra coprire "tutti i possibili campi di intervento pubblico nell'economia e nella società", potrebbe configurare "una competenza generale ed innominata dello Stato su tutto l'arco delle materie che gli sarebbero precluse"[14]. Scompare, inoltre, il riferimento specifico alla valorizzazione del Mezzogiorno e delle Isole, fornendo copertura costituzionale all'estensione delle politiche di coesione ai territori del Centro–Nord colpiti dalla crisi industriale.

---

[13] Cfr. G. Fransoni, G. Della Cananea, *Art. 119*, in *Commentario alla Costituzione*, III, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet, Torino 2006, p. 2373.

[14] *Ibidem*.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 145

Il comma 3 dell'originario art. 119 individuava, come si è in precedenza evidenziato, in maniera volutamente generica e come esito di un intenso e contrastato dibattito, un'unica forma tecnica d'intervento: i contributi speciali, la cui unica fonte era, per espressa previsione, la legge statale. Nel nuovo art. 119, invece, si dispone che l'intervento statale volto alla promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale e alla riduzione degli squilibri strutturali esistenti nel nostro Paese, si esplica attraverso due diverse modalità: l'erogazione di risorse aggiuntive e l'effettuazione di interventi speciali. La riforma, dunque, "ha inteso distinguere l'attività di trasferimento di risorse da quella consistente nell'esplicazione di attività di tipo puntuale (emanazione di atti) o materiale (erogazione di beni o servizi)"[15]. Gli interventi previsti nel quinto comma, inoltre, devono essere estranei alla logica di finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali, esulando dal "normale esercizio delle loro funzioni". Infatti, gli interventi sono definiti "speciali", le risorse "aggiuntive" e i destinatari della norma non sono la generalità degli enti territoriali, ma "determinati" comuni, province, città metropolitane e regioni:

"Può trattarsi della realizzazione di opere pubbliche, dello svolgimento dei procedimenti finanziari, dell'effettuazione di controlli comparativi sui risultati ottenuto dagli enti regionali e locali, onde rendere note le *best practises*. In ogni caso, l'attribuzione conferita allo Stato ha carattere 'speciale', in ciò distinguendosi dalle funzioni generali, per le quali è indispensabile l'esercizio unitario (art. 118). Questa clausola costituzionale, dunque, non legittima un intervento generalizzato dello Stato"[16].

Sulla natura degli interventi speciali si è pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza n. 16/2004, nella quale la Corte ha precisato che

> "[…] gli interventi speciali previsti dall'art. 119, c. 5, non solo debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale (art. 119, c. 4) delle funzioni spettanti ai comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ma debbono essere indirizzati a determinati comuni o categorie di comuni (o province, Città metropolitane, regioni); […] l'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e regioni comporta altresì che, quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle regioni, queste siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio; […] ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti ad hoc rischierebbe di divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli Enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle regioni negli ambiti materiali di propria competenza".

---

15 *Ibid.*, p. 2375.

16 *Ibidem.*

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 146

Appare di rilievo, in proposito, il parere espresso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, in sede di esame del testo del disegno di legge costituzionale, secondo il quale i finanziamenti straordinari previsti dal comma 5 dell'art. 119 avrebbero dovuto essere affidati alle regioni, che avrebbero provveduto poi alla destinazione specifica delle risorse nell'esercizio dei propri poteri di programmazione dello sviluppo.

Un elemento di discontinuità rispetto alla Costituzione del 1948 riguarda i destinatari dell'intervento statale, che allora erano solo le regioni, mentre ora sono determinati enti regionali e locali[17]. Le risorse aggiuntive trasferite agli enti territoriali sono certamente destinabili alle spese in conto capitale; tuttavia, il dettato costituzionale non sembra respingere *a priori* la possibilità di destinare gli stessi fondi anche a spese di natura corrente. "Questa eventualità non può essere esclusa del tutto, visto che l'art. 119 fa espresso riferimento alle misure volte a 'favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona'"[18].

[17] *Ibid.*, p. 2374.

[18] *Ibid.*, p. 2375.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 147

Le radici dell'intervento straordinario: la Cassa per il Mezzogiorno nei lavori preparatori della legge 646 del 1950

Vincenzo Mario Sbrescia

1. L'azione pubblica per lo sviluppo del territorio meridionale; dalla Svimez alla Cassa del Mezzogiorno

A partire dal primo dopoguerra, ed ancor più nella fase costituente[1], negli ambienti politico-istituzionali[2] (non solo italiani[3]), si discuteva sulla necessità di adottare una strategia di intervento nell'economia meridionale. Infatti, nonostante alcuni incoraggianti segnali di ripresa che si registravano nel resto del Paese, il Mezzogiorno d'Italia permaneva in una condizione strutturale di arretratezza e di profondo disagio sociale ed economico; una condizione non molto distante da quella lucidamente rappresentata da Francesco Saverio Nitti nei suoi scritti di inizio secolo sul dualismo socioeconomico del Paese[4]. Ciò rendeva necessario aiutare i territori meridionali ad incamminarsi urgentemente su di un percorso di crescita e di sviluppo[5].

In particolare, in alcuni contesti istituzionali, tra cui, *in primis*, la Banca d'Italia, l'Iri ed il Cnr, si rifletteva sull'assoluta necessità di trovare specifici strumenti per intervenire organicamente nell'economia del Sud e contribuire, in modo deciso, alla risoluzione dell'annosa "questione meridionale"[6].

---

1 P. Barucci, *Il Mezzogiorno alla Costituente*, in *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, a cura di M. Annesi, P. Barucci, G. Dell'Angelo, Giuffrè, Milano 1975; V. Atripaldi, *Il nodo centro-periferia e la questione meridionale in Assemblea costituente*, in *La Costituzione italiana. Atti del convegno di Roma, 20-21 febbraio 1998*, a cura di M. Fioravanti, S. Guerrieri, Carocci, Roma 1999, p. 346; *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, a cura di U. De Siervo, Il Mulino, Bologna 1980; sul tema sia consentito il rinvio a V. M. Sbrescia, *Uniformità amministrativa, federalismo, regionalismo e Mezzogiorno alla Costituente*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 1-2, 2011, pp. 161-206.

2 P. Bini, *Il Mezzogiorno*, in *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, a cura di G. Mori, Il Mulino, Bologna 1981, p. 140.

3 A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, in "Quaderni Svimez", Numero speciale, 34, ottobre 2012; D. Strangio, *La rinascita economica dell'Europa. Dall'European Recovery program all'integrazione economica europea e alla Banca europea per gli investimenti*, Rubettino, Soveria Mannelli 2011.

4 F. S. Nitti, *Scritti sulla questione meridionale*, IV, *Inchiesta sulle condizioni dei contadini in Basilicata e in Calabria (1910)*, tomi 2, Laterza, Bari 1968; Id., *Scritti sulla questione meridionale*, III, *Napoli e la questione meridionale. Il porto di Napoli. L'ora presente. Il partito radicale (1902-1903, 1910)*, Laterza, Bari 1978; G. Guarino, *Nord e Sud di Francesco Saverio Nitti, un saggio del '900 originale e tuttora attuale*, in *"Diritto e cultura"*, 1-2, 2005, pp. 3 e ss.

5 S. Cassese, *Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno: rassegna della legislazione*, Giuffrè, Milano 1965; L. Ammannati, *Cassa per il Mezzogiorno e intervento straordinario, Origini e funzionamento di un modello di governo dell'economia*, Liguori, Napoli 1981. Per una precisa ricostruzione dell'evoluzione storico-politica ed istituzionale che portò alla definizione del nuovo modello di governo dell'economia meridionale si veda S. Zoppi, *Il Mezzogiorno di De Gasperi e Sturzo (1944-1959)*, Rubettino, Soveria Mannelli 1998, pp. 7 e ss.

6 Si veda per l'analisi storica G. Galasso, *Passato e presente del meridionalismo. Genesi e sviluppi*, I, Guida, Napoli 1978, pp. 56 e ss.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 148

Uno dei principali artefici di quella radicale svolta nell'approccio ai problemi socioeconomici del Meridione fu Pasquale Saraceno[7] che insieme ad eminenti personalità, alcune delle quali di scuola Iri (come Donato Menichella, Francesco Giordani, Giuseppe Cenzato, Giuseppe Paratore, Giorgio Ceriani Segrebondi) o provenienti da altri ambienti politici, istituzionali o accademici (come Rodolfo Morandi, Alessandro Molinari, Vincenzo Caglioti), diedero vita nel 1946 alla Svimez[8].

L'Associazione per lo sviluppo del Mezzogiorno rappresentò un eccezionale laboratorio del pensiero politico ed economico e fu il centro propulsivo della nuova politica meridionalistica incentrata appunto su di "un nuovo meridionalismo"[9] pragmatico e lungimirante, capace di offrire soluzioni tecniche e politiche, abbandonando gli sterili accademismi e le astratte teorizzazioni. La visione dell'intervento straordinario nacque, quindi, in quel formidabile pensatoio culturale rappresentato dalla Svimez.

Parallelamente, alcune forze politiche (tra cui la Dc che, nel dicembre del '47, istituì, presso la Direzione nazionale, un apposito Comitato permamente per il Mezzogiorno guidato da don Luigi Sturzo[10]) cominciavano a ragionare sulla necessità di avviare una strategia complessiva per superare il dualismo Nord/Sud.

Si registrava, quindi, una forte e convergente spinta verso l'individuazione di un nuovo disegno istituzionale capace di affrontare, in una visione strategica e lungimirante, gli annosi problemi socioeconomici dei territori meridionali.

Possiamo dire che in quella fase così difficile per il Paese (appena uscito dalla seconda guerra mondiale) una classe politica di grande spessore intellettuale e morale e la migliore tecnocrazia sembravano ragionare all'unisono, mosse entrambe da una straordinaria tensione ideale e dall'esigenza di rilanciare e di modernizzare l'azione pubblica a favore dell'economia del Mezzogiorno.

2. *La politica per le aree depresse nel pensiero del presidente del consiglio Alcide De Gasperi*

In questo scenario, caratterizzato da un intenso ed appassionato fervore meridionalistico, fu elaborata l'idea, prospettata, poi, al presidente del consiglio Alcide De Gasperi, di istituire un nuovo ente, dotato di poteri speciali, chiamato a coordinare tutti gli interventi per lo sviluppo dell'economia meridionale[11]. Emergeva, al contempo, la

---

7 S. Zoppi, *Una lezione di vita. Saraceno, la Svimez e il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 2002.

8 *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario. La Svimez dal 1946 al 1950*, a cura di V. Negri Zamagni, M. Sanfilippo, Il Mulino, Bologna 1988; S. Zoppi, *Il Mezzogiorno di De Gasperi e Sturzo (1944-1959)* … , op. cit., p. 11.

9 P. Saraceno, *Il nuovo meridionalismo*, Istituto italiano per gli studi filosofici, Napoli 1986.

10 In ordine all'impegno a favore del Mezzogiorno posto in essere dal fondatore del Partito popolare si veda L. Sturzo, *La battaglia meridionalista,* a cura di G. De Rosa, Laterza, Roma-Bari 1979.

11 G. Pescatore, *Origine e caratteri dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno,* in *Cassa per il Mezzogiorno. Dodici anni*, I, Laterza, Bari 1962.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 149

necessità di adottare un piano organico di interventi infrastrutturali per il Sud, di durata decennale, affidando ad un'istituzione pubblica di nuova concezione, la Cassa per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, il compito di guidare il processo di sviluppo[12]. Di conseguenza, il capo del governo presentò in Parlamento, con procedura d'urgenza[13], un progetto articolato, attraverso cui si intendeva introdurre nell'assetto normativo un innovativo sistema ordinamentale, specificamente rivolto ai territori meridionali.

In particolare, attraverso l'individuazione di un nuovo e rivoluzionario modello, qualificato come "straordinario", di intervento pubblico nell'economia meridionale, si intendeva dare forma ad un nuovo ordinamento finalizzato a consentire lo svolgimento, in una pluralità di direttrici, dell'azione pubblica per il Mezzogiorno.

Anzitutto, si mirava ad orientare l'obiettivo dei nuovi strumenti di sviluppo verso il settore agricolo, industriale e turistico, seguendo due linee di intervento: la realizzazione di opere infrastrutturali e l'erogazione di sovvenzioni finanziarie, finalizzate a stimolare gli investimenti imprenditoriali nelle aree depresse del Sud. A tal riguardo, Pasquale Saraceno, uno dei principali ispiratori del modello di intervento pubblico nell'economia meridionale, ha chiarito che, seguendo le citate direttrici (costruzione di infrastrutture ed erogazione di finanziamenti alle imprese),

> "[…] si pensava che si sarebbe così creata quella parità di convenienza a investire in tutto il territorio la cui mancanza aveva impedito che all'unificazione politica del paese seguisse la sua unificazione economica. Il principale apporto al progresso dell'area era atteso dallo sviluppo industriale, tanto più importante in quanto occorreva far fronte, oltre che alla disoccupazione esistente, anche a quella che sarebbe stata determinata dall'azione che sarebbe stata svolta in favore dell'agricoltura, azione che […] avrebbe generato un rilevante esodo di forze di lavoro dal settore"[14].

Il varo della l. 10 agosto 1950, n. 646, si realizzò dopo un ampio ed articolato dibattito parlamentare. Furono necessarie, infatti, 14 sedute della Camera e 4 sedute del Senato

---

12 Con riferimento alla genesi ed all'attività svolta dalla Cassa vedi G. Pescatore, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia*, Giuffrè, Milano 1962; P. Caretti, *Autonomia regionale e intervento straordinario nel Mezzogiorno: profili istituzionali*, Franco Angeli, Milano 1974; M. Annesi, *Aspetti giuridici della disciplina degli interventi nel Mezzogiorno*, Giuffrè, Milano 1966; M. Carabba, A. Claroni, *La legislazione per il Mezzogiorno e l'intervento straordinario negli anni 1950-1986. Il successivo passaggio all'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 1-2, 2011, p. 319 e ss.; S. Amorosino, *Amministrazione in funzione di sviluppo. Gli interventi pubblici per il Mezzogiorno tra leggi e programmazione, Stato e autonomie*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 1985. Con riguardo alla genesi della Cassa sia consentito il rinvio a V. M. Sbrescia, *Alle origini dell'intervento pubblico nell'economia meridionale: la Cassa per il Mezzogiorno a sessant'anni dalla sua istituzione*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 4, 2010, pp. 1291 ss.

13 R. Vaccaro, *Unità politica e dualismo economico in Italia (1861-1993)*, Cedam, Padova 1995, p. 223.

14 P. Saraceno, *La questione meridionale a fine 1988*, in *La politica "educata". Per la formazione della coscienza civile in Italia*, a cura di F. Casavola, G. Salvatori, editore Ave, Roma 1989, pp. 357-358.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 150

per approvare la nuova misura legislativa per lo sviluppo del Mezzogiorno[15]. Tuttavia, il dibattito in Parlamento fu concentrato in un arco temporale assai contenuto. Basti pensare che il disegno di legge (atto n. 1170) fu presentato alla Camera dei deputati il 17 marzo 1950 e fu prontamente assegnato ad una Commissione parlamentare speciale. Il dibattito fu intenso e non mancò una forte contrapposizione dialettica tra i diversi gruppi parlamentari impegnati a sostenere o a contrastare il disegno di legge governativo voluto, anzitutto, dal presidente De Gasperi, il quale partecipò direttamente al dibattito con un intervento di grande spessore politico nel quale dimostrò, ancora una volta, di avere una straordinaria capacità di analisi e, nel contempo, di possedere una solida visione del futuro.

De Gasperi avviò la discussione sottolineando, preliminarmente, che la necessità di elaborare un ampio programma di interventi per contrastare la crisi del Mezzogiorno ed arginare il dualismo economico Nord-Sud doveva, anzitutto, vertere su "un largo programma di preindustrializzazione, che faccia perno essenzialmente su opere di valorizzazione agraria e comprenda alcune fondamentali opere pubbliche, nonché il rinnovamento e il potenziamento delle attrezzature turistiche che devono essere portate al livello delle più moderne esigenze"[16].

Il capo del governo sottolineava la necessità di costruire un sistema in grado di resistere alla fase in cui sarebbero terminati i finanziamenti provenienti dal governo americano. Il carattere della straordinarietà della nuova, mirata azione pubblica per il Sud si desumeva direttamente dalle parole dello statista democristiano, il quale evidenziava che "il programma stabilito dal Governo ha riguardo unicamente ad opere di carattere straordinario, mentre per quelle imposte da normali esigenze si continuerà a provvedere con il ritmo ordinario consentito dai relativi stanziamenti di bilancio"[17].

Il carattere ausiliario, integrativo e di supporto delle politiche per il Mezzogiorno fu, così, chiarito e precisato da De Gasperi, il quale richiamò, altresì, la necessità di dare luogo ad una nuova fase della ricostruzione sociale ed economica del Paese, dopo la tragedia della seconda guerra mondiale. In particolare, nel discorso alla Camera, il presidente del consiglio dichiarava l'assoluta necessità di procedere ad avviare un'azione specifica per risollevare le "aree depresse" del Paese. Tali aree erano "scarsamente produttive di reddito non per effetto della guerra ma per complesse ragioni strutturali che da decenni hanno esercitato la loro influenza"[18]. Il *leader* democristiano

---

15 M. Annesi, *Mezzogiorno (Legislazione per il)*, in *Enciclopedia del diritto, ad vocem*, XXVI, Giuffrè, Milano 1959, pp. 221 e ss.

16 Camera dei deputati, *Atti parlamentari, Documenti, disegni di legge e relazioni*, 1950, atto 1170, intervento di De Gasperi, pp. 1-7.

17 *Ibidem.*

18 *Ibidem.*

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 151

richiamava il principio di giustizia sociale come cardine su cui fondare un mirato programma organico di interventi per realizzare l'infrastrutturazione territoriale del Mezzogiorno e per rispondere adeguatamente all'esigenza di "creare le condizioni necessarie perché l'annosa questione meridionale trovi modo di avviarsi verso una soluzione definitiva, suscettibile di ulteriori naturali sviluppi". Evidenziava, inoltre, che sarebbe stato necessario varare "un impegno globale pluriennale dello Stato, capace di consentire più ampio respiro nella programmazione delle opere e nel coordinamento dei singoli progetti". Si intendeva in questo modo ovviare al rischio di determinare "una frammentaria programmazione, inadeguata a risolvere così gravi problemi e una discontinuità nella realizzazione"[19]. Per poter svolgere un'azione organica, coordinata ed efficace, capace di aggredire il disagio socioeconomico delle aree depresse del Mezzogiorno, sarebbe stato necessario istituire una nuova amministrazione pubblica dotata delle competenze e soprattutto delle risorse necessarie per portare a compimento un'opera di rilancio e di sviluppo di una vasta area territoriale arretrata ed in grandissima difficoltà; un'area priva in gran parte di infrastrutture basilari non solo per assicurare lo sviluppo economico, ma anche per garantire il rispetto della dignità sociale. De Gasperi sottolineava che

> "[…] la necessità di dar vita a un simile meccanismo ha concorso, insieme con altre ragioni, a far ritenere indispensabile la costituzione di un ente apposito che presiedesse allo svolgimento del programma con unicità e costanza di direttive e con l'elasticità necessaria per adattare la programmazione e l'esecuzione delle opere, con adeguata sollecitudine, alle mutevoli esigenze economiche e sociali".

In questa direzione si colloca, quindi, la scelta di procedere all'istituzione di un'apposita amministrazione speciale:

> "[…] un ente autonomo" capace "di compiere operazioni finanziarie sul mercato al fine di rendere disponibili i mezzi occorrenti per la realizzazione di progetti oltre i limiti dei singoli stanziamenti annui del bilancio, nonché per incoraggiare la partecipazione del capitale straniero, ed in particolare di istituti finanziari a carattere internazionale, in favore del risanamento del Mezzogiorno d'Italia"[20].

L'intervento di De Gasperi chiariva la portata innovativa, i principi ispiratori e gli obiettivi che ci si poneva allorché si decise di attivare una nuova amministrazione in funzione di sviluppo. Individuava, altresì, le linee guida che avrebbero ispirato le mo-

---

19 *Ibidem.*

20 *Ibidem.*

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 152

dalità attuative del nuovo piano per il Sud e la filosofia che avrebbe caratterizzato il modello di intervento straordinario nell'economia meridionale, allorché precisò

> "[…] che il nuovo ente di diritto pubblico, cui viene attribuita la denominazione di Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale e, più brevemente, di "Cassa per il Mezzogiorno", pur nella sua autonomia di struttura e funzione, opererà con riguardo alla sostanziale disciplina legislativa dei vari settori dei quali essa svolgerà i propri programmi"[21].

3. *Il dibattito parlamentare sull'istituzione della Casmez*

All'animato dibattito che si sviluppò in Parlamento, e all'interno di una Commissione speciale presieduta da Salvatore Scoca, sul disegno di legge presentato dal capo del governo, presero parte, anzitutto, lo stesso presidente Alcide De Gasperi ed il ministro Pietro Campilli. Ai lavori parlamentari parteciparono, altresì, alcuni tra i principali protagonisti della vita politica del dopoguerra tra cui Giovanni Gronchi, Giovanni Leone, Francesco De Martino, Giuseppe Di Vittorio, Angelo Raffaele Jervolino, Renzo Laconi, Giorgio Amendola[22].

Dopo l'esame favorevole da parte della Camera, il provvedimento fu, poi, inviato al Senato per il successivo esame e fu assegnato (in sede referente) ad una Commissione parlamentare avente carattere speciale. La Dc indicò come relatore di maggioranza il senatore Domenico Romano, mentre il Pci e il Psi indicarono rispettivamente i senatori Francesco Spezzano e Michele Lanzetta. Il dibattito in Senato si sviluppò dal 27 al 29 luglio del '50 e si concluse con il varo del provvedimento.

Il dibattito politico risentì del delicato momento storico, anche internazionale, in cui si celebravano i lavori parlamentari e, in ordine all'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, la discussione fu fortemente caratterizzata da una pregiudiziale ideologica. I gruppi politici di minoranza contestavano al Governo l'intenzione di far nascere un'istituzione economica filoamericana[23], che si sarebbe posta in linea, oltre che in sostanziale continuità, con il Piano Marshall e con la politica atlantica. Dal dibattito emergeva, in sostanza, la posizione fortemente antiamericana della minoranza parla-

---

21 *Ibidem.*

22 In particolare la discussione generale fu animata dagli interventi dei deputati Giogio Amendola (Pci), Epicarmo Corbino (Pli), Martino Trulli (gruppo misto) [i quali intervennero nella seduta del 20 giugno 1950], dei deputati Alberto Consiglio (Pnm), di F. Giorgio Bettiol (Pci), di Raffaele Merloni (Psi), di Roberto Lucifredi (Dc), di Antonio Bernieri (Pci) [che intervennero nella seduta del 21 giugno del 1950], di Francesco De Martino (Psi), Antonino Pino (Pci), di Gennaro Cassiani (Pli), di Lionello Matteucci (Psi, che fu anche relatore di minoranza), di Giovan Battista Melis (gruppo misto), di Federico Volgger (gruppo misto), di Giovanni Cartia (Psli), di Giovanni Roberti (gruppo misto) [che presero la parola nella seduta del 22 giugno del 1950], dei deputati Guido Russo Perez (gruppo misto), Gennaro Miceli (Pci), Giovanni Palazzolo (Pli), Renzo Laconi (Pci), Gesumino Mastino (Dc), Vincenzo Cavallari (Pci), Umberto Zanfagnini (Pus), Giuseppe Perrone Capano (Pli) [che intervennero nella seduta del 23 giugno del 1950].

23 Camera dei deputati, *Atti parlamentari, Documenti, disegni di legge e relazioni*, 1950, atto 1170, intervento di M. Alicata, pp. 20124-20125.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 153

mentare[24]: va, ad esempio, in questa direzione la relazione di Mario Alicata che assunse una posizione di acceso contrasto verso l'iniziativa legislativa governativa a favore del Mezzogiorno. Alicata evidenziava che ci si trovava non dinanzi ad un progetto organico e razionale per la crescita del Mezzogiorno, ma soltanto dinanzi "ad un 'raggruppamento', ad un 'riordinamento' dei vecchi progetti concepiti secondo le vecchie direttive (e le vecchie leggi) dai ministeri dei lavori pubblici e dell'agricoltura, dagli enti locali, dai consorzi di bonifica ecc."[25]. Contestava l'aspetto riguardante l'impegno di spesa previsto dal Governo, esprimendo durissime critiche verso la scelta di istituire un apposito ente per il Sud[26].

Le forze politiche di opposizione sottolineavano il rischio che avrebbe corso l'economia meridionale, in quanto il Mezzogiorno sarebbe stato facile preda delle aggressioni speculative di gruppi monopolistici internazionali[27].

Veniva, altresì, criticato il modello istituzionale[28] che le forze politiche di maggioranza intendevano adottare, in quanto – a parere delle opposizioni sia di destra che di sinistra – l'istituenda Cassa sarebbe stata uno strumento straordinario di spesa, sottratto ad ogni forma di vigilanza e di controllo[29]. Gli esponenti della maggioranza che intervennero a sostegno del provvedimento, tra cui i deputati Jervolino e Scoca, preferirono non replicare alle eccezioni di carattere ideologico che venivano mosse nei riguardi della proposta di istituzione della Casmez, facendo riferimento invece a questioni di merito, che riguardavano le condizioni economiche meridionali e le prospettive sostanziali che si sarebbero potute aprire con la costituzione del nuovo strumento di sviluppo[30].

In particolare, l'on. Jervolino evidenziò l'utilità di una seria e mirata politica di opere pubbliche[31], necessaria per creare le precondizioni finalizzate ad avviare lo sviluppo, in-

---

24 L. Pellè, *Mezzogiorno e Piano Marshall. La ricostruzione dal 1947 al 1952*, Lacaita, Manduria 2009, p. 108: l'A. sottolinea il forte accento polemico che connotava gli interventi dell'opposizione (tra cui M. Alicata e L. Matteucci) i quali esprimevano la loro assoluta contrarietà alla proposta di istituire la Cassa per gli interventi straordinari in quanto il nuovo strumento avrebbe poi dato esecuzione alle direttive provenienti dal Governo americano.

25 Camera dei deputati, *Atti parlamentari, Documenti, disegni di legge e relazioni*, 1950, atto 1170-A, pp. 14-18.

26 *Ibidem*.

27 M. Annesi, *Mezzogiorno (Legislazione per il), …* , op. cit., p. 221, che sintetizza le principali posizioni critiche espresse in Parlamento (nei riguardi del progetto di legge finalizzato all'istituzione della Cassa per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno) da esponenti politici di sinistra (nella specie i deputati Amendola e De Martino) e di destra (nella specie il deputato Corbino) all'interno dell'opposizione parlamentare.

28 L. Pellè, *Mezzogiorno e Piano Marshall … .*, op. cit., p. 105.

29 M. Annesi, *Mezzogiorno (Legislazione per il), …* , op. cit., p. 222: l'A. evidenzia che in Parlamento veniva "inoltre rilevato il pericolo insito nel concetto essenziale del provvedimento, quello di contrapporre a organi dell'amministrazione statale, alla concezione dell'amministrazione pubblica svolta da organi pubblici, da funzionari responsabili legati a una gerarchia e a una responsabilità nel complesso organismo amministrativo, un'"amministrazione di privati" privi di un legame organico con lo Stato. Ciò avrebbe comportato un rapporto quasi personale con il Governo di uomini che il Governo avrebbe delegato all'amministrazione di fondi pubblici così cospicui".

30 L. Pellè, *Mezzogiorno e Piano Marshall … ,* op. cit., p. 109.

31 Camera dei deputati, *Atti parlamentari, Discussioni,* 1950, intervento di Jervolino, p. 20139.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 154

nanzitutto, nel settore agricolo (concretizzando, così, la riforma agraria) e per ridurre la disoccupazione nei territori meridionali. Ciò anche attraverso la realizzazione di infrastrutture indispensabili per il Sud.

L'on. Scoca, invece, evidenziò che la Casmez si sarebbe dotata di una solida struttura amministrativa che avrebbe, quindi, assicurato procedure interne rigorosamente burocratizzate[32].

Di particolare interesse fu l'intervento dell'on. Amendola[33] il quale, preliminarmente, rivendicava alle forze di sinistra l'essere riuscite a portare all'attenzione del Parlamento e del Paese i problemi del mondo del lavoro, prospettando l'esigenza di rilanciare lo sviluppo economico dell'Italia.

Il rappresentante parlamentare del Pci salutava "come una vittoria del movimento popolare meridionale e delle forze lavoratrici di tutta Italia di aver saputo imporre il problema del lavoro"[34] al centro della discussione tra le forze politiche e, nel contempo, di "aver imposto come temi centrali del dibattito politico nazionale i temi del lavoro, della massima occupazione, della riforma agraria e della questione meridionale"[35]. Tuttavia, evidenziava i rischi di un'azione pubblica non condotta correttamente, in particolare quello di vedere realizzato "un processo di colonizzazione […] che si verrebbe ad operare dove l'azione statale, sul piano tecnico ed economico, ma anche su quello politico e militare, precorre i tentativi espansionistici dei gruppi monopolistici, la cui azione finanziaria è fortemente intrecciata con quella dello Stato"[36]. L'esponente comunista sottolineava, altresì, in termini critici l'azione svolta dagli Stati Uniti con il Piano Marshall che, a suo giudizio, avrebbe determinato una sorta di "colonizzazione" dei Paesi beneficiari[37]. A parere di Amendola, il Mezzogiorno non poteva essere considerato come un'area depressa, ciò in quanto "per superficie e popolazione, esso è un terzo di tutto il paese. La sua popolazione si accresce con continuità dal 1861 ad oggi, anche se non riesce a trovare un impiego nella produzione"[38]. Il deputato del Pci richiamava, altresì, la storia millenaria del Mezzogiorno e sottolineava che "la via per la soluzione della questione meridionale non è quella di un intervento dall'esterno o dall'alto, a mezzo di un ente speciale che sotto la copertura di un'azione tecnica, aprirebbe la strada all'espansione dei gruppi monopolistici anche stranieri"[39].

---

32 Camera dei deputati, *Atti parlamentari, Discussioni,* 1950, intervento di Scoca, pp. 20160-20162.

33 Camera dei deputati, *Atti parlamentari, Discussioni,* 1950, intervento di Amendola, pp. 19796-19814.

34 *Ibidem.*

35 *Ibidem.*

36 *Ibidem.*

37 *Ibidem.*

38 *Ibidem.*

39 *Ibidem.*

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 155

Lo spirito fortmente polemico e il tono decisamente critico di Amendola fa intendere che egli avrebbe preferito piuttosto dare forza ai movimenti popolari del Mezzogiorno. In questa direzione va il suo ragionamento. Egli sosteneva, infatti, che

> "[…] la via" per lo sviluppo "è un'altra: quella di permettere alle stesse popolazioni meridionali di operare il rinnovamento; […] e il progresso economico di quelle regioni e promuovere lo sviluppo delle forze produttive rimuovendo, con una svolta della politica dello Stato italiano verso il Mezzogiorno, ma non solo con l'esecuzione di determinate opere pubbliche, le cause di carattere politico e sociale che hanno, dal 1862 in poi, determinato il formarsi di una questione meridionale. Questa, del resto, è la via indicata dalla Costituzione, che afferma la necessità delle riforme di struttura e che invita le stesse popolazioni interessate, attraverso l'autogoverno regionale, ad essere le protagoniste del processo di valorizzazione e di sviluppo economico di cui esse dovranno anche essere le beneficiarie"[40].

L'autorevole esponente politico del gruppo parlamentare comunista ipotizzava una visione strategica alternativa rispetto a quella prospettata dal Governo e sostenuta dai gruppi di maggioranza: una visione che si fondava, essenzialmente, sull'autogoverno delle comunità territoriali. Al contempo, egli sottolineava che il problema del Mezzogiorno non era identificabile come un problema di opere pubbliche. Mentre, per risanare il Sud sarebbe stata necessaria un'azione organica che "investa tutta la politica generale dello Stato"[41].

Altro intervento dagli accenti critici fu quello di Epicarmo Corbino[42]. Il deputato liberale espresse le sue critiche al disegno di legge del governo, pur considerando positiva la scelta della maggioranza parlamentare e, in particolare, della Democrazia cristiana di accendere i riflettori sul Mezzogiorno. Egli considerava inadeguato il piano finanziario, definito "insufficiente non tanto per la soluzione integrale del problema meridionale, ma per quello che si può considerare come minimo indispensabile per attenuare l'enorme distanza che separa il Sud dal Nord"[43]. L'on. Corbino riteneva, inoltre, che dalla relazione di maggioranza non si percepiva la reale utilità dell'istituzione di un ente *ad hoc*, mentre emergeva la "volontà del Governo" di "sottrarre all'amministrazione statale la preparazione, il coordinamento ed il finanziamento delle opere straordinarie da eseguirsi nel Mezzogiorno"[44]. Ma questa scelta era particolarmente criticata dal deputato liberale il quale esprimeva non pochi dubbi rispetto ad una siffatta opzione: "di quale amministrazione si servirà allora la Cassa per fare questa preparazione, questo coordi-

---

40 *Ibidem.*

41 *Ibidem*, intervento di Corbino, pp. 19815-19824.

42 *Ibidem.*

43 *Ibidem.*

44 *Ibidem.*

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 156

namento, questo finanziamento? A meno che non si vogliano comprendere i coordinatori ed i finanziatori al di fuori del nostro pianeta, io non vedo su quali organi la Cassa possa puntare se non sugli organi dell'amministrazione dello Stato"[45].

4. *Conclusioni. La relazione del ministro Campilli sul disegno di legge per il Sud*

Infine, il ministro Campilli chiuse il dibattito, sottolineando, tra l'altro, la valenza strategica del provvedimento all'esame del Parlamento e precisando che

> "[…] il disegno di legge per la Cassa per il Mezzogiorno non investe soltanto una regione, non isola i provvedimenti a particolari settori di opere pubbliche, ma considera unitariamente tutte le regioni meridionali, tiene conto della complementarietà delle opere da eseguire e determina gli stanziamenti in misura da assicurare la continuità della prosecuzione delle opere fino a totale completamento"[46].

Individuava, altresì, gli elementi caratterizzanti del nuovo ente pubblico economico per lo sviluppo del Mezzogiorno desumibili dal citato disegno di legge. Più specificamente, il ministro sottolineò che l'impianto normativo della nuova misura si ispirava a tre esigenze che avrebbero assicurato l'organicità del provvedimento: "visione unitaria del Mezzogiorno, reciproca integrazione delle opere da eseguire, continuità degli stanziamenti". Proprio la dotazione degli ampi poteri, previsti per la Cassa, e la visione organica degli obiettivi di sviluppo da conseguire, avrebbe consentito di svolgere un'efficace azione per stimolare la crescita nei territori meridionali. Ed infatti "questa organicità è convalidata anche dal criterio di concentrare gli stanziamenti nelle opere di maggior rilievo evitando che lo sforzo finanziario possa frantumarsi in una varietà e molteplicità di lavori che, anche se necessari, non possono influenzare le condizioni economiche del Mezzogiorno"[47]. Rimarca, inoltre, la necessità di dare continuità all'azione di sviluppo, sottolineando che

> "[…] una bonifica non ha senso se non è completata da una razionale trasformazione agraria, ed una diversa distribuzione della terra e quindi una diversa dislocazione delle popolazioni agricole non è possibile senza una rete stradale che colleghi i nuovi centri con quelli tradizionalmente abitati e senza che un adeguato approvigionamento di acqua potabile assicuri alle popolazioni le indispensabili condizioni di vita"[48]. [Non sarebbe] "possibile far progredire l'agricoltura, sviluppare l'industria, aumentare i traffici, incrementare il reddito e quindi accrescere la capacità di consumo delle popolazioni, se prima questo complesso di opere non viene realizzato"[49].

---

45 *Ibidem.*

46 *Ibidem,* intervento di Campilli, pp. 20166-20168.

47 *Ibidem.*

48 *Ibidem.*

49 *Ibidem.*

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 157

L'insieme di interventi da compiere per poter imprimere una forte accelerazione all'economia meridionale potevano, quindi, essere considerate come opere di "preindustrializzazione". Ma l'attenzione di Campilli non era soltanto rivolta all'esigenza di promuovere il processo di industrializzazione in quanto – nelle intenzioni della maggioranza – si sarebbe dovuto procedere oltre che all'attivazione della Casmez anche al varo dello stralcio della riforma fondiaria.

Nonostante l'aspro confronto, il Parlamento accolse con un voto favorevole il disegno di legge presentato nel marzo del '50 alle Camere dal presidente del consiglio De Gasperi e, in sostanza, l'*iter* fu assai rapido, anche perché in Senato non vi furono emendamenti e, quindi, non si rese necessario trasmettere, per un nuovo esame, il testo alla Camera dei deputati.

Fu, così, approvata la l. 10 agosto 1950, n. 646, che istituiva la Cassa per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno[50], che ha operato – soprattutto nei primi venti anni della sua attività – con competenza e concretrezza per sottrarre il Sud da una condizione di arretratezza e di profondo disagio sociale ed economico[51].

[50] G. Pescatore, *La "Cassa per il Mezzogiorno". Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna 2008.

[51] A. Lepore, *La valutazione dell'operato della Cassa per il Mezogiorno, e il suo ruolo stretegico per lo sviluppo del Paese*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 1-2, 2011, pp. 281 e ss.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 1

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 109

SEZIONE 3

La prima fase dell'intervento straordinario

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 100

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 161

La messa in opera della Casmez: le tappe di un processo di lunga lena

Marco Santillo

1. *Premessa*

> "Alla vigilia di importanti eventi e alle soglie degli anni '70, non sembra dubbia l'opportunità di sollecitare un'approfondita discussione ed un confronto di giudizi sulla complessa tematica del rilancio, resa peraltro attualissima anche da contrastanti tesi revisionistiche che si intrecciano in sede politica nonché negli ambienti economici e culturali […]. La confusione di idee che caratterizza questo periodo cruciale della vita del Paese non risparmia neppure il meridionalismo. Ma ciò che desta maggiore preoccupazione è l'affievolimento della tensione meridionalistica […]. Tuttavia il Mezzogiorno è problema tutt'altro che marginale della vita italiana. Trascurarlo o liquidarlo fra gli affari correnti di ordinaria "routine" sarebbe oltremodo esiziale agli interessi dell'intera collettività italiana […]. Gli anni '70 saranno forse risolutivi per il salto di qualità del Mezzogiorno. Tutto dipenderà dalla saggezza e dal grado di volontà politica con cui saranno impostati i problemi del rilancio, ma in modo precipuo, dalla definizione dei rapporti tra intervento straordinario e programmazione […]"[1].

Abbiamo riportato alcuni passaggi del documento noto come "Mezzogiorno 80", non per mero esercizio accademico: nel 1969, infatti, era in preparazione il nuovo piano quinquennale 1971-1975, mentre il dibattito sulla politica meridionalista, dopo una fase di stanca, stava tornando prepotentemente di attualità con la discussione delle legge sul rifinanziamento della Cassa per il Mezzogiorno (Casmez). In questo contesto, dunque, gli autori del documento (intellettuali come Baratta, Rossi-Doria, Colombo, Cascetta, Novacco), lanciarono un "grido di allarme", affinché non si allentasse quella tensione che aveva prodotto i suoi migliori frutti, nel dopoguerra, con l'intervento straordinario e la messa in opera della Casmez.

Suonano profetiche queste parole, se pensiamo a come si siano sedimentate negli anni l'idea "negazionista" circa l'esistenza stessa della questione meridionale e l'idea "liquidatoria" di un Sud sempre incapace di tagliare il cordone ombelicale con le politiche assistenzialistiche.

---

[1] AA.VV., *Mezzogiorno 80*, in "Nuovo Mezzogiorno", Roma 1969, pp. 3-4.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 162

La denuncia della tendenza a negare l'esistenza di una "problema Mezzogiorno" è stata mossa vigorosamente, in varie occasioni, da Galasso, che ha ammonito circa i rischi sottesi a questo orientamento, sconfessato peraltro dall'evidenza di un sempre più accentuato dualismo economico e sociale tra le "due Italie"[2].

Ed aveva ragione Novacco a sottolineare come nella storia italiana del Novecento "l'intervento straordinario realizzato attraverso la Casmez avesse conseguito innegabili (e forse irripetibili) risultati in termini di politiche propulsive per il Sud, specie nell'arco che va dal 1957 alla prima crisi petrolifera degli anni '70"[3].

Sulla stessa lunghezza d'onda D'Antone, secondo cui la nascita della Casmez fu un atto di governo di impronta tecnocratica, connesso ad alcune peculiarità strutturali ed istituzionali del percorso di sviluppo socio-economico italiano di lungo periodo[4], ma anche il prodotto dell'azione di una classe dirigente innovatrice, servitrice dello Stato e fervida sostenitrice della promozione di una linea di sviluppo industriale del Sud[5].

Ricco di prospettive esegetiche, in tal senso, il recente lavoro di Lepore, in specie per la puntuale ricostruzione, condotta sulla scorta di documentazione inedita degli archivi dell'*International Bank of Reconstruction and Development* (Birs), della volontà degli Stati Uniti di promuovere, proprio attraverso un'"agenzia" come la Casmez, nuove e più efficaci forme di intervento a favore delle aree meno sviluppate dell'Europa[6].

La messa in opera della Casmez, quindi, aveva un solido sostegno politico, oltre che finanziario, nel nuovo partner americano ed affondava le proprie radici nell'azione di una classe dirigente formatasi gradualmente (per germinazione e per cooptazione) a partire dal primo quindicennio del Novecento, grazie all'azione di uomini come Nitti, Beneduce, Menichella, Stringher, e poi Giordani, Cenzato, Morandi, Saraceno, tutti accomunati dal convincimento che l'industrializzazione del Sud richiedesse un intervento attivo dello Stato, da realizzare non facendo però leva su strutture amministrative ordinarie, ma attraverso istituzioni di nuova gestazione, che coniugassero autonomia nelle scelte e flessibilità delle procedure gestionali.

---

2 G. Galasso, *Il Mezzogiorno: da "questione" a "problema aperto"*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma 2005.

3 N. Novacco, *Introduzione* a G. Pescatore, *La "Cassa per il Mezzogiorno". Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna 2008, pp. 7-8 e p. 11.

4 L. D'Antone, *L'"interesse straordinario" per il Mezzogiorno (1943-1960)*, in *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, Atti del Convegno di Taormina, 18-19 novembre 1994*, a cura di L. D'Antone, Bibliopolis, Napoli 1996, p. 55.

5 M. Santillo, *Il farsi di una classe dirigente per il Mezzogiorno. Lo start-up dell'intervento straordinario*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 2012, p. 19.

6 A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, in "Quaderni Svimez", Numero speciale, 34, ottobre 2012, pp. 52-62.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 163

2. Gli scenari del dopoguerra

Durante la ricostruzione il nodo del ritardo del Sud non fu ignorato dai governi della rinata democrazia, ma non fu neanche affrontato con determinazione. Piuttosto, esso fu letto come problema residuale, da affrontare in un "secondo momento", ovvero solo dopo aver riattivato la struttura industriale delle aree più avanzate del Paese[7]. E ciò, nonostante le prime stime delle distruzioni belliche avessero dimostrato con ogni evidenza che la guerra aveva provocato i maggiori danni proprio nel Centro-Sud[8].

I problemi più urgenti di breve periodo finirono, però, per assorbire l'attenzione della classe dirigente, o meglio, come ha scritto Bottiglieri, la commistione fra interventi immediati e indirizzi strategici caratterizzò i provvedimenti dei governi della ricostruzione, che si videro costretti a piegare le opzioni di lungo periodo alle necessità immanenti del breve periodo[9].

Le tavole sinottiche che seguono, rielaborate sulla base di dati di fonte Svimez e Istat, forniscono la fotografia di un Paese fortemente spaccato dal punto di vista economico e, di riflesso, sociale.

Tab. 1 - *Danni di guerra all'industria e danni su capitale preesistente*

Macro-aree	Danni di guerra all'industria (mld. di lire 1939)	Danni su capitale preesistente	
		Valori %	Numeri indici
Italia settentrionale	12,5	12,4	%33
Italia centrale	10,1	38,6	308,8
Italia meridionale	5,6	+1	280,8
Italia insulare	0,9	12,1	96,8
TOTALE ITALIA	29,1	19,4	155,2

Fonte: *Bollettino "Informazioni Svimez",* n. 1 del 7 gennaio 1948

7 Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica, Sottocommissione per l'industria,* Appendice, Interrogatorio di L. Piccardi, 6 marzo 1946, pp. 32-33.

8 Archivio Storico Enel (da ora, ASE), *Segreteria Cenzato, serie F 15 (Diversi)*, "Danni di guerra, Studi della Svimez sul problema dei danni di guerra nel Mezzogiorno 1948-1953".

9 B. Bottiglieri, *La Confindustria e la formazione della politica economica,* in *L'Italia della Ricostruzione. Con una selezione di documenti dall'Archivio Confindustria, 1945-1950*, Sipi, Roma 1994, p. 88.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 164

Tab. 2 - *Partecipazione al Pil per macro-aree e settori al 1951 (val. %)*

Macro-aree	Agricoltura	Industria	Terziario	Pubblica Amministrazione
Nord-Ovest	14,3	49,2	30,5	5,5
Nord-Est	28,7	31,9	30,5	8,9

Fonte: Istat, *Annuario contabilità nazionale 1974,* Roma, 1975

A tale situazione – non priva di preoccupanti implicazioni sociali – i governi cercarono di porre rimedio con flebili provvedimenti, dei quali l'unico di un certo rilievo per l'industrializzazione del Sud fu il d. lgv. 14 dicembre 1947, n. 1598, noto come "legge Togni". Con successivi interventi si autorizzarono le sezioni per il credito industriale del Banco di Napoli, del Banco di Sicilia e del Banco di Sardegna a concedere finanziamenti agevolati per un importo di 10 miliardi, "ben poca cosa rispetto all'originario stanziamento di 100 miliardi"[10].

Queste leggi erano tuttavia ben lontane dal risolvere i problemi del ritardo meridionale e del dualismo territoriale, che, invece, avrebbero richiesto un deciso mutamento di rotta dell'intera politica economica.

A disegnare di lì a breve gli scenari di sviluppo del Mezzogiorno – ha scritto D'Antone – furono chiamati per primi proprio gli epigoni del "meridionalismo industrialista" di matrice nittiana, ovvero uomini come Menichella, Saraceno, Mattioli, Giordani, Cenzato, nella loro nuova veste di leader delle istituzioni di governo dell'industria e della finanza dell'Italia democratica. Ed una delle carte vincenti che si offrirono loro per dare un robusto contenuto meridionalista alla rinascita del Paese nel nuovo sistema di relazioni internazionali fu il fatto che l'Italia questa volta era ricominciata dal Sud:

> "[…] che le sorti del Sud coincidessero con quelle dell'Italia intera era in quegli anni considerata un'ovvietà e, a differenza dall'oggi, le idee meridionaliste erano comunemente giudicate essenziali proprio per irrobustire i caratteri nazionali e moderni dell'Italia democratica [che si andava a costruire]"[11].

A questi meridionalisti vanno riconosciuti diversi meriti, che non sarà mai superfluo rimarcare, per cogliere appieno le novità che essi furono in grado di apportare, sia in termini di dibattito sia di realizzazioni pratiche:

- il primo, fu quello di avere spostato la questione meridionale dal piano dell'opportunità politica a quello della convenienza economica, testimoniato dal fatto

[10] *Ibid.* pp. 79-80.

[11] L. D'Antone, *L'"interesse straordinario" per il Mezzogiorno (1943-1960)* … , op. cit., p. 62.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 165

che per essi occorreva ragionare prioritariamente in termini di opportunità di investimenti e non di oneri da addossare alle aree più avanzate del Paese;

- il secondo, di avere posto l'idea che quella meridionale era una questione nazionale, per cui gli sforzi in direzione di un riequilibrio territoriale avrebbero portato risultati per l'intera economia nazionale. Si sarebbe tradotta, questa concezione fondata sugli effetti del "moltiplicatore", nella pressante richiesta di investimenti pubblici diretti;
- altro grande merito di questa compagine di meridionalisti fu quello di avere indicato la necessità della promozione di una "cultura" industriale e di una nuova concezione dell'intervento pubblico in economia, da concepire non più in chiave di assistenza e di salvataggio ma di attivazione di "leve competitive";
- infine, il fatto di avere per la prima volta pensato ai problemi del rilancio del Mezzogiorno in prospettiva internazionale; a dire che tutte le politiche per il Sud si sarebbero dovute parametrizzare al sistema di vincoli e di opportunità offerti dal nuovo ordine economico mondiale.

A proposito della prospettiva internazionale, la grande novità che i nuovi meridionalisti apportarono fu non solo quella di collegare genericamente il problema del Sud alla disponibilità degli aiuti internazionali, ma anche di avere operato una divisione di tali aiuti sulla base delle diverse esigenze settoriali e territoriali. Infatti, se i fondi Imi-Erp andarono in buona misura all'industria meccanica, alla siderurgia a ciclo integrale, al settore energetico, concentrandosi naturalmente nelle aree industrializzate del Nord, i *grants* e il "fondo-lire" vennero destinati alla trasformazione agricola e alla dotazione infrastrutturale delle regioni meridionali. In tal modo, i meridionalisti fecero sì che le opere di riammodernamento avvenissero a carico dei fondi Erp e non della Birs, evitando anche che i prestiti di quest'ultima divenissero sostitutivi rispetto ai primi.

A ulteriore testimonianza del respiro internazionale di questi meridionalisti, non può passare inosservato come la politica di intervento da loro promossa avesse inteso richiamarsi alle più mature esperienze delle democrazie occidentali (in specie al modello della *Tennessee Valley Authority* roosveltiana) e alle più feconde acquisizioni teoriche di economisti dello sviluppo come Rosenstein-Rodan, Nurske, Perroux.

E si trattava di proposte fortemente innovatrici se calate in uno scenario storico e politico, quale quello del dopoguerra, generalmente ostile all'intervento dello Stato in economia e, soprattutto, poco convinto della sua efficacia.

In sintesi, per rispondere fattivamente alle esigenze di ripresa del Sud, durante la ricostruzione fu elaborata dai meridionalisti industrialisti un'originale ipotesi che si proponeva di modificare il modello di sviluppo operante in senso fortemente dualistico a svantaggio del Sud. Questo progetto riprendeva le indicazioni nittiane sull'industrializzazione e, soprattutto, si poneva in continuità con la riflessione maturata in seno all'alta dirigenza del primo Iri che individuava nel "problema- Mezzogiorno" una delle

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 166

cause strutturali delle debolezze complessive del sistema industriale italiano e, insieme, un'occasione per superarle.

Dall'esperienza maturata in ambito Iri provenivano infatti uomini come Menichella, Saraceno, Giordani che, d'intesa col ministro dell'Industria, oltre che storico dell'economia, Morandi, avrebbero dato vita, nel dicembre del 1946, alla Svimez, il cui obiettivo prioritario era l'avvio di un processo di sviluppo del Sud fondato sulla promozione di un clima e di un ambiente industriale[12].

3. *Una storia che viene da lontano: gli uomini e le istituzioni*

In letteratura è prevalente l'opinione che il termine *a quo* della storia dell'avvio della politica dell'intervento straordinario vada posto in coincidenza con la nascita della Svimez, mentre il termine *ad quem* sia individuabile nell'istituzione, nell'agosto 1950, della Casmez[13]. Termini, questi, che non ci impediscono però di comprovare che l'idea primigenia di un "Ente della questione meridionale" sia rintracciabile nell'alveo delle vicende legate all'istituzione e all'operatività dell'Iri, o addirittura prima di queste.

In tal senso, per Galasso, è possibile enucleare i punti-chiave cui era arrivato il dibattito sull'intervento pubblico per l'industrializzazione del Sud già negli anni Trenta, sulla cui scia sarebbero maturate la politiche di intervento straordinario degli anni '50-'60[14].

Tra i punti-chiave di questo meridionalismo *ante litteram* del primo Novecento, Galasso enuclea i seguenti:

- l'accezione del problema meridionale come problema nazionale;
- l'idea che lo sviluppo industriale costituisse la leva strategica per rimuovere lo storico divario Nord/Sud;
- la coscienza che questo sviluppo fosse possibile solo con un deciso intervento in termini finanziari e progettuali dello Stato;
- la consapevolezza che il quadro operativo dell'intervento statale non potesse essere fondato che sull'"azienda" (tanto pubblica quanto privata), in specie se orientata all'innovazione;
- la necessità di incoraggiare attività di studio e di formazione, volte a promuovere, a tutti i livelli, la valorizzazione del capitale umano, ovvero la formazione di una classe dirigente.

---

12 ASE, *Segreteria Cenzato, serie E 6*, "Associazione per lo sviluppo dell'industria del Mezzogiorno Svimez, Costituzione".

13 *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario. La Svimez dal 1946 al 1950*, a cura di V. Negri Zamagni, M. Sanfilippo Il Mulino, Bologna 1988, p. 7 (Introduzione).

14 G. Galasso, *Industria e Mezzogiorno: l'esperienza di Giuseppe Cenzato, lectio magistralis del 21 settembre 2007*, Unione industriale di Napoli, Napoli 2007, pp. 32-34.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 167

Questi principi programmatici avevano trovato una loro primigenia elaborazione nel corso del "I Congresso industriale del Mezzogiorno", tenutosi a Napoli nel gennaio 1930, durante il quale Cenzato aveva rimarcato come la questione meridionale non dovesse essere più una questione contadina e agraria, bensì urbana e industriale e che erano tre i cardini su cui promuovere lo sviluppo economico del Sud: industria, urbanistica, energia[15].

A distanza di due anni, sempre Cenzato, su sollecitazione del presidente di Confindustria, produsse una circostanziata relazione sul problema dell'industrializzazione di Napoli che, per la modernità dei contenuti, anticipava in modo sorprendente i termini-chiave del dibattito del secondo dopoguerra[16].

Partendo dall'assunto che solo un incisivo processo di industrializzazione sarebbe stato in grado di realizzare un miglioramento del tenore di vita delle popolazioni e che l'azione pubblica promossa fino ad allora scontava uno scarso coordinamento nei mezzi e nei risultati, stilò un piano operativo, di cui riassumiamo gli snodi strategici:

- la messa in valore della zona industriale di Napoli, per mezzo della costituzione di un "Ente" avente lo scopo di promuovere la costituzione di un'idonea attrezzatura infrastrutturale;
- la promozione di un'azione di propaganda per richiamare a Napoli nuove industrie;
- il concorso alla preparazione dei dirigenti e dei tecnici, giacché solo attivando le forze locali sarebbe stato possibile promuovere industrie che non fossero semplici filiazioni di organismi operanti altrove;
- l'appoggio ad un'azione creditizia che favorisse l'azione imprenditoriale per l'incremento delle industrie;
- la richiesta allo Stato dell'esecuzione di infrastrutture e della promozione di una politica dei trasporti.

Ancora Cenzato si rese promotore, tra il 1930 e il 1932, di un Comitato di studi economici, che si contraddistinse fin da subito per la modernità dell'approccio al tema del ritardo socio-economico del Sud.

Tra le sue principali attività sarebbero rientrate la raccolta sistematica di dati statistici e di indici, su base provinciale, per singoli rami produttivi; l'istituzione di cicli di conferenze e di corsi formativi per giovani imprenditori; la pubblicazione di studi su tematiche inerenti allo sviluppo delle diverse realtà regionali del Sud.

---

15 G. Cenzato, *La disponibilità di energia elettrica nel Mezzogiorno d'Italia e lo sviluppo industriale*, in *L'operosa vita di Giuseppe Cenzato*, a cura di G. Russo, Arte tipografica, Napoli 1969, pp. 41-65.

16 *L'avvenire industriale di Napoli negli scritti del primo '900*, a cura di G. Russo, Guida, Napoli 2004 (1° ed. 1963), pp. 49-51.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 168

Il Comitato, poi, nel 1934 fondò la rivista "Questioni meridionali" – diretta da Cenzato, Giordani, Olivetti – il cui fine era di promuovere la formazione della classe dirigente, lo sviluppo della cultura tecnica e l'avvio di nuove attività industriali nel Sud[17].

Cenzato e Giordani avevano, peraltro, già dato vita, nell'aprile del 1932, alla Fondazione politecnica per il Mezzogiorno d'Italia, i cui obiettivi erano di appurare le potenzialità del tessuto industriale del Sud; di promuovere nuove iniziative industriali e, soprattutto, di incoraggiare la diffusione della cultura tecnica; ancora, di formare una classe dirigente adeguata ai nuovi *standard* imposti dalla società industrializzata[18].

L'iniziativa della Fondazione politecnica coinvolse una compagine di uomini di alto profilo scientifico e manageriale, a testimonianza della concreta volontà di stabilire un proficuo collegamento tra Università e mondo della produzione, in funzione della formazione tecnica e imprenditoriale di una classe dirigente locale, *conditio sine qua non* per intraprendere uno sviluppo autopropulsivo dell'industria meridionale[19].

Tutto questo, si pensi, era affermato a chiare lettere nel 1932, ben prima quindi dell'avvio della stagione dell'intervento straordinario e dell'affermazione del "nuovo meridionalismo".

Dal punto di vista delle realizzazioni pratiche, alla Fondazione politecnica si deve soprattutto il "Primo piano regolatore di Napoli" (c.d. "Piano Piccinato" del 1936). In proposito, ha scritto De Benedetti, i vari fili dell'indagine che ne accompagnarono l'elaborazione miravano sempre all'obiettivo della valorizzazione delle risorse latenti del Sud, anche ai fini dello sviluppo generale del Paese[20], e questa impostazione trasmigrerà come preziosa eredità nelle future esperienze della Svimez, prima, e della Casmez, poi.

Un altro passaggio propedeutico alla nascita della Casmez è rappresentato dal decreto del 1938 con il quale si creò l'Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale (Isveimer), il cui art. 32 dello Statuto recitava: "l'Ente ha lo scopo di favorire lo sviluppo dell'economia industriale ed agricola nelle regioni dell'Italia meridionale mediante la prestazione di assistenza finanziaria di Enti ed Imprese, individuali e sociali, già esistenti o costituendi"[21].

Con la caduta del fascismo, nel mutato clima politico della fase costituente, numerosi protagonisti dell'intervento pubblico in economia degli anni '30-'40 prose-

---

17 ASE, *Segreteria Cenzato, serie F (Istituti ed organi politico-sindacali),* fasc. 5, Rivista "Questioni meridionali".

18 ASE, *Segreteria Cenzato, serie E/2 (Istituti economici e culturali)*, fasc.5/a, Fondazione politecnica per il Mezzogiorno d'Italia, "Verbale della prima riunione del Consiglio direttivo del 25 aprile 1932".

19 Oltre a Cenzato e Giordani furono coinvolte diverse personalità dell'economia, dell'Università, della società civile, ASE, *Segreteria Cenzato, serie E/2 (Istituti economici e culturali),* fasc. 5/a, Fondazione politecnica per il Mezzogiorno d'Italia.

20 A. De Benedetti, *Cenzato, l'Iri e l'industria a Napoli, 1933-1943*, in *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno …* , op. cit., p. 161.

21 Regio decreto 883/1938, in ASE, *Segreteria Cenzato, serie E (Istituti economici e culturali)*, b. 1, fasc. 10, s.fasc. 1.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 169

guirono la loro azione propulsiva per la crescita economica del Sud, stabilendo per molti versi una sorta di continuità con la fase precedente. In tal senso, non è casuale il fatto che molti di essi si ritroveranno alla testa di un nuovo organismo, il Centro economico italiano per il Mezzogiorno (Ceim), la cui costituzione, nel luglio1946, fu promossa da Amendola, Sereni, Paratore, Porzio e a cui avrebbero poi aderito anche Cenzato e Rossi-Doria[22]. Né fu casuale il fatto che il Ceim, istituito per iniziativa delle forze della sinistra, riuscì a coinvolgere imprenditori e uomini di ispirazione liberista.

In uno dei primi documenti elaborati dal Ceim si legge testualmente:

> "[…] la soluzione del problema meridionale è esclusivamente tecnica: nei termini finanziari, nei riguardi agronomici, nella necessità di una organica politica dei lavori pubblici connessi allo sviluppo industriale"[23].

Sicché non stupisce che avesse preso corpo proprio nel Ceim lo schema di decreto per il finanziamento dei lavori pubblici al Sud-Italia, documento che può essere letto, a buona ragione, come diretto preludio del dettato istitutivo della futura Casmez.

Il fermento sui temi dell'industrializzazione non si esaurì però con la costituzione del Ceim: sul finire del 1946, infatti, avrebbe preso vita la Società per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (Svimez), la cui idea primigenia andava fatta risalire alle riflessioni maturate, tra il 1938 e il 1943, tra Morandi ed il gruppo dirigente dell'Iri sui problemi connessi alla crisi delle industrie meridionali, riflessioni che vennero a definitiva maturazione nel novembre del 1946, in una riunione presso il Ministero dell'industria.

L'atto formale di costituzione, del 2 dicembre 1946, definiva la Svimez un'associazione privata, vincendo non senza fatica le perplessità di quanti, come Menichella, Paratore, Siglienti avrebbero voluto fin da subito, per motivi di opportunità, la sua costituzione in ente morale, o pubblico o statale.

Morandi fu il primo presidente, con due vicepresidenti (Paratore e Cenzato) e un segretario generale (Saraceno); tra i membri del primo consiglio di amministrazione figuravano Caglioti, Menichella, Siglienti, cui si sarebbero aggiunti Giordani (presidente dal 1950 al 1958, ma che non compare tra i primi aderenti in quanto impegnato come *alternate* del direttore esecutivo italiano presso la Birs) e il docente di statistica economica, Molinari.

La lista dei soggetti associati (appartenenti al mondo della finanza e dell'imprenditoria, pubblica e privata, oltre alla Banca d'Italia, a Confindustria, alla Camera di com-

---

22 Salpietro fa risalire la nascita del Ceim alla trasformazione del precedente Centro di studi per il Mezzogiorno del 1941, M. Salpietro, *Il Gruppo del Mezzogiorno. Le origini, la storia, gli uomini*, Guida, Napoli 2005, p. 51 (*Introduzione* di Giuseppe Galasso).

23 Ceim, *Convegno per i lavori pubblici nell'Italia meridionale e insulare*, Napoli 1947, p. 4.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 170

mercio di Napoli) dimostra la capacità di Morandi di far confluire intorno al "progetto-Svimez" una classe dirigente di altissime professionalità[24].

Il *leitmotiv* della Svimez, fin dalla sua fondazione, era che occorreva procedere senza esitazioni all'industrializzazione del Sud, senza però privilegiare la presenza né dell'industria di Stato né di stabilimenti che fossero mere filiali dell'industria del Nord e quindi emanazione del capitale privato settentrionale.

Tuttavia, era ben chiaro ai fondatori che non tutto si potesse ottenere in tempi stretti, né che convenisse prescindere dalla creazione di alcune condizioni di base. In tal senso essi auspicarono una prima fase di pre-industrializzazione, in cui dare strategicamente priorità alla creazione di infrastrutture e di altre opere pubbliche, giacché se vi era difetto di investimenti privati nel Sud ciò era dovuto alla carenza non solo di capitali, ma di convenienza ad investire.

Pertanto, dato che non si poteva riproporre il modello "manchesteriano" di industrializzazione, né il modello di inizio secolo del Nord-Italia che aveva fatto leva sull'operatività delle banche miste, occorreva mettere a disposizione delle nuove iniziative industriali per il Sud un ammontare di capitali superiore a quello che sarebbe affluito normalmente in base a logiche di mercato, e assumere ordini di rischi maggiori di quelli che prudenzialmente assumevano le banche di credito ordinario.

Tra i primi progetti suggeriti, ricordiamo quello di dar vita ad una sezione speciale dell'Imi con 18 miliardi di fondi da destinare al finanziamento di nuove imprese industriali meridionali che sorgessero in condizioni di particolare rischio imprenditoriale; quello di attivare un fondo "dedicato" presso il Cir-Mezzogiorno e di collegare direttamente il finanziamento industriale per il Sud con i fondi Erp[25].

Il meridionalismo della Svimez intese, dunque, con l'intervento straordinario inaugurare una politica di sviluppo che prendesse le distanze dalle attitudini del meridionalismo classico, per far leva su strumenti più avanzati di *policy* industriale, fondando le iniziative su un approccio metodologico di taglio statistico-economico. Le statistiche, infatti, assurgevano per gli uomini della Svimez ad una vera e propria "arte di governo", giacché esse sarebbero servite sia come strumento di conoscenza della situazione economica e sociale, sia come criterio di localizzazione degli interventi da raccomandare all'iniziativa pubblica, sia come strumento di coinvolgimento dell'imprenditoria privata nella promozione di nuove attività economiche.

Questo approccio avrebbe avuto come suoi gangli il concetto di "area depressa" e l'idea che i problemi del Sud fossero interdipendenti e andassero perciò studiati in una

---

24 Barucci avrebbe parlato di un fenomeno unico e irripetibile, alimentato da un'intelligenza tecnica e da una compagine di uomini civilmente impegnati e già ricchi di esperienza e di una moderna formazione culturale, P. Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Il Mulino, Bologna 1978, pp. 324-325.

25 *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario …*, op. cit., pp. 39-40.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 171

visione unitaria: da ciò ne discendeva, come immediato corollario, la necessità di abbandonare la pretesa (talvolta pretestuosa) che il Sud potesse risollevarsi facendo affidamento sulle sole forze interne, prescindendo da un'oggettiva situazione di ritardo che, lasciata al libero esplicarsi delle forze di mercato, era destinata ad ampliarsi sempre più. Con ciò, precisavano gli analisti Svimez, non si voleva riproporre l'invocazione di aiuti statali ispirata ai principi della *lamentatio* e dell'assistenzialismo, ma valorizzare gli investimenti pubblici nel Sud in una prospettiva di crescita dell'intera economia nazionale.

C'è da dire che sin dal momento della sua istituzione emersero all'interno della Svimez due "anime", l'una rivolta a realizzare concrete attività imprenditoriali, l'altra rivolta allo studio e alla ricerca. Queste anime ben presto dimostrarono difficoltà a convivere, per cui nel luglio 1947 si giunse alla fondazione, come vera e propria "costola" della Svimez, della Società per l'industrializzazione del Mezzogiorno (Sudindustria), in forma di società anonima di diritto privato[26].

Quella di Sudindustria rappresentò dunque un'ulteriore tappa di avvicinamento verso la predisposizione di più efficaci strumenti di intervento per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno, il cui punto di approdo sarebbe stato il varo della legge del 1950, istitutiva della Casmez.

4. *La messa in opera della Casmez*

È stato posto in evidenza come la questione meridionale non fosse stata ignorata dai Costituenti ma solo rinviata e ne è testimonianza esplicita la presentazione, nell'ottobre del 1946, sotto forma di *Rapporto* della Commissione economica, del celebre saggio di Cenzato e Guidotti *Il problema industriale del Mezzogiorno*[27].

Gli autori del saggio – destinato ad assurgere a "manifesto" del nuovo meridionalismo – partivano dall'assunto che non esisteva alcuna causa endemica di inferiorità del Sud rispetto al resto d'Italia che giustificasse il mancato avvio di un deciso processo di industrializzazione in quest'area. Pur escludendo, poi, in linea di principio l'opportunità di un intervento diretto dello Stato per promuovere l'industrializzazione, essi non mancarono di enucleare alcuni punti chiave di quello che consideravano un ortodosso intervento del soggetto pubblico che non alterasse i meccanismi di funzionamento della libera iniziativa privata:

- il primo punto insisteva sul fatto che solo facendo leva sull'industrializzazione sarebbe stato possibile far uscire il Mezzogiorno dalle secche dell'arretratezza;

---

26 ASE, *Segreteria Cenzato, serie E (Istituti economici e culturali)*, b. 2, fasc. 6, (Svimez. Assemblee, Consigli, Comitati), "Verbale del C.d.A. del 30/10/1947". Dalla lettura di tale verbale, oltre alla costituzione di Sudindustria, si ricavano utili ragguagli circa l'impostazione del programma del nuovo organismo: "da tempo è in studio la proposta di un provvedimento finanziario attraverso l'Imi per facilitare la raccolta del capitale per le nuove imprese del Sud".

27 G. Cenzato, S. Guidotti, *Il problema industriale del Mezzogiorno*, Stampa Strada, Milano 1946.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 172

- con il secondo, si intese rimarcare che lo Stato avrebbe dovuto, senza lesinare sforzi e risorse, impegnarsi ad abbattere quel sistema di vincoli che rendevano poco profittevole per i privati realizzare investimenti industriali nelle regioni meridionali;
- il terzo, riguardava nello specifico i compiti ed i limiti dell'azione in chiave economica del soggetto pubblico, che si sarebbe dovuto impegnare precipuamente a promuovere i "fattori agglomerativi" e a migliorare le condizioni ambientali del Sud. Tuttavia, in attesa che venissero rimosse le condizioni pregiudiziali che ostacolavano gli investimenti industriali dei privati, lo Stato avrebbe potuto promuovere, ma solo in via temporanea, una politica di sussidi e di sgravi fiscali;
- il quarto, prendeva le mosse dalla convinzione che l'intervento pubblico, una volta rimodulato in termini di scelte strategiche e di priorità di obiettivi, si sarebbe rilevato un fattore propulsivo non solo per lo sviluppo dell'economia meridionale, ma per il rilancio dell'intera economia nazionale.

Sulla scia di questo documento Menichella, unitamente ad alcuni esponenti del primo Iri, avrebbe messo a punto un innovativo progetto di intervento statale che avrebbe portato finalmente alla fondazione dell'ente Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale.

Questo Ente, che avrebbe avuto come archetipo la *Tennessee Valley Authority* e che per questo risultò gradito fin da subito al partner americano, sarebbe stato un ente pubblico di gestione pluriennale e intersettoriale, con ampia autonomia amministrativa e progettuale.

Il finanziamento delle sue attività sarebbe dovuto provenire in via prioritaria non dalle esangui risorse del Tesoro italiano, bensì da una delle istituzioni finanziarie sorte a seguito degli accordi di Bretton Woods, ovvero dalla Birs.

Sicché la nascita della Casmez, nelle intenzioni di Menichella e del *brain trust* della Svimez, doveva inserirsi in un progetto cumulativo di crescita in grado di catalizzare investimenti interni e esteri, pubblici e privati, valorizzando, con interventi mirati nei settori dell'energia, delle infrastrutture, delle bonifiche, le risorse latenti del Sud.

La prospettiva di acquisire fondi della Birs per finanziare con mutui a tassi agevolati i programmi di investimento delle aree depresse avrebbe, peraltro, fatto della "questione meridionale" una straordinaria occasione per l'intero Paese di ottenere preziosa valuta estera anche dopo la fine degli aiuti Erp[28].

Ad avvalorare questa ricostruzione in prospettiva internazionale, particolarmente illuminante la posizione di un altro protagonista come Saraceno, per il quale l'istituzione della Cassa non fu ispirata solo dal *sentiment* meridionalista, ma rappresentò l'esito finale

[28] A. Gigliobianco, *"Grano, ferro, macchine per l'Italia: dialoghi menichelliani per procurarsi le valute estere"* (Dialoghi con Alcide De Gasperi, Eugene Black, Francesco Giordani), in *Storie interrotte. Il Sud che ha fatto l'Italia*, a cura di F. Barca, L. D'Antone, R. Quaglia, Laterza, Roma-Bari 2007, p. 95.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 173

della ricerca di uno strumento adatto all'ottenimento di prestiti internazionali, dei quali non avrebbe goduto solo il Mezzogiorno ma l'intero Paese.

A suffragio di questa affermazione, Saraceno ricordava come l'idea primigenia della Cassa sarebbe stata formulata in prima battuta nell'agosto del 1947 nel corso dei contatti tra la Banca d'Italia e la dirigenza della Birs, allorquando l'Italia aveva avanzato, per la prima volta, alla *World Bank* la richiesta per un prestito a condizioni agevolate di 250 milioni di dollari[29].

Peraltro, di lì a breve, l'avvio degli aiuti del Piano Marshall avrebbe liberato la Birs dall'onere di coprire le esigenze valutarie della ricostruzione dei paesi europei, consentendo così alla Banca di orientare i suoi finanziamenti verso progetti miranti direttamente ad un accrescimento della capacità produttiva dei paesi beneficiari[30]. Sicché, nel settembre 1949, il presidente della Birs annunziò l'invio in Italia di una delegazione per verificare l'effettiva sussistenza di piani di investimento miranti al rilancio economico del Sud[31], puntualizzando che i contributi ad un programma per il Sud sarebbero stati subordinati alla presentazione non solo di un dettagliato progetto industriale ma anche all'istituzione di un nuovo Ente che convogliasse i flussi di investimenti. Si espresse, infine, il suggerimento che la presidenza di questo Ente fosse assegnata ad un tecnico di comprovata esperienza, individuato fin da subito in Giordani, che però non poté rispondere all'investitura in quanto già impegnato su altri fronti.

> "[…] dall'incontro, tra Giordani e Menichella da una parte e Rosenstein-Rodan dall'altra, [nacque] l'idea della Cassa; l'idea, cioè, di un programma di investimenti pubblici addizionali per il Sud, che, potenziando la dotazione di capitale fisso sociale consentisse di raggiungere le condizioni minime di offerta e di domanda per il decollo industriale dell'area"[32].

Intanto continuava a pesare da parte italiana il timore che finanziamenti di singoli progetti d'investimento ad opera della Birs, per quanto cospicui, si sarebbero potuti considerare sostitutivi e non aggiuntivi rispetto ai fondi rivenienti dai prestiti Erp. Di qui l'opportunità di approntare un programma di investimenti pubblici addizionali per il Sud, finalizzati a migliorare la dotazione di economie esterne e a creare le condizioni per attrarre investimenti industriali, mentre la Birs si sarebbe impegnata a coprire il maggior fabbisogno di importazioni che ne sarebbe derivato con prestiti aggiuntivi, anche dopo la scadenza del Piano Marshall.

---

29 P. Saraceno, *Ricostruzione e pianificazione (1943-1948)*, a cura e con *Introduzione* di P. Barucci, Laterza, Bari 1969, pp. 60-61.

30 Banca d'Italia, *Adunanza generale ordinaria dei partecipanti, anno 1947*, Roma 1948, p. 38. Si veda anche ASE, *Fondo Cenzato, serie E/22*, bb. 1-8, fasc. 5, Federazione nazionale dei Cavalieri del lavoro, "Commissione per il Piano Marshall".

31 A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale … *, op. cit., pp. 41-62.

32 S. Cafiero, *Tradizione e attualità del meridionalismo*, Il Mulino, Bologna 1989, p. 50.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 174

Così, con l'esaurirsi degli aiuti Erp, un nuovo ente straordinario, con un programma ben studiato e di durata decennale, avrebbe incanalato i prestiti in dollari della *World Bank* verso i progetti di sviluppo nel Sud.

> "[…] per questo, e non per risarcire il Sud di storiche ingiustizie, [sarebbe nata] sotto la regia di un banchiere centrale la Cassa per il Mezzogiorno. Perché, a differenza che negli anni delle guerre, delle crisi e dei salvataggi, scrisse Menichella, "questa volta ci sono i denari", per il Sud e per tutta l'Italia"[33].

In questo caleidoscopico quadro di progressive evoluzioni in termini di dibattito e di concrete realizzazioni, alla fine del 1949 si poteva considerare in via di definitiva elaborazione la nascita della Casmez[34].

Per quanto concerne il testo del dettato normativo istitutivo della Casmez, non può sfuggire all'attenzione degli studiosi il fatto che l'articolo di apertura non parlava esplicitamente di una Cassa, ma dell'attribuzione a un *pool* di ministeri (Agricoltura, Industria e commercio; Lavoro e previdenza sociale; Lavori pubblici; Tesoro) del compito di formulare un piano generale di opere finalizzate a promuovere lo sviluppo economico e sociale del Sud-Italia.

Ciò detto, l'art. 2 attribuiva, esplicitamente, all'istituenda Cassa il compito della predisposizione dei programmi di investimento, del finanziamento e della esecuzione delle opere relative al piano generale di cui all'art. 1.

È un passaggio, questo, assolutamente cruciale perché indicativo della volontà del legislatore di riconoscere in primo luogo alla Cassa la funzione di "ente programmatore" piuttosto che di "ente erogatore".

Negli articoli successivi, la legge indicava i mezzi necessari al finanziamento dei suoi programmi ordinari, nonché le operazioni finanziarie che la Cassa era autorizzata a compiere per fronteggiare le spese eccedenti le disponibilità annue previste.

In riferimento ai programmi ordinari, il finanziamento degli investimenti sarebbe stato principalmente a carico del "fondo lire" costituito dai flussi dell'Erp e solo in parte a carico del Tesoro; per il capitolo inerente alle spese eccedenti, invece, la Cassa fu autorizzata ad emettere prestiti obbligazionari, al pari di altri enti pubblici e privati, e a chiedere finanziamenti ad enti internazionali come la Birs.

Il fondo di dotazione iniziale per la Cassa ammontava a 1.000 miliardi di lire correnti, da investire nell'arco temporale di un decennio, sulla base del seguente piano di investimenti.

---

33 A. Gigliobianco, *"Questa volta ci sono i denari". Dialoghi nella storia di Donato Menichella … ,* op. cit., p. 77.

34 L. 10 agosto 1950, n. 646.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 175

Tab. 3 – *Piano investimenti Casmez 1950-1960*

TIPOLOGIE DI OPERE	Importo (mld. di lire)
Opere di bonifica ed irrigazione per miglioramenti fondiari	440
Opere di sistemazione montana	50
Opere concesse con la riforma agraria e impianti di trasformaz. dei prodotti agricoli	280
Acquedotti	110
Opere stradali	90
Opere di interesse turistico	30

Fonte: "Annali dell'economia italiana", Ipsoa, Milano, 1981

Si trattava di un progetto di spesa di notevoli dimensioni, ma non così eccezionali come si volle far pretestuosamente apparire al momento dell'istituzione della Casmez, se si pensa che l'importo medio annuo di 100 miliardi rappresentava appena il 5% della spesa pubblica prevista per l'esercizio 1950-51[35].

Per quanto riguarda la *governance*, l'art. 20 prevedeva che la Cassa fosse governata da un consiglio di amministrazione composto da un presidente (nominato dal Presidente della Repubblica, su proposta del presidente del Consiglio dei ministri), da due vicepresidenti e da dieci membri esperti, nominati con decreto del presidente del Consiglio dei ministri[36].

Da un punto di vista istituzionale, le peculiarità dell'intervento pubblico promosso attraverso lo "strumento Casmez" erano essenzialmente due[37]: in primo luogo, esso intendeva essere un tentativo organico di avviare a soluzione radicale il problema delle aree depresse superando, in un quadro unitario e sinergico, le diverse competenze amministrative e le suddivisioni territoriali; in secondo luogo, in virtù del suo carattere straordinario e della vasta portata degli investimenti previsti, il programma di investimenti della Cassa non si sarebbe sostituito ai normali interventi delle amministrazioni dello Stato ma si sarebbe aggiunto ad essi per integrarli, in un'azione unificante e in una graduazione delle opere da finanziare in base a criteri non solo tecnici, ma soprattutto economici e sociali, con particolare riguardo alla loro produttività, al loro rendimento, al loro impatto in termini occupazionali.

35 B. Bottiglieri, *La politica economica dell'Italia centrista (1948-1958)*, Edizioni di Comunità, Milano 1984, p. 76.

36 Il primo presidente del consiglio di amministrazione fu Ferdinando Rocco, i due vice-presidenti Rocco Gullo e Nicola Tridente.

37 G. Pescatore, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia*, Giuffré, Milano 1962, p. 53.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 176

In altre parole, si pensava di modellare la Cassa sul tipo delle "agenzie" autonome di matrice anglosassone, semplificando le procedure e puntando sui risultati, ovvero sull'efficienza e sulla rapidità dell'azione di governo.

Ancora, non sarà superfluo aggiungere che la Casmez, mentre si uniformava al modello della *public corporation,* conciliante l'autorità propria degli enti pubblici con l'autonomia operativa dell'impresa privata, costituiva una figura giuridica a sé stante affatto peculiare, dal momento che era sottoposta al controllo del potere esecutivo, ed in specie al neo-costituito Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, cui spettava il compito del coordinamento dei programmi delle amministrazioni ordinarie con quello della Cassa.

Fu da queste premesse "ideologiche" e da questa peculiare "architettura politico-istituzionale" che prese vita – *sub specie oeconomica* – la Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale.

Sicché non faremo fatica a sposare l'idea di Pescatore, per il quale il ricorso ad uno strumento di assoluta straordinarietà, come quello della Casmez, sia stato determinato anche dal fatto che la politica di sviluppo e di programmazione aveva preso avvio in Italia, come "esperienza-pilota", proprio dal Sud.

In tal senso, se è vero come è vero che rientra nella peculiare impostazione metodologica dello storico-economico mettere in relazione comparativa ed evolutiva i fenomeni socio-economici, possiamo dire che la messa in opera della Cassa e l'affidamento ad essa di compiti particolari nella programmazione e nell'esecuzione di opere nelle regioni meridionali abbiano rappresentato un *prius* rispetto all'elaborazione dei successivi piani di programmazione inaugurati dalla "schema Vanoni" del 1954.

Infine, concludeva Pescatore:

> "[…] aver scelto, inizialmente, la via delle infrastrutture fu certo un atto di saggezza economica, d'altronde indispensabile. Ma come proseguire? […]. Ed anche se in seguito si è convenuto parlare dello svolgimento di quegli interventi come di veri e propri tempi, cicli o fasi, la realtà è che si partì secondo un criterio del tutto unitario: quello cioè di avviare nel Mezzogiorno lo sviluppo di una economia auto-propulsiva"[38].

[38] "Lo schema fu decisamente influenzato dalle esigenze poste a tutto il sistema economico nazionale dalla politica di intervento messa in atto nel Sud. Che, quindi, per l'intervento dello Stato nel Sud si sia provveduto alla costituzione di uno strumento istituzionale nuovo è indice di una volontà diretta a studiare mezzi di azione più agili e confacenti agli obiettivi che si intendono conseguire", G. Pescatore, *Dieci anni di esperienze della Cassa per il Mezzogiorno … ,* op. cit., pp. 12-13 e p. 18. Non è peraltro casuale il fatto che lo stesso "schema Vanoni" fu elaborato in buona parte dalle "intelligenze" del nuovo meridionalismo (ovvero da Saraceno, Molinari, Guidotti, Di Nardi, Lenti).

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 177

Il Pci e la nascita della Cassa del Mezzogiorno (1950-1954)

Alexander Höbel

1. *Il Pci, la "svolta produttivistica" del governo e la Cassa per il Mezzogiorno*

Il 1950, l'anno dell'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, per il Pci e il movimento operaio era iniziato nel modo peggiore, con l'ennesimo eccidio di lavoratori avvenuto a Modena il 9 gennaio. Ne erano seguite le dimissioni del presidente del consiglio De Gasperi e, di lì a poco, la nascita del sesto governo guidato dal leader democristiano. Il programma del nuovo esecutivo – improntato a una "svolta 'produttivistica'" affrettata anche dalla necessità di contrapporre una proposta del governo al "piano del lavoro" lanciato dalla Cgil di Di Vittorio[1] – presentava significative novità, la maggiore delle quali era il progetto 'poliennale e straordinario di opere e iniziative pubbliche a favore delle zone depresse e quindi prevalentemente del Mezzogiorno', rispetto a cui lo Stato si impegnava ad avviare un deciso e robusto intervento. La presenza nell'esecutivo di ministri quali Campilli, La Malfa e Petrilli, col "compito di coordinare i programmi di spesa", costituiva una garanzia dell'impegno preso, e non a caso, intervenendo alla Camera, Togliatti giudicò il nuovo quadro politico "un grande successo dei partiti operai e dei sindacati"[2]. E anche Giorgio Napolitano, in sede memorialistica, sottolineerà l'influenza del "movimento operaio e popolare", e in particolare del "piano del lavoro", nel determinare tale svolta[3].

Del resto, il fatto che negli ultimi mesi stessero giungendo segnali nuovi da settori importanti delle classi dirigenti, con l'obiettivo di una politica economica più dinamica da parte del governo, era stato percepito dai comunisti, i quali già sul "piano casa" presentato da Fanfani avevano scelto una logica emendativa sostanzialmente non ostile al provvedi-

---

1 G. Barone, *Stato e Mezzogiorno (1943-60). Il "primo tempo" dell'intervento straordinario*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, a cura di F. Barbagallo et alii, I, *La costruzione della democrazia. Dalla caduta del fascismo agli anni cinquanta*, Einaudi, Torino 1994, p. 393.

2 R. Gualtieri, *Piano Marshall, commercio estero e sviluppo in Italia: alle origini dell'europeismo centrista*, in "Studi Storici", 1998, 3, pp. 882-884.

3 G. Napolitano, *Dal Pci al socialismo europeo. Un'autobiografia politica*, Laterza, Roma-Bari 2005, p. 27.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 178

mento[4]. Più in generale, sui temi politico-economici, nella Direzione del Pci Mauro Scoccimarro aveva sottolineato la "necessità […] di passare da una posizione propagandistica ad una attività concreta", rilevando che su questo versante ci si era venuti a trovare "a fianco di forze borghesi d'accordo sulla necessità di una politica produttivistica". In questo stesso quadro era stata dunque concepita e avviata l'iniziativa del "piano del lavoro" della Cgil che, osservava ancora Scoccimarro, "riflette posizioni nostre e sulle quali concordiamo"[5].

Tuttavia pochi mesi dopo lo stesso dirigente, tra i massimi responsabili della politica economica del Pci, di fronte alla bozza di progetto istitutivo della Cassa per il Mezzogiorno, esprimeva ampie riserve: "Che cosa la finanzierà? Fondi già esauriti. Essa ha un chiaro significato di organizzazione di gruppi monopolistici", mentre al contrario il Pci deve tentare di "spezzare il blocco reazionario (Confindustria, Confida e governo) anche su questioni limitate"[6]. Nelle settimane precedenti, lo scontro sociale e politico nel Paese si era infatti acuito. Il 18 marzo il Consiglio dei ministri aveva approvato una serie di misure che consentivano ai prefetti di vietare ogni manifestazione per tre mesi in caso di incidenti, oltre che i comizi nei luoghi di lavoro e la "diffusione militante" della stampa; ne erano seguiti scioperi e cortei, su cui in alcuni casi la polizia aveva aperto il fuoco, provocando tre morti in pochi giorni. Come scrive Giovanni Gozzini, "mai come ora governo e sinistre appaiono mondi lontani e assolutamente inconciliabili"[7].

Vi era insomma una contraddizione tra le nuove istanze di politica economica che pure andavano emergendo e una gestione del conflitto sociale e politico nel Paese nella quale invece il governo non manifestava alcun segno di apertura; le prime avvisaglie di quella che sarebbe stata la guerra di Corea contribuivano ad accrescere la tensione. D'altra parte la stessa politica del "terzo tempo sociale" caldeggiata da Dossetti, ora vicesegretario democristiano, conteneva forti e coraggiose aperture ma si inseriva in una linea più complessiva della Dc, che raccoglieva alcune sollecitazioni in materia sociale provenienti dall'opposizione sebbene in "una logica di appropriazione e svuotamento" di tali proposte, cosa che andò manifestandosi in termini molto chiari riguardo allo "stralcio" di riforma agraria[8].

Come scriverà Gerardo Chiaromonte, di fronte "alla pressione che saliva dal Mezzogiorno […] De Gasperi non si chiuse […] nella pura e semplice conservazione", ma mise in campo "una risposta elastica, manovrata, che non esitò a tagliare rami che oramai erano diventati secchi", compresi settori di quel "blocco agrario" delineato da

---

4 G. Gozzini, R. Martinelli, *Storia del Partito comunista italiano*, VII, *Dall'attentato a Togliatti all'VIII Congresso*, Einaudi, Torino 1998, pp. 114-115.

5 Fondazione Istituto Gramsci (FIG), *Archivio del Partito comunista italiano* [d'ora in poi *APC*], *Fondo M*, 1949, mf. 200, Direzione, riunione del 2-3 novembre.

6 Ivi, 1950, mf. 190, Direzione, riunione del 12 aprile.

7 G. Gozzini, R. Martinelli, *Storia del Partito comunista* … , op. cit., p. 83.

8 *Ibid.*, p. 116.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 179

Gramsci e fino ad allora egemone al Sud; esso era ormai inadeguato a garantire una dinamica di sviluppo per il Mezzogiorno che appariva sempre più necessaria e al tempo stesso una sufficiente base di consenso verso quei partiti governativi la cui egemonia era stata scossa dalle lotte per la terra di quegli anni. In questo senso, lo stesso Chiaromonte individuerà, tra "le motivazioni della scelta della Cassa per il Mezzogiorno", "la volontà […] di non procedere sulla via della riforma fondiaria", ossia "di non passare dallo 'stralcio' a una legge generale di riforma"; in tal modo "si eludeva la necessità di una politica nazionale che si ponesse come obiettivo l'avvio a soluzione della questione meridionale […] come questione nazionale"[9].

Una lettura simile diede, nel 1975, Rosario Villari:

> "Venuto meno il sistema che per un secolo […] aveva costituito la base dell'equilibrio interno del Mezzogiorno e del suo rapporto con lo Stato e con il Nord, bisognava creare un nuovo equilibrio politico-sociale e un nuovo sistema di rapporti. Il problema fu affrontato soprattutto sul piano della politica generale ed attraverso la Cassa per il Mezzogiorno".

L'obiettivo non era tanto "la riconquista dei contadini", indirizzati apertamente verso l'emigrazione, ma piuttosto "la creazione di un più ampio processo di aggregazione di forze e di gruppi sociali" – "ceti medi" *in primis* – "sulla base dei finanziamenti pubblici e degli incentivi all'iniziativa privata"[10].

Proprio questo, del resto, era uno degli elementi alla base delle riserve dei comunisti, assieme alla preoccupazione che il tipo di intervento previsto dall'istituzione della Cassa si limitasse a migliorare le condizioni "ambientali" del Mezzogiorno, senza intervenire sulla sua struttura economica e sociale. I mille miliardi di stanziamenti previsti dal disegno di legge, infatti, riguardavano trasformazioni agrarie, irrigazioni e bonifiche, sistemazione di bacini montani, viabilità, acquedotti e fognature, sviluppo alberghiero. I settori interessati, cioè, erano essenzialmente l'agricoltura, il riassetto del territorio, la creazione di infrastrutture e il turismo, mentre nulla si diceva sulla creazione di un moderno apparato industriale[11]: un'impostazione – osserverà Valerio Castronovo – "singolarmente riduttiva"[12].

D'altra parte, riserve sul modo di concepire l'intervento in favore del Mezzogiorno erano emerse anche nelle punte più avanzate del mondo cattolico. Alcuni mesi prima, come rileva Francesco Barbagallo, Pasquale Saraceno aveva ribadito la sua critica alla lo-

---

9 G. Chiaromonte, *Itinerario di un riformista*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1999, pp. 35-36.

10 R. Villari, *La crisi del blocco agrario*, in *Togliatti e il Mezzogiorno, Atti del convegno tenuto a Bari il 2-3-4 novembre 1975*, a cura di F. De Felice, Editori Riuniti, Roma 1977, p. 31.

11 Cfr. la *Relazione di minoranza alla Camera dei deputati*, redatta da Mario Alicata, in FIG, *APC, Fondo M*, 1950, mf. 190, Direzione, allegato alla riunione del 12 giugno; con leggere modifiche, in "Rinascita", 1° giugno 1950.

12 V. Castronovo, *La storia economica*, in *Storia d'Italia*, IV, *Dall'Unità a oggi*, t. 1, Einaudi, Torino 1975, p. 396.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 180

gica dei "due tempi", chiarendo che "senza lo sviluppo di una industria meridionale l'intervento straordinario rischiava di favorire il Nord più che il Sud", creando "una domanda di prodotti che il Mezzogiorno non era in grado di acquisire che dal Settentrione"[13].

Non è questo, tuttavia, il cuore dell'argomentazione del Pci. Nella Commissione speciale incaricata di esaminare il disegno di legge, di cui il comunista Pietro Amendola è uno dei vicepresidenti, i parlamentari comunisti sollecitano una maggiore precisione sulle destinazioni degli investimenti, ma la loro critica investe il provvedimento nel suo insieme. Nella Relazione di minoranza, stesa da Alicata e approvata dalla segreteria del partito "con alcune osservazioni" e con la richiesta di dare "maggiore spazio alla analisi delle cifre"[14], pur considerando la presentazione del disegno di legge "un indiscutibile successo dell'opposizione", della Cgil e del movimento per la rinascita del Mezzogiorno nel quadro del superamento della "linea Pella", si nega che esso rappresenti "quel *radicale mutamento* di indirizzo politico che ogni reale proposito di affrontare in modo *nuovo* e *organico* il problema del Mezzogiorno richiederebbe". La mancanza di organicità e di chiarezza sulle linee di attuazione del piano sono quindi i primi elementi criticati dai comunisti. Non manca, da questo punto di vista, una sottovalutazione della rilevanza della novità introdotta dall'istituzione della Cassa, rispetto a cui si vede solo "un 'riordinamento' dei *vecchi* progetti concepiti secondo le vecchie direttive" dei ministeri interessati. Ma sono gli stessi presupposti culturali su cui si basa il progetto a essere contestati. I comunisti infatti, afferma Alicata, respingono "la classificazione di area depressa" per il Mezzogiorno, poiché essa "tende […] a spostare l'accento dalle cause (economiche, sociali, politiche) *strutturali* a cause più propriamente *ambientali*", ritenendo dunque che basti "una politica di lavori pubblici che continui a svilupparsi nella direzione nella quale sino ad oggi si è sviluppata" per "avviare a soluzione il problema meridionale", mentre occorrerebbe un'iniziativa in grado di "investire tutta la politica generale dello Stato italiano", le sue scelte di politica economica, la sua strategia dello sviluppo.

D'altra parte, anche gli elementi che si percepiscono come novità – in primo luogo "il criterio di affidare la spesa a un Ente appositamente costituito" – sono giudicati negativamente; tale ente, infatti – argomenta Alicata – avendo "personalità giuridica distinta dallo Stato […] verrà ad essere sottratto ad ogni effettivo ed efficace controllo *politico* da parte del Parlamento ed anche ad ogni controllo da parte della Corte dei Conti", giungendo "all'assurdo […] di staccare con un taglio netto dall'organismo dello Stato un Ente che persegue *solo* fini pertinenti allo Stato e con mezzi *esclusivamente* statali". Il rischio che i comunisti intravedono è dunque quello di fare della Cassa "un pe-

[13] F. Barbagallo, *La questione italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 a oggi*, Laterza, Roma-Bari 2013, p. 140.

[14] FIG, *APC*, *Fondo M*, 1950, mf. 264, Segreteria, riunione del 14 giugno.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 181

ricoloso e formidabile strumento di interessi particolaristici", di subordinarne cioè le scelte "agli interessi di determinati gruppi" economici e sociali, dai proprietari terrieri meridionali (attraverso i fondi per le trasformazioni agrarie) alle grandi industrie del Nord e ai "gruppi monopolistici" (attraverso il meccanismo dei crediti concessi per investimenti legati alle opere da portare avanti nel Mezzogiorno), cosa che rischierebbe addirittura di "*aggravare* la precedente situazione"[15].

La critica dunque è netta e a tutto campo. E tuttavia Alicata preannuncia la presentazione di diversi emendamenti volti a modificare singoli aspetti del provvedimento. I comunisti esprimono il loro dissenso "dall'attuale disegno di legge", ma sembrano lasciare aperto uno spiraglio rispetto a un disegno di legge modificato nel corso del dibattito parlamentare. Nella riunione di Direzione del 15 giugno, Giorgio Amendola illustra i motivi della contrarietà rispetto al provvedimento: "La legge rafforza la posizione della classe agraria e la loro alleanza con i monopoli del nord". Le fonti di finanziamento della Cassa sono giudicate "assolutamente precarie", ma il punto decisivo è politico: "Una cassa amministrata al di fuori del Parlamento è a solo sostegno dei gruppi monopolistici". Nel corso della discussione, una posizione più cauta è espressa da Velio Spano, anch'egli tra i massimi dirigenti del Pci nel Mezzogiorno già nel 1944. Spano invita a "esaminare in modo più vasto il problema", a mettere in evidenza "la linea degli emendamenti", ad avere una posizione differenziata a seconda dei singoli casi, prendendo "regione per regione" un "atteggiamento particolare di fronte alla Cassa". Netta, invece, la contrarietà di Emilio Sereni: "Il nostro atteggiamento di opposizione deve essere molto forte, perché non si tratta solo di beffa ma di attacco aperto della vita meridionale"[16].

Nelle sue testimonianze successive, Amendola parlerà del fermo rifiuto del provvedimento anche da parte di Grieco, mentre una posizione diversa fu sostenuta da Di Vittorio, "fino alla vigilia del voto". Togliatti stesso avrebbe infine fatto pendere la bilancia in favore del "no" alla Cassa[17].

2. *La discussione parlamentare. Gli interventi di Amendola, Miceli, Laconi, Alicata*

Il 20 giugno inizia alla Camera la discussione sul disegno di legge. Rispetto alla bozza originaria preparata da Donato Menichella e fatta propria da De Gasperi, il progetto ha subito un "drastico ridimensionamento", essendo eliminato ogni riferimento a un'iniziativa della Cassa nel settore industriale. Le resistenze degli esponenti politici di formazione liberista e quelle degli imprenditori settentrionali hanno finito dunque col

---

15 *Relazione di minoranza alla Camera dei deputati* … , op. citata.

16 FIG, *APC, Fondo M*, 1950, mf. 190, Direzione, riunione del 15 giugno.

17 Cfr. G. Gozzini, R. Martinelli, *Storia del Partito comunista* … , op. cit., p. 123. Sulla diversa linea portata avanti da Di Vittorio, si veda il saggio di F. Barbagallo nel presente volume.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 182

prevalere[18]. Comunisti e socialisti – allora legati dal patto di unità d'azione – si presentano con una posizione comune, che si concretizzerà anche in ordini del giorno ed emendamenti. Per il Pci è Giorgio Amendola a intervenire per primo, con un lungo discorso che rappresenta una sorta di contro-relazione rispetto alle tesi del governo. Amendola comincia rivendicando al Pci, al "movimento popolare" e ai lavoratori meridionali il merito di aver posto al centro del dibattito pubblico "i temi di una politica del lavoro, di produzione, di massima occupazione, di investimenti", che inverta la linea deflazionistica portata avanti dal ministro Pella e ponga tra le priorità "il problema meridionale". Tuttavia, osserva, di questa 'nuova fase' si è finora "soltanto parlato", mentre continua la "non utilizzazione dei fondi Erp"; intanto "la politica deflazionistica […] ha stroncato le attività più deboli", consentendo "ai gruppi monopolistici di concentrare a proprio vantaggio le produzioni e i profitti", aggravando "la crisi strutturale della società italiana". In tale contesto, "la miseria del Mezzogiorno è aumentata", poiché al Sud "le conseguenze di una politica deflazionistica e antiproduttiva agiscono su una struttura economica e sociale organicamente viziata ed arretrata".

Amendola però respinge la definizione del Mezzogiorno come "area depressa", che ritiene coerente col tentativo dei monopoli di "creare nuove zone di espansione" a loro uso e consumo; in questo quadro, l'intervento dello Stato servirebbe a "creare le condizioni per una espansione delle forze capitalistiche monopolistiche", a preparare loro il terreno, favorendo un "processo di colonizzazione", nel quale "le aree depresse così 'valorizzate'" sono in realtà "private di ogni possibilità di un proprio autonomo sviluppo" e "sottoposte al giogo di quelle forze monopolistiche che in collegamento con lo Stato ne hanno operato la cosiddetta valorizzazione". Il Mezzogiorno, però, non è riducibile alla categoria di "area depressa", occupa circa 1/3 del territorio nazionale e ha "dietro di sé una storia millenaria"; e rispetto ai suoi problemi strutturali "i lavori pubblici sono […] necessari" ma non risolutivi. Anzi, senza intervenire sulla struttura economica e sociale, e limitandosi ad "attaccare le condizioni ambientali di arretratezza", si rischia di aggravarla; la Cassa, cioè, "sviluppando la sua azione […] nell'indirizzo voluto dall'interesse dei ceti dominanti, ne rafforzerebbe […] le posizioni […] ribadendo le catene che tengono legate le popolazioni meridionali"[19].

Anche Amendola, come Alicata nella relazione di minoranza, accusa dunque il governo di "battere vecchie strade" e di non cogliere "il carattere nazionale del problema meridionale", evidenziato invece dalla tradizione meridionalista, da Giustino Fortunato a Gramsci. "Sono 50 anni che si fanno leggi speciali e si approvano programmi di lavori pubblici", ma la si-

---

18 G. Barone, *Stato e Mezzogiorno (1943-60)* … , op. cit., p. 393.

19 G. Amendola, *Contro la istituzione di una Cassa per il Mezzogiorno*, discorso pronunciato alla Camera dei deputati nella seduta del 20 giugno 1950, in Id., *La democrazia nel Mezzogiorno*, Editori Riuniti, Roma 1957, pp. 265-287.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 183

tuazione non migliora, anzi mostra segni di ulteriore degrado. I lavori pubblici – pur necessari – non potrebbero peraltro "essere attuati nella misura resa necessaria dalle condizioni di quelle regioni", dinanzi a "una struttura sociale che bisogna modificare nelle sue basi". Ma qual è dunque l'alternativa proposta dai comunisti? "Promuovere lo sviluppo delle forze produttive" locali, "rimuovendo […] le cause di carattere politico e sociale che lo bloccano, attraverso "riforme di struttura" – quella agraria in primo luogo – che modifichino il contesto sociale; favorire "l'autogoverno regionale" e stimolare un ruolo attivo degli enti locali, "elaborare e realizzare i piani di rinnovamento regionale" – un'anticipazione, quest'ultima, di quell'idea di programmazione democratica che parta dall'iniziativa locale, che sarà centrale nell'elaborazione del Pci negli anni Sessanta e Settanta[20]. C'è poi un passaggio sull'industrializzazione del Mezzogiorno, assente nella relazione di Alicata: "Voi parlate di 'preindustrializzazione' – afferma Amendola –, rinviando quell'industrializzazione che è indispensabile per assicurare la vita economica del Mezzogiorno". Un cenno importante, che richiama le posizioni sostenute dalla Svimez, da Morandi e Saraceno[21].

Infine il parlamentare comunista contesta l'istituzione della Cassa in quanto ente speciale, "con propria personalità giuridica", per il suo "sottrarre tanta parte delle spese pubbliche al controllo regolare degli organi dello Stato" e del Parlamento *in primis*, e dunque per i "pericoli della spesa incontrollata del pubblico danaro". Gli ampi poteri e le vaste risorse assegnati alla Cassa "non potranno non imprimer[l]e […] determinati indirizzi economici, finanziari e politici. Sarà un centro di influenze e di corruzione", una sorta di "governatorato dell'Italia meridionale". Vi è dunque il rischio di sostituire alla tradizionale rete di clientele su base "paesana" "ben altre camarille, ben più pericolose, perché basate sopra cointeressenze finanziarie e speculatrici, ed organizzate attorno ai grossi monopoli italiani e americani" e "attorno al partito democratico cristiano". La polemica con la Dc è esplicita: "È un potente strumento di corruzione elettorale e politica che voi cercate di mettere in piedi". Quanto ai programmi della Cassa, "che cosa ne sappiamo? Credo che sia la prima volta che la Camera è chiamata ad impegnarsi per mille miliardi senza sapere come saranno spesi!". Né si possono impegnare con il disegno di legge in discussione le scelte di spesa di successivi governi e diverse maggioranze. La bocciatura in commissione dell'emendamento comunista che prevedeva la presenza nel Consiglio di amministrazione dell'ente di esponenti sindacali aggrava il problema della trasparenza, cosicché al momento "non sappiamo neanche come sarà composto" il Consiglio di amministrazione[22].

Infine Amendola accenna alla questione del "rimborso dei crediti di capitale e di interessi spettanti allo Stato per i finanziamenti Imi" concessi a gruppi privati, che costituirebbe un'importante fonte di finanziamento: ma "se la Cassa, per ottenere il rimborso di

---

20 *Ibid.*, pp. 284, 288-294.

21 *Ibid.*, p. 300.

22 *Ibid.*, pp. 294-303.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 184

questi prestiti Imi, dovesse orientare i suoi programmi in senso favorevole agli interessi di questi debitori, si realizzerebbe una collusione che minaccerebbe di dare all'azione della Cassa un indirizzo […] dettato da interessi particolari". Quanto invece ai finanziamenti di carattere internazionale, e in particolare a quelli legati al "fondo lire", essi dipenderanno sempre dalle decisioni dell'Eca, la *Economic Cooperation Administration* che gestisce le risorse del Piano Marshall. Per superare questo elemento di incertezza, i comunisti hanno dunque presentato nella Commissione speciale un emendamento che prevede lo stanziamento di cento miliardi per i successivi due anni, senza farlo dipendere da autorizzazioni esterne e "lasciando al Tesoro la possibilità di rifarsi alle varie fonti finanziarie indicate". Peraltro, i cento miliardi previsti per la Cassa "non sono […] aggiuntivi ma sostitutivi di quelli che […] il Mezzogiorno avrebbe dovuto avere" per via ordinaria, per cui di fatto ciò che si dà con la Cassa viene tolto dagli stanziamenti normali, col rischio di creare "nuovi feudatari degli enti speciali […] i viceré e i governatori delle Casse per il Mezzogiorno"[23].

Come ha scritto Franco De Felice, nell'intervento di Amendola "è colto, con grande chiarezza, l'antagonismo netto tra due linee d'impostazione e di soluzione della questione meridionale", la quale è giudicata non riducibile "nell'ambito angusto di un'area depressa". Vi è però "una sfasatura" tra "i termini nuovi della questione meridionale" evidenziati dal dirigente comunista e "la tendenza a valutare l'istituzione della Cassa sulla base di parametri di giudizio tutti rivolti al passato", nella "linea tradizionale dei lavori pubblici e della legislazione speciale […]. La novità della Cassa è certo colta", ma la sua lettura "è inscritta in categorie elaborate dalla tradizione meridionalistica", a partire da quella di "clientelismo". Non che tale categoria non rivelerà la sua validità anche nei decenni successivi; tuttavia vi era in questa analisi "una sottovalutazione del grado di registrazione […] delle novità emerse nel Mezzogiorno da parte della borghesia italiana. L'economicismo denunciato da Amendola […] definiva la dimensione tutta politica con cui si tendeva a controllare i movimenti delle masse, attraverso la mediazione diretta dello Stato". Insomma, "la dimensione dell'intervento era nuova, spostava più avanti il livello dello scontro", e i comunisti non colsero appieno questo dato[24].

Il tema della industrializzazione, solo accennato nel discorso di Amendola, è invece al centro dell'intervento di un altro deputato comunista, ingegnere di professione, Gennaro Miceli. "Niente nella legge che ci proponete – afferma – sta ad indicare per lo meno un indirizzo verso la industrializzazione del Mezzogiorno", che è invece l'obiettivo di "tutti coloro i quali vogliono il progresso" di quell'area e che servirebbe a modernizzare la stessa agricoltura meridionale e ad evitare che i prodotti agricoli del Sud siano tra-

---

23 *Ibid.*, pp. 304-312.

24 F. De Felice, *Togliatti e la costruzione del partito nuovo nel Mezzogiorno*, in *Togliatti e il Mezzogiorno* … , op. cit., pp. 35-111, in particolare pp. 75-77.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 185

sformati altrove. Certo, "è interesse degli industriali del nord mantenere le industrie lontane dal Mezzogiorno: ma è interesse anche degli agrari del sud", poiché la "possibilità di assorbimento della manodopera in settori diversi da quello agricolo, vuol dire […] diminuita concorrenza fra i lavoratori, miglioramento dei salari e delle condizioni di lavoro", e dunque il "tracollo del monopolio feudale degli agrari". Una trasformazione che lo stesso governo non vorrebbe, avendo "interesse che il Mezzogiorno continui ad essere quella riserva di buon senso contadino […] suffragi elettorali facilmente manovrabili, contingenti sicuri agli arruolamenti della 'celere'"; dunque, "mantenere il Mezzogiorno in una economia esclusivamente agricola, corrisponde a un interesse politico dei gruppi dirigenti".

D'altra parte, anche nell'ambito delle cifre previste per l'agricoltura, che costituiscono parte rilevante del totale, la critica di Miceli è netta, e si estende a tutta la politica agraria del governo: anziché imporre salari più equi per i braccianti o sostenere la piccola e media proprietà contadina, ad esempio prevedendo i provvedimenti di bonifica per le zone in cui questo tipo di proprietà è più diffuso, si è preferito indirizzarli verso i comprensori "di acceleramento e di concentrazione", dove invece prevale la grande proprietà, la quale inoltre potrà gestire i lavori di bonifica attraverso i suoi consorzi, rafforzandosi ulteriormente. Insomma secondo il deputato comunista, l'impegno previsto dal disegno di legge sulla Cassa non si lega ai pur timidi tentativi di riforma agraria in atto, ma per certi versi li "intralcia", rallentando anziché accelerare l'evoluzione del Mezzogiorno sul piano sociale[25].

Argomentazioni simili venivano sviluppate da Renzo Laconi, già brillante costituente e tra gli esponenti del Pci che con maggiore tenacia insistevano sul tema dell'attuazione della Carta costituzionale. Secondo il deputato sardo, il contenuto del disegno di legge era in pratica "esaurito dal titolo", limitandosi alla "laboriosa configurazione di un ente e un faticoso stralcio di somme dal bilancio", senza però che vi fosse "un piano […] un programma" o quantomeno "un indirizzo politico". Per Laconi, insomma, si trattava di "una pura e semplice modificazione della struttura dello Stato e in particolare dell'apparato di Governo", secondo una prassi consolidata della maggioranza, che non solo aveva "messa da parte la Costituzione", ma sembrava considerare lo stesso "sistema della divisione di poteri" dello Stato liberale "un abito troppo stretto", il che la induceva a costruire "una struttura più elastica, meno legata da controlli politici ed anche amministrativi". In questo quadro andava collocata la particolare "autonomia" assegnata alla Cassa dal disegno di legge. La sua dipendenza dal Comitato dei ministri, dal Ministero del tesoro, dallo stesso presidente del consiglio e dall'esecutivo in quanto tale era sancita in vari articoli della legge, mentre la Corte dei conti – il massimo organismo di controllo

[25] Camera dei deputati, I Legislatura, *Atti parlamentari, Discussioni*, Seduta antimeridiana del 23 giugno 1950, pp. 19962-19971.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 186

amministrativo dello Stato, tenuto a riferire alla Camere l'esito dei suoi riscontri "sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce" – era "esclusa totalmente dal controllo della Cassa", essendo il suo ruolo limitato a un presidente onorario nel collegio dei revisori dei conti, il che peraltro rendeva arduo alla Corte riferire al Parlamento sulla gestione della Cassa. Se dunque – osservava Laconi – "rispetto al Governo, la Cassa non ha alcuna autonomia", fino a costituire "uno strumento a sua completa diposizione", la sua "autonomia reale" si delineava invece nei confronti della Corte dei conti e del Parlamento, ossia dei massimi organismi di controllo dello Stato. E pari autonomia la Cassa aveva rispetto agli enti locali, di cui "invade[va] la sfera" finendo per "svuotar[li]", con un approccio caratterizzato da "cieco centralismo".

Ma soprattutto anche il deputato comunista imputava al governo di aver tralasciato i problemi di fondo del Mezzogiorno, quelli relativi alla sua struttura sociale, pensando in modo semplicistico di affrontare la questione meridionale con alcuni stanziamenti straordinari. Ma

> "[…] se il problema del Mezzogiorno fosse stato soltanto un problema di danaro, c'era bisogno […] che questa vasta ed ampia e nota letteratura [meridionalistica] sommasse volumi e volumi e che si spendesse tanta somma di pensiero per studiare questa questione? È possibile che non vi venga il dubbio che non è soltanto questione di denaro, che c'è qualcosa […] di più profondo che non può essere risolto attraverso un giuoco di miliardi?
> […] Vittorio Emanuele I, Carlo Felice e Carlo Alberto erano politici più avveduti e profondi di voi: incominciarono con la riforma agraria, nel 1820, quando si accorsero che l'aristocrazia non costituiva in Sardegna base sufficiente di governo […] ebbero l'audacia di abolire il feudalesimo e operarono in modo veramente rivoluzionario, attraverso la legislazione che va dal 1820 al 1838 […]. Questa vostra Cassa, su quale terreno si muove? Quali forze sociali mette in movimento? Quali forze stimola e quali raggruppamenti suscita? Questo è il problema!"

Per Laconi cioè occorreva intervenire prioritariamente sulla struttura economica e sociale del Mezzogiorno, stimolando l'"intervento di masse e di gruppi sociali finora esclusi e che diventano protagonisti della loro vita" attraverso gli enti locali, dai comuni alle regioni da istituirsi. È per questo che occorrono "un programma e il rispetto delle strutture autonomistiche", perché la Cassa "non viene a realizzare i suoi piani su una terra di nessuno, su un deserto", ma in regioni "su cui grava la più assurda, la più ingiusta distribuzione della proprietà fondiaria che l'Italia conosca, dove il regime fondiario […] è causa permanente di arretratezza", e costituisce "un groviglio che deve essere disciolto se si vuole che possano sorgere delle forze nuove" con una funzione progressiva. In conclusione il parlamentare comunista, riferendosi in particolare alla Sardegna, dove già esisteva l'ente Regione, proponeva due modifiche alla legge, con le quali il ddl sarebbe stato "accettabile": lo stralcio dell'isola rispetto al provvedimento, con l'attribuzione alla Regione degli stanziamenti previsti, e "un preciso piano di rinascita, che contempli la riforma agraria e industriale, lo sviluppo della bonifica e il ripopolamento", "un piano economico

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 187

pubblicamente discusso […] di riforme profonde della struttura sociale ed economica" del Mezzogiorno[26].

L'opposizione al disegno di legge da parte del gruppo comunista è dunque "frontale", sia per la "sfiducia sugli effetti dei flussi di spesa pubblica" previsti, sia soprattutto "per la mancanza di controllo parlamentare sulla gestione della Cassa"; più in generale, il gruppo dirigente del Pci guarda con molte riserve al proliferare di "entri parastatali […] autonomi rispetto alle normali articolazioni amministrative e preposti alla formazione di un nuovo ceto di partito e di sottogoverno"[27].

Nel suo intervento, Alicata paventa esplicitamente il sorgere del "più grande carrozzone che mai sia stato creato dall'unità d'Italia ad oggi", di "uno sfacciato strumento di corruzione politica". Tuttavia, al di là degli attacchi al provvedimento, i comunisti sembrano cercare qualche aggancio nella maggioranza perché almeno alcune delle loro istanze siano accolte. Non a caso, lo stesso Alicata lamenta il fatto che "da parte della maggioranza ci si è rifiutati *a priori* di accettare la piattaforma di discussione che l'opposizione […] ha ripetutamente offerto, ripetendo quel che già era stato fatto […] in Commissione speciale". L'impressione è che il governo sia "legato a impegni, ad accordi presi fuori di quest'aula". D'altra parte – tiene a sottolineare Alicata – i comunisti "non dicono che lo Stato non deve spendere 1.000 miliardi per il Mezzogiorno; anzi noi pensiamo che lo Stato ne dovrebbe spendere molti di più. La questione è […] come vanno spesi questi miliardi", che rischiano di restare "inoperanti perché urtano contro le resistenze di situazioni sociali e politiche" che non si "tende a smantellare, ma anzi a consolidare". La critica riguarda quindi il volume degli stanziamenti, giudicato insufficiente, ma soprattutto "il criterio e lo strumento della spesa". Con un emendamento, dunque, il gruppo comunista chiede che il piano di azione della Cassa non sia varato dal Comitato dei ministri, ma da quest'ultimo soltanto 'preparato' per poi essere sottoposto all'approvazione del Parlamento. Quanto allo "strumento", ossia alla Cassa in quanto tale, Alicata lo giudica "un organismo che può fare troppe cose […] che ha troppi diritti in confronto all'unico dovere […] di spendere bene e onestamente 100 miliardi l'anno nel Mezzogiorno". Meglio sarebbe "un'azienda autonoma" promossa e controllata dallo Stato. Così, invece, "la Cassa corrisponde a delle direttive americane", "è uno strumento di penetrazione del capitale e dell'influenza americana nel Mezzogiorno", la quale andrà a consolidare "la vecchia struttura politica e sociale". La Cassa inoltre – è la pessimistica previsione del dirigente comunista –, "staccata dalla organizzazione dello Stato […] sarà il diretto strumento dei gruppi monopolistici italiani e in primo luogo della Sme […] della

[26] *Ibid.*, pp. 19973-19987.

[27] G. Gozzini, R. Martinelli, *Storia del Partito comunista …*, op. cit., pp. 121-122.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 188

Banca di Calabria" e degli agrari; sarà "lo strumento perfetto per favorire la moltiplicazione delle cricche, delle camarille, di questi gruppi politici trasformistici che ci sono nel Mezzogiorno" e che la Dc mira a "fagocitare" e dirigere[28].

3. *La tattica emendativa*

Il 4 luglio iniziano le votazioni sul disegno di legge. L'ordine del giorno presentato assieme da comunisti e socialisti (primi firmatari Amendola e De Martino), contrario all'istituzione della Cassa ma favorevole a stanziamenti annuali per il Mezzogiorno, viene respinto; ma allorché si discute un emendamento all'art. 1 presentato da Fanfani e Sullo – che pone in primo piano il ruolo del Comitato dei ministri incaricato di redigere il "piano generale per la esecuzione, durante il decennio 1950-60, di opere straordinarie" per il Mezzogiorno, rispetto a cui alla Cassa spetterebbero "la predisposizione, il finanziamento, la esecuzione delle opere", precisando infine i ministri facenti parte del Comitato – lo stesso De Martino esprime un parere favorevole, seguito da Alicata, il quale aggiunge al testo Fanfani-Sullo la precisazione che il piano, preparato dal Comitato dei ministri, "viene sottoposto all'approvazione del Parlamento". A quel punto il relatore della maggioranza, il democristiano Angelo Raffaele Jervolino, esprime "gravi perplessità" sull'emendamento presentato dai suoi stessi colleghi di partito e più ancora, naturalmente, sul sub-emendamento comunista: "Il voler pretendere – afferma – che questo piano di massima […] o i programmi delle opere da eseguirsi in ogni esercizio finanziario […] debbano essere discussi ed approvati dalla Camera significa frustrare la finalità del disegno di legge", volto appunto a "evitare le lungaggini che si presentano per la attuazione di un programma" prevedendo "una procedura molto più celere". Il relatore chiede quindi alla Camera di approvare il testo "così com'è stato redatto dalla Commissione". Il ministro Campilli, dal canto suo, limitandosi alla "diversa struttura del Comitato dei ministri proposta dagli onorevoli Fanfani e Sullo", si rimette alla Camera[29]. Prendendo la parola a sostegno della sua proposta aggiuntiva, Alicata chiarisce:

> "Noi siamo d'accordo che è augurabile […] che il piano di intervento avvenga nel modo più organico, ed è proprio perché pensiamo questo che riteniamo che […] le direttive generali […] debbano diventare le più concrete possibili, e cioè sarebbe desiderabile che questo investimento di mille miliardi avvenisse in base ad un piano preciso, concreto, organico, tale dunque che per la sua importanza dovrebbe essere sottoposto all'approvazione preventiva del Parlamento".

---

28 Camera dei deputati, I Legislatura, *Atti parlamentari, Discussioni*, Seduta pomeridiana del 27 giugno 1950, pp. 20144-20126.

29 Camera dei deputati, I Legislatura, *Atti parlamentari, Discussioni*, Seduta pomeridiana del 4 luglio 1950, pp. 20364-20376.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 189

Il subemendamento viene però respinto, così come un altro subemendamento "socialcomunista" che ripropone l'idea dell'azienda autonoma, ossia di un ente – afferma ancora Alicata – "che possa essere controllato normalmente dal Parlamento e dagli organi di controllo dello Stato, con tutti quegli snellimenti che l'azienda autonoma comporta"; al contrario, il testo Fanfani-Sullo, nonostante le riserve del relatore, viene approvato in tutti i suoi commi[30].

La sintonia con Sullo si ripropone allorché questi, in riferimento all'art. 3, presenta un emendamento secondo cui alla Cassa sono affidati progetti di opere "comprese nei programmi […] delle Amministrazioni dello Stato, nonché di altri enti pubblici e dei comuni quando questi non possano direttamente provvedervi". Alicata si schiera a favore, e in questo caso l'emendamento è accolto. Altri emendamenti presentati dal gruppo comunista riguardano invece l'esecuzione delle opere (che solo in casi eccezionali si vorrebbe demandata ad aziende autonome esterne alla Cassa, e comunque escludendo i consorzi di bonifica dal novero degli enti concessionari), il ruolo delle cooperative e altri aspetti, ma vengono tutti respinti[31].

Ma è sul problema del finanziamento della Cassa che comunisti e socialisti insistono in modo particolare. Nel disegno di legge del governo, sui 100 miliardi annui previsti, 80 sono direttamente a carico dello Stato, mentre gli altri 20 dovrebbero giungere da rimborsi di crediti e interessi maturati dallo Stato nei confronti di aziende private attraverso l'Imi e il "fondo lire" dell'Erp. Su questo punto vengono sollevate "le più ampie riserve". Secondo il governo, in questo modo – e cioè attraverso la Cassa – tali crediti sarebbero più facilmente esigibili; ma così la Cassa del Mezzogiorno, argomenta Alicata, assumerebbe una funzione di "esattrice" nei confronti di aziende perlopiù del Nord, col rischio di "aggravare la scissione profonda" esistente nel Paese. La Cassa inoltre

> "[…] forse avrà più possibilità di andare da questi grandi industriali del nord e dire: dateci i soldi per il Mezzogiorno. Però questi industriali diranno: sì, noi questi soldi ve li diamo, però devono essere spesi in questo determinato modo. Vale a dire, noi perfezioneremo ancora di più […] quella particolare fisionomia della Cassa che ne fa l'anello di congiunzione fra gli interessi dei gruppi monopolistici del nord e quelli dei gruppi agrari del Mezzogiorno".

Amendola lo ribadisce: se il meccanismo non fosse modificato, si avrebbe "la certezza che i grossi complessi monopolistici, attraverso il meccanismo del pagamento dei debiti, attraverso le operazioni finanziarie di sconto ed anticipazioni […] avranno la possibilità di intervenire direttamente per imprimere il loro indirizzo nella direzione della Cassa"; ossia – aggiunge Miceli – nel senso "di non industrializzare il Mezzogiorno,

30 *Ibid*, pp. 20381-20391.

31 *Ibid.*, pp. 20397-20421.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 190

o di industrializzarlo in una determinata direzione". A tal fine, per evitare che parte significativa dei fondi abbia "un odore, un sapore troppo specifico", l'emendamento Amendola-Matteucci-De Martino-Alicata prevede che l'intera cifra sia stanziata dallo Stato in modo diretto. È una posizione condivisa anche dal repubblicano Francesco De Vita, che tuttavia la maggioranza respinge[32].

Sulla composizione del Consiglio di amministrazione è invece Di Vittorio a presentare un emendamento, volto a comprendere al suo interno "quattro esperti designati dalle organizzazioni sindacali" e altri quattro "dalle camere di commercio delle province meridionali"; una richiesta respinta dal relatore Jervolino ma che il ministro Campilli accetta come raccomandazione. Trasformata in ordine del giorno, la raccomandazione è infine accolta dalla maggioranza[33]. Rimarrà tuttavia lettera morta nell'applicazione della legge.

Un emendamento Alicata prevede invece che

> "[…] alle cariche di presidente, vicepresidente e consiglieri di amministrazione non possono essere chiamati coloro che fanno parte di amministrazioni di istituti finanziari, di enti pubblici e di imprese industriali e agricole o che vi occupino posti di direzione e coloro che ne abbiano cessato di far parte dopo il 31 dicembre 1949".

La richiesta di relatore e ministro di trasformare l'emendamento in ordine del giorno è accolta dall'esponente comunista[34].

C'è poi la fondamentale questione della Corte dei conti, già sollevata nel dibattito e ora riproposta da Laconi in un emendamento (firmato anche da De Martino) per il quale la Corte dovrebbe riferire al Parlamento "sul risultato dei riscontri eseguiti sulla gestione finanziaria della Cassa", in coerenza con l'articolo 100 della Costituzione. Si tratta insomma – chiarisce il parlamentare del Pci – di prevedere "una partecipazione continuativa al controllo" (non dunque limitata al bilancio consuntivo) da parte della Corte, che su questo riferirebbe al Parlamento. La proposta di Laconi è respinta, e tuttavia il relatore ripropone la versione del comma predisposta dal governo che la Commissione aveva modificato, secondo cui almeno il bilancio consuntivo "è comunicato al Consiglio dei ministri e, in allegato al conto consuntivo dello Stato, al Parlamento"[35].

In sede di ordini del giorno finali, i gruppi comunista e socialista ripropongono la questione delle cooperative (ordine del giorno approvato) e quella dell'esclusione dalle cariche direttive della Cassa di dirigenti di banche, imprese ed enti pubblici, su cui si

---

32 Camera dei deputati, I Legislatura, *Atti parlamentari, Discussioni*, Seduta antimeridiana del 7 luglio 1950, pp. 20568-20578.

33 *Ibid.*, pp. 20585-20588.

34 Camera dei deputati, I Legislatura, *Atti parlamentari, Discussioni*, Seduta antimeridiana del 12 luglio 1950, pp. 20747-20749.

35 *Ibid*, pp. 20743-20744, 20764-20766.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 191

giunge a un testo concordato tra Alicata e la Commissione, che di fatto accoglie l'ordine del giorno comunista, cassandone solo la parte relativa a coloro i quali erano rimasti in carica fino al termine del 31 dicembre 1949[36].

Il disegno di legge istitutivo della Cassa per il Mezzogiorno viene infine approvato dalla Camera con 272 voti favorevoli e 101 contrari[37]. All'altro ramo del Parlamento, confermandosi il sostegno della maggioranza e più in generale "di un ampio schieramento di centro-destra", il disegno di legge passa in pochi giorni e senza ulteriori modifiche[38]. Comunisti e socialisti mantengono dunque la loro valutazione negativa sul provvedimento. Tuttavia l'andamento del dibattito parlamentare sembra mostrare che, pur nello scontro tra diverse opzioni di fondo, un canale di comunicazione sia rimasto aperto; e che questo sia accaduto da entrambe le parti, dalla maggioranza come dall'opposizione "socialcomunista", che peraltro non ha mancato, in qualche passaggio, di trovare sintonie anche con un liberale di stretta osservanza come Corbino. Intervenendo per dichiarazione di voto sul citato ordine del giorno concordato con la Commissione, Amendola lo rileva: "Mi sembra che abbia un significato – osserva – il fatto che alla fine della discussione […] ci si trovi riuniti attorno a questo ordine del giorno", il quale "potrebbe attenuare il pericolo che la Cassa diventi in modo sfacciatamente manifesto uno strumento di corruzione politica e di asservimento economico". Infine il dirigente comunista preannuncia la mobilitazione popolare "per la determinazione e l'attuazione del programma che la Cassa dovrà realizzare […] nell'interesse di tutto il Mezzogiorno e non invece secondo gli interessi di qualche gruppo privato"[39]. È l'annuncio della linea che il Pci seguirà nei mesi e negli anni successivi.

4. Di fronte alla legge in esecuzione

All'indomani dell'approvazione della legge, il gruppo dirigente del Pci pone subito all'ordine del giorno il problema del "che fare". All'inizio del settembre 1950 – presenti Amendola, Alicata, Cacciapuoti, Napolitano, Chiaromonte, ma anche il parlamentare socialista Nino Sansone – si riunisce la Commissione meridionale del partito. Tra i "compiti fondamentali", accanto a quello di "sviluppare nel Mezzogiorno la lotta per il Piano del lavoro della Cgil", c'è quello di "condurre un'energica azione di smascheramento della demagogia del governo" e dei suoi "provvedimenti del 'terzo tempo': legge

---

36 Camera dei deputati, I Legislatura, *Atti parlamentari, Discussioni*, Seduta pomeridiana del 12 luglio 1950, pp. 20791-20794, 20807.

37 Camera dei deputati, I Legislatura, *Atti parlamentari, Discussioni*, Seduta del 13 luglio 1950, p. 20875.

38 G. Rivosecchi, *Riforma agraria e Cassa per il Mezzogiorno. Dal disegno politico all'attuazione parlamentare*, in *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, a cura di U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori, II, Carocci, Roma 2004, p. 145.

39 Camera dei deputati, I Legislatura, *Atti parlamentari, Discussioni*, Seduta pomeridiana del 12 luglio 1950, pp. 20808-20809.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 192

Sila, Cassa per il Mezzogiorno, legge stralcio di riforma agraria". Dc e governo – si argomenta – sono impegnati "in una vasta campagna nel Mezzogiorno", che "si svolge sotto le nostre parole d'ordine (Rinascita del Mezzogiorno, fatti e non parole, ecc.)", ma

> "[…] mette in moto tutto l'apparato politico tradizionale nel Mezzogiorno, facendo balenare la possibilità di una direzione e di un potere sui fondi messi a disposizione particolarmente della Cassa […] fa prendere agli organismi economici del Mezzogiorno, in specie alle Camere di commercio, una serie di iniziative, tendenti soprattutto […] a sollecitare richieste particolari di sindaci, di amministratori, di categorie, ecc."

Il giudizio, dunque, è sempre molto duro, e il primo obiettivo è quello di "smascherare davanti all'opinione pubblica meridionale" l'azione "di accaparramento dei posti più lucrosi, che la istituzione della Cassa mette a disposizione". Tuttavia, si aggiunge, va anche avviata una lotta per il lavoro nelle varie regioni del Mezzogiorno in legame alla Cassa. Si tratta insomma di riuscire a ottenere che i soldi promessi vengano effettivamente spesi e siano spesi secondo un programma di opere elaborate ed indicate dalla lotta delle popolazioni interessate.

In questo quadro, l'idea è quella di promuovere una serie di "conferenze di produzione" (a partire da quella delle ferrovie calabro-lucane) per cercare di incidere sull'attuazione della legge e di suscitare attorno a tale iniziativa una vasta mobilitazione[40].

Il mese seguente, una riunione del Comitato nazionale della rinascita del Mezzogiorno – l'organismo che teneva insieme comunisti, socialisti e altre forze e personalità progressiste meridionali – ribadisce questo orientamento, sia rispetto alla legge stralcio di riforma agraria, sia per quanto riguarda la Cassa del Mezzogiorno, nei confronti della quale si decide "di promuovere la vigilanza e l'intervento delle popolazioni interessate" riguardo alle destinazioni degli investimenti[41]. E proprio nei movimenti e nelle lotte in tal senso Amendola vede "possibilità nuove che, attorno a queste leggi, si aprono all'azione dei lavoratori meridionali"[42].

Anche Grieco – secondo il quale le "recenti leggi agrarie approvate dalle camere ci obbligano a una revisione di certe nostre posizioni", sfruttando "la possibilità di utilizzar[le] a nostro vantaggio" – sottolinea in Direzione la necessità di una lotta "per l'esecuzione di opere pubbliche previste dalla Cassa del Mezzogiorno", rispetto a cui occorre "far partire richieste da tutti i Comuni". Una linea su cui Amendola si dice d'accordo,

---

40 *Verbale della riunione della Commissione meridionale*, Napoli, 2 settembre 1950, in FIG, *APC*, 1950, Sezioni di lavoro, materiale classificato, b. 12, f. 1.

41 *Per la rinascita del Mezzogiorno*, relazione della Commissione meridionale del Pci, in VII Congresso nazionale del Partito comunista italiano, *Relazioni sull'attività dei Gruppi Parlamentari e delle Commissioni Centrali*, [Roma 1951], pp. 351-361, p. 357.

42 G. Amendola, *Un'inchiesta popolare sulla miseria del Mezzogiorno*, in "Rinascita", novembre-dicembre 1950, poi in Id., *La democrazia nel Mezzogiorno…* , op. cit., pp. 88-99, p. 94.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 193

dal momento che "le lotte dei disoccupati e delle popolazioni meridionali legate alla Cassa del Mezzogiorno si svilupperanno", e dunque è bene non rimanere in un atteggiamento passivo. Anche nella *Nota per lo svolgimento di una vasta azione di solidarietà nazionale* (su cui ha relazionato Longo), allegata al verbale della riunione, si torna sulle "lotte territoriali per le grandi opere di trasformazione". Tali iniziative "si riferiscono a programmi di "lavori pubblici", a opere di "bonifica", "[…] alla 'costruzione di impianti idroelettrici' (esempio: la lotta condotta nella vallata del Vomano […])". Già per fine novembre è previsto quindi un convegno a Foggia sulla trasformazione del Tavoliere e per organizzare "l'intervento popolare per l'applicazione dei provvedimenti di competenza della Cassa del Mezzogiorno"[43]. Il punto, insomma – come afferma la Commissione agraria del partito – è quello di "inserirsi nella applicazione delle leggi governative" di riforma per riuscire a incidere nel merito[44].

Fin dai primi mesi successivi all'approvazione della legge, dunque, il Pci orienta la sua iniziativa non su un versante agitatorio di mera contestazione del provvedimento, ma piuttosto verso una mobilitazione di massa volta a chiedere l'*attuazione* delle misure approvate e a seguirne e controllarne l'andamento con una costante pressione che oggi si definirebbe "dal basso". Al VII Congresso del Pci, nell'aprile 1951, Amendola enfatizza i movimenti in atto per chiedere al governo l'"immediato inizio dei lavori promessi, progettati, finanziati, e spesso anche inaugurati, e la rapida attuazione di programmi di emergenza centrati in ogni provincia su alcuni grandi lavori di interesse generale"[45]. Si punta insomma sull'attuazione della legge che ha istituito la Cassa e sul controllo democratico degli interventi e dei bilanci[46]. Ricorderà Amendola: "Fu una lotta difficile perché, pur avendo votato contro la legge, noi volevamo controllarne l'applicazione, trasformarne il carattere durante questa applicazione"[47].

I comunisti intanto, da un lato, rilanciano la loro iniziativa sul terreno della politica economica, preparando una serie di progetti di legge riguardanti l'Iri, le società elettriche e la Montecatini, ribadendo la linea della "nazionalizzazione dei monopoli"; dall'altro, tentano di consolidare la loro presenza organizzata nell'Italia meridionale, in particolare attraverso la costituzione dell'Associazione dei contadini del Mezzogiorno[48].

All'inizio del 1952, la tornata di elezioni amministrative che interessa l'Italia meridionale riporta al centro del dibattito la questione della Cassa. Se la Dc e la stampa

---

43 FIG, *APC, Fondo M*, 1950, mf. 190, Direzione, riunione del 31 ottobre.

44 G. Gozzini, R. Martinelli, *Storia del Partito comunista italiano* … , op. cit., p. 119.

45 G. Amendola, *Carattere della lotta per il rinnovamento democratico del Mezzogiorno*, intervento al VII Congresso del Pci, 7 aprile 1951, in Id., *La democrazia nel Mezzogiorno* … , op. cit., pp. 209-230, in particolare p. 218.

46 Cfr. G. Chiaromonte, *Bilanci che non quadrano*, in "La Voce del Mezzogiorno", 1951, 20.

47 G. Amendola, *Gli anni della Repubblica*, Editori Riuniti, Roma 1976, p. 321.

48 FIG, *APC, Fondo M*, 1951, mf. 191, Direzione, riunioni del 14-15 novembre e del 7 dicembre.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 194

vicina alla maggioranza ne enfatizzano i risultati, diverso è il giudizio dei comunisti, che proprio sul piano delle realizzazioni appuntano la loro critica. Sulla base delle cifre fornite dalla Cassa al termine del primo anno di attività, Pietro Amendola osserva su "Rinascita" che i lavori appaltati coprono appena 1/3 della dotazione annuale, e quelli "ultimati già o ancora in corso di esecuzione" non raggiungono nemmeno il 10%. "Alla metà del secondo esercizio […] la Cassa aveva appaltati lavori per appena il 70% della dotazione del primo anno" e quelli in esecuzione si fermavano al 50%. Ciò che dunque i comunisti contestano è la scarsa efficienza dell'ente, che il suo stesso presidente Ferdinando Rocco ha rilevato, imputandola a problemi di carattere tecnico e amministrativo. Ma se la Cassa "deve affrontare gli stessi intralci […] che deve affrontare il Ministero dei lavori pubblici, allora a che scopo creare questo nuovo ente", i cui investimenti sono peraltro in gran parte "sostitutivi" e non aggiuntivi rispetto a quelli ordinari[49].

Sono critiche rilanciate da Giorgio Amendola nel discorso alla Camera sulla relazione annuale del ministro Pella sulla situazione economica. Il fatto che "soltanto una parte delle somme stanziate si è trasformata in spesa effettiva" è ricondotto dalla stessa Cassa del Mezzogiorno al ritardo col quale giungono le somme provenienti dal "fondo lire", che necessitano le autorizzazioni dell'Eca. Alla fine del primo esercizio, dunque, i pagamenti effettuati si fermano a circa 7 miliardi, sebbene vi siano 100 miliardi di lavori appaltati, di cui non è chiaro lo stato di avanzamento. In diversi casi, si è andati avanti molto poco dopo la posa della prima pietra; in compenso, i lavori per moltissime opere sono state inaugurati: un'operazione di cui Amendola mette in rilievo la funzione propagandistica. Di fatto, larga parte dei lavori avviati non ha alcun carattere di "straordinarietà", ma al contrario sarebbe spettata "alle amministrazioni ordinarie" (ad esempio, la manutenzione di 418 strade provinciali a fronte dei 7 progetti di nuove strade); rispetto alla "contrazione dei lavori pubblici ordinari", il ruolo della Cassa si è quindi rivelato meramente "sostitutivo"[50].

La critica del Pci dunque riguarda ancora l'istituzione della Casmez, ma al tempo stesso va spostandosi sul problema della sua efficienza, sulla capacità di spendere effettivamente i fondi ad essa destinati. È questo il punto su cui torna a più riprese Amendola, anche nelle riunioni della Direzione. "In due anni il governo ha speso 55 miliardi invece dei 200 promessi dalla Cassa del Mezzogiorno" – afferma nel settembre 1952 –, e il mese successivo rileva: "Scarsezza dei lavori pubblici rispetto alle promesse, scomparsa dei lavori ordinari, cattiva esecuzione delle opere. In conclusione la disoccupazione non è diminuita e l'occupazione per lavori pubblici non è aumentata", ciò che va di pari

[49] P. Amendola, *La grande illusione della Cassa del Mezzogiorno*, in "Rinascita", 1° febbraio 1952.

[50] G. Amendola, *Cinque anni di politica antimeridionale del governo democratico cristiano*, discorso pronunciato alla Camera dei deputati il 30 aprile 1952, in Id., *La democrazia nel Mezzogiorno* … , op. cit., pp. 317-333.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 195

passo con l'"arresto nella realizzazione della riforma agraria". In questo quadro Amendola dà il suo pieno appoggio all'idea del "piano del Mezzogiorno" lanciata da Di Vittorio, di cui i lavori pubblici – accanto a riforma agraria, nazionalizzazioni e riforma del Banco di Napoli – costituiscono un punto qualificante[51].

L'attenzione, dunque, si è ormai spostata sull'esecuzione delle opere, sull'attuazione della legge. È un'indicazione che vale per la legge stralcio di riforma agraria come per quella istitutiva della Cassa. Nella relazione alla Commissione agraria del partito, Grieco lo dice apertamente: "Bisogna riprendere la lotta per l'assegnazione delle terre incolte […] per l'esecuzione delle opere di bonifica e di irrigazione previste dalle leggi istitutive della Cassa del Mezzogiorno e dalla legge straordinaria per le opere del Centro-Nord"[52]. Ma per risolvere la questione meridionale, la proposta dei comunisti rimane quella delle riforme di struttura, "che spezzino la grande proprietà parassitaria […] promuovano lo sviluppo autonomo dell'industria meridionale […] assicurino il credito alle piccole e medie imprese"[53].

La critica all'azione della Cassa e l'insistenza per un intervento più organico, peraltro, non provengono solo da parte comunista. Negli stessi mesi, Saraceno torna sul problema dell'industrializzazione, rilevando come "sviluppo del Mezzogiorno e riordinamento dell'industria meccanica" costituiscano "due elementi di un unico programma", assolutamente non scindibili. "Ove mancasse tale azione" – prosegue – "l'opera svolta a favore del Mezzogiorno si esaurirebbe in una temporanea fioritura di spacci per le maestranze mobilitate nell'esecuzione delle opere pubbliche", e "lo sviluppo industriale […] si localizzerebbe ancora una volta al Nord"[54].

Nell'aprile 1953, anche in seguito alla pressione della Banca mondiale in favore di una politica di industrializzazione, si giunge all'approvazione della legge 298, fortemente voluta da Campilli, la quale affida alla Cassa il compito di finanziare direttamente l'industrializzazione del Mezzogiorno, attraverso tre istituti di credito industriale, il maggiore dei quali è l'Isveimer. Si tratta di un cambiamento non secondario, che rafforza la posizione di quanti – da Saraceno alla Svimez – hanno a lungo insistito sulla priorità dello sviluppo industriale per il Sud[55]. Nelle stesse settimane, anche il quadro politico vede un mutamento significativo. Le elezioni del 7 giugno, banco di prova della "legge truffa" maggioritaria, negano la maggioranza assoluta alla Dc e ai suoi alleati; il Pci, dal canto suo, realizza quello che Amendola definirà "il balzo nel Mezzogiorno". Il nuovo

---

51 FIG, *APC, Fondo M*, 1952, mf. 262, Direzione, riunioni del 18 settembre e del 23 ottobre.

52 *Nuove tappe della lotta per il lavoro e per la terra. Relazione del compagno Ruggero Grieco alla riunione della Commissione Agraria Nazionale del Cc del Pci, 20-21 novembre 1952. Bozze di stampa*, p. 37, in FIG, *APC*, Sezioni di lavoro, 1952, mf. 342, pp. 1572-1617.

53 G. Amendola, *Cinque anni di politica antimeridionale … ,* op. cit., p. 317.

54 *Il Sud nella storia d'Italia. Antologia della questione meridionale*, a cura di R. Villari, Laterza, Bari 1961, pp. 653-656.

55 F. Barbagallo, *La questione italiana … ,* op. cit., p. 152.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 196

governo, diretto dall'ex ministro Pella (sostituito al Tesoro dal campano Silvio Gava, mentre Campilli è ministro per il Mezzogiorno), è un nuovo monocolore democristiano, che però coopta nella maggioranza i monarchici di Achille Lauro.

La novità ha riflessi immediati anche sulla vicenda della Cassa per il Mezzogiorno, verso la quale il partito di Lauro passa dalla netta opposizione degli anni precedenti (soprattutto per i metodi e il "monopolio" democristiano della sua gestione) a un atteggiamento "collaborativo" che trova una prima manifestazione nell'accordo tra il Comune di Napoli e la Cassa – e dunque tra il sindaco Lauro e il ministro Campilli – per l'esecuzione delle opere previste dalla legge speciale per il capoluogo campano. Nel Pci è nuovamente Amendola a lanciare l'allarme su questi sviluppi, vedendovi il tentativo di "creare una più solida intesa dei gruppi dirigenti della borghesia meridionale". Il nuovo governo – scrive su "Rinascita" – "aiuta, benevolo, questo processo di ricostruzione di un fronte unico delle classi possidenti e di un sistema di clientele, tenute assieme dai molteplici fili della corruzione, della protezione e della intimidazione", cooptando tra i beneficiari della Cassa gruppi prima esclusi, ma conservando la propria egemonia, come confermano casi come quello dell'on. Selvaggi, già segretario della Dc campana e ora vicepresidente della Cassa e membro del Cda del Banco di Napoli. Al fondo, vi è "il fallimento tecnico di un'impresa portata avanti senza un meditato indirizzo regolatore, in una dispersione caotica di migliaia di lavori grandi e piccoli, iniziati per ragioni elettorali e lasciati interrotti". Ora "una generale revisione dei programmi e dei metodi […] nelle linee indicate a suo tempo da noi comunisti e dall'opposizione democratica" inizia a delinearsi, anche sull'onda di disastri come le alluvioni che hanno devastato la Calabria e che indicano l'urgenza delle opere di sistemazione montana e in generale di difesa del suolo. Occorre dunque sviluppare le "nuove possibilità" di un fronte unitario, ma nella chiarezza dei contenuti e degli schieramenti[56].

Il mese successivo si teneva a Napoli il convegno annuale della Cassa, al quale Campilli invitava anche i rappresentanti sindacali, Di Vittorio *in primis*; al primo punto dell'ordine del giorno, con una relazione piuttosto critica di Saraceno, il tema dello "sviluppo industriale delle regioni meridionali". Tuttavia il giudizio di Amendola rimaneva molto duro. In una nota alla Segreteria, in cui tra l'altro criticava l'intervento dialogante pronunciato a Napoli da Di Vittorio, il responsabile della Commissione meridionale del Pci sottolineava "il processo reale di disindustrializzazione" in atto al Sud, mentre l'installazione di nuove fabbriche

> "[…] è dovuta all'attività di gruppi industriali del Nord, i quali ritengono giunto il momento propizio per concludere qualche buon affare nel Mezzogiorno con l'aiuto dello Stato. […] queste fabbriche non si inseriscono affatto nell'apparato produttivo e industriale meridionale, non sono legate ad alcuna esigenza vitale della economia meridionale, e rappresentano un fenomeno di carattere congiunturale".

[56] G. Amendola, *All'ombra della Cassa per il Mezzogiorno*, in "Rinascita", 1° ottobre 1953.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 197

Bisognava invece facilitare il credito "alle piccole e medie industrie meridionali", e in generale occorreva una profonda "revisione dei piani della Cassa del Mezzogiorno e dei suoi metodi", affermando "la priorità delle opere di sistemazione montana e di difesa del suolo", insistendo sulla "lotta contro la corruzione" e giungendo a un'inchiesta parlamentare *ad hoc*. "Una posizione simile non ci isola […] ci collega anzi a tutti coloro che sono malcontenti dell'operato dei governi Dc nel Mezzogiorno, ed in particolare i piccoli e medi industriali […] ora preoccupati del programma dell'Isveimer, alla testa del quale è stato messo il grande industriale conserviero Del Gaizo, uno dei più reazionari fra gli industriali napoletani, finanziatore della Cisnal"[57].

Nella riunione di Direzione chiesta da Amendola per chiarire i termini del dissenso rispetto alla posizione di Di Vittorio, il dirigente campano ribadiva questa posizione. L'alleanza tra Dc e monarchici che ispira il governo Pella

> "[…] si realizza attorno alla Cassa del Mezzogiorno sul terreno dell'affarismo. […] Mentre si smantella l'industria esistente si cerca di costruire nuove fabbriche con i sussidi governativi e della Cassa. In queste nuove fabbriche si accettano solo gli operai raccomandati dalla Dc. Alla direzione degli enti di credito della Cassa sono stati messi gli industriali più reazionari. I crediti sono dati a esose condizioni ai piccoli e medi industriali e in grande misura, con molte facilitazioni ai trust settentrionali, i quali monopolizzano le forniture agli enti di riforma agraria e ai consorzi agrari. Noi insistiamo, invece, perché tutto sia fatto per sostenere le iniziative locali, meridionali e non quelle del grosso capitale monopolistico".

Bisognava dunque insistere nella linea di opposizione, "difendere l'industria esistente e chiedere sia modificata la direzione dell'Iri. […] Fare un elenco delle opere incominciate e sviluppare su questa base la critica concreta all'attività della Cassa […] smascherando i brogli e la corruzione. Preminente l'azione per la difesa del suolo meridionale" e "per la riforma dei patti agrari"[58]. Su questa posizione – condivisa da Grieco e Alicata – continuerà dunque a svilupparsi la politica del Pci verso la Cassa. L'anno successivo, al II Congresso del popolo del Mezzogiorno e delle Isole, Alicata confermava questa impostazione. La mozione finale ribadiva la piattaforma delineata dal Pci:

> "[…] potenziamento dell'Iri […] una effettiva e ampia industrializzazione, che corrisponda alle reali esigenze del Mezzogiorno e ne liberi e sviluppi le forze produttive; […]un piano organico per la difesa del suolo meridionale […] un controllo democratico sulla Cassa del Mezzogiorno, così da indirizzarne l'azione secondo le fondamentali e più urgenti esigenze economiche e civili del Mezzogiorno, e di impedire il prevalere di criteri e interessi elettoralistici"[59].

---

57 G. Amendola, *Alla Segreteria del Pci*, 12 novembre 1953, in FIG, *APC, Fondo M*, mf. 103, pacco 2.

58 FIG, *APC, Fondo M*, 1953, mf. 131, Direzione, riunione del 27 novembre.

59 *2° Congresso del popolo del Mezzogiorno e delle Isole. Napoli, 4 e 5 Dicembre 1954, Teatro Politeama*, in FIG, *APC*, 1954, Sezioni di lavoro, materiale classificato, b. 14, f. 6.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 198

Molti dei fenomeni degenerativi paventati dai comunisti e dei limiti dell'impostazione e dell'attività della Cassa emergeranno effettivamente negli anni successivi. Problemi come quello del riassetto idrogeologico rimarranno drammaticamente irrisolti e la questione della effettiva utilità di molte opere (o del loro rimanere incomplete) tornerà a porsi più volte. D'altra parte, il non aver colto appieno la novità del provvedimento e le sue potenzialità, e in generale un certo "spiazzamento" di Pci e Psi di fronte alla "scelta fortemente interventista" operata da De Gasperi nel 1950, appaiono innegabili[60].

A molti decenni dall'opposizione espressa dal Pci sulla nascita della Cassa per il Mezzogiorno – che peraltro andrà modificandosi negli anni successivi, in corrispondenza col mutare della Cassa stessa – i giudizi sono ancora diversi, anche tra i protagonisti di quelle vicende. Se Giorgio Napolitano ha evidenziato la sottovalutazione da parte dei comunisti degli investimenti nelle infrastrutture e la "scarsa conoscenza e considerazione […] dell'esperienza del *New Deal* americano, a cui […] la Cassa si richiamava", un altro esponente meridionale del Pci come Gerardo Chiaromonte ha ribadito la critica che fu avanzata allora all'impostazione del disegno di legge, di "aver negato cioè il carattere economico complessivo dell'arretratezza del Mezzogiorno (i rapporti di proprietà, la mancata industrializzazione, ecc.), e […] il carattere politico e democratico della questione meridionale", riducendola a un problema di infrastrutture[61].

Nel 1975, concludendo la sua relazione al citato convegno dell'Istituto Gramsci, Rosario Villari osservava: il nuovo equilibrio introdotto dalla Cassa

> "[…] ha avuto senza dubbio una funzione ed una importanza rilevanti, in quanto è stato una delle condizioni del cosiddetto miracolo economico […] ma, poiché non poggiava sulla base di un solido e autonomo riassetto produttivo delle regioni meridionali, esso si è rivelato assai più precario del vecchio sistema"

fino a non essere "più in grado di mantenersi"[62]. Più recentemente Francesco Barbagallo ha sottolineato come la

> "[…] grande fase di espansione dell'economia italiana negli anni Cinquanta […] rafforzò ulteriormente il sistema industriale del Centro-Nord, cui si indirizzarono sia cospicui investimenti pubblici, sia la stessa domanda di prodotti industriali attivata dalla Cassa in un Mezzogiorno che non era ancora attrezzato a produrli".

---

60 E. Balboni, *Le riforme economiche e sociali del governo democratico-cristiano tra utopia e concretezza*, in *La prima legislatura repubblicana …*, op. cit., I, p. 136.

61 G. Napolitano, *Dal Pci al socialismo europeo …* , op. cit., pp. 27-28; G. Chiaromonte, *Itinerario di un riformista …*, op. cit., p. 37.

62 R. Villari, *La crisi del blocco agrario …* , op. cit., p. 32.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 199

Rivelatosi "chiaramente insufficiente" l'intervento limitato a infrastrutture e agricoltura, si ponevano infine le basi per la "seconda fase della politica di intervento straordinario", centrata sulla proroga della Casmez, sul nuovo ruolo delle Partecipazioni statali e su un deciso intervento volto all'industrializzazione del Mezzogiorno[63]. Una fase nuova, dunque, alla quale il Pci guarderà con molto maggiore interesse e con un atteggiamento sensibilmente diverso da quello avuto di fronte all'istituzione della Cassa.

[63] F. Barbagallo, *La questione italiana…* , op. cit., pp. 155-157.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 1

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 201

Meridionalismo, riforma agraria e Cassa per il Mezzogiorno (1948-1952)

Emanuele Bernardi

Dopo la caduta del fascismo, con l'avvio della ricostruzione, il Mezzogiorno divenne una sorta di "laboratorio" e di *case study*, ove verificare le teorie keynesiane sullo sviluppo delle aree depresse[1]. Al di là delle differenti strategie e culture di riferimento dei partiti, vi era un generale consenso sull'incompiutezza del processo risorgimentale: all'unificazione politica dell'Italia doveva ancora seguire un'effettiva unità economica. Governo e istituzioni economiche come la Banca d'Italia videro nei piani di aiuto lanciati nel dopoguerra, come l'Unrra, l'Interim Aid e poi il Piano Marshall (European Recovery Program, Erp), fonti di finanziamento essenziali per contrastare gli effetti della guerra e avviare la ricostruzione del Paese.

La Banca d'Italia guidata dal governatore Donato Menichella era direttamente promotrice di progetti di investimento nell'area meridionale. Dal 1947 essa s'impegnò presso la *Bank of Reconstruction and Development* (Birs, o Banca mondiale) presieduta da Eugene Black per ottenere un prestito in dollari sufficiente a coprire le importazioni di materie prime necessarie ad avviare progetti di trasformazione del Mezzogiorno senza attivare una spirale inflazionistica. Il Piano Marshall lanciato nell'estate del 1947 dall'amministrazione americana presieduta da Harry Truman fu considerato una fonte

[1] Tra gli studi più importanti dedicati alla questione meridionale si ricordano: R. Villari, *Mezzogiorno e contadini nell'età moderna*, Laterza, Bari 1961; P. Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Il Mulino, Bologna 1978; F. Barbagallo, *Mezzogiorno e questione meridionale (1860-1980)*, Guida, Napoli 1980; P. Bevilacqua, *Breve storia dell'Italia meridionale dall'Ottocento ad oggi*, Donzelli, Roma 1993; *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, Atti del Convegno di Taormina, 18-19 novembre 1994*, a cura di L. D'Antone, Bibliopolis, Napoli 1996; F. Barbagallo, *La modernità squilibrata del Mezzogiorno d'Italia*, Einaudi, Torino 2002; S. Zoppi, *Il Mezzogiorno di De Gasperi e Sturzo (1944-1959)*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003; G. Galasso, *Il Mezzogiorno da "questione" a "problema aperto"*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma 2005. Tra gli studi orientati maggiormente al contesto internazionale e all'approfondimento delle relazioni italo-americane e delle loro ricadute sugli affari interni si vedano invece: C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta. Il Piano Marshall in Italia (1947-1952)*, Carocci, Roma 2001; E. Bernardi, *La riforma agraria in Italia e gli Stati Uniti. Guerra fredda, Piano Marshall e interventi per il Mezzogiorno negli anni del centrismo degasperiano*, Il Mulino, Bologna 2006; sui finanziamenti Birs, il recente A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013. Sul contesto e i rapporti nella guerra fredda, infine, D. Ellwood, *Una sfida per la modernità. Europa e America nel lungo Novecento*, Carocci, Roma 2012.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 202

eccezionale di investimenti per il Sud Italia, ma la nascita di una nuova organizzazione incaricata di gestire i fondi (l'*Economic Cooperation Administration*, Eca) rallentò nei fatti l'eventuale impegno della Banca mondiale. La promessa fatta dal presidente del consiglio Alcide De Gasperi durante la campagna elettorale per il 18 aprile 1948, di voler realizzare alcune riforme sociali, soprattutto al Sud, fu la base della piattaforma politica democristiana, legata pubblicamente all'assistenza del Piano Marshall e all'accettazione dell'alleanza con gli Stati Uniti.

Dopo la vittoria elettorale della Democrazia cristiana (Dc), il governo americano s'impegnò a destinare una quota dei fondi Erp per il Sud e a intensificare le discussioni tecniche in materia. Tanto nel governo quanto tra i tecnici, italiani e stranieri, si aprì così un serrato confronto sulle linee da seguire per l'uso dei fondi Erp, su quali tipi di materiali importare dagli Stati Uniti, su quali strategie adottare per avviare un programma di investimenti finalizzato a creare occupazione e rilanciare la produzione senza indebolire ulteriormente la lira. Il governatore della Banca d'Italia, Menichella, ebbe modo di confrontarsi con uno dei più qualificati esponenti della Missione Eca a Roma, Andrew M. Kamarck, conosciuto nel periodo dell'occupazione angloamericana della penisola. Nell'incontrarlo nell'ottobre del 1948, Menichella sostenne che i due problemi maggiori dell'Italia erano la disoccupazione e l'arretratezza dell'agricoltura nel Mezzogiorno. Un programma di sviluppo agricolo del Mezzogiorno, sul modello dell'azienda zootecnica di Maccarese, in grado di "cambiare completamente il volto del Sud", affermò, avrebbe contribuito in modo decisivo alla soluzione di entrambi i problemi. Per fare ciò era necessario continuare a importare generi alimentari e le poche materie prime necessarie, in modo da impedire che i nuovi consumi provocati dalla maggiore capacità di acquisto dei lavoratori incidessero sulla stabilità monetaria. Menichella era quindi favorevole a presentare un programma di sviluppo per il Mezzogiorno distinto da quello generale degli investimenti e a istituire "un'organizzazione separata, responsabile del programma"[2].

L'attenzione degli Stati Uniti verso le aree depresse, secondo la convinzione che la povertà fosse terreno fertile per il comunismo e causa di instabilità politica, portò il presidente americano Truman nel gennaio del 1949 a dichiararsi – al IV punto del suo discorso – in favore di ampi scambi di conoscenze scientifiche per combattere l'arretratezza e il sottosviluppo[3]. Espressa nel noto *Country Study* del 1949, la critica dell'Eca alla politica monetaria italiana per maggiori investimenti non incise sulla convinzione del governatore Menichella, appoggiato da De Gasperi, che dovesse essere

---

2 National Archives and Records Administration (NARA), Washington, DC, *RG 469, Mission to Italy, Office of the Director*, Subject Files (Central Files) 1948-57, b. 26.

3 Cfr. C. Villani, *La trappola degli aiuti. Sottosviluppo, Mezzogiorno e guerra fredda negli anni '50*, Progedit, Bari 2007, pp. 19 e ss.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 203

attentamente ricercato il punto di conciliabilità tra un programma di investimenti, l'impiego dei fondi Erp e la lotta all'inflazione, anche a costo di negative ricadute sociali. Intervenendo alla riunione del Cir il 10 febbraio 1949, Menichella espresse l'avviso che

> "[…] è vero che il contenere gli investimenti potrà avere ripercussioni di ordine sociale, ma se non si vorrà procedere sul cammino dell'inflazione, si dovrà adottare una linea di condotta precisa ed essenzialmente non far luogo a investimenti statali o sollecitati dallo Stato per somme che siano molto superiori alla quota disponibile del Fondo lire e a quella quota di risparmio che si presume che il Tesoro potrebbe comunque assorbire"[4].

Nel contesto dei tentativi in corso per l'integrazione europea e la liberalizzazione commerciale, condizionati dalla svalutazione della sterlina del settembre 1949 e dalle logiche nazionali e protezioniste di singoli paesi[5], Menichella tornò a perorare l'importanza delle importazioni alimentari per scongiurare il rischio inflazionistico in un incontro riservato con Paul Hoffman, il numero uno del Piano Marshall a Washington. Recatosi nella capitale americana nel settembre del 1949 insieme a Pella, il governatore della Banca d'Italia e il ministro del tesoro e del bilancio chiesero a Hoffman di modificare i parametri di concessione degli aiuti, da calcolarsi non più sulla base del deficit della bilancia dei pagamenti ma sulla destinazione specifica ad alcuni settori, tra i quali appunto quello degli investimenti al Sud. Così ne riferì Pella in Consiglio dei ministri, al ritorno a Roma:

> "Pella riferisce sulla sua missione a Washington e a New York – si legge nel verbale del Consiglio dei Ministri del 23 settembre 1949 – […] Si avrà forse un prestito dalla Banca Internazionale per la Ricostruzione. Essendoci stata richiesta l'opinione nelle modifiche da apportare ai criteri per la concessione degli aiuti Erp, è stato fatto presente che bisogna provvedere per il Mezzogiorno e che occorre predisporre un programma di lavori per assorbire centinaia di migliaia di disoccupati. Siamo stati pregati di presentare una relazione in materia […] La Banca per la ricostruzione ci metterà in condizioni di predisporre un notevole programma di lavori"[6].

I documenti fin qui citati dimostrano che la Banca d'Italia nutriva un interesse per la circolazione dei generi alimentari e per progetti di trasformazione dell'agricoltura maggiore di quanto generalmente affermato dalla storiografia. Al di là dell'importanza riconosciuta all'industrializzazione quale motore della crescita economica, come si è visto nell'incontro con Kamarck, anche Menichella considerava la questione meridionale intrecciata strettamente alla "questione agraria", essendo il Sud ancora caratterizzato in larga

---

4 "Verbale della riunione del Cir del giorno 10/2/1949 ore 19.30", presenti, oltre a Menichella, Pella, Merzagora, Segni, Lombardo, Ronchi, Campilli, Bolaffi, Grazzi, Jaschi, Dall'Oglio, Carli, Ferrari-Aggradi. Su Menichella, si veda, tra gli altri, il recente J. C. Martinez Oliva, *Un tecnico al servizio della nazione: Donato Menichella e la ricostruzione postbellica*, in "Ventunesimo Secolo", 19, VIII, giugno 2009, pp. 73-91.

5 Cfr. C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta …* , op. cit., pp. 217 e ss.

6 In *Verbali del Consiglio dei ministri. Maggio 1948-luglio 1953,* I, *Governo De Gasperi 21 maggio 1948-14 gennaio 1950*, a cura di F. R. Scardaccione, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma 2005, p. 699.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 204

parte dall'agricoltura o da attività che ruotavano intorno al settore primario. E ciò in linea con lo stesso Piano quadriennale redatto da Pasquale Saraceno e presentato come noto alla fine del 1948 all'Oece. La regolazione dei consumi alimentari aveva in altre parole un'importanza decisiva nel controllo della stabilità della moneta, precondizione per l'avvio di qualsiasi politica modernizzatrice, agricola o industriale che fosse.

Mentre Banca d'Italia e ministro del tesoro, sostenuti da De Gasperi, continuavano a ritenere necessaria una politica monetaria restrittiva e a considerare fondamentali gli aiuti internazionali per avviare una politica di investimenti al Sud senza riattivare l'inflazione, i socialdemocratici guidati dal ministro senza portafoglio e delegato presso la Cee Roberto Tremelloni e il ministro dell'industria Ivan Matteo Lombardo spingevano apertamente per una politica economica espansiva, diretta anch'essa a promuovere un piano di trasformazione del Mezzogiorno. L'attività dei socialdemocratici nella promozione di una politica di interventi per il Mezzogiorno è stata sostanzialmente negletta dalla storiografia italiana. In realtà Tremelloni e Lombardo avevano intensificato notevolmente, dal 1947 in poi, i rapporti con economisti ed esperti della Svimez come Augusto Dell'Angelo, Alessandro Molinari, Pasquale Saraceno, e andavano raccogliendo quante più informazioni possibili sulle condizioni e le prospettive di sviluppo del Mezzogiorno per lanciare appunto un piano di investimenti che incidesse in tempi brevi sugli elevati livelli di disoccupazione (circa 2 milioni di persone erano infatti senza lavoro).

Nel commentare i risultati della missione americana del duo Pella-Menichella, nel Consiglio dei ministri del 23 settembre 1949, Tremelloni espresse il timore che la svalutazione della sterlina avrebbe avuto ripercussioni negative sul livello di produzione e che ciò avrebbe contribuito ad "una deflazione troppo rapida". In sintonia con l'altro socialdemocratico Giuseppe Saragat, disse pure che occorreva preparare "un vasto programma di investimenti", anche perché non "bisogna[va] far troppo affidamento sui prestiti della Banca per la ricostruzione"[7].

Per cambiare passo alla politica economica, verso la metà di settembre, Tremelloni coordinò la raccolta e l'analisi di materiali relativi a bonifiche, irrigazione, edilizia, industrie di trasformazione, con lo scopo di definire un "piano" di investimenti pluriennali, in grado di "risolvere in modo radicale e definitivo la questione meridionale"[8]. La risorsa principale su cui poggiare il piano era la ricerca, lo sfruttamento e la conservazione dell'"oro bianco", l'acqua, che era stata fin dagli anni Trenta al centro delle riflessioni e dei progetti meridionalistici, ispirati soprattutto al progetto elettro-irriguo di matrice nittiana[9].

---

7 *Ibid.*, p. 700.

8 "Appunto", 5 ottobre 1949, in Centro italiano di ricerca e d'informazione sull'economia (CIRIEC), *Archivio Roberto Tremelloni,* n. 15618102.

9 Sull'argomento, si veda l'interessante studio di T. Isenburg, *Acque e Stato. Energia, bonifiche, irrigazione in Italia fra 1930 e 1950*, Franco Angeli, Milano 1981. Sul progetto elettro-irriguo, si veda invece G. Barone, *Mezzogiorno e modernizzazione. Elettricità, irrigazione e bonifica nell'Italia contemporanea*, Einaudi, Torino 1986.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 205

Il piano per il Sud, dal titolo "Acqua per il Mezzogiorno", prese forma grazie ai contributi di Giorgio Fuà, Adriano Olivetti, Ernesto Rossi, e di tecnici della Svimez e della Banca d'Italia. Tramite questo progetto – che avrebbe dovuto vedere anche il coinvolgimento di tecnici statunitensi – si sperava di poter ricevere fondi provenienti dai diversi programmi di assistenza promossi dagli Stati Uniti (Erp, Punto IV, Birs) o di attrarre capitale privato straniero. Si parlava di un finanziamento complessivo di 3.000 miliardi di lire, da utilizzare nell'arco di più anni[10]. Visto il collegamento tra la questione meridionale e la riforma agraria, si cercarono contatti anche con esperti già attivi a livello territoriale, come Rossi-Doria e Nallo Mazzocchi-Alemanni, impegnati in Calabria e in Basilicata in progetti di trasformazione e di colonizzazione contadina.

Queste attività si svolsero in parallelo a quella del Ministero degli affari esteri, che andava portando avanti una strategia diplomatica alternativa basata sull'emigrazione, tesa ad ottenere il sostegno americano a progetti di colonizzazione da realizzarsi in America Latina, ove collocare la manodopera agricola italiana in eccesso. Tali progetti videro l'impegno dell'Istituto nazionale di credito per il lavoro italiano all'estero guidato da Vittorio Ronchi, ma avrebbero avuto attuazione solo più tardi, con risultati alquanto deludenti[11]. I progetti di colonizzazione contadina, sia in America Latina sia nel Mezzogiorno, con la costruzione di nuovi insediamenti edilizi e infrastrutture, accompagnati dalla motorizzazione agricola, venivano visti con favore dalla grande industria italiana, che vi scorgeva la possibilità di una forte espansione produttiva: in visita a Washington, il presidente della Fiat Vittorio Valletta dichiarò al Dipartimento di Stato di essere favorevole ad una revisione della politica economica del governo italiano, da correggere nel senso di un consistente programma di investimenti pubblici nel Mezzogiorno, orientato essenzialmente all'edilizia[12].

Se molteplici erano le trattative con gli istituti internazionali e con gli amministratori del Piano Marshall per gestire i fondi Erp secondo criteri meno vincolanti, il problema meridionale s'impose all'attenzione della politica italiana come di quella degli altri paesi del mondo nel momento in cui il conflitto sociale interno divenne politicamente acuto.

---

10 Alla fine del 1949, quando il governo De Gasperi era ormai in crisi, Tremelloni riepilogò sul "Mondo" i termini e gli obiettivi dell'iniziativa di un Piano per il Sud, ossia la centralità del Punto IV del discorso di Truman, la necessità di un programma pluriennale, la valorizzazione del lavoro già svolto dal gruppo dei tecnici, che si sperava potesse continuare, il riferimento all'attività congiunta con la Svimez: R. Tremelloni, *3000 miliardi per il Sud*, in "Il Mondo", 17 dicembre 1949.

11 Sui tentativi in America Latina, si rinvia al dettagliato L. Capuzzi, *La frontiera immaginata. Profilo politico e sociale dell'immigrazione italiana in Argentina nel secondo dopoguerra*, Franco Angeli, Milano 2006, pp. 147 e ss.

12 Si veda l'interessante "Memorandum of Conversation", presenti Valletta, Ortona, Unger, 22 giugno 1949, in NARA, *RG 59, Lot file 54D328*, b. 2, f. "Economic Point IV".

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 206

L'internazionalizzazione della questione meridionale avvenne cioè a seguito di un'irripetibile stagione di conflitto sociale nelle campagne, che interessò trasversalmente tutti i partiti politici e organizzazioni sindacali ma che fu sostanzialmente egemonizzata dal Partito comunista italiano (Pci)[13].

I governi stranieri seguirono con particolare attenzione l'evoluzione della situazione del Sud Italia, temendo l'interruzione dei numerosi lavori di bonifica avviati e paventando una sollevazione popolare o un conflitto generalizzato tra contadini e forze di sicurezza. I fatti che destarono maggiore attenzione furono quelli che avvennero in Calabria, in Sicilia e in Puglia, ove le occupazioni delle terre furono spesso accompagnate da violenze e morti. Alla fine del 1949 – dopo gli scontri avvenuti a Melissa nell'ottobre, quando in un'occupazione delle terre tre contadini persero la vita – i due ambasciatori a Roma, Victor Mallett per il governo laburista inglese e James C. Dunn per quello statunitense, incontrarono De Gasperi per discutere della situazione al Sud. Per gli inglesi l'Italia assomigliava all'Irlanda dell'Ottocento; per gli americani alla Cina, da poco "perduta" per il conservatorismo del nazionalista Chiang Kai-shek. In entrambi i casi De Gasperi cercò di difendere l'operato del governo ed espresse la volontà di procedere velocemente sul fronte della riforma agraria e della questione meridionale, nella speranza di poter contare su nuove fonti di finanziamento. Lo stesso accadde a Washington, ove l'ambasciatore Tarchiani fu sollecitato direttamente dal segretario di Stato Dean Acheson a dare luogo alla riforma per evitare il ripetersi di quanto recentemente avvenuto in Cina[14].

Da altro punto di vista, ma sempre nella direzione di una diversa politica economica, come è stato rilevato ormai da una consolidata storiografia, spingevano i responsabili americani del Piano Marshall a Roma. Prima ancora che la tensione esplodesse nel Mezzogiorno, all'inizio di ottobre Zellerbach chiese apertamente al governo italiano di impiegare le riserve in dollari accumulate nel primo biennio dell'Erp per importare maggiori quantitativi di attrezzature industriali, minacciando un netto taglio ai fondi per l'anno successivo[15]. Sollecitati dal Dipartimento di Stato, il 21 gennaio 1950 i principali responsabili del governo concordarono con la Missione Eca a Roma l'inizio di un ampio programma di investimenti che avrebbe coinvolto anche il Sud[16].

Spinte politiche interne verso una politica di investimenti in grado di contrastare la disoccupazione giungevano d'altronde a De Gasperi, oltre che dai socialdemocratici,

---

13 Cfr. G. Gozzini, R. Martinelli, *Storia del partito comunista italiano. Dall'attentato a Togliatti all'VIII Congresso*, VII, Einaudi, Torino1998.

14 I documenti sono pubblicati in E. Bernardi, *La "questione meridionale" durante il centrismo. Documenti (1948-1952)*, in *Quaderni Degasperiani per la storia contemporanea*, a cura di P. L. Ballini, IV, I.GE.I., Roma 2012, pp. 67-110.

15 Sul 1949 come *turning point* convergono pure da punti di vista diversi C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta … ,* op. cit.; R. Gualtieri, *Piano Marshall, commercio estero e sviluppo in Italia: alle origini dell'europeismo centrista*, in "Studi Storici", 3, luglio-settembre 1998, pp. 853-897; M. Del Pero, *L'alleato scomodo*, Carocci, Roma 2006.

16 C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta, … ,* op. cit., p. 262.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 207

anche dalle sinistre Dc, in particolare da Fanfani, Dossetti e La Pira, che alla fine del 1949 invocarono la nascita di un vero e proprio ministero dello sviluppo per le aree arretrate, in dissenso con la linea Pella. L'incontro avvenuto il 10 gennaio 1950 tra De Gasperi e Fanfani, secondo il verbale steso da quest'ultimo, appare quanto mai significativo[17].

Se Fanfani rimase fuori dalla nuova compagine governativa, essa si caratterizzò per un'intensa attività riformatrice basata sull'inizio di una politica pluriennale di investimenti pubblici. Il VI governo De Gasperi, come è noto, affrontò la questione meridionale tramite la Cassa per il Mezzogiorno e lo "stralcio" della riforma agraria generale, facendo uso dei fondi del Piano Marshall. Fu il governatore Menichella a disegnare il progetto della Cassa nel febbraio. Sull'istituzione del nuovo organo conversero come si è visto le attese e le spinte di vari attori sociali ed economici, animati da punti di vista e obiettivi diversi. "I fattori che determinarono la 'svolta' del 1950 – ha osservato giustamente Barucci – furono dunque molteplici ed anche la risposta che si intese dare alla vecchia questione meridionale fu composita"[18]. É perciò difficile operare una sintesi storica della nascita della Cassa e individuare un fattore unificante della sua origine, che non può essere risolta né dentro lo schema dell'iniziativa tecnocratica né in quello della cogenza politica né al di fuori del contesto internazionale.

L'impegno assunto dal governo italiano per un programma di investimenti sbloccò anche l'*impasse* nei rapporti con le autorità americane del Piano Marshall. L'Eca assegnò all'Italia l'intera cifra di 389 milioni di dollari per il 1950-51. Tale somma, come ribadì Zellerbach ad un Comitato misto dei ministri tenutosi il 20 aprile 1950, veniva concessa ad ogni modo a condizione che il nuovo orientamento divenisse un vero e proprio programma di politica economica, non contingente, valido anche per gli anni successivi al Piano Marshall. Il programma decennale per lo sviluppo del Mezzogiorno era, in questo senso, "un assai promettente inizio"[19].

Il coordinamento tra la Cassa e la riforma agraria fu per certi versi fondamentale: venivano coniugati due provvedimenti diversi, l'uno produttivistico, finalizzato a sviluppare l'agricoltura per poi procedere all'industrializzazione, l'altro sociale, orientato a cambiare la struttura fondiaria e a formare piccola proprietà contadina. Organi già predisposti per la trasformazione dell'agricoltura, come l'Opera per la valorizzazione della Sila guidata da Vincenzo Caglioti, o l'Ente di irrigazione di Puglia e Basilicata guidata

---

17 Citato in P. Craveri, *De Gasperi*, Il Mulino, Bologna 2006, pp. 418-420.

18 P. Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955 …* , op. cit., p. 338.

19 "Dichiarazioni del ministro Zellerbach al comitato dei ministri sui risultati della revisione d'Aprile", 20 aprile 1950, in Archivio storico del Ministero degli affari esteri (ASMAE), *Ambasciata Washington, Piano Marshall*, b. 30, f. "Piano Marshall – emigrazione".

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 208

da Aldo Ramadoro, divennero enti di riforma agraria e vennero considerati strumenti ideali per canalizzare i finanziamenti statali sul territorio. La Cassa avrebbe promosso un investimento di 100 miliardi di lire all'anno per dieci anni e finanziato le opere necessarie alla realizzazione della riforma agraria, quali le bonifiche, la costruzione di strade, ponti, reti elettriche e idriche, ecc.

In quei primi mesi del 1950, s'intensificarono i contatti tecnici con la Birs a Washington e a Roma. Governo e Banca d'Italia continuavano a ricercare fonti addizionali di finanziamento per sostenere il programma per il Sud. Il consulente inviato dalla Birs a Roma, Paul Rosenstein-Rodan, valutò tanto sulla carta quanto in loco i diversi progetti di investimento. La Svimez si adoperò per fornirgli i dati dei diversi piani regionali su cui erano stati messi al lavoro i tecnici fin dal 1948 (il piano lucano, campano e calabrese in particolare). Giunto in Italia, in contatto con il Presidente della Repubblica Einaudi, Rosenstein-Rodan incontrò ripetutamente gli esperti coordinati dalla Svimez e – in un interessante colloquio con un funzionario dell'Ambasciata americana – affermò che la legge preparata per l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno era, in generale, ben concepita. Rimanevano da individuare le linee di coordinamento con la riforma fondiaria e da nominare il direttore generale[20].

Nel luglio del 1950 Rosenstein-Rodan redasse la relazione preliminare sul programma di sviluppo dell'Italia meridionale. Due terzi degli investimenti erano destinati all'agricoltura, cioè bonifica e irrigazioni; un terzo invece agli acquedotti, strade, altri lavori pubblici e turismo come pure alle industrie di lavorazione dei prodotti agricoli[21]. Per la carica di direttore generale della Cassa, Rosenstein-Rodan e l'amministrazione americana avrebbero preferito un tecnico, possibilmente lo stesso Francesco Giordani che a Washington aveva seguito le pratiche del prestito Birs e che godeva dell'appoggio di Einaudi. Da un diverso punto di vista si discuteva nella direzione Dc, ove, dopo la nomina a presidente della Cassa del magistrato Ferdinando Rocco, la figura del direttore era vista come un importante strumento di rafforzamento del partito[22]. La scelta di Alfredo Scaglioni, appoggiato da Dossetti ma anch'egli proveniente dal mondo giuridico, scontentò, da un lato, la Banca d'Italia e gli americani e, dall'altro, dirigenti della Dc.

Gli osservatori dell'Ambasciata inglese a Roma diedero un giudizio positivo dell'iniziativa presa dal governo italiano a dalla *staff* tecnico della Cassa, mentre l'amministrazione americana del Piano Marshall, superate alcune perplessità in merito all'efficienza della Cassa e alla maggiore autonomia decisionale del governo italiano che essa com-

---

20 NARA, *RG 469, Mission to Italy, Office of the Director*, Subject Files (Central Files) 1948-57, b. 34, f. "Industry – Southern Italy. Cassa per il Mezzogiorno (8)". Sui rapporti della Svimez con studiosi stranieri, si veda anche N. Novacco, *Politiche per lo sviluppo. Alcuni ricordi sugli anni '50 tra cronaca e storia*, Il Mulino, Bologna 1995.

21 Archivio storico della Banca d'Italia (ASBI), Studi, pratt., n. 250, fasc. 3, sfasc. 1.

22 Se ne veda il dibattito nel verbale della direzione Dc, 8 settembre 1950, in Archivio storico Istituto Luigi Sturzo (ASILS), Direzione Nazionale, sc. 7, f. 92.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 209

portava rispetto ai controlli tecnici esercitati fino a quel momento sui progetti Erp, decise infine di sostenere l'iniziativa e di finanziarne il programma[23]. Il 10 ottobre 1951, inoltre, i dirigenti della Cassa stipularono a Washington il primo contratto con la Birs, in base al quale la Banca medesima avrebbe concesso un prestito di 10 milioni di dollari, all'interesse del 4,50% da ammortizzare in 20 anni a partire dal 1° maggio 1956. Il legame tra la Cassa e il Piano Marshall, insieme al rifiuto della teoria keynesiana delle aree depresse, fu uno dei motivi principali del voto parlamentare contrario del Pci, argomentato da Giorgio Amendola[24].

Le iniziative meridionalistiche s'intrecciavano come detto al processo di integrazione economica europea e alle pressioni esercitate da parte americana tramite i fondi Erp per la liberalizzazione commerciale. L'inserimento del Mezzogiorno nei traffici internazionali costituiva un aspetto centrale nella strategia complessiva dell'intervento straordinario. L'esportazione dei prodotti ortofrutticoli e caseari, in particolare, diveniva importante nel posizionare anche il Sud nella divisione internazionale del lavoro. Tale inserimento fu tutt'altro che semplice e dovette essere accompagnato da una difficile battaglia diplomatica contro l'amministrazione americana e i governi degli altri paesi. Gli incrementi produttivi attesi dall'azione combinata tra le opere pubbliche, l'incremento dell'irrigazione, l'uso di macchine e sementi ad alta resa, la riforma fondiaria, si scontravano con la liberalizzazione commerciale perseguita dagli Stati Uniti, i quali accentuavano anziché attenuare i controlli doganali nei confronti dei prodotti agricoli e caseari italiani. Mentre l'Italia procedeva ad attuare programmi di investimento orientati ad assorbire la disoccupazione e a incrementare le esportazioni, sensibilizzando anche l'Europa sulla questione meridionale, gli Stati Uniti e gli altri paesi europei ponevano inoltre la standardizzazione produttiva quale *conditio sine qua non* dell'esportazione stessa. L'uso diplomatico e strumentale dell'arretratezza del Sud, se era stato utile ad intercettare la disponibilità della Banca mondiale e dei dirigenti del Piano Marshall, doveva scontrarsi con la realtà dei rapporti di forza nelle relazioni commerciali. Nel contesto di un'economia aperta e concorrenziale, come avevano già fatto notare alcuni meridionalisti come Rossi-Doria, le classi dirigenti, i lavoratori e gli imprenditori del Sud dovevano per forza di cose superare i particolarismi, organizzarsi su base cooperativa, abbattere i costi di produzione, aggiornare le conoscenze tecnico-scientifiche, e abban-

---

23 Cfr. per parte americana i dettagli in E. Bernardi, *La riforma agraria in Italia e negli Stati Uniti …* , op. cit., pp. 309-319; per parte inglese, invece, il "Rapporto" di V. Mallet (Ambiasciata inglese a Roma) a A. Eden (Fereign office), 21 febbraio 1952, in The National Archives (Public Record Office), London, *F O 371,* n. 102112.

24 Si vedano i ricordi di G. Amendola, *Gli anni della Repubblica*, Editori Riuniti, Roma 1976, pp. 347-348, e l'approfondimento di S. Misiani, *L'intervento straordinario*, in *Giorgio Amendola e il Mezzogiorno. Atti del seminario promosso dalla Fondazione Mezzogiorno Europa nel Centenario della nascita di Giorgio Amendola*, in "Mezzogiorno Europa", 6, VIII, novembre/dicembre 2007, anche in: http://www.mezzogiornoeuropa.it/admin/files_upl/081106041143%20misiani.pdf.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 210

donare quel "meridionalismo piagnone" che alimentava una sterile contrapposizione tra il Nord e il Sud del paese[25].

Era un invito, in ultima analisi, alla modernizzazione degli impianti e alla costruzione di un sistema agro-alimentare nel Mezzogiorno, per i quali l'intervento riformatore sul latifondo contadino e i primi investimenti promossi dalla Cassa costituivano gli ineludibili presupposti.

[25] "Esigenze e prospettive della ortofrutticoltura meridionale", relazione del prof. Rossi-Doria, Napoli, 30 settembre 1949, in Associazione nazionale per gli interessi del Mezzogiorno d'Italia (Animi), *M. Rossi-Doria*, Corrispondenza per mittente e materia, f. 59.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 211

La centralità del fattore umano per lo sviluppo del Sud. Giulio Pastore ministro per il Mezzogiorno (1958-1968)

Giampiero Bianchi

1. Un tema poco conosciuto

Il 1° luglio 1958 il sindacalista Giulio Pastore si dimetteva da segretario generale della Cisl per assumere la carica di ministro senza portafoglio con funzioni relative alla Cassa per il Mezzogiorno e all'attuazione di tutte le politiche meridionaliste, straordinarie e ordinarie. Manterrà tale carica ininterrottamente per 10 anni (III e IV legislatura), se si eccettua la breve parentesi del governo Tambroni, partecipando in tale veste a tutti i governi fino al giugno 1968, caduta del III governo Moro.

Segnava questo suo impegno, come è obiettivo di questo lavoro mostrare, con un tema originale nella storia della Cassa: la centralità del "fattore umano" nei processi di sviluppo dei territori del Sud, nel convincimento che ogni politica priva del coinvolgimento attivo delle popolazioni interessate fosse, prima o poi, destinata al fallimento.

Si tratta di un aspetto finora poco conosciuto della vita e dell'attività di Giulio Pastore[1]: noto più come protagonista delle difficili e complesse vicende sindacali italiane, nonché come leader della sinistra sociale Dc più che come politico meridionalista. Eppure, lo fu e intensamente; non solo perché a lungo responsabile massimo di tali politiche ma perché convertito, da uomo del Nord, ad un meridionalismo che era diventato, in lui, parte essenziale della propria identità politica. Un impegno che affondava le sue radici in un'idea di sviluppo locale partecipato fortemente radicata nel suo animo, ori-

---

[1] Su questo S. Zoppi, *La classe dirigente meridionale e il fattore umano negli anni 1958-1965 nel progetto del ministro Giulio Pastore,* in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 4, 2002, pp.1-42 e M. Annesi, *Il "progetto" Pastore per una concezione globale dell'intervento nel Mezzogiorno,* in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 1, 2003, pp.163-166. Qualcosa in V. Saba, *Giulio Pastore sindacalista. Dalle leghe bianche alla formazione della Cisl (1918-1958),* Edizioni lavoro, Roma 1983, in particolare su Pastore ministro le pp.425-462; Id, voce *Giulio Pastore,* in *Dizionario storico del movimento cattolico,* Marietti, Torino 1982 e S. Zaninelli, voce *Giulio Pastore,* in *Il Parlamento italiano. Storia parlamentare dell'Italia 1861-1988,* XIX, *1964-1968. Il centrosinistra. La stagione di Moro e Nenni,* Nuova Cei ed., Milano 1992. Vedi anche V. Saba, *Quel patto sociale per il Sud ideato da Pastore,* in "Terza fase", febbraio 1999 e S. Zoppi, *Il Sud tra progetto e miraggio. Problemi e prospettive di una trasformazione. Conversazione con Domenico De Masi,* Meridiana, Catanzaro 1993, pp.108-175. Mi permetto infine di citare G. Bianchi, *Introduzione,* in *Giulio Pastore. Discorsi parlamentari (1947-1968),* a cura della Biblioteca della Camera dei deputati, Camera dei deputati, Roma 2012, pp. XI-XXXVI

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 212

ginata e sviluppatasi in precedenti e fondamentali momenti della sua vita, in Valsesia, nell'Azione cattolica e nel Sindacato; esperienze che lo avevano portato a conoscere i territori anche più interni del Sud Italia come pochi e che lo avevano convinto della necessità di un "patto" dello Stato con le popolazioni residenti come premessa indispensabile allo sviluppo locale[2].

Due le possibili chiavi di lettura del decennio pastoriano da ministro. La prima è la *continuità* tra questa fase finale della sua vita e le precedenti; continuità di valori, programmi, metodi e strumenti, tanto da rendere, se ignorata o sottovalutata, difficilmente comprensibili i gesti e le iniziative del periodo ministeriale. La seconda è il *fattore umano* come filo rosso che lega le sue azioni di governo: egli credeva nel coinvolgimento attivo delle popolazioni interessate, "dell'uomo del Sud" come lo chiamava, senza il quale processi di sviluppo locale non riuscivano né efficaci né duraturi.

Non si può non considerare, poi, il peso dei condizionamenti dell'ambiente politico e sociale che Pastore, da ministro della Repubblica, affrontò. Dieci anni cruciali della storia d'Italia, con tante crisi politiche e un fondamentale cambio di maggioranza dal centrismo al centrosinistra, attraversati al contempo da vasti e profondi cambiamenti economici e sociali. La data di inizio del suo ministero, il giugno 1958, vede oramai lontano il Dopoguerra con i suoi valori, le passioni e la condivisa voglia di dare nuove fondamenta allo Stato democratico, a cominciare dal riscatto del Sud; con un Paese stabilmente inserito nel concerto delle alleanze occidentali che si avviava, quasi correndo, verso quell'imponente processo di crescita noto come "miracolo economico italiano"[3]. In tale contesto il meridionalismo veniva ridimensionato e si diffondeva l'idea che anche il problema del dualismo Sud-Nord potesse risolversi spontaneamente sull'onda dello sviluppo generale del Paese e che il Mezzogiorno[4] non necessitasse più di politiche mirate.

La data finale è il suo allontanamento dal ministero, nel luglio 1968, seguita dopo circa un anno, dalla sua morte prematura. In quel breve spazio di tempo c'era la fine di un epoca: la contestazione studentesca e l'autunno caldo erano punti di non ritorno nella società italiana e disegnavano una frattura con il ventennio precedente e i suoi protagonisti; e frattura era anche per l'attività della Cassa, compreso il ministro Pastore e il suo "fattore umano", segnando l'addio dalla prima, gloriosa, fase dell'"intervento straordinario"[5].

---

2 V. Saba, *Quel patto sociale per il Sud …* , op. citata.

3 Per tutti: G. Crainz, *Storia del Miracolo italiano. Culture, identità, trasformazioni fra gli anni cinquanta e sessanta,* Donzelli, Roma 2005; P. Gabrielli, *Anni di novità e di grandi cose. Il Boom economico tra tradizione e cambiamento,* Il Mulino, Bologna 2011.

4 A. Ferrari, *La cultura riformatrice. Uomini, tecniche, filosofie di fronte allo sviluppo(1945-1968),* Studium, Roma 1995.

5 "Nel 1969, alla morte di Pastore, era come se la storia avesse cambiato corso e si avviasse verso esiti nei quali niente sarebbe rimasto delle idee fondative degli anni '40 e '50, oramai lontani, remoti, da dimenticare", G. Marongiu, *La Democrazia come problema,* II, *Politica, società e Mezzogiorno,* Il Mulino, Bologna 1994, p. 329.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 213

2. Le radici del suo progetto: la Valsesia, l'Azione cattolica, la Cisl

Le radici, le influenze e le esperienze che portavano il ministro Pastore ad un'idea, così originale nel panorama, non solo politico, degli anni Cinquanta, venivano da lontano[6].

La prima esperienza era nella "sua" Valsesia, la zona depressa del Nord da cui la famiglia proveniva e dove aveva a lungo operato nella prima maturità come "sindacalista bianco", "propagandista", "dirigente" dell'Azione cattolica percorrendola, in lungo e in largo per animarne le parrocchie e le comunità locali[7]. Tornatovi nel secondo dopoguerra ne constatava l'ulteriore degrado e la depressione, dopo una guerra e una lotta partigiana particolarmente sanguinose. In quella situazione difficile Pastore intuiva – dirà poi – il nesso inscindibile tra sviluppo economico locale e partecipazione delle popolazioni e creava la prima, pionieristica esperienza di "Comunità di valle": con l'obbiettivo di "mettersi assieme per lo per lo sviluppo"[8]. Promuoveva il 19 agosto 1946 un convegno di sindaci, parroci, personalità rappresentative delle varie comunità valsesiane. Dopo la sua relazione

> "[…] l'Assemblea deliberava la costituzione di un Comitato di esperti al quale affidava lo studio dei problemi essenziali della Valsesia […] turismo, comunicazioni, risorse naturali, potenziamento agricolo e zootecnico, riparazione dei danni di guerra, ricostruzione".

Ne seguiva poi gli sviluppi e aiutava la costituzione di un Consiglio della Valle, il primo in Italia[9].

Un approccio quindi empirico, quasi istintivo, da autodidatta dello sviluppo, racconta un testimone[10]. Negli anni che seguirono fu evidente che il fattore umano era stato la chiave del grande sviluppo della Valsesia[11]: "un'azione diretta a costruire strade, ponti, acquedotti, case, attrezzature turistiche […] ma soprattutto con un impegno a fare dell'uomo il centro di ogni preoccupazione"[12].

---

6 Ancora nell' ottobre del 1954 al Congresso internazionale di studi sulle aree arretrate a Milano, nessun cenno a tale tematica, se non appunto nell'intervento della Cisl: vedi AA.VV., *Centro nazionale di prevenzione e difesa sociali. Atti del Congresso internazionale di studi sul problema delle aree arretrate,* Giuffré, Milano 1954, pp. 579-590.

7 "Colpisce soprattutto la percezione niente affatto alternativa di movimento cattolico e industrializzazione che connota un po' tutto quell'ambiente […] e che costituisce la premessa remota ma davvero decisiva della futura sintonia di Pastore con il coraggioso umanesimo industrialista di Mario Romani […]. Nessuna demonizzazione dell'incipiente società industriale […] in una totale e mai discussa permeabilità tra struttura ecclesiale, laicato, organizzazione sindacale e, infine, Partito popolare […] fenomeno niente affatto scontato se solo si pensi alla pur vicina Milano", A. Ferrari, *Presentazione,* in A. Ciampani, *La buona Battaglia. Giulio Pastore e i cattolici sociali nella crisi dell'Italia liberale,* Franco Angeli, Milano 1990, p.26.

8 Vedi AA. VV, *Il cammino della rinascita. 20 anni di vita del Consiglio della Valle-Valsesia (1946-1966),* Tipolinotipia Zanza, Varallo 1966; AA.VV, "La Valsesia", *Numero speciale dedicato a Giulio Pastore,* XVII, 1969, 9-10, pp. 47; ma vedi anche le numerose testimonianze nel numero monografico del "Nuovo Osservatore" del novembre 1969 dedicato a Pastore.

9 *Ibidem*.

10 Testimonianza di Carlo Guido Mor, presidente della Società valsesiana di cultura, in AA.VV., "La Valsesia", *Numero speciale* … op. cit, p.24.

11 Vedi *Valsesia 1946: i primi interventi* e *Un imponente patrimonio di opere pubbliche, Ibid*., pp.16-33.

12 "Comunicazione di Giuseppe Jelmini, Esperienze della scuola in montagna", in Archivio della Fondazione G. Pastore, *Carte Pastore,* faldone Valsesia, dattiloscritto, pp. 1-6.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 214

La seconda, importante esperienza era stata la sua personale "scoperta" del Mezzogiorno nei secondi anni Trenta, quando da Novara lo chiamarono a Roma per organizzare la nuova struttura centrale dell'Azione cattolica[13]: suo compito la rinascita organizzativa dei nuclei giovanili in Puglia, Basilicata, Abruzzo e Campania. Erano viaggi continui, che duravano settimane intere, per i paesi e le cittadine del Mezzogiorno più interno[14].

Erano quelli gli anni del fascismo trionfante e imperiale e della rimozione, a colpi di decreto, della stessa espressione "questione meridionale" dal vocabolario e dall'agenda della politica[15]; era lì che Pastore acquisiva la sua nota conoscenza del territorio:

> "Credo di avere del Mezzogiorno una conoscenza assai più profonda e vasta di molti che sembrano mostrarsi dotti di problemi meridionali. Ogni tanto mi piace ricordare il mio periodo di dirigente della Gioventù cattolica che mi ha portato a contatto con le zone veramente più depresse del Sud"[16].

La terza, decisiva, esperienza verso la maturazione meridionalista di Pastore era del luglio 1954 quando, da leader Cisl, faceva votare la "Memoria sull'Azione sindacale in ambiente meridionale"[17], sintesi di riflessione e azione pratica[18].

In sostanza Pastore, preoccupato per il debole radicamento sindacale al Sud (comune a Cgil e Uil) dava avvio ad una grande innovazione, teorica e pratica, del sindacalismo oltre la tradizionale prospettiva operaista e settoriale, concependo forme, obiettivi e strumenti nuovi finalizzati ad un ambiente arretrato. Il sindacato nel Mezzogiorno doveva per lui ridefinire "il proprio ruolo avendo presente che il principale problema del Sud Italia

---

13 Testimonianza di Padre Francesco Fasola, in "Il Nuovo Osservatore", numero monografico su Giulio Pastore nov.-dic. 1969, p. 332.

14 Ad esempio, nel mese di marzo del 1936 il 1° del mese è a Lecce (per "visita federazione"), il 2 a Rampolla e Venosa, il 3 a Macedonia, Bisaccia e Sant'Angelo dei Lombardi, l'8 è a Benevento e Triveneto, il 15 è a Pescara e Teramo, il 28 è a S.Angelo e Conza, il 30 a Cerignola e Bovino. Nel successivo mese di aprile il 25 è a Brindisi, il 26 a Nardò, il 27 a Gallipoli e Otranto, il 28 a Ugento, il 29 a Ostini. Cfr. Archivio della Fondazione G.Pastore, *Carte Saba*.

15 "L'avvento del fascismo […] si abbatté sulla questione meridionale mettendo quasi nel nulla decenni di dibattito politico e di analisi sociale", G. Marongiu, *Meridionalismo* … , op. cit. p. 522. Il segretario del Pnf Starace chiese di far sopprimere ogni riferimento alla questione meridionale, oramai "già risolta" dal fascismo (S. Zoppi, *Umberto Zanotti Bianco. Patriota, educatore, meridionalista. Il suo progetto e il nostro tempo,* Rubbettino, Soveria Manelli 2009).

16 G. Pastore, *I fondamenti sociali della Dc,* schema di intervento al Convegno di aggiornamento politico, Varallo 3-4 dicembre 1966, dattiloscritto, p.10, in Archivio della Fondazione G. Pastore, *Carte Pastore,* faldone 34/2.

17 Il testo in *L'azione della Cisl nell'ambiente meridionale*, in "Bollettino di studi e statistiche" (d'ora in poi "BSS"), 8-9, 1954, pp. 27-50; nei numeri successivi gli allegati *L'ambiente economico e sociale*, (in "BSS", 10) e *I problemi dello sviluppo* (in "BSS", 11). la memoria fu presentata anche al Congresso internazionale di studi sulle aree arretrate a Milano nell'ottobre 1954, vedi AA.VV., *Centro nazionale di prevenzione e difesa sociali, Atti del congresso internazionale di studi sul problema delle aree arretrate,* Giuffré, Milano 1954, pp. 579-590.

18 Su Pastore e il Sud vedi *Giulio Pastore per una moderna politica del Mezzogiorno: bibliografia e fonti*, in *G. Pastore. Scritti scelti,* a cura di S. Zaninelli, 3, *Una politica di sviluppo per il Sud,* Edizioni lavoro, Roma 2003.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 215

oggi è il suo sviluppo, il suo uscire dall'arretratezza". Non "grandi programmi di mobilitazione" ma "piani operativi di base", costruiti situazione per situazione in relazione alle diverse zone (omogenee per caratteristiche economiche e sociali) e in relazione alla capacità di iniziativa sviluppata in loco da piccoli gruppi sindacali. I contenuti erano di tutela, molto concreti, ma anche di miglioramento culturale e professionale dei lavoratori, con uno speciale impegno per l'occupazione e per la difesa del reddito – mediante collocamento e sussidi di disoccupazione – e con il favorire la creazione di nuovi posti di lavoro"[19].

3. Meridionalismo 1958: un ministro nel difficile passaggio

Nel luglio 1958, quando Pastore diventava ministro, il momento politico sembrava propizio per una profonda e vasta azione riformatrice delle politiche di sviluppo del Sud: il buon esito delle elezioni politiche del 1958 infatti aveva permesso a Fanfani di varare un governo senza il Partito liberale e si dichiaravano esplicitamente "nuovi orizzonti di alleanze" per "possibili, vasti programmi di riforme"; in pratica era l'avvio del nuovo percorso politico verso il Centrosinistra[20].

Pur essendo passati appena otto anni dall'inizio della Cassa[21] e nonostante i successi, il Piano decennale del 1950 si era volutamente fermato "alla soglia dell'industrializzazione," orientandosi "a favore di un insieme settorialmente articolato di opere straordinarie rivolte all'agricoltura, ai servizi civili e alle infrastrutture"[22].

Era crisi di crescita: la Cassa era stata strumento fino ad allora più che efficace, originale invenzione istituzionale in qualche modo unica nel panorama non solo italiano[23] e non pochi avevano pensato ad essa come un buon modello per un ridisegno generale della pubblica amministrazione italiana[24]. Strumento che però appariva più adatto ai fini straordinari e spe-

---

19 In *L'azione della Cisl nell'ambiente meridionale…* , op. cit. La vicenda riassunta in P. Barucci, *Il primo decennio: dalla Ricostruzione alla ripresa economica (1950-59)*, in *Il Mezzogiorno nell'esperienza storica della Cisl, Convegno regionale di studio, Vietri sul Mare, 5-7 settembre 1979*, in "Quaderni di Cisl Campania", 9, 1980.

20 *Storia della Democrazia cristiana,* a cura di F. Malgeri, III, *Gli anni di transizione da Fanfani a Moro (1954-1962)*, Edizione Cinque Lune, Roma 1989, p. 157.

21 S. Cafiero, *Questione meridionale e unità nazionale (1861-1993)*, La Nuova Italia scientifica, Roma 1996; *Radici storiche ed esperienze dell'intervento straordinario, Atti del Convegno di Taormina, 18-19 novembre 1994,* a cura di L. D'Antone, Bibliopolis, Napoli 1996; S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma 2000.

22 G. Marongiu, *Meridionalismo*, in Id, *La democrazia come problema*, II, *Politica società e Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 1994, p. 525. Sulla figura di Giovanni Marongiu vedi S. Zoppi, *Giovanni Marongiu. L'uomo e il suo progetto di cittadinanza democratica,* Il Mulino, Bologna 1994.

23 "Non c'è dubbio che tale organismo costituisca qualcosa di singolare all'interno del nostro ordinamento che conosce o organi come complesso di uffici che esprimono una volontà altrui, o persone giuridiche che hanno rilevanza in quanto hanno fini propri da perseguire. Ora la Cassa non è semplicemente un organo ma non è neanche una persona giuridica in senso tradizionale", citazione di Marongiu del 1962 in S. Cafiero, *Storia dell'Intervento…* , op. cit., p. 31.

24 Su questo Ceriani Sebregondi in "Cronache Sociali" e Ferdinando Rocco, presidente del Consiglio di Stato e primo presidente della Cassa: "La Cassa, rappresenta, può dirsi, il felice banco di prova di un nuovo tipo di struttura amministrativa", in S. Zoppi, *Il Mezzogiorno di De Gasperi e Sturzo…* , op. cit., pp. 58 e ss.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 216

cifici degli inizi (acqua e bonifiche, sistemazione del territorio e infrastrutture di base) segnati dai sanguinosi fatti del 1949, dalla riforma agraria e dalla volontà di uomini come Dossetti, De Gasperi e Sturzo con il suo "Comitato permanente per il Mezzogiorno" dentro la Dc[25].

La prima Cassa, in pochi anni, meno dei previsti e con costi decrescenti[26], aveva cambiato il secolare paesaggio del Sud: quasi ovunque c'era l'acqua, potabile e per l'irrigazione, la bonifica aveva sanato secolari malattie e reso fertili centinaia di migliaia di ettari, la sistemazione idrogeologica e la riforestazione avevano cambiato il volto e il colore dei territori, le infrastrutture erano state imponenti e diffuse, c'era una generalizzata crescita dei redditi e della qualità della vita di tutti i ceti sociali, erano mutati i regimi di vita delle popolazioni, a cominciare dall'alimentazione, si era avuto un drastico contenimento dell'analfabetismo e una forte ripresa della scolarizzazione; ed erano sorte le prime, moderne, opportunità di lavoro di massa[27].

Ma sul finire degli anni Cinquanta molti volevano passare "dalle meritorie opere di bonifica, dalle essenziali infrastrutture di base e dalle azioni di sostegno alla Riforma agraria ad una nuova industrializzazione come via allo sviluppo, economico e sociale, del Sud (il cosiddetto "II tempo")."

Cosa era successo ?

> "Nel Dopoguerra […] lo Stato dell'economia privata e della finanza pubblica, i drammatici urgenti problemi della ricostruzione dell'apparato produttivo, avevano imposto una drastica scelta 'conservatrice', dalla quale furono assenti stranamente veri e propri obiettivi di media e lunga durata che soli avrebbero potuto assumere nella sua interezza la questione meridionale"[28].

E quando nel 1950 si diede via libera alla Cassa, il piano decennale si orientò ad un insieme di "opere straordinarie per l'agricoltura, i servizi civili, le infrastrutture […] decidendo di abbandonare l'industrializzazione del Mezzogiorno agli spontanei meccanismi di mercato, un'operazione di per sé perdente"[29]. Solo nel 1952-53 si ebbe una sorta di "rivisitazione del meridionalismo che ebbe in Pasquale Saraceno il suo più forte

---

25 Sulle origini della Cassa la letteratura è incerta e molti se ne proclamano, ragionevolmente, i padri: dalla Svimez agli ambienti Iri, dalla Banca d'Italia alla Banca mondiale. Decisivo fu il ruolo politico di alcuni della Dc - in particolare del Comitato Sturzo nella progettazione e di Dossetti nell'azione parlamentare: vedi S. Zoppi, *Il Mezzogiorno di De Gasperi e Sturzo (1944-1959)*, Rubettino, Soveria Mannelli 2003 e N. Novacco, *Considerazioni meridionaliste su mezzo secolo di storia italiana*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 1-2, 2004, pp. 215-225 e Id., *De Gasperi e i cattolici per il Mezzogiorno nel Dopoguerra,* in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 2004, 4, pp.1165-1168.

26 Vedi AA.VV., *La Cassa per il Mezzogiorno: primo quinquennio 1950-1955,* Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1955. Su questo P. Giglio, *La prima Cassa per il Mezzogiorno: obiettivi, azioni, risultati (1950-1955)*, tesi di laurea magistrale in economia, Università Cattolica Milano, a.a. 2007-2008.

27 S. Cafiero, *Storia dell'Intervento straordinario … ,* op. cit., pp.39 e ss; P. Bevilacqua, *Breve storia dell'Italia meridionale dall'Ottocento ad oggi,* Donzelli, Roma 2005 , pp. 133-180; L. D'Antone, *Straordinarietà e Stato ordinario*, in *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra ad oggi*, a cura di F. Barca, Donzelli, Roma 1997, pp. 603.

28 G. Marongiu, *Meridionalismo … ,* op. cit., p. 524.

29 *Ibid.*, p. 527.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 217

e lucido teorizzatore"[30]; e questo mentre i "partiti di sinistra, specie il Pci, sembravano ancora guardare gramscianamente alla questione del Mezzogiorno come rivoluzione agraria mancata e quindi alle condizioni dei contadini poveri meridionali, mobilitati in quegli anni attorno alle lotte per le terre".

Per Saraceno[31] non si era capito che "la questione industriale italiana", di cui la questione meridionale era parte, era diversa da quella classica inglese e anche da quella tedesca[32]. Ecco allora proporsi un "nuovo meridionalismo […] un'azione pubblica che si ponga il problema della formazione del capitale industriale e che assuma proprio ciò come sua specifica funzione".

L'azione pubblica rischiava però di essere vasta e poco coordinata; di qui le critiche "[…] di uomini come Morandi, Vanoni, La Malfa, Pastore, Rossi-Doria, Compagna […] cattolici, socialisti, di democrazia liberale e radicale diventati la coscienza critica di una politica governativa che si andava snodando lentamente seppur nobilmente, a suo modo efficacemente, con la Cassa per il Mezzogiorno e l'intervento, sempre troppo cauto e occasionale, delle Partecipazioni statali".

È volendo rispondere a queste aspettative che Pastore introduceva la sua visione del "III tempo del fattore umano", da "affiancare e integrare al II" come spiegava nel settembre 1959 alla Fiera del Levante di Bari annunciando un vasto programma di formazione professionale finanziato dalla Cassa e dalla Pubblica istruzione per costruire nel Sud 19 nuovi istituti professionali per l'agricoltura, 17 per l'industria e i servizi, realizzare i Centri addestrativi interaziendali per il personale dell'industria e dar vita ad un'iniziativa per quadri operativi meridionali di alto livello, proposta da cui uscirà poi il Formez[33].

> "Ai grandi progressi dell'economia meridionale […] non hanno corrisposto altrettanti progressi della società locale nell'adeguamento spirituale, culturale e tecnico, alle trasformazioni strutturali avvenute […] una società per secoli ferma entra ora in contatto con situazioni, strumenti, tecniche del tutto diversi, caratteristici di altre civiltà ed altre culture, ma ancora li tratta con la stessa mentalità, lo stesso tipo di esperienze con le quali si avvicinava ai dati tradizionali."

Ecco perché "agli strumenti d'azione finora concepiti per gli interventi nel Mezzo-

---

30 Su Saraceno cfr. voce *Pasquale Saraceno*, in *Il Parlamento italiano. Storia parlamentare e politica d'Italia 1861-1988*, XVII, *1954-58. Il centrismo dopo De Gasperi*, Nuova Cei, Milano 1991, pp. 415-416, e *Biografie parallele. Pasquale Saraceno visto da Angelo Saraceno*, a cura di M. Cavazza Rossi, P. L. Porta, C. Spagnolo, in "Economia pubblica", 3, 1994, pp. 83-98, e S. Zoppi, *Una lezione di vita. Saraceno, la Svimez e il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 2002.

31 *Saraceno, Intervista sulla Ricostruzione (1943-1953)*, a cura di L. Villari, Laterza, Bari 1977.

32 "[…] da noi lo Stato, caso unico nei paesi industrializzati dell'Occidente, entra direttamente in gioco, non solo indirettamente con le con misure protezionistiche ma direttamente assumendo funzioni imprenditoriali e bancarie", G. Marongiu, *Meridionalismo … ,* op. cit., p. 527.

33 S. Zoppi, *La classe dirigente meridionale … ,* op. cit., p. 10.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 218

giorno ne va aggiunto un altro, a prevalente caratterizzazione sociale […] per superare quella frattura che s'avverte nella società meridionale fra sviluppo economico e progresso sociale, fra l'uomo e l'ambiente che sembra caratterizzare l'atteggiamento delle genti meridionali"[34].

4. Il sostegno della riflessione culturale: intellettuali amici, collaboratori, esperti

Se erano state le esperienze personali a forgiare la strategia di Pastore, essa diventava metodo e programma ministeriale anche grazie ad un consolidato patrimonio di amicizie e di collaborazioni intellettuali, di alto profilo e di varia provenienza pur se, in gran parte, dalla Cisl[35].

La prima, più importante, Mario Romani[36], l'uomo che dal 1949 gli era stato accanto nel sindacato da responsabile studi e formazione, che aveva elaborato con lui la strategia del "sindacato fattore soggettivo di sviluppo" e che lo seguì al ministero: ma l'esperienza, dicono le cronache, si concluse sei mesi dopo quando Romani, pur non mancando mai in aiuti e consigli, tornava a tempo pieno all'Università e alla Cisl[37].

Entrambi erano convinti del "carattere dualistico dell'economia italiana […] una porzione del paese, meridionale continentale e insulare, per un complesso di fattori […] è rimasta a quell'equilibrio di antico regime noto ai cultori della storia dell'economia e della società come equilibrio agricolo mercantile […] un equilibrio fortissimo, solidissimo" che non si sarebbe infranto se non con interventi esterni, di lungo periodo, i quali dovevano essere di natura non solo economica ma anche sociale, culturale, edu-

---

34 "Discorso" di G. Pastore a Bari, Fiera del Levante, 8 settembre 1959, in *Giulio Pastore ministro e parlamentare per il Mezzogiorno (1958-68). Antologia di testi e documenti (Parte prima)*, a cura di G. Bianchi, Ricerca Fondazione G. Pastore-Istituto di studi politici "S. Pio V", Roma 2006, ora pro manoscripto in Fondazione G. Pastore, Roma; *Giulio Pastore ministro e parlamentare per il Mezzogiorno (1958-68). Antologia di testi e documenti (Parte seconda)*, a cura di G. Bianchi, Ricerca Fondazione G. Pastore-Istituto di studi politici "S. Pio V", Roma 2007, pro manoscripto in Fondazione G. Pastore, Roma.

35 Una ricostruzione dell'ambiente culturale Cisl in G. Bianchi, *Mario Romani .Il sindacato che apprende. Le lezioni di Mario Romani alla XII e XIII Settimana confederale di studio della Cisl (1966-1967)*, Edizioni Lavoro, Roma 1995 e in A. Carera, *Allievi sindacalisti. Formazione e organizzazione al centro studi di Firenze,* Bibliolavoro, Milano 2007.

36 Vedi A. Ferrari, *Itineraro di un disegno riformista: Realtà sociale d'oggi e il magistero di Mario Romani* in Id., *La civiltà industriale, colpa e redenzione*, Morcelliane, Brescia 1984; cfr. M. Romani, *Il Risorgimento sindacale in Italia. Scritti e discorsi 1951-75,* a cura di S. Zaninelli, Franco Angeli, Milano 1988; S. Zaninelli, V. Saba, *Mario Romani. La cultura al servizio del "Sindacato nuovo"*, con *Prefazione* di A. Caloia, Rusconi, Milano 1995.

37 "Nei sei mesi, tanti ne durò l'esperienza, il teorico della Cisl maturò la convinzione che la Cassa fosse strumento inadatto per la sua rigida struttura tecnico burocratica su cui il ministro senza portafoglio aveva modestissime se non nulle possibilità di incidenza. […] essa non era un autentico strumento operativo per attrarre il sud nell'orbita dello sviluppo […] Romani lavorava per far diventare politico il problema del Mezzogiorno; e a quel semestre accanto a Pastore risale l'idea di creare, attraverso quello che sarebbe diventato il Formez, una struttura alternativa alla Cassa e, in definitiva alla linea di Saraceno", A. Ferrari, *La cultura riformatrice …* , op. cit., p. 454.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 219

cativa[38]. Le politiche del dopoguerra, continuava, erano meritorie ma non dovevano illudere: "facilità di successi" e "tempi brevi" erano impossibili e si poteva puntare solo su tempi medio-lunghi e su trasformazioni di fondo, specie culturali. L'industrializzazione, per trasformare pian piano l'economia del Sud, doveva essere "di natura tale da non agire in sempiterno attraverso l'intervento esterno" ma "doveva provocare dal di dentro la risposta, per dotare il meccanismo di una sua spinta autonoma".

Per l'agricoltura invece si doveva tener conto che "le agricolture del Sud sono tante, diversissime" e che in ciascuna bisognava "tentare, allo stato attuale delle conoscenze tecnico-agronomiche, di praticare quei tipi di agricoltura che meglio vi si adattano;" esse andavano "razionalizzate […] portandovi l'acqua, trasformando l'agricoltura del Sud da agricoltura asciutta ad agricoltura irrigua;" l'acqua era, infatti, "elemento non solo tecnico ma istituzionale, sociale e culturale essenziale ad una trasformazione dell'ambiente".

Di qui, per Romani

> "la tremenda importanza di affrontare e risolvere gli squilibri di carattere precipuamente culturale e sociale. Siamo arrivati ad accorgerci che quello che veramente conta […] è l'elemento umano, individuo e gruppo, che deve essere affrontato con tutti gli strumenti che il progresso delle conoscenze scientifiche e la tecnica culturale sociale mettono a nostra disposizione".

Da una parte c'erano le "classi dirigenti del Sud", legate all'antico equilibrio, che erano assolutamente intenzionate a non muoversi e ad utilizzare per questo fine il loro "predominio politico-amministrativo." C'era poi "la disastrosa condizione, economica e culturale" dei "ceti subalterni meridionali, del grande proletariato agricolo e del modesto proletariato industriale. Di qui la sua idea di mettere assieme crescita e formazione: "[…] il problema fondamentale è trasformare le motivazioni individuali e di gruppo della gente del Sud", ben consapevole però che il successo, in questo campo, si misura a generazioni".

Su questo e sul ruolo necessariamente attivo delle forze sociali ed economiche meridionali nello sviluppo – espressione di una società che andava, a sua volta, aiutata a riformarsi – evidente era la consonanza tra i due; diverse erano invece le opinioni sul ruolo della Cassa: per Romani da cambiare in tempi brevi; per Pastore, dopo i primi scontri con Pescatore[39], da valorizzare e riformare con gradualità.

A sostegno delle sue idee, il ministro si circondava di giovani collaboratori, dando poco rilievo al credo politico e molto alla competenza, per innovare programmi e progetti: li univa l'idea di un necessario nuovo ruolo dello Stato al Sud[40]. Si ricordano Vittorio Bachelet e Giovanni Marongiu, Franco Archibugi e Ubaldo Scassellati, Paolo

---

38 M. Romani, *Il Mezzogiorno d'Italia e i problemi del suo sviluppo*, intervento svolto nel maggio del 1960 all'Università Cattolica, ora in Id., *Il Risorgimento sindacale,* op. cit., pp. 448-461.

39 R. Napoletano, *Gabriele Pescatore il grande elemosiniere*, Edizioni Sintesi, Napoli 1988; *Il pensiero di Pescatore nei suoi scritti* in Id., *La "Cassa per il Mezzogiorno". Un'esperienza italiana per lo sviluppo,* Il Mulino, Bologna 2008.

40 S. Zoppi, *Giovanni Marongiu … ,* op. cit., p. 20.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 220

Sylos Labini, Gino Giugni, Giuseppe De Rita, Aldo Musacchio, Franco Bonelli e i tanti altri che collaboravano alla rivista il "Nuovo Osservatore", da lui fondata come fucina di intelligenze critiche e che ospitava anche il giovane storico Renzo De Felice[41]. Un complesso organigramma non semplice da ricostruire[42]. C'era una "Segreteria generale – ricorda Enzo Scotti – e una Segreteria tecnica con compiti di supporto al ministro, sui contenuti dell'azione di governo, come ufficio studi, con responsabilità operative, non solo di preparazione di documenti ma anche gestione di alta amministrazione. Ad esempio nella politica industriale, ed infatti il Formez e lo Iasm nacquero lì"[43].

5. Le dimissioni dal governo Tambroni e la novità della Relazione annuale

Il decennale del ministro Pastore ha una breve interruzione nei mesi del ministero Tambroni. Nel marzo del 1960 il Dc Fernando Tambroni – fino ad allora ministro degli interni e politico vicino al presidente della Repubblica Gronchi – riceveva l'incarico di formare un nuovo governo. Suo obiettivo dichiarato superare l'emergenza con un "governo provvisorio" (e su questo chiedere il consenso in Parlamento) in grado di "consentire lo svolgimento della olimpiade a Roma e di approvare il bilancio dello Stato". Pastore vi occupava il Ministero per il Mezzogiorno. Contrariamente alle previsioni (e agli impegni presi) Tambroni otteneva alla Camera la fiducia con soli tre voti di scarto e soprattutto grazie al voto politicamente determinante e, sospettava Pastore, politicamente contrattato[44], del Msi. Pastore allora si dimetteva, trascinando con se altri due ministri appartenenti alla corrente della sinistra Dc: Bo (Pubblica amministrazione) e Sullo (Trasporti).

Quello che Pastore rimproverava al presidente del consiglio era non solo l'aver dimenticato i valori e il significato storico dell'antifascismo Dc ma, soprattutto, constatava il venir meno con troppa facilità "della *virtù della coerenza*"[45].

Come finì è noto: Tambroni assumeva l'*interim* del Mezzogiorno, il governo durava fino a luglio cadendo in seguito ai drammatici fatti di Genova e di Reggio Emilia; gli succedeva un governo Fanfani, monocolore, senza l'appoggio dei liberali e delle destre e con il ritorno, invocato per i tanti disordini, di Mario Scelba agli Interni. Iniziava una nuova stagione politica che avrebbe portato ben presto al centrosinistra, mentre Pastore tornava al suo posto di ministro[46].

---

41 *Carte Pastore* in Archivio storico della Fondazione G. Pastore; S. Zoppi, *La classe dirigente … ,* op. cit, pp. 5-6.

42 *Ibidem.*

43 "Testimonianza di Enzo Scotti", vedi *Interviste,* in *Giulio Pastore ministro e parlamentare … ,* op. citata.

44 Ielmini riferisce che Pastore era a conoscenza di queste trattative segrete e ne era decisamente contrariato, vedi *Interviste,* in *Giulio Pastore ministro … ,* op. citata.

45 Il testo della lettera in G. Pastore, *I lavoratori nello Stato,* Vallecchi, Firenze 1963, pp. XVIII-XIX .

46 Cfr. G. Baget Bozzo, *Il partito cristiano e l'apertura a sinistra. La Dc di Fanfani e di Moro 1954-1962,* Vallecchi, Firenze 1977, pp. 259-268 e *Storia della Democrazia cristiana,* a cura di F. Malgeri, III, *Gli anni di transizione da Fanfani a Moro (1954-1962)*, Edizioni cinque lune, Roma 1989, pp. 227-240.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 221

Nella primavera del 1960 intanto, dagli uffici di Villa Lubin del Comitato dei ministri, era uscita un'innovazione "storica"[47]: una "Relazione annuale" al Parlamento sullo stato dell'Intervento straordinario al Sud introdotta dalla legge 555/1959, presentata dall'on. Isgrò e dai deputati sindacalisti Cisl per riavviare su nuove rigorose basi il dibattito politico sulle scelte meridionaliste, mentre molti rimproveravano al governo di non raggiungere gli obiettivi importanti: organicità degli interventi, loro aggiuntività, coordinamento e concentrazione territoriale degli stessi[48].

Essendo la prima, la Relazione si attardava molto su origini, natura e sviluppi dei problemi e sulle prospettive future dell'intervento portando voluminosi allegati tra cui, primo in Italia, quello sulla fenomenologia sociologica e culturale del Mezzogiorno realizzato dal giovane De Rita[49]. La Relazione anticipava i documenti di programmazione degli anni seguenti del Centrosinistra specie sul punto dolente del mancato "coordinamento" tra ministeri, chiedendo un raccordo dei programmi tra le varie amministrazioni dello Stato e tra queste e la Cassa *prima* della definitiva approvazione perché "un programma è molto più di una semplice elencazione di opere, sottende una linea d'intervento e mira a raggiungere obiettivi definiti […] secondo una sua specifica logica"[50]. Di qui il mandato a Pastore di convocare il Comitato dei ministri durante la predisposizione dei bilanci preventivi[51].

Nella replica Pastore tornava sul suo tema preferito: far partire l'industria locale al Sud era, anzitutto, un problema di mentalità: chi chiedeva finanziamenti col solo fine speculativo e chi non accettava, abituato all'intervento pubblico, neppure una parte di rischio. Di qui le nuove linee di intervento: molta preparazione professionale, una vasta serie di attività sociali e culturali dove la Cassa non era più sola ma affiancata da grandi gruppi industriali (Fiat, Eni, Iri) e una rete nel territorio di scuole sociali, gruppi di sensibilizzazione e formazione civica.

Diverso il tono della seconda Relazione nell'aprile 1962: meno ottimista, più tecnica e snella, prendeva atto che la somma degli investimenti e degli interventi della Cassa, pur ispirata ad una logica unitaria, doveva fare i conti con una politica economica nazionale piena di contraddizioni che avevano ridotto l'efficacia delle azioni. Il coordinamento, ribadiva, diventava "formula vuota", se non metteva assieme Programmazione nel Mezzogiorno e Piano nazionale.

---

47 M. Romani, *Il Mezzogiorno d'Italia e i problemi del suo sviluppo* … , op. cit., p. 449.

48 S. Cafiero, *Storia dell'intervento* … , op. cit., pp. 65-68.

49 M. Romani, *Il Mezzogiorno* … , op. cit., p. 449.

50 S. Zoppi, *Marongiu* … , op. cit., p. 26.

51 *Ibidem*.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 222

6. Le mille iniziative per il fattore umano

In anni in cui tutti volevano "l'industrializzazione e il pieno impiego delle forze di lavoro" e "l'avvio della programmazione", l'insistenza di Pastore sul nesso tra sviluppo, partecipazione e coinvolgimento sociale trovava orecchie attente e tutto il decennio del suo ministero, tra successi e sconfitte, è stato denso di attività a questo finalizzate: dai programmi di educazione per adulti alla formazione professionale, dal servizio sociale alla promozione culturale e manageriale, dalla diffusione di libri e biblioteche nel territorio al perenne tentativo di far partecipare alle decisioni le popolazioni locali attraverso le loro realtà associative.

Anche in questo Pastore cercava di modificare la Cassa che non prevedeva, né per statuto né per prassi, alcun coinvolgimento o partecipazione delle parti sociali alla formazione e gestione delle decisioni, ma solo forme di mediazione con l'ambiente esterno attraverso il sistema dei partiti.

Si tentarono anche vere e proprie consultazioni assembleari secondo una direttiva interna fissata da Pastore[52]. Dobbiamo, diceva, "portare l'attività ministeriale a livello periferico, stabilire continui, diretti contatti con le energie locali, curare l'aspetto umano degli interventi economici, ridurre l'attività statale alla portata di tutti […] se non avremo risposte e i nostri tentativi cadranno nel vuoto e nell'insofferenza […] ne perderà l'efficacia e la bontà dell'iniziativa"[53].

Pescatore ammetteva di aver aderito con riserva alle idee di Pastore pur sostenendole[54]: nasceva così il VI Servizio "Fattore umano" della Cassa, sotto la supervisione dello stesso ministro e altre iniziative formative:

> "Senza Pastore – ammetterà Pescatore – questo settore della Cassa non sarebbe mai nato e si sarebbe probabilmente continuato ad ignorare un'esigenza fondamentale nello sviluppo in aree arretrate. D'altro canto se, in seguito, hanno preso corpo iniziative formative nel Mezzogiorno del livello del Formez e dello Iasm lo si deve esclusivamente all'intuizione e alla volontà di Pastore"[55].

In realtà nessuno degli enti costituiti da Pastore avrà vita facile: il Formez, lo Iasm, le Società Finanziarie per lo Sviluppo, il Programma di attività sociali ed educative, i Ciapi.

L'idea originaria del Formez – un'Alta scuola di formazione e studi per i quadri dirigenti economici del Mezzogiorno – era nata nei sei mesi di Romani al ministero; era poi stata reinventata da Martinoli, uomo di Olivetti cui Pastore affidava la direzione: esperienza che però entrò in crisi nel 1963-64[56] per poi riprendersi nel 1965-66, diretta da Marongiu e poi da Zoppi.

---

52 Intervento di Pescatore del 26 ottobre 1961 all'inaugurazione di un Centro residenziale di formazione, in Archivio della Fondazione G. Pastore, *Carte Pastore, Miscellanea*.

53 Discorso Pastore, Torino, 29 ottobre 1961, in *Giulio Pastore ministro e parlamentare … ,* op. cit., pp. 205 ss.

54 R. Napoletano, *Gabriele Pescatore … ,* op. cit., p. 50.

55 *Ibidem.*

56 S. Zoppi, *La classe … ,* op. cit, p.33. Vedi anche S. Zoppi, *Il Sud tra progetto e miraggio. Problemi e prospettive di una trasformazione. Conversazione con Domenico De Masi,* Meridiana, Catanzaro 1993, pp. 117-121, 131-144 e 191-220.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 223

Un secondo ente voluto da Pastore fu l'Istituto per l'assistenza allo sviluppo del Mezzogiorno (Iasm), con funzioni di assistenza e di promozione nelle politiche per l'industrializzazione delle aree meridionali e rimasto anch'esso a lungo in attività[57]. Altre creature pastoriane i Centri di addestramento professionale integrato (Ciapi), basati sulla stretta cooperazione tra la Cassa e le grandi imprese pubbliche e private. Infine, sempre sul fattore umano, va ricordato l'innovativo "programma di attività sociali ed educative", che tanto scalpore suscitò nel Paese: furono creati 80 centri di servizi culturali disseminati per il Sud, affidati ad enti gestori specializzati, con il sostegno del Formez per comprare e diffondere libri, istituire biblioteche, elaborare programmi culturali e di progresso civile; iniziative che per Pastore erano al pari per importanza dei Consorzi industriali e dei grandi impianti realizzati in *partnership* tra privati e Partecipazioni statali.

7. Gli alleati non aiutano: la burocrazia, il Centro-Sinistra, la Dc, la Cisl

L'esperienza da ministro, rispetto alle precedenti, avrebbe dovuto essere in teoria, per Pastore, più ricca di opportunità e strumenti: avrebbe, finalmente, influito sulle grandi decisioni politiche, stabilito investimenti, trattato con banche e grandi aziende, avendo a disposizione burocrazie e corpi dello Stato per i progetti; la realtà si rivelò invece diversa, piena di limiti, ostacoli, condizionamenti[58].

Le difficoltà nella burocrazia, specie nella Cassa, si erano evidenziate subito: un apparato competente ma rigido nelle sue funzioni istitutive; su questo tra Pastore e Pescatore erano evidenti le grandi diversità di approccio e le cronache raccontarono di un primo mese di scontri tra il presidente della Cassa e il nuovo ministro, poi gradualmente rientrati fino a diventare stretta collaborazione[59]; burrascoso fu anche il semestre di Romani al ministero, a contatto con la mentalità e la prassi degli uffici; proseguito in forme diverse anche dopo, con la vittoria finale dell'apparato (secondo un'interpretazione[60]) o con la parziale conversione al fattore umano di alcuni dirigenti (ne suggerisce un'altra[61]). La risposta non è probabilmente nei rapporti umani e di lavoro, sempre correttissimi e cordiali tra Pastore e i suoi collaboratori al ministero, ma nel peso effettivo delle scelte di governo, nella quantità e qualità dei sostegni andati, in tanti anni, al "fattore umano" e alla "formazione" o agli interventi più tradizionali.

---

57 Primi direttori Giovanni Sila e poi, dal 1965, Nino Novacco, cfr. S. Zoppi, *La classe dirigente …* , op. cit., p. 27.

58 Su questo, con diverse sfumature, tutte le testimonianze sembrano concordare, Zoppi, Annesi, Saba, Marongiu, ecc.

59 Vedi R. Napoletano, *Gabriele Pescatore il grande elemosiniere*, Edizioni Sintesi, Napoli 1988, pp.47-53. Ne parla anche V. Saba, *Quel patto …* , op. cit., egualmente chiaro S. Zoppi, in *Il Sud tra progetto e miraggio…* , op. cit., pp. 120 ss.

60 "[…]anni che videro contrapporsi Romani e Pescatore, con la vittoria finale di questi alla quale seguì un'alleanza di ferro, limpida, e mai venuta meno fino al 1968, tra lo stesso Pastore e il presidente della Cassa", S. Zoppi, *Il Sud tra progetto e miraggio…* , op. cit., p. 120.

61 R. Napoletano, *Gabriele Pescatore…* , op. cit., pp. 50-51.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 224

Più complesso è invece capire le grandi difficoltà incontrate daPastore nelle politiche di coinvolgimento delle forze sociali: egli cercava un "patto sociale per il Sud" a sostegno del centrosinistra; formula politica che portava in sé, per lui, una contraddizione: da un lato, voler allargare la base democratica e popolare di consenso alle politiche del governo in ceti e in aree del Paese restate fino ad allora all'opposizione; dall'altro lato il centrosinistra veniva vissuto da molti come una razionalizzazione politica dall'alto, progettata ed attuata da *élites* politiche e tecniche per il benessere generale del Paese, e la "programmazione" era lo strumento per fare delle forze sociali dei co-protagonisti cui si chiedeva una fideistica adesione a idee e proposte altrui.

In particolare Pastore fronteggiava la diffusa tendenza a considerare il solo Ministero del bilancio di La Malfa (con cui pure molti erano i punti di contatto e grande la stima reciproca) come centro di tutte le decisioni, anche sul Sud, in nome dello sviluppo generale del Paese: in particolare si chiedeva al sindacato di aderire, senza autonomia sostanziale, alla regolazione economica e sociale voluta dai partiti e si trasformava la politica per il Mezzogiorno di Pastore in un'articolazione del programma generale, così da perderne il carattere di straordinarietà. Pastore ammetteva sì "l'interdipendenza" tra interventi ma pensava che occorresse una proposta specifica per il Sud, da affrontare con strumenti non generalisti.

Altro fronte di impegno per Pastore la Dc, che egli richiamava alla sua radice popolare. Al I Convegno ideologico di San Pellegrino nel 1961[62], Pastore parlava di "una nuova concezione dello Stato e dei suoi rapporti con la Società". "Lo Stato aveva un ruolo di rinnovamento del corpo sociale e doveva perseguire un equilibrio che garantiva i diritti fondamentali della persona in una visione pluralista della società": e tra forze sociali e Stato "ciascuno deve lavorare in piena autonomia, di metodi e sistemi". Diverso era invece il caso delle "forme di pressione improprie" su cui si doveva reagire fermamente per impedire che lo Stato stesso fosse "sottoposto alla pressione di elementi contraddittori". Nel 1962 al II convegno Dc di San Pellegrino, Pastore affrontava invece l'altro corno del problema: il necessario mutamento di mentalità delle forze sociali stesse che "devono rinunciare ad essere semplici organismi di tutela di interessi ristretti di gruppo e devono elevarsi ad una visione globale degli interessi della società […] investite di nuove responsabilità per l'interesse collettivo"; questo, osservava, è in fondo "il problema storico della nostra democrazia"[63].

---

62 G. Pastore, "Libertà formali e libertà sostanziali nello stato moderno", discorso a San Pellegrino Terme (BG), 13 settembre 1961, in G. Pastore, *I lavoratori nello Stato* … , op. cit., pp. 495 e ss.

63 G. Pastore, "Politica di Piano e Democrazia", intervento al II Convegno ideologico di San Pellegrino, ottobre 1962, in G. Pastore, *I lavoratori nello Stato* … , op. cit., pp. 586 e ss.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 225

I sindacati, per partecipare alle politiche di sviluppo, dovevano essere maturi ed avere una completa autonomia: ma la delusione verso la Cisl del suo successore Storti percorreva tutto il decennio da ministro[64]. La sua Cisl, sempre più dilaniata da lotte interne ed in difficoltà ad agire, non sembrava più credere fino in fondo, alla metà degli anni Sessanta, alla necessità di una stretta cooperazione tra sindacato e pubblici poteri per il comune sviluppo[65].

C'era poi una situazione economica generale che vedeva, a metà decennio degli anni Sessanta, un rallentamento della crescita economica vissuto da governo e partiti di maggioranza nella sola prospettiva monetarista e restrittiva: cosa che Pastore criticava più volte e duramente.

A metà degli anni Sessanta Pastore sentiva ormai di non riuscire più a realizzare in politica e i suoi obiettivi: era sempre più critico sull'evoluzione politica generale, continuava a guidare il ministero e non cambiava le sue convinzioni di fondo (a cominciare dall'obiettivo storico dei "lavoratori nello Stato"), ma emergevano più forti sue critiche verso partiti e politica: esempio ne sono gli editoriali di quegli anni del "Nuovo Osservatore".

È dello stesso periodo la crisi di rapporti con la corrente dei sindacalisti, oramai dal 1964 saldamente nelle mani di Donat Cattin, a lungo suo oppositore interno nella Cisl[66]. Fu una lunga parabola, fatta di tanti episodi, con momenti di rappacificazione e di allontanamento[67].

Nel novembre 1967, al X congresso della Dc, Pastore esprimeva il suo disaccordo dalla linea del partito e si richiamava al disegno iniziale del centrosinistra, visto come grande incontro tra forze popolari che, a poco a poco, si era andato indebolendo nel concreto operare[68]. Dopo le elezioni del giugno 1968 costatava al Consiglio nazionale Dc che non c'era stato il desiderato rilancio del centrosinistra ma anzi il suo affossamento: e questo mentre nel paese cresceva "l'area del dissenso", specie radicale e antisistema, si ingrossavano "le forze che chiedono una più marcata linea di rinnovamento".

Era in questa cornice che Pastore decideva di non partecipare come ministro al governo "balneare" di Giovanni Leone e, in autunno, il nuovo governo di centrosinistra

---

64 *La Giustizia sociale e le zone sottosviluppate,* Relazione al convegno Ucid sulla *Enciclica Mater et Magistra,* Milano 18 novembre 1961, in G. Pastore, *I lavoratori nello Stato* … , op. cit., pp. 509 e ss.

65 V. Saba, *Il problema storico della Cisl La cittadinanza sindacale in Italia nella società civile e politica,* Edizioni lavoro, Roma 2000.

66 La storia è ricostruita in vari lavori storici, vedi V. Saba, *Dalla Cisl al ministero: nel 1960 litigò con Pastore,* in "Terza fase", 7, 1991, pp. 87-90. Per una ricostruzione delle vicende dei sindacalisti della Dc, vedi R. P. Violi, *Democrazia cristiana e sindacato: dal patto di Roma all'autonomia,* in *Storia della Democrazia cristiana,* a cura di F. Malgeri, II, *De Gasperi e l'età del centrismo (1948-1954)* … , op. cit., pp. 339-381.

67 V. Saba, *Giulio Pastore sindacalista* … , op. cit., pp. 455 e ss.

68 *Motivi di un dissenso,* opuscolo ed Roma 1967, in Archivio dello Fondazione G. Pastore, *Carte Pastore.*

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 226

non lo richiamava più alla carica di ministro per il Mezzogiorno. Era l'esito finale di una parabola che aveva trovato il suo ultimo punto di delusione finale nella legge del 27 giugno 1965, sul prolungamento dell'intervento straordinario, da Pastore fortemente voluta: legge che però inseriva l'intervento straordinario nel quadro di una programmazione nazionale che non riuscirà mai a decollare[69].

Difficile definire gli ultimi mesi della vita di Pastore. Sempre ottimista dette vita, fedele ai propri ideali, ad un "Istituto per la cultura dei lavoratori" per affrontare "alla radice" quella che chiamava la "battaglia per la democrazia". Era quasi un ritorno alle origini[70], fermamente convinto che tale "battaglia" passasse, in Italia e nel Sud, dal "superamento del ritardo culturale del lavoro" e dalla "piena partecipazione di esso alla vita economica e civile del Paese". La sua morte, prematura e improvvisa, interrompeva forse, sul nascere, una nuova, possibile, stagione pastoriana.

---

69 Per tutti S.Cafiero, *Storia dell'Intervento straordinario…*, op. cit, p. 80.

70 "Lettera di Pastore a Jelmini, 28 settembre 1966", con allegato di 5 pagine dattiloscritte, in Archivio della Fondazione G.Pastore, *Carte Pastore*, faldone "Istituto di Cultura dei lavoratori".

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 227

Traguardi raggiunti e occasioni perdute. La Cassa per il Mezzogiorno nei suoi primi anni

Sergio Zoppi

La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano – il volume di Amedeo Lepore recentemente pubblicato dalla Svimez – apre inediti percorsi per giungere a definire la storia dell'intervento pubblico straordinario nel secondo dopoguerra italiano.

In modo nuovo, viene presentato e illustrato, nelle sue concatenazioni, il ruolo svolto dalla Banca mondiale nelle fasi che hanno preceduto l'avvio, nel 1950, dell'azione della Cassa, con specifica attenzione poi alle decisioni assunte per dar luogo a una serie di prestiti nel decennio 1950-1960, gli anni in cui l'Italia deve raggiungere, anche grazie agli aiuti internazionali, l'equilibrio finanziario e in cui l'intervento straordinario si trova ad affrontare la controversa questione dell'industrializzazione del Sud.

Sullo sfondo si staglia la stagione politica, economica e sociale che, a partire dal 1943, condiziona l'intero Paese, dando vita a situazioni di continua emergenza, a partire dal Mezzogiorno.

In un mondo che torna a dividersi, il 9 novembre 1943 nasce l'Unrra (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*) che concorse decisamente ad avviare la ripresa produttiva e il tessuto sociale in Europa e negli altri paesi colpiti da distruttivi eventi bellici; si dà vita agli accordi di Bretton Woods per il Fondo monetario internazionale e per la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo; il discorso del generale George Marshall, segretario di Stato USA per gli Affari esteri, pronunciato all'università di Harvard il 5 giugno 1947, dà l'avvio all'omonimo "Piano"; tra il luglio e l'ottobre dello stesso anno, cominciano a operare i programmi di aiuto all'Europa, dopo l'Unrra, che presero i nomi di Ausa (Aid from the USA) e Interim-Aid; il 16 aprile 1948, si costituisce l'Organizzazione europea di collaborazione economica (Oece); lo stesso anno, il 10 novembre 1948, viene proclamata la "Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo"; seguiranno, il 5 maggio 1949, la firma dello Statuto del Consiglio d'Europa e, il 18 aprile 1951, il trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca). Occorrerà giungere al 23 ottobre 1954 per la costituzione dell'Unione europea occidentale e al 25 marzo 1957 per i trattati di Roma per la Comunità economica europea

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 228

e per l'Euratom. Infine, il 4 dicembre 1960, prende avvio la convenzione per l'Associazione europea di libero scambio (Efta).

Anni dunque di profonde innovazioni politiche, economiche, sociali e, in rivoluzionaria misura, militari (l'Alleanza atlantica), con un serrato dialogo tra Stati Uniti ed Europa occidentale.

Per i temi riferibili al Mezzogiorno d'Italia può agevolare la comprensione di quegli eventi ricordare che dalla loro consapevole interpretazione nasce nel 1946, a Napoli trovando subito la sua sede definitiva a Roma, la Svimez, l'associazione per l'industrializzazione del Mezzogiorno, per volontà di Giuseppe Cenzato, Francesco Giordani, Rodolfo Morandi, Domenico Menichella, Pasquale Saraceno, Stefano Siglienti, Vincenzo Caglioti ed altri. I promotori si pongono finalità precise, nell'intendimento di fornire a chi governa realistiche proposte, frutto di accurate analisi. Si punta infatti a individuare, attraverso lo svolgimento di ricerche puntuali e circoscritte, località idonee a essere industrializzate, nel convincimento che solo attraverso l'industria possa avviarsi e consolidarsi l'atteso sviluppo meridionale. Sarà dunque la Svimez il primo centro di ricerca nazionale, creato sotto forma di associazione privata non riconosciuta, a segnalare la necessità e la possibilità di insediare nuove imprese industriali e di procedere alla riqualificazione di quelle (poche) esistenti.

Un'associazione che allarga il respiro quando, nel 1949, inizia a collaborarvi, dirigendo la nuova sezione sociologica, Giorgio Ceriani Sebregondi, chiamato da Saraceno, segretario generale della stessa Svimez. Il luogo, quest'ultimo, ove dunque matura l'analisi sulle aree depresse, grazie al nuovo, giovane ricercatore che riserva acute considerazioni alla nascita della Cassa, fornendo dati e elementi che si riveleranno preziosi per la successiva stesura, tra il 1953 e il 1954, dello "schema" (piano) Vanoni.

Da Sebregondi, nel 1950, verranno anche ardite e penetranti riflessioni riassumibili nell'affermazione che "[…] l'intervento per il sollevamento dell'area depressa non può essere soltanto di ordine economico, ma dovrebbe investire *la trasformazione organica di tutto l'ordinamento politico e sociale*" attraverso "[…] un complesso organico di provvedimenti politici che modifichino strutturalmente l'ordinamento della società, onde pervenire a garantire lo sviluppo omogeneo di ogni aspetto della vita sociale, ivi compresa necessariamente l'attività economica"[1]. Convincimenti che troveranno insormontabili ostacoli negli anni (lo verificherà anche Giulio Pastore nell'azione di governo) a essere trasferiti nel patrimonio meridionalistia.

In quegli stessi anni, sul piano politico e su quello progettuale, si muoverà, a partire dalle ultime settimane del 1947, il Comitato permanente per il Mezzogiorno, voluto

[1] G. Ceriani Sebregondi, *Sullo sviluppo della società italiana,* con *Presentazione* di U. Scassellati, Boringhieri Torino 1965, p. 74.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 229

dal Congresso nazionale del partito della Democrazia cristiana tenuto a Napoli nel novembre dello stesso anno. Un Comitato alla cui presidenza viene chiamato Luigi Sturzo, da poco tornato dall'esilio, che manterrà l'incarico, con un impegno quotidiano nel primo quinquennio, sino alle settimane precedenti la morte avvenuta nel 1959[2].

La prima riunione del Comitato si tiene il 28 dicembre 1947, per proseguire il giorno successivo. Contemporaneamente inizia il lavoro una commissione tecnica appositamente nominata, con il compito di elaborare proposte operative. Deve rappresentare la garanzia di un flusso incessante di possibili realizzazioni, di progetti fattibili, al quale attendono personalità, per lo più giovani ma già affermate, che rispondono ai nomi di Caglioti, Mario Ferrari Aggradi, Ferdinando Milone, Salvatore Guidotti, Mario Origo, Vincenzo Uccellatore e Gaetano Stammati.

Le proposte della commissione vengono condensate in voti che il Comitato provvede a definire e diramare. Nei primi mesi del 1948 risultano varati tre documenti: il primo affronta il tema dell'unificazione delle tariffe dell'energia elettrica, la costruzione di impianti per le interconnessioni tra Nord e Sud, il varo della tariffa unica nazionale. Nel secondo si afferma che solo una massiccia spesa pubblica "prevalentemente con opere pubbliche di riconosciuta produttività" può segnare la svolta. Al riguardo, prioritari appaiono gli interventi riguardanti le comunicazioni stradali e ferroviarie, le bonifiche, le condotte d'acqua, gli impianti di produzione e distribuzione dell'energia elettrica. Per far fronte alla spesa, si chiede lo stanziamento di una prima, adeguata assegnazione dei fondi lire disponibili in virtù degli aiuti statunitensi. Nel terzo, si affrontano le questioni del credito, confidando e affermando

> "[…] che gli investimenti statali siano attuati, ovunque sia possibile, con l'accorgimento che a un dato ammontare di spesa pubblica corrispondano adeguate emissioni di titoli industriali azionari e obbligazionari, atti ad assicurare la partecipazione delle diverse categorie di risparmiatori privati, concorda che nelle attuali condizioni dell'economia nazionale debba farsi grande affidamento sull'afflusso del risparmio estero e, mentre impegna il Governo a destinare alle regioni meridionali almeno una parte del ricavato degli aiuti americani, raccomanda che vengano iniziate sollecitamente trattative per la stipulazione di una speciale prestito all'estero a favore del Mezzogiorno".

Il Comitato che ha sede in via delle Botteghe Oscure, alle spalle di piazza del Gesù e di fronte alla sede del Pci, si avvale dell'apporto di numerose commissioni locali. Particolarmente attiva risulta la napoletana; si fanno notare anche quelle di Catania, Benevento, Catanzaro, Cosenza e Reggio Calabria. Una particolare attenzione viene riservata a Napoli, con l'auspicio del varo di un *moderno* piano regolatore generale, del potenziamento della rete ferroviaria anche urbana, dell'adeguamento dell'acquedotto,

---

2 Sull'intera vicenda del Comitato, si consenta il rinvio a: S. Zoppi, *Il Mezzogiorno di De Gasperi e Sturzo (1944-1959)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003[2], dal cui testo sono riportate le citazioni.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 230

dell'incremento del turismo, del varo di una zona franca. Puntuali segnalazioni pervengono dalla Svimez attraverso Cenzato mentre Caglioti svolge un'azione di costante raccordo tra l'Associazione e il Comitato.

L'industrializzazione del Mezzogiorno si presenta come il grande obiettivo da conseguire. Lo evidenzia la mozione che la Commissione tecnica approva, sotto la presidenza di Sturzo, il 17 maggio 1948.

I lavori si susseguiranno, senza interruzioni, per l'intero 1948 e per il 1949, accentuandosi nel 1950, caratterizzati da numerose riunioni alla quali seguono documenti sulla natura, l'articolazione, i contenuti del nascente intervento pubblico straordinario.

Se negli anni della faticosa ricostruzione la situazione economica e sociale si mostra in tutta la sua gravità, caratterizzata da un'inflazione monetaria galoppante, quella meridionale è drammatica. Si sommano miseria, analfabetismo, malattie endemiche, disoccupazione e sottoccupazione, mancanza d'acqua e di energia elettrica, con vie di comunicazione superate. Tutti fattori che innestano tensioni politiche, conati di secessione, ribellismo, stragi. Spia del malessere è anche il referendum istituzionale del 2 giugno 1946. Mentre l'Italia nel suo insieme sceglie con più che sufficiente chiarezza la repubblica, il Sud si schiera a maggioranza per la monarchia.

È la fase in cui De Gasperi avverte che per il Mezzogiorno non saranno più sufficienti le leggi speciali, di settore e di limitato respiro che si erano susseguite dall'inizio del secolo, con ben circoscritti benefici. Occorre – guidando il Parlamento con scelte politiche del tutto innovative – un intervento capace di rendersi immediatamente operativo, impegnando manodopera, per creare le condizioni in assenza delle quali le azioni per il successivo sviluppo non riuscirebbero ad attecchire. Si deve far fronte all'emergenza con uomini di comprovata capacità e con mezzi finanziari pluriennali e all'altezza dei bisogni, in modo da aprire migliaia di cantieri di lavoro per la realizzazione di veri progetti.

I ministeri non possiedono né la conformazione giuridico-amministrativa né la struttura organizzativa per affrontare problemi di tale portata. Né è possibile puntare sull'Iri, in fase di riorganizzazione e con competenze incentrate sui settori dell'industria pesante e dell'energia.

Quali priorità – lungo la linea tracciata all'inizio del Novecento da Francesco Saverio Nitti, seguita e arricchita da Sturzo – vengono scelte la bonifica, la raccolta e la distribuzione delle acque e la viabilità infraregionale. A questo punto, si presenta la necessità di poter contare su un ente pubblico dotato di una sua originalità; un ente snello, che abbia davanti a sé almeno dieci anni di operatività, finanziamenti certi e cospicui, sia strutturato secondo i canoni delle grandi organizzazioni private, possa contare su dirigenti, specialisti e personale amministrativo selezionato in ragione del merito e della competenza, si avvalga di un qualificato e rispettato consiglio di amministrazione, abbia come guida e riferimento politico un Comitato di ministri (presieduto da un ministro

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 231

"protettore") tale da fungere da barriera, o almeno da filtro, rispetto a possibili interferenze nell'agire quotidiano da parte del Parlamento.

Uno scambio continuo di considerazioni e di proposte vedono protagonisti la Presidenza del consiglio, la Segreteria politica della Dc, il Comitato permanente per il Mezzogiorno, la Svimez, la Banca d'Italia (che ha il governatore Menichella, già direttore generale dell'Iri, tra i protagonisti della stessa Svimez e con il quale Sturzo si trattiene sei volte al telefono tra l'ottobre 1949 e il gennaio 1950) e la Banca mondiale.

Sturzo aveva apprezzato la proposta degli italo-americani del Dipartimento di Stato, avanzata nei primi mesi del 1948, di destinare una parte degli aiuti garantiti dal Piano Marshall direttamente e in modo specifico allo sviluppo del Sud; evitando in tal modo che quegli stessi aiuti venissero assorbiti nel piano generale che si andava predisponendo.

Invia, forte delle antiche conoscenze e del prestigio conquistatosi negli anni dell'esilio, telegrammi al sottosegretario Lovett, all'ambasciatore Tarchiani, al presidente del Consiglio del lavoro Antonini, al giudice Giaccone, presidente del Comitato figli d'Italia. Non trascura la redazione di "Popolo e Libertà" per esprimere la riconoscenza del Comitato permanente "per la felice iniziativa presa dai nostri fratelli italo-americani".

Lo schema del disegno di legge sull'intervento straordinario va incontro a varie stesure tra la seconda metà del 1949 e i primi mesi del 1950. Quella che sta per essere trasmessa in Parlamento non prevede che l'istituenda Cassa abbia competenze in campo industriale; trovando consensi, lungo questa linea, sia all'interno delle imprese a partecipazione statale e della stessa Iri, che nel mondo confindustriale. È una delusione per Sturzo.

Il Consiglio dei ministri si riunisce quattro volte, dall'8 al 13 aprile, per completare l'esame dei due disegni di legge, quello relativo alla Cassa e quello concernente lo stralcio di riforma agraria (ambedue all'attenzione del Governo già da alcune settimane).

Intensa è la partecipazione negli stessi mesi del gruppo parlamentare Dc alla Camera, ove i due disegni di legge vengono presentati. De Gasperi si impegna ripetutamente in prima persona. Riceve un decisivo aiuto da Dossetti che, per superare i molti insidiosi ostacoli e le resistenze passive, svolge un incessante lavoro di raccordo tra Governo, Parlamento e piazza del Gesù.

Il presidente del consiglio compie l'ultimo rilevante sforzo il 16 marzo. Alla presenza di Segni, Campilli e Dossetti, si presenta alla riunione del gruppo Dc della Camera per svolgervi, in apertura, una relazione di un'ora e mezzo. Si rammarica per non essere riuscito a realizzare prima l'incontro; elogia la compattezza, l'energia e la combattività dello stesso gruppo che, in momenti difficili, ha saputo difendere la dignità del Parlamento e del Governo. Passa poi a illustrare i progetti governativi sulla riforma agraria e sulle specifiche azioni da intraprendere a favore del Mezzogiorno. Ricorda che i provvedimenti illustrati appartengono agli impegni assunti negli anni precedenti dalla Dc. Per il

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 232

Mezzogiorno mette in evidenza che, al momento di concretare il programma, gli "amici", e Campilli in modo particolare, hanno pensato a un istituto apposito, la Cassa per il Mezzogiorno, per ovviare alla lentezza dei meccanismi vigenti e per creare un organo soggetto sì al controllo politico ma non condizionato dai tempi parlamentari e, in più, per dare al Mezzogiorno il massimo di garanzia di un programma pluriennale sorretto da finanziamenti certi. L'obiettivo, continua, è favorire l'occupazione, dando fiducia ai meridionali attraverso un istituto di fronte al quale lo Stato assume subito un impegno concreto, ben misurabile. Questa è la garanzia maggiore che possa chiedere il Mezzogiorno – prosegue – anche per superare le difficoltà degli enti locali e i contrasti tra regioni. La scelta compiuta rimarrà una pietra miliare della Dc per De Gasperi che annuncia la presentazione del disegno di legge per il giorno seguente, un progetto, sottolinea con forza con il suo sempre scarno linguaggio, che rappresenta per il Governo la prova del fuoco, perché ad esso è attaccato lo stesso sistema democratico. Precisa: proprio le scelte definite, una volta approvate, daranno al Governo il diritto di usare l'energia necessaria per mantenere l'ordine, all'interno di una democrazia che deve dimostrare di aver trovato la forza di realizzare quello che in cento anni, in condizioni migliori, non è stato fatto.

A questo punto De Gasperi dichiara la disponibilità ad accogliere modifiche e miglioramenti purché non sfugga che lo strumento ideato, agile e con i vincoli burocratici e legislativi allentati, deve poter agire efficacemente per dieci-quindici anni. Richiama il periodo torbido che il Paese vive, facilitato da miseria, mancanza di lavoro, riconversione industriale che non procede con il ritmo atteso. Occorrerebbero buon senso e pazienza: l'Italia invece subisce agitazioni continue ed è vittima di turbolenze portate avanti da avversari che non danno tregua. Sono sommovimenti che vanno inquadrati nel complesso scenario mondiale. Ma attenzione: guai a farsi prendere la mano dall'estremismo e dalle suggestioni del metodo forte, facendosi distrarre dai veri obiettivi: dare lavoro e affermare la giustizia sociale. E, precisa, il conseguimento di queste mete conferirà il pieno diritto d'imporre la legge tutte le volte che se ne presenti la necessità. Sa che i provvedimenti così massicci per il Mezzogiorno rischiano di creare tensioni nel gruppo, perciò, ancora una volta, afferma che il sistema democratico è minacciato: si deve reagire facendo, realizzando, non è possibile tirarsi indietro rispetto ai bisogni: risulterebbe un'illusione, che si trasformerebbe in peccato, colpa, responsabilità.

De Gasperi passa poi a illustrare l'avvio della riforma fondiaria, malvista da una minoritaria ma agguerrita pattuglia di parlamentari della destra democristiana. Anche per questo disegno, precisa, vi è disponibilità al miglioramento dei contenuti, purché si decida presto, dando seguito e concretezza alle attività proposte dal Governo.

Il giorno successivo, il 17 marzo 1950, il disegno di legge sull'intervento straordinario viene presentato alla Camera dei deputati. Seguirà, nelle settimane successive, un intenso, appassionato dibattito, con maggioranza e opposizione su fronti nettamente con-

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 233

trapposti. Dopo un veloce passaggio in Senato, il disegno di legge otterrà l'approvazione nel luglio successivo[3].

Sturzo si mostra, al tempo stesso, contento e preoccupato. Teme la burocratizzazione del nuovo ente. Sul quotidiano torinese "La Stampa", il 15 agosto, appare un suo acuto e lungimirante articolo *Burocrazia specializzata o collaborazione tecnica?* Scrive, in cordiale polemica con Ernesto Rossi, sulla Cassa per il Mezzogiorno. A proposito del consiglio di amministrazione manifesta certezza nel ritenere che debbano farne parte dei meridionali (questi ultimi da preferire per quell'organismo).

Aggiunge:

> "Non escludo i professori quando non siano puri teorici e abbiano dell'esperienza pratica. Non mi piacciono i sostenitori di teorie corporative (nel passato) o di teorie social-stataliste (nel presente). Ma ce ne sono anche di quelli che comprendono la realtà economica e la sanno realizzare. Soprattutto ci vogliono organizzatori, perché la Cassa sorge dal nulla e avrà difficoltà senza fine a poter camminare con i suoi piedi". Infine espone un pensiero ricorrente, una delle sue bandiere nel dibattito politico: "[…] sarà bene prendere l'occasione dell'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno per fissare chiaramente le incompatibilità degli amministratori (presidente compreso) con le cariche parlamentari e con quelle della burocrazia centrale e periferica".

È indicativo del procedere di De Gasperi la scelta dei vertici della Cassa. Alla presidenza va Ferdinando Rocco, in quei mesi ancora presidente del Consiglio di Stato, un giurista che vanta la conoscenza approfondita del Mezzogiorno, con una particolare competenza in materia di appalti pubblici e di gestione dei consorzi di bonifica. De Gasperi lo vuole presidente per affermare, attraverso il suo ruolo di più alto magistrato amministrativo italiano, l'intangibilità del pubblico denaro assegnato, per finalità ben precise, alla Cassa per il Mezzogiorno. Direttore generale (superando l'opposizione di Fanfani) è un giovane settentrionale, Alfredo Scaglioni, riparato in Svizzera negli ultimi anni della dittatura (ove si era messo in mostra con Einaudi), già affermato giurista e docente universitario di diritto processuale civile e di diritto del lavoro a Ferrara e Urbino, con esperienze sia nelle segreterie tecniche di alcuni ministeri che al vertice dell'Ente nazionale metano. È un uomo di partito, stimato. Resterà alla Cassa appena diciotto mesi, stroncato da un male incurabile. Sarà lui, assecondato da Rocco, il progettista organizzatore del nuovo ente che fin dalle prime settimane si avvale, nei due settori strategici della bonifica e delle acque, di due tecnici e manager che rispondono

[3] Lo stesso giorno il Parlamento approva, per tacitare i malumori dei deputati e senatori dell'Italia centro-settentrionale, una legge a favore delle "aree depresse del Centro-Nord", dotandola di fondi pluriennali ma limitati, indirizzata prevalentemente a incentivare nuove iniziative, nell'assenza (o quasi) di speciali apparati amministrativi.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 234

ai nomi di Aldo Ramadoro (presto sostituito da Francesco Curato) e di Pietro Celentani Ungari. Si affiancherà loro Piero Grassini, a capo della viabilità.

Rocco e Scaglioni collaborano lealmente ma non senza specifici risentimenti da parte di Rocco. Manifesta questi suoi sentimenti a De Gasperi in una lettera, non la sola, del 5 novembre 1951. In uno degli allegati, scrive:

> "Tutti i rapporti con gli esperti americani per le preventive intese per la stipulazione di un prestito con la Banca internazionale ricostruzione e sviluppo (Birs) sono stati tenuti dal Direttore generale per oltre sei mesi senza che il presidente ne fosse mai stato ragguagliato. Solo alla fine delle trattative il Direttore generale ha presentato al presidente il capo della delegazione americana, Sig. Rosenstein.
> Occorre anche notare – prosegue l'allegato – che il Direttore generale ebbe a ricevere invito, per via telefonica, dal presidente del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno [P. Campilli] a recarsi a Washington per la stipulazione del prestito con la Birs mentre trovavasi a Bari con il Presidente [Rocco] e nello stesso albergo in cui egli alloggiava.
> Tutte le disposizioni conseguenti furono impartite allo Scaglioni direttamente".

L'allegato prosegue nell'elencare i molteplici ruoli che Scaglioni si sarebbe assegnato per precisare: "Tutti i rapporti con la missione Eca [*Economic Cooperation Administration*] sono stati intrattenuti dal Direttore generale il quale è anche intervenuto alle riunioni indette dalla stessa"[4].

Nello stesso periodo, la Cassa si dota di un Centro studi che dipende direttamente dal direttore generale. Fin dai primi mesi di vita dell'ente vengono avviate ed effettuate ricerche lungo due direzioni: completare la documentazione sui dati dell'ambiente fisico, per procedere a una sicura progettazione esecutiva delle opere programmate (se ne faranno carico i servizi tecnici direttamente interessati ai programmi di settore e alla loro esecuzione); predisporre la programmazione economica degli interventi, affinché fosse osservato il disposto della legge istitutiva che impegnava la Cassa a operare mediante "complessi organici" (responsabilità quest'ultima che ricadrà sul Centro studi). Un agile apparato guidato con passione, a partire dal 1951, da un economista affermato, Giuseppe Di Nardi[5], che si avvale di un valoroso assistente, Carlo Pace.

Si può constatare che, nel creare il primo nucleo di amministratori e di dirigenti, era stato accolto il pressante invito, quasi un monito, di Sturzo a evitare, come già ricordato, di affidarsi a professori, essendo necessario poter contare su "organizzatori" poiché la Cassa sorgeva dal nulla.

---

4 S. Zoppi, *Il Mezzogiorno di De Gasperi e Sturzo, …* , op. cit., pp. 3-59 e 129-138.

5 G. Di Nardi, *Politiche pubbliche e intervento straordinario per il Mezzogiorno. Scritti di un economista meridionale*, a cura di M. Bolli, *Introduzione* di A. Marzano, Il Mulino, Bologna 2006.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 235

L'istituto, nelle prime settimane di vita, conta sette unità che salgono a duecento nei primi mesi del 1951, fino a giungere a cinquecentouno al termine del 1953. I prescelti sono selezionati secondo due modalità: dipendenti pubblici, prevalentemente statali distaccati, o personale con contratto annuale rinnovabile. Il compenso supera di un venti-trenta per cento quello dei pari grado statali. Tra i dipendenti sono numerosi gli ingegneri, prevalentemente idraulici e della viabilità, e gli agronomi. La robusta crescita del personale si verificherà nella seconda metà degli anni Cinquanta con l'attribuzione all'ente di nuove rilevanti competenze nel campo industriale e con l'attribuzione di ruoli non richiesti. Contemporaneamente, sotto la pressione dei sindacati interni, lieviteranno le retribuzioni mentre, un decennio più tardi, la decisione parlamentare, per niente meditata, di far transitare nella Cassa per il Mezzogiorno le cinquecento e oltre unità dei disciolti enti pubblici per l'edilizia snaturerà l'organico dell'ente.

Al momento della nascita e nei suoi primi anni, la Cassa si fa forte della sua originalità (avvalendosi dell'apporto di alcune università meridionali, in primo luogo le facoltà di ingegneria e di agraria di Napoli). È uno strumento operativo del tutto nuovo, anche se rapportato al piano internazionale, a disposizione del Governo. I riferimenti più volte fatti, e che si ripeteranno nel tempo, alla *Tennessee Valley Authority*, costituita negli anni della grande depressione per volontà di Franklin D. Roosevelt, presidente degli Stati Uniti, non vanno al di là di una generica somiglianza. Nel Tennessee, uno Stato depresso e poco popolato, si trattava di bonificare vasti territori, raccogliere e incanalare le acque, creare le condizioni di partenza per un'agricoltura competitiva, mettere a disposizione di potenziali investitori industriali energia elettrica a basso prezzo grazie alla realizzazione degli invasi. Ben diversa si presentava la realtà del Mezzogiorno d'Italia che, oltre a rappresentare il quaranta per cento della superficie nazionale, risultava un'area densamente popolata, con un drammatico analfabetismo, fortemente diversificata sotto i profili orografico, culturale e amministrativo, con molte città segnate dalla storia.

Di fronte a un Mezzogiorno povero e disarmato (e privo di una coscienza unitaria), la novità della durata pluriennale dell'intervento – i dieci anni fissati dalla legge istitutiva del 10 agosto 1950, n. 646, dopo appena un biennio vennero elevati a dodici – rompeva la tradizione temporale propria dell'intervento statale, condizionato dal ciclo annuale della legge di bilancio. Poiché il piano, aggiornato di anno in anno, riguardava più settori (le risorse idriche, la bonifica e la viabilità), ne discendeva l'esigenza del coordinamento delle operazioni, che erano pensate e attuate in forma organica, ovvero ben raccordate e chiaramente finalizzate. Questa coordinata capacità operativa, particolarmente efficace nei primi quindici-diciotto anni di vita della Cassa, era garantita sia dall'accurata istruttoria delle scelte iniziali, sia dalla puntuale preparazione dei vari passaggi tecnici e amministrativi che l'operazione individuata doveva compiere per arrivare celermente a essere conclusa e produrre così gli effetti desiderati. Va ripetuto che tra il 1953 e il 1957 l'ente vide dilatati i suoi compiti, impegnato a realizzare le condizioni per un'industria-

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 236

lizzazione del territorio massiccia e diffusa. Questo settore assorbirà larga parte delle nuove dotazioni finanziarie. La Cassa farà fronte all'impegno con risultati discordanti, anche perché non poteva vantare la stessa indiscussa competenza tecnica che possedeva per le acque e la bonifica.

Dunque la nascita della Cassa giunse alla fine di analisi, valutazioni e decisioni politiche, che trovarono il loro suggello nell'originalità giuridica e nelle modalità tecnico organizzative. Una stagione che non giungeva solitaria ma che si inseriva in quella, breve negli anni, ma ricca di risultati delle riforme degasperiane: lo stralcio della riforma agraria (prevalentemente portata avanti nelle regioni del Sud), la riqualificazione dell'Iri, la nascita dell'Eni, i piani per l'edilizia popolare e cooperativa, le iniziative per la scuola, la riforma tributaria, l'avvio della liberalizzazione dei mercati, la Comunità del carbone e dell'acciaio con i primi passi verso un'Europa unita, le alleanze militari[6].

Mentre il Mezzogiorno cambiava volto entrando nella modernizzazione, il resto d'Italia iniziava un cammino che lo avrebbe portato a diventare uno dei territori più dinamici e sviluppati d'Europa. La fuga dalle campagne (che interessava largamente il Sud) assicurava la manodopera necessaria alla sempre più diffusa industrializzazione, caratterizzata da una prorompente competitività.

Il crescente benessere, ancorché caratterizzato da non trascurabili sacche di povertà, relegò in secondo piano, nel dibattito politico e nell'opinione pubblica, la questione meridionale.

Alla fine degli anni Cinquanta, per il Mezzogiorno c'era la Cassa – con la presidenza, dal 1954, affidata alle sicure mani di Gabriele Pescatore[7], valoroso giurista – e tanto doveva bastare. Ma il nuovo intervento da straordinario e aggiuntivo, quale De Gasperi l'aveva imposto, si era fatto sostitutivo. I ministeri titolari della spesa ordinaria, infatti, si sottraevano in larga misura dal tener fede al vincolo legislativo di riservare almeno il quaranta per cento della spesa annuale per investimenti. Quasi sempre questa percentuale non superava il venti per cento. Il Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, che nel 1950 era stato creato per raggiungere queste finalità assolutamente prioritarie, non fu dotato della forza necessaria per realizzare la convergenza tra l'intervento della Cassa e quello delle amministrazioni ordinarie (e delle imprese a partecipazione statale). Mancavano, nell'assenza di una programmazione economica nazionale (pensata tardivamente, faticosamente voluta e mai concretamente realizzata), gli strumenti per assoggettare le amministrazioni pubbliche all'osservanza dei doveri sanciti dal legislatore. Il Parlamento – tanto meno gli organi d'informazione – non ritenne l'argomento meritevole di una vera attenzione e di azioni conseguenti, malgrado, nei primi anni Ses-

6 S. Zoppi, *De Gasperi e la nuova Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004, pp. 3-83.

7 G. Pescatore, *La "Cassa per il Mezzogiorno". Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna 2008.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 237

santa, l'impegno lungimirante del ministro del bilancio Antonio Giolitti (affiancato sul piano tecnico da Giorgio Ruffolo e Manin Carabba), senza dimenticare il vigore, da ministro e da parlamentare, espresso da Ugo La Malfa e le capacità realizzatrici di Antonio Maccanico, giovane e alto funzionario della Camera dei deputati.

Si tentò di aggirare l'ostacolo grazie a un piccolo gruppo di parlamentari amici di Pastore, presidente dal 1958 del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, approvando una legge – la l. 18 marzo 1959, n. 101 – con la quale s'impegnava lo stesso ministro a presentare annualmente una relazione sulle attività realizzate nel Mezzogiorno nell'esercizio precedente. Si intendeva, in tal modo, manifestare la volontà di verificare in Parlamento il rispetto degli impegni ai quali erano tenuti gli organi titolari degli interventi pubblici ordinari e straordinari, dando solennità a questa attività ispettiva.

La prima relazione – un testo di oltre quattrocento pagine, coordinato sul piano elaborativo da Enzo Scotti – si mostrava ricco di dati e di proposte, un vero documento di rendiconto e, al tempo stesso, di programma. Venne discussa nel 1960 solo in Commissione, a motivo delle vicende legate al Governo Tambroni. La seconda relazione andò in aula, sia alla Camera che al Senato, tra il maggio e il giugno 1961[8]. Pastore la illustrò, con due interventi di ampio respiro, il 10 maggio in Senato e il 9 giugno alla Camera, in un'aula quasi deserta[9].

Eppure, va ribadito, il documento (e quelli degli anni immediatamente successivi) delineava percorsi di assoluto interesse, preludio a una programmazione economica basata su scelte definite e sulla concreta possibilità di realizzarle, all'interno dei quali si andava delineando e rapidamente precisando il "terzo tempo" che Pastore, dopo quelli delle infrastrutture e dell'industrializzazione, voleva caratterizzasse il procedere del Mezzogiorno; il tempo delle risorse umane, ovvero della scuola, della tecnica, della scienza e dell'organizzazione (a partire dalle amministrazioni locali), passaggi obbligati, ripetutamente ribaditi in Parlamento, nelle assise politiche e in ogni pubblica occasione, per affermare una politica di reale sviluppo, largamente basata sulle capacità locali, isolando l'assistenzialismo.

Nello stesso 1961, il Parlamento amplia ancora il campo d'azione della Cassa per impegnarla maggiormente a favore dei consorzi delle aree di sviluppo industriale, estendendone le competenze anche al turismo e perfino all'edilizia popolare, agli ospedali, all'assistenza all'infanzia.

Pastore tenterà nel 1965, varando, a conclusione di un lungo impegno della segreteria generale, guidata da Scotti, affiancata da un gruppo di esperti, il "Piano di coordi-

---

8 Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, *Relazione al Parlamento presentata dal Presidente del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno (ai sensi della legge 18 marzo 1959, n. 101)*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1960. AA.VV., *Cassa per il Mezzogiorno. Dodici anni 1950-1962,* 8 tomi più un atlante, Laterza, Bari 1962.

9 G. Pastore, *Discorsi parlamentari (1947-1968)*, con *Introduzione* di G. Bianchi, Camera dei deputati, Roma 2012, pp. 181-218.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 238

namento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno" – l. 26 giugno 1965, n. 717 – di munirsi di uno strumento che consentisse di programmare, coordinare, realizzare gli interventi consolidati della Cassa da integrare con nuove politiche di formazione, di assistenza tecnica, di compartecipazione ai rischi d'impresa, ritenute indispensabili per dotare il Mezzogiorno di quella classe dirigente ripetutamente auspicata da Nitti, Sturzo, Salvemini, Gramsci e De Gasperi (e altri ancora, a partire da Umberto Zanotti-Bianco). Una volta di più la sua segreteria generale produsse un documento, presentato in Parlamento nel 1966, largamente apprezzato, e non solo tra i partiti della maggioranza di governo. Quelle scelte e quelle direttive rimasero in larga misura sulla carta, con l'eccezione della nascita di alcuni "enti collegati" (naturalmente alla Cassa). Pastore impegnò tutto se stesso, in un dialogo serrato con i partiti della maggioranza governativa, per dotare la Cassa di un consiglio di amministrazione di riconosciuta competenza e probità. In quegli anni, al fianco di Pescatore e di Michele Cifarelli (è presente anche Anna De Lauro Matera), entrarono in consiglio Francesco Compagna, Vittore Fiore, Giovanni Marongiu, Sandro Petriccione, Manlio Rossi-Doria, Pasquale Saraceno.

A ricordare che la questione meridionale non si era per niente conclusa rimasero poche voci, per lo più affidate a periodici. Il mensile "Prospettive meridionali" che uscì dal maggio 1955 al dicembre 1963, guidato da Giorgio Tupini e da Nicola Signorello; il mensile "Cronache meridionali", dall'inizio del 1954 al settembre del 1964, diretto da Giorgio Amendola, Francesco De Martino e Mario Alicata; il mensile "Nord e Sud", diretto da Francesco Compagna con al fianco Vittorio De Capraris, dal 1954 sino ai primi anni Ottanta; "Il nuovo osservatore", diretto da Giulio Pastore, a partire dal 1959 e ininterrottamente per un decennio. Con l'impegno militante di una Svimez ascoltata (ma marginalmente seguita), soprattutto attraverso le parole e gli scritti di Pasquale Saraceno, il cui pensiero, negli anni successivi, sarà continuamente alimentato da due riviste trimestrali, l'una di economia (voluta dallo stesso grande meridionalista), l'altra di diritto, ideata e magistralmente diretta da Massimo Annesi.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 139

SEZIONE 4

L'evoluzione della Cassa tra strategie interne e scenari internazionali

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 1

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 241

Intervento pubblico e strategie di convergenza: la spesa della Cassa a livello territoriale

Emanuele Felice, Amedeo Lepore

1. *Introduzione*

In Italia i divari economici e gli squilibri territoriali hanno sempre avuto un carattere di particolare gravità, sia per l'entità della popolazione interessata, per le dimensioni delle differenze nelle capacità produttive, nei redditi e nelle condizioni di vita, sia per le modalità con cui il processo di unificazione politica aveva avuto luogo, in mancanza di un'unificazione economica del Paese. Il problema dell'arretratezza di un'importante parte dell'Italia era sorto contestualmente alla creazione del nuovo Stato unitario, imponendosi ben presto all'attenzione con particolare forza già dalle ultime decadi dell'Ottocento di eminenti studiosi e uomini politici. Anche per questo motivo, la politica di intervento pubblico a livello territoriale vide la luce abbastanza presto, all'alba del Novecento, con largo anticipo rispetto agli altri Paesi avanzati, ispirata e condotta da una personalità come Francesco Saverio Nitti: ancorché limitata ad alcune aree e settori, rappresentò il primo intervento dello Stato italiano esplicitamente diretto all'industrializzazione dei territori meridionali. E tuttavia, ben più sostanzioso e incisivo risultò l'intervento straordinario, che prese corpo dopo la seconda guerra mondiale e che, per gran parte, coincise con l'operatività della Cassa per il Mezzogiorno (1950-1984). Per tipologia di interventi, quantità di risorse messe in campo e risultati complessivi conseguiti, l'attività della Cassa e, più in generale, l'intervento straordinario non trovano paragoni nel contesto europeo[1]. Recenti studi suggeriscono che il solo periodo di convergenza del Sud dell'Italia verso la media europea, dal 1951 al 1973, sia stato dovuto proprio all'azione della Cassa. A partire dagli *shocks* petroliferi, tuttavia, l'intervento pubblico nel Mezzogiorno andò perdendo di efficacia e non fu più in grado di favorire la convergenza; alla lunga, si rivelò perfino controproducente.

[1] A questo proposito, è opportuno segnalare un intervento di particolare interesse e originalità, che fornisce elementi di supporto a tali considerazioni: cfr. J. C. Martinez Oliva, *Riunificazione intertedesca e politiche per la convergenza*, in Banca d'Italia, *Mezzogiorno e politiche regionali*, a cura di L. Cannari (ricerche presentate al Convegno di Perugia, 26-27 febbraio 2009), 2, Roma 2009, pp. 479-502.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 242

Nonostante la palese importanza di questi temi, il giudizio di cui sopra costituisce, allo stato attuale della ricerca, poco più di un avvio di lavoro, il primo esito di una ripresa di attenzione per l'intervento straordinario e la sua evoluzione. Al fine di verificare la tenuta di tali nuove ipotesi, il presente saggio fornisce una prima ricostruzione essenziale delle attività della Cassa per il Mezzogiorno, principalmente attraverso lo studio delle relazioni di bilancio, e le pone in relazione con lo sviluppo di lungo periodo dell'economia meridionale: si tratta di risultati preliminari, lungo una linea di ricerca in corso di svolgimento[2].

2. *La Cassa per il Mezzogiorno: dalla tecnostruttura all'intervento della politica*

Terminata la seconda guerra mondiale, avviata a buon esito la ricostruzione, la classe dirigente della giovane Repubblica tornò a porsi esplicitamente il problema del sottosviluppo meridionale. Si deve a due fra i principali animatori della Svimez – il governatore della Banca d'Italia Donato Menichella, già estensore della legge bancaria del 1936, oltre che direttore generale dell'Iri, e lo scienziato napoletano Francesco Giordani, in passato presidente dell'Iri e del Cnr – la stesura del progetto per la costituzione di una "Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale"[3]: il testo fu approvato dal Parlamento – in un clima di forti tensioni ideologico-politiche ma anche culturalmente molto elevato (era in gioco anche il "Piano del lavoro" proposto dalla Cgil) – con la l. 10 agosto 1950, n. 646. L'idea originaria risaliva probabilmente a Raffaele Mattioli (1895-1973), amministratore delegato e presidente della Banca commerciale italiana dal 1933 al 1972 (*the fabulous italian banker*, come lo avevano definito gli americani), il quale, sul finire del 1946, aveva formulato la proposta di utilizzare il ricavato dei beni forniti dall'Unrra per la costituzione di un ente finanziario che agevolasse

---

[2] Il saggio si basa sulla rielaborazione e attualizzazione di precedenti studi, cfr. E. Felice, *Le politiche economiche regionali in Italia e nel Regno Unito (1950-1989)*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 16 (1-2), pp. 175–243; Id., *Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia*, Il Mulino, Bologna 2007; A. Lepore, *Cassa per il Mezzogiorno e politiche per lo sviluppo*, in *Istituzioni ed Economia*, a cura di A. Leonardi, Cacucci Editore, Bari 2011, pp. 107-165; Id., *La valutazione dell'operato della Cassa per il Mezzogiorno e il suo ruolo strategico per lo sviluppo del Paese*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 25 (1-2), 2011, pp. 281–317; Id., *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, in "Quaderni Svimez", Numero speciale, 34, ottobre 2012, ora in Id., *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca mondiale. Un modello per lo sviluppo economico italiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013; Id., *Il divario Nord-Sud dalle origini a oggi. Evoluzione storica e profili economici*, in AA.VV., *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, a cura di M. Pellegrini, Cedam, Padova 2012, pp. 347-367.
Tali studi, condotti in maniera del tutto indipendente, segnano una convergenza fra i due autori sul piano dell'impostazione metodologica e della visione interpretativa, che li ha spinti a un lavoro comune. In questa sede, si è ritenuto di presentare un'articolata sintesi di un più ampio lavoro, pubblicato in occasione di un Convegno Internazionale (*III International Conference on Luca Pacioli,* in *Accounting History,* III, *Balkans and Middle East Countries Conference on Accounting and Accounting History,* Istanbul, 19-22 giugno 2013) e sulla "Rivista economica del Mezzogiorno".

[3] P. Saraceno, *Intervista*, in "Il Corriere della Sera", 6 marzo 1990.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 243

lo sviluppo del Mezzogiorno: doveva trattarsi di uno strumento agile, dotato di una marcata autonomia organizzativa e progettuale, orientato direttamente agli investimenti produttivi[4].

Quella fase di intensa preparazione e di avvio del progetto è stata così ricordata, in un breve scritto di Gabriele Pescatore, un altro dei protagonisti delle vicende iniziali della Cassa:

> "Il punto che formò oggetto di ripetuta attenzione concerneva la fisionomia e la posizione della nuova struttura operativa dell'intervento e i suoi rapporti con le amministrazioni statali e regionali nonché il raccordo con gli organi governativi. Mi colpì la chiarezza e la decisione, con le quali Menichella sosteneva la necessità di uno strumento 'agile e non burocratico', con dotazione pluriennale e con ampia autonomia di gestione. Evitava quel disegno l'individuazione di un singolo ministro, come momento politico di riferimento; prevedeva, invece, un comitato di ministri, inizialmente per l'approvazione dei programmi e poi, con disegno più completo, con poteri di pianificazione degli interventi, di direzione politica e di coordinamento. Lo strumento operativo, al quale spettava, nell'ambito del piano, la programmazione degli interventi, era concepito a composizione collegiale (incentrato su un consiglio di amministrazione, di durata, inizialmente, biennale; poi, quadriennale), con accentuata autonomia amministrativa, nel quadro della pianificazione (politica) e della programmazione (operazione amministrativa preliminare di specificazione delle scelte fondamentali). Pianificazione, programmazione e autonomia dello strumento attuativo erano alla base di quella originale e semplice visione: la prima volta che nella normativa democratica veniva consacrata, con larghezza di respiro e con provvista adeguata di mezzi, l'idea pianificatrice e programmatica (poi tanto abusata e non solo dal legislatore) come guida dell'intervento pubblico; e ciò fu merito precipuo di Campilli e di Menichella"[5].

Con la legge 646/1950, dunque, fu istituita la Cassa per il Mezzogiorno e prese ufficialmente il via la politica di intervento straordinario. La Cassa era un organismo dotato di un'autonoma personalità giuridica e di una specifica competenza territoriale, che abbracciava oltre alle sette regioni meridionali, poi divenute otto (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna), anche alcune zone del Lazio (le province di Latina e di Frosinone, vari comuni della provincia di Roma e di Rieti), altre aree più limitate delle Marche (il comprensorio di Ascoli Piceno) e della Toscana (le isole d'Elba, del Giglio e di Capraia). Tali confini sarebbero rimasti praticamente immutati per tutti i quarant'anni di durata dell'intervento straordinario, resistendo anche alla trasformazione, con la legge 64/1986, della Cassa in Agensud. Al loro interno, tuttavia, si sarebbero successivamente distinte alcune aree beneficiarie di particolari interventi: fin dall'inizio, i comprensori di bonifica, integrale o montana, e, poi, con le leggi

---

4 S. Cafiero, *Menichella meridionalista*, in *Stabilità e sviluppo negli anni '50*, II, *Problemi strutturali e politiche economiche*, a cura di F. Cotula, Laterza, Bari 1998, pp. 465-539.

5 G. Pescatore, *Menichella, l'intervento per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale*, in D. Menichella, *Testimonianze e studi raccolti dalla Banca d'Italia*, Laterza, Roma-Bari 1986, pp. 137-138.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 244

634/1957 e 555/1959, i nuclei di industrializzazione e le aree di sviluppo industriale. A queste suddivisioni si sono aggiunti, con il piano quinquennale della seconda metà degli anni Sessanta (legge 717/1965), i comprensori di sviluppo turistico e le aree di particolare depressione[6].

Si è molto insistito, a più riprese e giustamente, sulla notevole autonomia di cui il nuovo istituto godeva, almeno nella sua prima fase, sia nella programmazione delle iniziative che nell'erogazione dei fondi. Modello dichiarato di riferimento era l'americana *Tennessee Valley Authority*, creata nel 1933 per interventi infrastrutturali (di bonifica, irrigazione e sfruttamento idroelettrico) attorno al sistema del fiume omonimo, cui esplicitamente Mattioli faceva riferimento. Del resto, il progetto, che inizialmente disponeva di 1.000 miliardi di lire in un arco di tempo di dieci anni, ottenne dal 1951 anche un finanziamento della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (Birs), seguito da altri sette prestiti fino al 1965, pari, nell'insieme, a poco meno di 400 milioni di dollari, accordati a condizione che la sua gestione non fosse affidata a organismi burocratici, sensibili alle pressioni politiche, ma a un apposito ente, che avrebbe dovuto operare sotto la supervisione della stessa Banca mondiale[7]. Si trattava, in sostanza, di un "vincolo esterno", in grado di garantire l'indipendenza delle decisioni della tecnostruttura ideata per lo sviluppo del Mezzogiorno. A tale requisito, se ne dovevano accompagnare altri due: la rapidità delle realizzazioni e, naturalmente, il carattere non sostitutivo, bensì aggiuntivo – "straordinario", appunto – rispetto all'intervento ordinario dell'amministrazione statale.

Nel concreto operare della Cassa, tuttavia, queste prerogative hanno trovato spazio solo per la prima parte del suo lungo percorso. Se, ad esempio, la snellezza delle procedure ha permesso di intraprendere e condurre a termine interventi organici, soprattutto negli anni Cinquanta e Sessanta, specie nei settori dove essa stessa poteva provvedere alla progettazione (come per gli acquedotti e i sistemi di irrigazione), l'autonomia dal potere politico è stata man mano messa in discussione – nonostante la netta opposizione dei "nuovi meridionalisti" – a partire dalla legge 717/1965, che sanciva l'obbligo di sottoporre i programmi all'approvazione del ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno. Al ministro, peraltro, sarebbe spettato l'esercizio della vigilanza sull'attività dell'ente, con facoltà di promuoverne lo scioglimento "nel caso di ripetuta inos-

---

6 A questo proposito, si vedano, per un quadro generale: V. Giovannelli, *L'organizzazione amministrativa dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno,* Giuffrè, Milano1971; Presidenza del consiglio dei ministri, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1984)*, Roma 1986; *La nuova disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno: testo coordinato della legge 1 marzo 1986, n. 64 e dei provvedimenti di attuazione*, a cura di M. Annesi, A. Claroni, Il Mulino, Bologna 1990.

7 P. Barucci, *Ricostruzione, pianificazione e Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Il Mulino, Bologna 1978; *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, Atti del Convegno di Taormina, 18-19 novembre 1994*, a cura di L. D'Antone,Bibliopolis, Napoli 1996; A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano … ,* op. citata.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 245

servanza delle sue direttive". Come è stato sottolineato da Cafiero, "i titolari dell'incarico di ministro per gli interventi straordinari avrebbero quasi tutti teso a interpretare in senso particolarmente invasivo e penetrante i poteri di direttiva e di vigilanza sulla Cassa loro conferiti dalla legge"[8].

Tuttavia, a partire dai primi anni Settanta, con la costituzione delle regioni, in numero elevato e con una frammentazione di compiti decisionali, oltre che con la progressiva trasformazione della politica da azione di indirizzo generale a funzione di mera gestione, si chiudeva definitivamente la fase propulsiva della Cassa per il Mezzogiorno e si avviava, di pari passo con la fine della *golden age*, un periodo, finora mai terminato, di declino delle politiche per il Sud e di divergenza dell'andamento economico dei territori meridionali da quello delle aree centro-settentrionali. Durante il quarto di secolo circa che andava dalla istituzione dell'ente fino all'avvio dell'esperienza regionale, i risultati economici raggiunti dal Sud dimostravano l'efficacia e l'utilità dell'intervento straordinario, che non solo servì a promuovere lo sviluppo produttivo dei territori meridionali, riducendo fortemente il divario tra il Mezzogiorno e il resto del Paese, nell'unica lunga fase di convergenza tra le due macroaree in tutta la storia unitaria (si veda l'analisi del paragrafo 4), ma per questa via diede anche un forte impulso al "miracolo economico" italiano. Nel corso degli anni Settanta e Ottanta, dunque, le tendenze degenerative dell'iniziativa per il Mezzogiorno si sono accentuate, tanto da portare, come ha osservato Salvatore Cafiero, a una "lunga agonia dell'intervento straordinario"[9]. In effetti, le sempre più frequenti interferenze del sistema politico sulle scelte della Cassa (e delle Partecipazioni statali) anche quelle più specificatamente tecniche indubbiamente contribuirono a farle perdere quelle "doti di iniziativa tecnico-progettuale e di funzionalità che […] ne avevano caratterizzato l'attività negli anni Cinquanta e Sessanta"[10].

A venir meno, però, è stato anche il principio della complementarietà rispetto alla normale amministrazione dello Stato, tanto da rendere più che fondata l'accusa di un mancato coordinamento tra intervento straordinario e intervento ordinario[11]. La sempre più chiara inadeguatezza di quest'ultimo, nel fronteggiare una serie di problemi che spesso richiedevano risposte rapide e certe, ha condotto, infatti, ad addossare alla Cassa,

---

8 S. Cafiero, *Menichella meridionalista*, in *Stabilità e sviluppo negli anni '50*, II, *Problemi strutturali e politiche economiche*, a cura di F. Cotula, Laterza, Bari 1998, p. 512.

9 S. Cafiero, *Questione meridionale e unità nazionale (1861-1995)*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1996, p. 207.

10 *Ibid.*, p. 211.

11 Cafiero e Marciani sono arrivati a definire tale coordinamento "di fatto inoperante", nonostante il Comitato dei ministri per il Mezzogiorno avesse una funzione di raccordo tra le attività della Cassa e quelle dei singoli ministeri che ad esso facevano capo: il dato principale di questa mancata complementarietà era rappresentato, in assenza di una strategia "ordinaria" per il Sud, dalla trasformazione dell'intervento da "aggiuntivo" a "sostitutivo" delle politiche che lo Stato avrebbe normalmente dovuto intraprendere, cfr. S. Cafiero, G.E. Marciani, *Quarant'anni di intervento straordinario (1950-1989)*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 5 (2), 1991, pp. 249-274.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 246

attraverso un succedersi di disposizioni normative, sempre nuove competenze e compiti del tutto impropri in campi disparati, spesso con finalità meramente assistenziali. È vero che, inizialmente, l'istituto, grazie a un'opera pressoché continua di supporto, non solo finanziario ma anche tecnico e amministrativo, agli enti periferici del Mezzogiorno, aveva contribuito alla promozione delle capacità locali e al miglioramento funzionale della stessa amministrazione ordinaria. Tuttavia, con il trascorrere del tempo, l'azione governativa ha finito con il comprimere, o comunque scoraggiare, tali capacità, favorendo, viceversa, una mentalità attendista e parassitaria.

Le distorsioni assistenziali e clientelari della politica regionale per il Mezzogiorno hanno assunto forme patologiche nel corso dei secondi anni Settanta e, poi, soprattutto nel successivo decennio, "il periodo più buio della storia recente del Mezzogiorno"[12], allorquando hanno preso il definitivo sopravvento i trasferimenti a sostegno dei redditi, anziché degli investimenti produttivi. Ma per meglio comprendere come è stato possibile il passaggio da una fase propulsiva a una involutiva dell'intervento straordinario, è opportuno guardare più nel dettaglio alle diverse fasi in cui questo si è andato articolando.

3. *I diversi periodi dell'intervento straordinario*

Il progressivo moltiplicarsi delle competenze della Cassa si accompagnava a frequenti mutamenti di indirizzo nella complessiva "strategia di sviluppo" che ispirava l'azione meridionalistica: cambiamenti che, a questo punto, è conveniente seguire più da vicino. La letteratura sull'intervento straordinario ha generalmente concordato nel suddividere in tre diverse "fasi" il periodo della *golden age* italiana, in riferimento allo svolgimento dell'intervento straordinario (1950-1973): quella della pre-industrializzazione (1950-1957), quella della industrializzazione vera e propria (1957-1965) e, infine, quella dell'inserimento (o del tentativo di inserimento) della politica regionale nella più ampia programmazione nazionale (1965-1973)[13]. Sul successivo periodo 1973-1989 si riscontra una minore unanimità, anche se le ragioni del contendere non sembrano, poi,

---

12 G. Viesti, *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari 2003, p. 60.

13 Pasquale Saraceno ha proposto una periodizzazione analoga, anche se con una diversa scansione cronologica, sostenendo che: "il primo trentennio di intervento straordinario può essere suddiviso in tre fasi: pre-industrializzazione (1951-1961), industrializzazione (1962-1974) e stasi (1975-1983)", cfr. P. Saraceno, *Il nuovo meridionalismo*, Istituto italiano per gli studi filosofici, Napoli 1986, p. 16. Questa periodizzazione corrisponde all'epoca di maggiore impatto ed efficacia dell'iniziativa della Cassa per il Mezzogiorno, che riuscì a cambiare il volto dei territori meridionali, avviando una profonda opera di modernizzazione produttiva. I dati riportati dall'ideatore del nuovo meridionalismo mostrano che alcuni fattori, come la riduzione del saggio di crescita naturale della popolazione, l'emigrazione e lo sviluppo economico, hanno contribuito fortemente a questa trasformazione, che è stata incentrata sull'azione dello Stato. Inoltre, le elaborazioni di Saraceno rivelano l'indubbio progresso del Mezzogiorno, in tutti i settori di attività, nel corso dei tre decenni principali dell'intervento straordinario.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 247

così decisive[14]. Per una maggiore chiarezza espositiva, si è utilizzata la periodizzazione adottata da Cafiero e Marciani[15], i quali hanno suddiviso gli anni settanta in due quinquenni (1971-1975 e 1976-1980), caratterizzati il primo dall'avvio dei "progetti speciali" e il secondo dall'emergere del ruolo delle regioni nel processo decisionale; hanno trattato, altresì, in maniera unitaria la fase delle proroghe di breve durata della Cassa, del suo scioglimento e della nascita dell'Agensud (1980-1986); e, infine, hanno indicato un ultimo triennio (1987-1989) di effettiva operatività del nuovo istituto.

Lo stanziamento originario di mille miliardi era legato a un piano decennale di "complessi organici di opere straordinarie", al termine del quale avrebbe dovuto cessare anche l'intervento straordinario (e, con esso, la vita dell'ente). Tuttavia, già con la legge 949/1952, la dotazione finanziaria veniva portata a 1.280 miliardi di lire, mentre il relativo piano e la durata della Cassa diventavano dodecennali. L'intento era di predisporre le necessarie condizioni di pre-industrializzazione, come si evidenziava chiaramente dalla distribuzione dei fondi allora prescritta: il 70% circa sarebbe dovuto finire alle opere di trasformazione dell'agricoltura (di cui il 37,3% per bonifiche e sistemazioni montane, il 21,9% e il 10,2%, rispettivamente, per le riforme e i miglioramenti fondiari) e il restante 30% circa alle infrastrutture civili (il 14% ad acquedotti e fognature, il 9% alla viabilità ordinaria, il 6% alle opere ferroviarie e 2% a quelle turistiche)[16].

I modesti risultati ottenuti in termini di incremento del reddito hanno via via rafforzato la posizione di quanti, a cominciare dalla Svimez[17], richiedevano un impegno diretto della Cassa nello sviluppo delle attività produttive, vedendo specialmente nella creazione di complessi industriali la via più idonea per creare posti di lavoro permanenti e contrastare l'emigrazione di massa. Alcune misure, in proposito, erano già state attivate con la legge 166/1952, per il finanziamento di specifiche iniziative, che sarebbero dovute servire a "facilitare il processo di industrializzazione del Mez-

---

14 Un'altra periodizzazione è stata proposta, per l'intero periodo dell'intervento straordinario, con l'indicazione delle fasi principali di attività della Cassa e di quelle successive: "These are pre-industrialisation policies (1950-57); the industrialisation policies (1957-74); the transition decade (1974-1984) and finally the end and failure of the *Intervento Straordinario* (1984-1992). […] The Cassa's efforts to develop the South can be divided into three main phases: 1950-57 when the emphasis was on modernising agriculture and building infrastructure related primarily to agriculture; 1957-71 when industry was singled out (Law 634 of 1957) as the sector that needed to receive greatest attention; 1971-84, i.e., the post-'heavy industry' and recession years", cfr. L. Piccinetti, *The "Intervento Straordinario", its successor policies and the Political Economy of regional development in the Mezzogiorno: an anatomy of failure*, Tesi di Master in European Contemporary Studies (Maces), University of Sussex, Brighton 1998, pp. 6 e 9.

15 S. Cafiero, G. E. Marciani, *Quarant'anni di intervento straordinario (1950-1989)*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 5 (2), 1991.

16 Cfr. Cassa per il Mezzogiorno (Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale), [*ad annum*, dal 1950-'51 al 1985], *Bilancio. Relazione, 1951*, Stab. Tipolitografico F. Failli, Roma s. d.

17 *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario: la Svimez dal 1946 al 1950*, a cura di V. Negri Zamagni, M. Sanfilippo, Il Mulino, Bologna 1988.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 248

zogiorno"[18], e anche con quella successiva legge 298/1953, che prevedeva lo sviluppo dell'attività creditizia nel campo industriale e la costituzione dei tre istituti speciali abilitati all'esercizio del credito agevolato nel Mezzogiorno: con la normativa contenuta nella legge 634/1957 si apriva la cosiddetta "seconda fase" dell'intervento straordinario, contraddistinta da un deciso riorientamento dei fondi in favore del settore industriale. Come strumenti operativi dell'intervento, dal punto di vista delle incentivazioni finanziarie, si prevedevano i prestiti a tasso agevolato e i contributi in conto capitale, mentre venivano relativamente trascurate le incentivazioni fiscali. Un particolare ruolo era assegnato alle imprese pubbliche, cui si faceva obbligo di destinare al Mezzogiorno il 60% dei loro investimenti in nuovi impianti e il 40% di quelli complessivi: quote che, in futuro, sarebbero state ulteriormente ampliate. Naturalmente, con la legge del 1957 si provvedeva anche a rifinanziare l'ente, oltre che a prolungarne la durata fino al 1965[19].

In questo quadro generale, le disposizioni contenute nella legge 717/1965, oltre a prolungare la vita della Cassa fino al 1980, prevedevano anche la formulazione di un Piano di coordinamento pluriennale, nel tentativo di collegare l'attuazione della politica regionale per il Mezzogiorno alla nascente programmazione nazionale. Sotto questo profilo, gli esiti furono, però, alquanto deludenti, a causa dell'infelice attuazione del combinato disposto "decentramento/programmazione" e del mutamento della congiuntura economica, venendosi ormai ad esaurire la fase di crescita che aveva caratterizzato il "miracolo economico"[20].

Tuttavia, gli anni Sessanta sono stati, soprattutto, il periodo in cui la strategia per l'industrializzazione, promossa a partire dal 1957, aveva cominciato effettivamente a decollare. Essa era incentrata sulla valorizzazione dei cosiddetti "poli di sviluppo", con l'obiettivo di stimolare in aree selezionate "economie esterne simili a quelle esistenti nelle regioni più avanzate del paese", garantendo, così, alle imprese che avessero scelto di localizzarvisi "la vicinanza di industrie complementari, la disponibilità di servizi e un mercato del lavoro maggiormente diversificato"[21]. Si trattava di un modello sostanzialmente *top-down*, basato su un'intensificazione degli incentivi industriali e degli investimenti nelle infrastrutture, allo scopo di permettere l'installazione – in zone ben definite – di una o più "imprese motrici", quasi sempre di grandi dimensioni. Le aree prescelte avrebbero dovuto presentare una serie di requisiti: preesistenti segni di vivacità e dinamismo, disponibilità a promuovere e realizzare "un'ampia trasformazione economico-

---

18 P. Croce, *Il credito industriale nel Mezzogiorno*, in *Stabilità e sviluppo negli anni cinquanta*, III, *Politica bancaria e struttura del sistema finanziario*, a cura di F. Cotula, Laterza, Roma-Bari 1999, p. 619.

19 Presidenza del consiglio dei ministri, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1984)*, Roma 1986, pp. 66-68; G. Podbielski, *Venticinque anni di intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Giuffrè, Milano 1978, p. 48.

20 S. Cafiero, *Questione meridionale e unità nazionale (1861-1995)*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1996, pp. 188-192.

21 G. Podbielski, *Venticinque anni di intervento straordinario nel Mezzogiorno …*, op. cit., p. 46.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 249

ambientale", buona posizione geografica, oltre ad "un territorio sufficientemente ampio ed omogeneo corrispondente ad un certo numero di comuni raggruppati intorno ad un centro principale"[22]. In questo modo, avevano origine le "aree di sviluppo industriale" e i "nuclei di industrializzazione", le prime, con una popolazione di almeno 200.000 unità, i secondi, destinati ad attività di più piccole dimensioni e su base locale, con un numero di abitanti non superiore ai 75.000.

La maggior parte delle iniziative intraprese su queste direttrici – ma anche di quelle, più limitate, localizzate al di fuori dei poli di sviluppo – ha interessato i settori dell'industria pesante per ragioni che hanno riguardato, oltre che una scelta di funzionalità e di complementarietà con l'apparato produttivo del Nord, anche l'opzione specifica effettuata a favore delle produzioni ad alta intensità di capitale e di un *big push* volto a innescare il processo di industrializzazione nei territori meridionali. Nell'industria manifatturiera, considerando gli investimenti superiori ai 100 miliardi, nel corso del periodo dal 1962 al 1968, il 40,5% delle somme stanziate ha riguardato la chimica, il 21,5% la metallurgia, il 9,5 e il 9,3%, rispettivamente, i minerali non metalliferi e gli alimentari e i tabacchi, il 7,9% la meccanica e i mezzi di trasporto, il resto, l'11,3%, tutti i rimanenti comparti (tessile, calzature, pelli e cuoio, legno e mobili, carta, ecc.). Nel periodo tra il 1951 e il 1961, gli investimenti superiori ai 20 miliardi di lire si erano ripartiti, invece, nel modo seguente: il 31,2% alla chimica, il 21,2% ad alimentari e tabacchi, il 17,8% ai minerali non metalliferi, l'11,5% alla meccanica e ai mezzi di trasporto, il 18,3% a tutto il resto (compresa la metallurgia, che totalizzava appena il 3,1%, poco più di un settimo rispetto alla fase successiva)[23].

L'inversione della congiuntura economica negli anni Settanta e la conseguente affermazione di un diverso "sistema tecnologico", con il passaggio graduale dal fordismo al postfordismo, hanno avuto conseguenze particolarmente gravose proprio su questo tipo di struttura industriale. La strategia delle "imprese motrici" non aveva portato alla realizzazione di un indotto diffuso e di una rete di imprese a livello locale, ma aveva, comunque, costituito una spinta fondamentale per la formazione di un'ossatura industriale, favorendo lo sviluppo produttivo del Mezzogiorno e sostenendo il *boom* economico dell'intero Paese. Il successo dell'icastica espressione "cattedrali nel deserto", divenuta d'uso corrente nel fuoco della polemica di allora, nonostante le riserve pur autorevolmente manifestate, già in quell'epoca, circa la sua correttezza[24], rendeva, in qualche modo, il senso e la portata di una diversità di impostazione – non sempre basata su una

---

22 M. Besusso, *Analisi e prospettive dello sviluppo industriale nel Mezzogiorno*, in AA.VV., *Cassa per il Mezzogiorno. Dodici anni. 1950-1962*, V, *Industria, servizi e scuola*, Laterza, Bari 1962, p. 116.

23 Svimez, *Gli investimenti industriali agevolati nel Mezzogiorno: 1951-1968*, Giuffrè, Milano1971, p. 29.

24 P. Saraceno, *Le cattedrali nel deserto*, in "Il Corriere della Sera", 17 settembre 1974; V. Castronovo, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento ai giorni nostri*, Einaudi, Torino 1995, pp. 432-435.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 250

visione realistica dei processi di sviluppo – che ha diviso la storiografia meridionalistica e non ha mai pienamente compreso la portata del processo di industrializzazione del Sud. Tuttavia, a distanza di anni, l'analisi (forse più distaccata) dello storico, come pure dell'osservatore comune, di fronte al rischio di una vera e propria "desertificazione industriale", come viene paventato nella condizione attuale del tessuto economico meridionale, può riconsiderare il valore in sé dell'industrializzazione del Mezzogiorno, oltre che le sue indubbie ricadute positive in termini di modernizzazione produttiva, occupazione e reddito, senza nasconderne i limiti e gli errori, difficilmente evitabili date le posizioni di partenza di questa parte dell'Italia.

La nascita delle regioni, nel 1970, ha comportato nuove profonde modifiche nella disciplina dell'intervento straordinario. La legge 853/1971 concentrava le iniziative della Cassa nell'incentivazione dello sviluppo industriale e nella realizzazione dei neo-istituiti "progetti speciali di interventi organici": un tentativo di recuperare il progressivamente smarrito carattere di straordinarietà dell'istituto, sfruttando le capacità tecniche, le conoscenze intersettoriali e la rapidità operativa di cui esso, a differenza delle amministrazioni ordinarie, poteva ancora avvalersi. La nuova normativa prevedeva, poi, che le regioni subentrassero alla Cassa in tutte le materie che erano diventate di loro competenza: dall'agricoltura alla viabilità, dalle reti idriche al turismo e così via. La Cassa, però, – e si tratta di un aspetto tutt'altro che secondario – veniva autorizzata a continuare l'attività fino al completamento dei programmi già avviati, potendo, in tal modo, proseguire la propria azione lungo tutto il corso degli anni Settanta[25].

Nel 1976, per effetto della legge 183/1971, poi convertita nel decreto del Presidente della Repubblica 218/1978, la partecipazione degli enti locali veniva ulteriormente rafforzata, con l'attribuzione alle regioni di poteri consultivi su tutte le iniziative legislative e sulle decisioni del Cipe attinenti allo sviluppo del Mezzogiorno, con la nomina di loro rappresentanti all'interno del consiglio di amministrazione della Cassa e la definizione di un ambito di interventi straordinari di specifica pertinenza regionale – i cosiddetti "progetti regionali di sviluppo" –, per il cui finanziamento venivano assegnati 2.000 miliardi di lire[26]. Questi mutamenti, tuttavia, anziché aumentare il grado di coinvolgimento delle forze produttive locali e delle competenze a livello territoriale, nella maggioranza dei casi non hanno fatto altro – come è stato rilevato da più parti – che favorire l'ulteriore sviluppo delle pressioni e

[25] Cassa per il Mezzogiorno (Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale) [*ad annum*, dal 1950-'51 al 1985], *Bilanci. Relazioni. 1973… 1978*, Failli o Istituto poligrafico dello Stato, Roma s.d.; M. Annesi, *Nuove tendenze dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno*, Giuffrè, Milano 1973.

[26] Svimez, *Il T. U. delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno (d.p.r. 6 marzo 1978, n. 218)*, testo coordinato con *Introduzione illustrativa* di M. Annesi e *Premessa* di P. Saraceno, Svimez, Roma 1980.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 251

delle ingerenze di tipo politico nella gestione dell'intervento, portando a una ineluttabile dispersione dei fondi e a una sostanziale perdita di efficacia della spesa straordinaria per il Mezzogiorno.

Allo scadere dell'ultimo termine fissato per lo scioglimento della Cassa, fissato per il 31 dicembre 1980, una serie di provvedimenti di proroga e di integrazione finanziaria, disposti per brevi periodi, ne hanno prolungato la vita, fino al d.p.r. 6 agosto 1984, che sanciva la definitiva soppressione dell'istituto. Pochi mesi prima, la legge 651/1983 aveva anticipato i nuovi indirizzi della politica per lo sviluppo dell'Italia meridionale, prevedendo l'elaborazione di un programma triennale da parte del ministro per il Mezzogiorno, che avrebbe dovuto tenere conto anche di eventuali proposte delle regioni interessate.

Una qualche "disciplina organica" è stata ristabilita con la normativa contenuta nella l. 1° marzo 1986, n. 64 (che, appunto, si intitolava "Disciplina organica dell'intervento straordinario"), con la quale, tuttavia, è venuta meno l'unitarietà dello strumento operativo per l'intervento nel Sud. Alla nuova Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (Agensud), che subentrava alla Cassa, erano assegnati compiti di sola erogazione dei fondi e di compartecipazione in enti di promozione, mentre emergevano molteplici soggetti legittimati a ottenere i finanziamenti per iniziative specifiche, dalle amministrazioni centrali alle regioni, dagli enti locali a quelli pubblici anche non economici, ai soggetti privati[27]. In sostanza, la possibilità di un ente che si facesse carico in maniera unitaria e autonoma dello sviluppo del Sud era ormai stata superata e non sarebbe stata ripresa per tutti gli anni a venire: per questo motivo si è scelto di non trattare le vicende di quest'ultima fase dell'intervento straordinario, preferendo considerare il solo (e assai più sostanzioso) periodo di vita della Cassa per il Mezzogiorno (1950-1984) e i due anni di gestione provvisoria (1985-1986), prima dell'entrata in funzione dell'Agensud (1986-1992).

Per il travagliato periodo degli anni Ottanta, basti osservare che tutte le norme che si sono susseguite hanno posto grande enfasi sull'esigenza imprescindibile di coordinare attività ordinaria e intervento straordinario. Ancora una volta, però, si è mancato l'obiettivo: i soggetti ordinari non soltanto non hanno rispettato la "riserva" di investimenti in favore del Mezzogiorno (almeno il 40% del totale) cui la legge li obbligava, ma, spesso, non hanno neppure ottemperato ai loro elementari compiti di natura informativa, né hanno dato seguito al previsto impegno per la realizzazione di progetti interregionali di rilevanza nazionale, risentendo negativamente della mancanza di un adeguato supporto a livello tecnico. Nell'insieme, gli anni dal 1980 al 1986 hanno registrato un appesantimento dei problemi di ordine operativo, prima, a causa della precarietà delle

[27] *La nuova disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno: testo coordinato della legge 1 marzo 1986, n. 64 e dei provvedimenti di attuazione*, a cura di M. Annesi, A. Claroni, Il Mulino, Bologna 1990.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 252

proroghe e, poi, per effetto della lentezza e delle difficoltà connesse alla stesura delle nuove disposizioni. Una certa ripresa ha avuto luogo solo dopo l'entrata in vigore la legge 64/1986 (per il triennio 1987-1989), pur con i distinguo appena indicati.

4. Cassa per il Mezzogiorno e convergenza: una verifica iniziale

Se si osserva l'andamento effettivo delle spese della Cassa per il Mezzogiorno, ricostruito nella tabella 1 in totale e come percentuale del prodotto interno lordo, gli indirizzi generali di volta in volta assunti dalla politica per l'intervento straordinario risultano confermati in alcune fasi, ma non in altre. Nel periodo dal 1951 al 1957 si evidenzia una netta prevalenza della quota di fondi destinata agli investimenti realizzati direttamente dalla Cassa (ovvero, i contributi di tipo "indiretto" allo sviluppo delle aree svantaggiate): si trattava, in gran parte, di opere acquedottistiche, stradali, di bonifica e di riforma fondiaria. Le agevolazioni agli investimenti privati appaiono ancora molto modeste, occupando meno del 5% del totale, cui bisogna aggiungere anche una buona parte del 10% raggiunto dagli altri interventi, categoria residuale che, oltre alle spese normali effettuate dalla Cassa, comprendeva la quota di prestiti erogati da quest'ultima con l'ausilio della Banca mondiale, man mano elevatasi a partire dalla metà degli anni Cinquanta, per poi toccare i livelli più alti con la prima fase dell'industrializzazione[28].

Più in generale, poi, l'ampio periodo dell'industrializzazione, dal 1958 al 1970 perlomeno, vide un netto ridimensionamento della percentuale di fondi destinati alle attività svolte direttamente dalla Cassa, che furono, in pratica, dimezzati, passando dall'85% del 1951-1957 al 42% del 1966-1970, anche se, prevalentemente, a causa della diminuzione delle spese in agricoltura. Per contro, si registrò una crescita particolarmente significativa delle agevolazioni agli investimenti privati – nella stragrande maggioranza, di tipo industriale –, soprattutto nella seconda metà degli anni Sessanta, quando tale comparto raggiunse, in media, un terzo del totale, con punte anche di oltre il 40% (nel 1970). Questo livello si mantenne immutato ancora nella prima metà degli anni Settanta, principalmente a causa di uno sfasamento – a volte anche di qualche anno – che le spese presentavano rispetto agli impegni, riflettendo sovente, in questo modo, l'andamento di quelli assunti nel periodo precedente.

Tuttavia, negli anni Settanta – ed è questo l'aspetto maggiormente significativo – tornò a salire, e di molto, proprio la quota degli investimenti realizzati direttamente dalla Cassa, comprensiva anche degli interventi minori. A dispetto delle intenzioni del legislatore, l'attuazione dei progetti speciali e il passaggio di molte funzioni alla

[28] A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano …*, op. citata.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 253

sfera di competenza regionale, con la sola esclusione del completamento dei programmi già avviati, non attenuarono il flusso di ingenti somme verso le iniziative di tipo "diretto" per lo sviluppo delle aree svantaggiate. E questo non è nemmeno l'unico dato di rilievo: ad aumentare fu tutta la spesa per le politiche regionali, sia in assoluto che in rapporto al Pil[29].

Da questo punto di vista, se negli anni Cinquanta e Sessanta la quota di fondi dell'intervento straordinario si era mantenuta di poco al di sopra dello 0,7% del prodotto interno lordo del paese, per tutto il successivo decennio tale percentuale era salita in media allo 0,9%, con punte di oltre l'1% tra il 1975 e il 1977. Valori, questi ultimi, che non sembra si possano interpretare in termini di mero sfasamento rispetto agli impegni assunti negli anni Sessanta, mentre andrebbero posti in relazione con la crisi stagflattiva seguita al primo *shock* petrolifero, la cui fase più acuta coincise proprio con la metà degli anni Settanta. Le difficoltà economiche si facevano sentire con particolare gravità nell'Italia meridionale, compromettendo il tipo di sviluppo avviato nel decennio precedente e le basi stesse della sua industrializzazione. L'acuirsi dei problemi provocava, a sua volta, un aumento delle richieste di aiuto da parte delle aree svantaggiate, cui corrispondeva una risposta maggiormente invasiva, rispetto al recente passato, da parte del potere politico: i finanziamenti crescevano anch'essi, ma in mancanza, almeno nell'immediato, di un modello di sviluppo alternativo prevalentemente verso interventi frammentari e di tipo assistenziale.

La precarietà della prima metà degli anni Ottanta si rifletteva, invece, su una diminuzione delle erogazioni per l'intervento straordinario, anche se, a ben vedere, più in termini relativi – rispetto, cioè, a un prodotto interno lordo che riprese a salire – che non assoluti. Tra il 1981 e il 1986, il livello medio delle spese fu sì inferiore a quello degli anni 1976-1980, ma sostanzialmente analogo a quello del periodo 1971-1975. Vi sarebbe da rilevare, piuttosto, come, in tale ambito, la quota delle realizzazioni dirette della Cassa in sostanza, come si è visto, le opere di dotazione infrastrutturale continuasse ad aumentare, raggiungendo una media annua del 72,8%, a fronte di un calo della spesa destinata alle agevolazioni per gli investimenti privati, che scese al di sotto del 20%. Come sottolineato da Barbagallo e Bruno[30]: "questi indirizzi hanno manifestato un impatto positivo sul lato della domanda, almeno sul breve periodo, ma non si sono mostrati in grado di agire sulle condizioni strutturali di inefficienza e scarsa produttività dal lato dell'offerta", anche perché fortemente condizionati dai loro "effetti indiretti", che – "alimentati dalla cronica inefficienza degli operatori pubblici" – ne hanno alla fine

[29] K. Allen, J. Bachtler, D. Yuill, *Un confronto fra sistemi alternativi di incentivazione dello sviluppo regionale*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 3 (4), 1989, p. 621.

[30] F. Barbagallo, G. Bruno, *Espansione e deriva del Mezzogiorno*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, a cura di F. Barbagallo et alii, III, *L'Italia nella crisi dell'ultimo ventennio, 2, Istituzioni, politiche, culture*, Einaudi, Torino 1997, p. 468.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 254

compromesso i risultati. In questo modo, emergeva con chiarezza la svolta negativa operata dall'intervento straordinario, a cominciare dalla prima parte degli anni Settanta, a causa di un cambiamento di impostazione che aveva fatto prevalere, rispetto alla gestione "tecnocratica" della prima fase della Cassa per il Mezzogiorno, una conduzione marcatamente politica, condizionata dal ruolo sempre più pressante delle regioni e del potere locale.

Tabella 1. *Spese della Cassa per il Mezzogiorno negli anni dal 1951 al 1986 in Italia (in milioni di euro 2011)*

Anni	**Investimenti diretti[a]**		**Agevolaz. agli inv. privati[b]**		**Altri interventi[c]**		**Totale**	**PIL totale**	***Spese su PIL***
	euro 2011	*% su tot.*	*euro 2011*	*% su tot.*	*euro 2011*	*% su tot.*	*euro 2011*	*euro 2011*	*%*
1951	627	*98,8*	4	*0,6*	4	*0,6*	634	226976	*0,28*
1952	1113	*95,5*	28	*2,4*	24	*2,1*	1166	237149	*0,49*
1953	1649	*90,7*	65	*3,6*	104	*5,7*	1818	254249	*0,72*
1954	2241	*89,5*	94	*3,8*	168	*6,7*	2503	263654	*0,95*
1955	2051	*82,8*	116	*4,7*	310	*12,5*	2476	281596	*0,88*
1956	1671	*75,7*	138	*6,2*	398	*18,1*	2207	295140	*0,75*
1957	1594	*75,9*	168	*8,0*	338	*16,1*	2100	311617	*0,67*
Totale 1951-57	**10944**	**–**	**614**	**–**	**1346**	**–**	**12904**	**1870381**	**–**
Media annua	**1563**	***84,8***	**88**	***4,8***	**192**	***10,4***	**1843**	**267197**	***0,69***
1958	1578	*59,3*	208	*7,8*	875	*32,9*	2661	329078	*0,81*
1959	1708	*60,5*	270	*9,5*	846	*30,0*	2823	352466	*0,80*
1960	1684	*66,7*	353	*14,0*	489	*19,4*	2527	377337	*0,67*
1961	1727	*61,0*	431	*15,2*	674	*23,8*	2831	407117	*0,70*
1962	1745	*57,7*	460	*15,2*	819	*27,1*	3024	434732	*0,70*
1963	1566	*53,3*	459	*15,6*	914	*31,1*	2938	461394	*0,64*
1964	1419	*47,0*	738	*24,4*	862	*28,5*	3018	479465	*0,63*
1965	1419	*44,5*	910	*28,5*	860	*27,0*	3189	500825	*0,64*
Totale 1958-65	**12845**	**–**	**3828**	**–**	**6338**	**–**	**23012**	**3342414**	**–**
Media annua	**1606**	***55,8***	**478**	***16,6***	**792**	***27,5***	**2876**	**417802**	***0,69***
1966	1281	*52,0*	659	*26,8*	521	*21,2*	2461	533990	*0,46*
1967	1449	*45,5*	1072	*33,6*	665	*20,9*	3185	575025	*0,55*
1968	1639	*41,9*	1170	*29,9*	1106	*28,2*	3916	616928	*0,63*
1969	1781	*39,9*	1409	*31,6*	1273	*28,5*	4464	658065	*0,68*
1970	2263	*40,3*	2326	*41,4*	1031	*18,3*	5620	698829	*0,80*
Totale 1966-70	**8413**	**–**	**6637**	**–**	**4596**	**–**	**19646**	**3082837**	**–**
Media annua	**1683**	***42,8***	**1327**	***33,8***	**919**	***23,4***	**3929**	**616567**	***0,64***

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 255

1971	2659	*55,6*	1236	*25,8*	890	*18,6*	4784	713089	*0,67*
1972	2864	*47,3*	1909	*31,5*	1284	*21,2*	6058	741078	*0,82*
1973	2706	*45,3*	2567	*43,0*	696	*11,7*	5969	794292	*0,75*
1974	3858	*55,8*	2410	*34,9*	642	*9,3*	6910	839163	*0,82*
1975	5317	*57,1*	3143	*33,8*	851	*9,1*	9311	821707	*1,13*
Totale 1971-75	**17404**	**–**	**11265**	**–**	**4362**	**–**	**33031**	**3909328**	**–**
Media annua	**3481**	***52,7***	**2253**	***34,1***	**872**	***13,2***	**6606**	**781866**	***0,84***
1976	5355	*63,2*	2384	*28,2*	730	*8,6*	8469	879384	*0,96*
1977	5813	*68,0*	2148	*25,1*	594	*6,9*	8555	901340	*0,95*
1978	5620	*67,8*	2167	*26,1*	504	*6,1*	8291	930090	*0,89*
1979	4635	*63,6*	2082	*28,6*	574	*7,9*	7292	984403	*0,74*
1980	4595	*69,2*	1485	*22,3*	565	*8,5*	6645	1017114	*0,65*
Totale 1976-80	**26018**	**–**	**10266**	**–**	**2967**	**–**	**39251**	**4712331**	**–**
Media annua	**5204**	***66,3***	**2053**	***26,2***	**593**	***7,6***	**7850**	**942466**	***0,83***
1981	4647	*70,9*	1347	*20,6*	561	*8,6*	6556	1025428	*0,64*
1982	4264	*70,9*	1183	*19,7*	568	*9,4*	6015	1029983	*0,58*
1983	6428	*80,6*	1185	*14,9*	360	*4,5*	7973	1043460	*0,76*
1984	5369	*76,0*	1274	*18,0*	420	*5,9*	7064	1078699	*0,65*
1985	4261	*69,3*	1280	*20,8*	606	*9,9*	6147	1109425	*0,55*
1986	3584	*65,4*	1447	*26,4*	451	*8,2*	5481	1141396	*0,48*
Totale 1981-86	**28552**	**–**	**7716**	**–**	**2967**	**–**	**39235**	**6428391**	**–**
Media annua	**4759**	***72,8***	**1286**	***19,7***	**494**	***7,6***	**6539**	**1071399**	***0,61***

[a] Infrastrutture generali, infrastrutture specifiche per i settori produttivi, altre destinazioni assimilabili e interventi minori (opere ferroviarie, edilizia scolastica, istruzione e qualificazione professionale, assistenza allo sviluppo, ricerca scientifica, varie).

[b] Contributi ai settori produttivi (contributi in conto capitale all'agricoltura, all'industria, al turismo, all'artigianato, alla pesca; contributi in conto interessi all'industria, contributi case lavoratori).

[c] Interventi creditizi con fondi dell'intervento straordinario e fondi esteri, spese di funzionamento della Cassa e del Ministero per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Fonti: Elaborazioni di A. Lepore, *La valutazione dell'operato della Cassa per il Mezzogiorno e il suo ruolo strategico per lo sviluppo del Paese*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 25 (1-2), 2011, pp. 281–317, in base ai dati contenuti in Cassa per il Mezzogiorno, *Bilancio. Relazione. 1950-51 … 1984 [ad annum]* e *Intervento straordinario nel Mezzogiorno, Commissario del Governo, 1986* e *1987;* nonché, stime e valutazioni Svimez in S. Cafiero, G. E. Marciani, *Quarant'anni di intervento straordinario (1950-1989)*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 5 (2), 1991, pp. 249-274; G. E. Marciani, *La spesa della Cassa e dell'Agenzia per il Mezzogiorno nei quarantatré anni dell'intervento straordinario,*

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 256

in "Rivista economica del Mezzogiorno", 7 (3), 1993, pp. 673-689; Svimez, *Il Mezzogiorno e la politica degli aiuti*, a cura di R. Padovani, F. Moro, L. Bianchi, in "Informazioni Svimez", 1-3, 2001, pp. 3-5; i dati a prezzi correnti sono trasformati in euro 2011, utilizzando le serie storiche dei prezzi dell'Istat, in Istat, *Il valore della moneta in Italia dal 1861 al 2011*, Roma 2012 [Istat, 2011. http://www.istat.it/it/archivio/58039]; il Pil totale è ottenuto da E. Felice, G. Vecchi, *Italy's Modern Economic Growth, 1861-2011*, "Quaderni del Dipartimento di Economia politica e Statistica", Università di Siena, 2012, n. 663, pp. 37-39 [<http://www.econ-pol.unisi.it/ dipartimento/ it/node/1731>] (Pil *pro capite* in euro 2011; trasformato in Pil totale con i dati della popolazione presente da Istat).

In tutto il periodo considerato, lo sforzo profuso in termini finanziari fu notevole, ben maggiore di quello riscontrato in altri Paesi[31]. Ma quali sono stati i risultati? Per comprenderne appieno la portata, occorre contestualizzare l'andamento del divario Nord-Sud nel lungo periodo e all'interno del più ampio processo di sviluppo dell'economia italiana. Utile risulta la figura 1[32], che è stata costruita a partire dalle stime più aggiornate del Pil regionale per anni *benchmarks*[33].

Si può notare come il divario Nord-Sud sia stato una costante della storia dell'Italia unita, ma non per questo uniforme. Di entità modesta in età liberale – a causa della struttura economica del Paese, che non si era ancora pienamente sviluppato dal punto di vista industriale e che, quindi, era complessivamente in ritardo[34] –, il divario si è andato allargando nel periodo fra le due guerre. Durante il miracolo economico, dal 1951 fino al 1971 (ma, in realtà, fino al 1973), si è avuto, al contrario, l'unico periodo di convergenza: fatta 100 l'Italia, il Sud è passato da un livello pari a 61 a uno pari a 73. L'avvicinamento del Mezzogiorno si è, però, interrotto negli anni Settanta e, in seguito, il Sud è ritornato leggermene indietro. Al 2009, l'ultimo anno disponibile per la stima, il territorio meridionale possiede ancora un reddito medio pari al 69% – poco più dei due terzi – della media nazionale.

---

31 Per un confronto con il Regno Unito, cfr. E. Felice, *Le politiche economiche regionali in Italia e nel Regno Unito (1950-1989)*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 16 (1-2), 2002, p. 231.

32 E. Felice e G. Vecchi, *Italy's Modern Economic Growth, 1861-2011*, "Quaderni del Dipartimento di Economia politica e Statistica", Università di Siena, 2012, n. 663, p. 25. <http://www.econ-pol.unisi.it/dipartimento/it/node/1731>.

33 Il 1871, 1891, 1911, 1931, 1951, 1971, 1991, 2009. Per serie annuali, che per il periodo precedente il 1951 sono ottenute in gran parte interpolando i *benchmarks* di cui sopra con il ciclo nazionale per macro-settori (industria, servizi, agricoltura), cfr. V. Daniele, P. Malanima, *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)*, in "Rivista di Politica economica", 67 (3-4), 2007, pp. 267-315; Id., *Il divario Nord-Sud in Italia 1861-2011*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011. Va rilevato che tali serie arrivano al 1861, retropolando il pilone del 1891 (sempre con il ciclo nazionale), senza includere la stima, più recente, per il 1871.

34 Va sottolineato che il divario iniziale non appariva particolarmente accentuato in termini di Pil *pro capite*, per le ragioni indicate, ma che la differente condizione del Mezzogiorno, che aveva radici lontane, si manifestava ampiamente negli indicatori "sociali", a cominciare da quelli relativi alle aspettative di vita, all'istruzione, alle condizioni civili e sanitarie della popolazione meridionale, fino alla disponibilità di infrastrutture e di altre dotazioni essenziali.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 257

La convergenza registratasi nel corso del miracolo economico è, quindi, da considerare un evento senza precedenti nella storia unitaria, che non si ripeterà nemmeno in futuro: vieppiù eccezionale, in quanto quello è stato il periodo in cui anche il Centro-Nord è cresciuto a ritmi molto intensi. Il fatto che il Mezzogiorno sia riuscito a tener dietro al Centro-Nord negli anni di maggiore crescita economica del Paese, riuscendo a svilupparsi a un ritmo superiore a quello delle regioni settentrionali e posizionandosi bene anche sul piano internazionale, è considerato un risultato di grande importanza, come è stato riconosciuto, fra gli altri, da Vera Zamagni[35] e Carlo Trigilia[36]. Ha espresso un "giudizio pienamente positivo", in proposito, anche Augusto Graziani:

> "[...] è infatti un successo indiscutibile – questa la sua motivazione – il fatto che una regione fatta di montagne disboscate e di pianure paludose, priva di risorse naturali e povera di infrastrutture, sia stata rapidamente messa in moto, al punto che, nonostante il velocissimo sviluppo del Centro-Nord, il divario non si è accresciuto e le distanze rispetto alle grandi economie europee si sono concretamente ridotte"[37].

E ha sicuramente ragione Cafiero, quando scrive che questo risultato "non sarebbe stato possibile senza l'intervento straordinario"[38] [1989, p. 110]. Grazie alla legislazione avviata nel 1957 e volta alla promozione della industrializzazione, oltre che agli obblighi sanciti per le Partecipazioni statali, il settore industriale del Mezzogiorno, che negli anni Cinquanta era ancora di dimensioni modeste e tecnologicamente arretrato, è stato ampliato, trasformato e complessivamente potenziato. Nelle regioni meridionali, dal 1960 al 1974, l'occupazione industriale è passata da un milione e 477 mila unità a un milione e 635 mila (+ 158 mila), con un tasso annuo medio di crescita dello 0,74%, un po' inferiore a quello del Centro-Nord (0,99%); ma, in compenso, il valore aggiunto industriale per addetto è aumentato nel Sud in maniera più rapida, a un tasso medio annuo del 6,1%, contro il 5,0% del Centro-Nord[39].

---

35 V. Zamagni, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia/1861-1990* (2ª edizione), Il Mulino, Bologna 1993, pp. 470-471.

36 C. Trigilia, *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 1992, pp. 38-40.

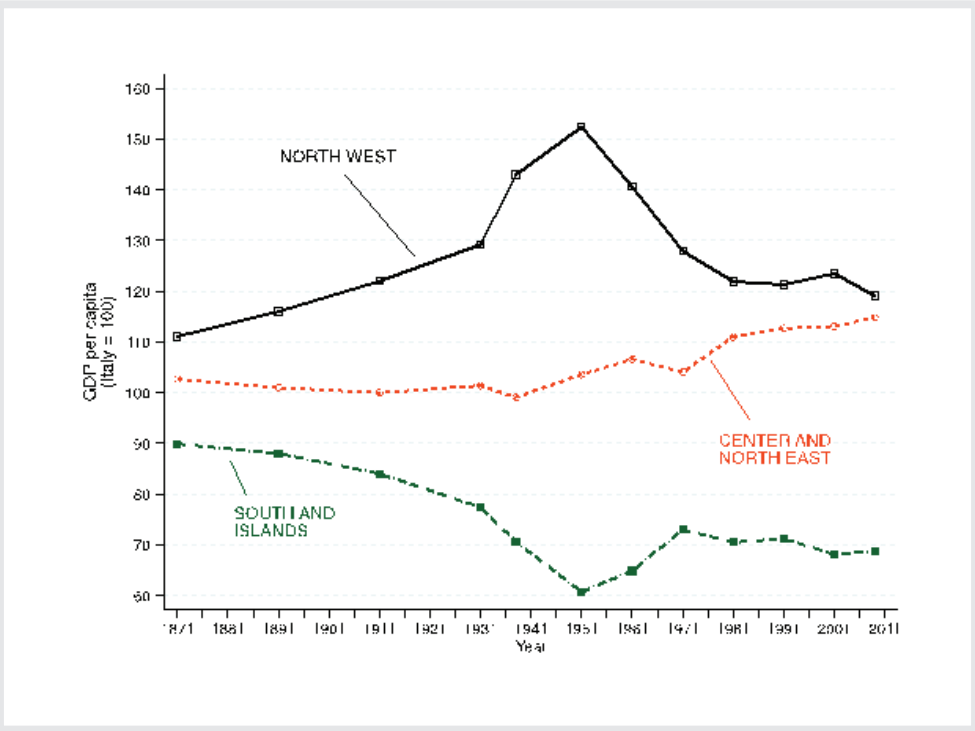
37 A. Graziani, *I conti senza l'oste. Quindici anni di economia italiana*, Bollati Boringhieri, Torino 1997.

38 S. Cafiero, *Tradizione e attualità del meridionalismo*, Il Mulino. Bologna 1989, p. 110.

39 A prezzi costanti 1985, cfr. R. Paci e A. Saba, *The empirics of regional economic growth in Italy. 1951-93*, CRENoS, 1997.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 258

Figura 1. *I divari regionali nel reddito dall'Unità a oggi, per macro-aree (PIL pro capite, Italia = 100)*



Fonte: E. Felice, G. Vecchi, *Italy's Modern Economic Growth, 1861-2011*, "Quaderni del Dipartimento di Economia politica e Statistica", Università di Siena, 2012, n. 663, p. 25 [<http://www.econpol.unisi.it/dipartimento/it/node/1731>]

Qual è stato il contributo della Cassa a questa convergenza? Si può provare a scendere un po' più nel dettaglio. La tabella 2 mostra l'andamento dei principali indicatori macroeconomici per alcuni anni di riferimento (1951, 1971, 1991, 2009)[40]: il Pil *pro capite*, che, a sua volta, risulta costituito dal Pil per addetto (la produttività del lavoro) e dagli "addetti *pro capite*" (il tasso di attività). Nell'elaborazione successiva viene mostrata anche una composizione per settori (industria, agricoltura e servizi), riguardante sia la produttività del lavoro, sia la distribuzione della manodopera.

[40] Gli anni 1971 e 1991 sono preferiti, rispettivamente, al 1973 (ultimo anno di convergenza) e al 1992 (fine della Prima Repubblica e anche dell'Agensud, succeduta alla Cassa), perché coincidono con gli anni dei censimenti e, quindi, le rilevazioni sulla forza lavoro, da cui dipende *magna pars* delle stime effettuate, sono molto più affidabili.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 259

Tabella 2. *PIL pro capite, occupazione e produttività nel Mezzogiorno, 1951-2007*

	1951	**1971**	**1991**	**2007**	**1951**	**1971**	**1991**	**2007**
	PIL *pro capite* Mezzogiorno (Italia = 100)				PIL *pro capite* Italia (euro 2011)			
	60,7	73,0	71,2	68,8	4.813	13.268	23.141	27.981
	Tassi di attività (Italia=100)				PIL per addetto (Italia=100)			
Sud e Isole	*89,2*	*86,7*	*80,3*	*77,2*	*68,9*	*84,1*	*87,5*	*86,4*
Italia (%,euro 2011)	*42,1*	*37,1*	*41,3*	*42,2*	*8558*	*33128*	*53445*	*59490*
	Occupazione settoriale: agricoltura (%)				PIL per addetto: agricoltura (Italia=100)			
Sud e Isole	*59,2*	*32,8*	*14,1*	*7,6*	*80,1*	*87,7*	*91,4*	*78,1*
Italia (%, euro 2011)	*44,6*	*18,8*	*8,4*	*4,0*	*4866*	*8394*	*21130*	*30329*
	Occupazione settoriale: industria (%)				PIL per addetto: industria (Italia=100)			
Sud e Isole	*16,3*	*26,5*	*22,4*	*23,0*	*64,3*	*88,9*	*91,2*	*81,4*
Italia (%, euro 2011)	*26,8*	*38,1*	*30,5*	*28,6*	*11465*	*48608*	*52073*	*57224*
	Occupazione settoriale: servizi (%)				PIL per addetto: servizi (Italia=100)			
Sud e Isole	*24,5*	*40,8*	*63,5*	*69,4*	*82,8*	*94,1*	*89,0*	*90,0*
Italia (%, euro 2011)	28,6	43,1	*61,0*	*67,4*	*11568*	*42953*	*54306*	*62194*

Fonti: Per il 1951 e il 1971, E. Felice, *Regional value added in Italy, 1891-2001, and the foundation of a long-term picture*, in "Economic History Review", 64 (3), 2011, pp. 929-950; per il 1991, elaborazioni da CRENoS (Centre for North South Economic Research), *University of Cagliari: Regio-It 1970-2004. Data-base on the Italian regions, version: December 2007*, Director Raffaele Paci [http://crenos.unica.it/crenos/?q=en/Regio-IT_1970-2004/]. Per il 2007, elaborazioni da Istat, *Sistemi di indicatori territoriali, Contabilità nazionale*, 2013 [http://sitis.istat.it/sitis/html/]. A differenza del Pil complessivo, per i dati settoriali il 2007 era il più recente *benchmark* disponibile.

Come si può vedere, il grosso della convergenza del Mezzogiorno, fra il 1951 e il 1971, si deve non tanto a un ampliamento della base industriale, pure presente, quanto all'aumento della produttività nel lavoro: si trattava di una conseguenza diretta della strategia *top-down* della Cassa, in settori *capital intensive* e che, quindi, innalzavano il Pil per addetto. Di contro, non vi è convergenza nei tassi di attività, il che suggerisce che la pur massiccia emigrazione originatasi dal Sud al Nord abbia svolto un ruolo minore. A partire dagli anni Settanta, tuttavia, i dati confermano quanto accennato in precedenza e, cioè, che questo percorso positivo si sia interrotto con la crisi petrolifera, la quale segnò il fallimento del modello di sviluppo che si stava delineando: in termini di convergenza del Pil *pro capite*, il Sud dell'Italia ricominciò a perdere terreno, con un arretramento dovuto, soprattutto, alla diminuzione dei tassi di attività, per la mancanza di sbocchi occupazionali. In tutte queste dinamiche, la politica economica a livello territoriale, che tanto positivamente aveva accompagnato lo svi-

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 260

luppo produttivo meridionale, ora appariva pressoché impotente: le erogazioni diminuirono gradualmente e, nello stesso tempo, si allontanarono dagli impieghi maggiormente produttivi. Non a caso, crebbe molto la quota di addetti nei servizi, che, già nel 1991, era finita sopra la media italiana, segno dell'espansione degli impieghi di carattere assistenziale.

5. *Conclusioni*

Nel corso della sua storia unitaria l'Italia ha vissuto, pur fra alterne vicende, un processo di sviluppo economico che ne ha fatto una delle maggiori potenze industriali del pianeta. Nonostante ciò, la questione meridionale è rimasta irrisolta. Il divario, le cui radici più profonde affondano in un tempo distante, ben lontano dal "fuoco" dell'unificazione italiana, si è andato accentuando nel corso del lungo decollo industriale e – dopo l'unica fase di convergenza durante la *golden age* (1951-1973) – negli ultimi quattro decenni è rimasto pressoché invariato, anzi, è tornato ad aumentare. L'approfondimento dell'analisi sulla Cassa per il Mezzogiorno è oggi essenziale, perché quell'esperienza ha coinciso con l'unica fase di avvicinamento del Mezzogiorno alla media nazionale e, per tale via, ha contribuito anche al realizzarsi del "miracolo economico", quando il Mezzogiorno ha contribuito sostanzialmente a elevare il tasso di crescita dell'Italia nel suo insieme. Allo stesso modo, se la convergenza del Sud fosse continuata negli ultimi decenni, anche i recenti timori di un declino economico dell'Italia troverebbero meno riscontri.

In questo saggio sono state ricostruite le vicende e le attività della Cassa per il Mezzogiorno a livello aggregato, mostrando come vi sia una chiara corrispondenza fra il periodo di maggiore operatività ed efficacia dell'istituto e la convergenza del Mezzogiorno. Nel dettaglio, anche la modalità con cui si è realizzata tale convergenza – attraverso l'innalzamento della produttività dell'industria – ha supportato la tesi dell'importanza decisiva dell'intervento straordinario. Va, tuttavia, rilevato come i diversi indirizzi di politica economica che hanno caratterizzato le fasi dell'intervento straordinario siano stati rispettati solo fino agli anni Sessanta; nel periodo successivo, che non a caso ha coinciso con quello più critico per il Sud dell'Italia, cioè dal 1973 allo scioglimento della Cassa, si è prodotto uno sfasamento tra obiettivi e realizzazioni concrete, che, di fatto, ha visto l'operatività dell'istituto svanire in una molteplicità di interventi a pioggia, senza più una visione strategica. Infine, negli anni Ottanta, l'intervento straordinario è andato effettivamente perdendo di intensità, pur senza smarrire la connotazione assistenziale che aveva acquisito nel corso del decennio precedente. Non a caso, questo periodo è coinciso con una generale stagnazione dello sviluppo del Mezzogiorno, che nel suo insieme ha visto interrompere il processo di convergenza avviato durante il miracolo economico; e dal Mezzogiorno negli ultimi due decenni la stagnazione sembra essersi estesa all'Italia tutta. Anche attraverso questo esito controfattuale si evidenzia, paradossalmente ma neanche tanto, il ruolo strategico della Cassa per il Mezzogiorno come strumento di una politica di sviluppo di irripetibile portata, in grado di contribuire alla modernizzazione e al progresso dell'intero Paese.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 261

La Bei e la Cassa per il Mezzogiorno. Criteri di funzionamento e di gestione

Donatella Strangio

1. *Il background storico*

Negli anni del governatorato Menichella,

> "il reddito nazionale lordo in termini reali crebbe del 5,6% l'anno, mentre l'inflazione si aggirò sul 3% annuo. Dal 1951 al 1958 si sviluppò un circolo virtuoso in cui l'accumulazione di capitale generò una forte crescita della produttività nell'industria, con beneficio per la nostra produzione e per le sue esportazioni; le moderate rivendicazioni salariali permisero ai profitti di aumentare e di finanziare gli investimenti secondo schemi che non facevano troppo assegnamento sull'indebitamento […]. Una pietra miliare fu nel 1950 la costituzione della Cassa del Mezzogiorno, alla quale Menichella contribuì personalmente, grazie anche alle insistenze della Banca Mondiale desiderosa di avere un interlocutore unico. Il nuovo ente riuscì non solo a convogliare un volume di risorse più rilevante e più rispondente ai bisogni di regioni troppo a lungo neglette, ma soprattutto riuscì a dare unitarietà di disegno ad interventi disparati. […] Negli ultimi anni del governatorato Menichella si ebbero fatti di rilevanza internazionale come la convertibilità esterna della lira e la firma del Trattato di Roma, per la formazione del Mercato comune europeo; per l'Italia si ebbe un'interazione tra gli effetti derivanti dal mercato comune e la domanda interna tale da portare per la prima volta il paese durante il periodo 1958-1963 vicino alla piena occupazione, sia pure squilibrata settorialmente e soprattutto territorialmente"[1].

Così scriveva Mario Sarcinelli nella sua relazione in occasione della terza edizione del premio Donato Menichella del 2004.

Saraceno sosteneva che la ricerca di una razionale soluzione alla questione europea, finito l'ultimo conflitto mondiale, avrebbe dovuto porre in primo piano la questione del sottosviluppo dell'Europa mediterranea anche da parte di chi, come avveniva nell'Europa del nord, non aveva motivo di porsi la questione del Mezzogiorno italiano[2].

---

1 M. Sarcinelli, *Politica bancaria e sviluppo economico: l'era menichelliana e quella attuale,* in *Atti del premio Donato Menichella, II edizione, Roma, 9 novembre 2004,* Roma 2004, pp. 16-30, in particolare pp. 21-23.

2 Archivio storico Svimez, *Collezione 391, Carte Saraceno* - Convegni, Convegno di Bari Fiera del Levante, 9 settembre 1982, "Il Mezzogiorno e l'Europa nel pensiero di Francesco Compagna", Cassa per il Mezzogiorno, dalla relazione di Pasquale Saraceno del 9 settembre 1982, p. 8. Sulla situazione economica e lo sviluppo del Mezzogiorno italiano si veda A. Del Monte, A. Giannola, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana,* Il Mulino, Bologna 1978 e il recente *Il Mezzogiorno prima dell'Unità. Fonti, dati, storiografia,* a cura di P. Malanima, N. Ostuni, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 262

Una simile impostazione si manifestò proprio presso la Svimez, negli anni della preparazione della Comunità economica europea, attraverso anche l'apporto e l'impulso di economisti, che furono anche consiglieri della stessa associazione, come Jan Tinbergen, poi premio Nobel per l'economia, e Paul Rosenstein-Rodan, consulente della Banca mondiale, o Austin Robinson, professore al *Sidney Sussex College* di Cambridge cui l'Oece di Parigi aveva dato incarico di seguire le elaborazioni proprio dell'associazione sul Mezzogiorno, e Gunnar Myrdal, segretario della Commissione delle Nazioni Unite per l'Europa, e Robert Marjolin (anch'egli consigliere della Svimez), segretario generale dell'Oece che, dopo la firma del Trattato di Roma fu chiamato alla vicepresidenza della Comunità. È qui che nasce il protocollo concernente l'Italia che, allegato al Trattato di Roma, riconosceva come il programma italiano per l'aumento dell'occupazione, e si citava il Mezzogiorno, era di interesse comune per i paesi membri della Comunità, al fine di prendere alcuni impegni sulla politica futura della stessa[3]. All'interno del protocollo (artt. 129-130 del Trattato) fu istituita la Bei. Essa fu creata con l'obiettivo di facilitare lo sviluppo equilibrato del mercato comune contribuendo al finanziamento di progetti che si fossero dimostrati idonei a tale fine. Tali progetti avrebbero dovuto essere articolati in modo da valorizzare le risorse delle aree arretrate e da accrescere in generale la produttività dell'economia nel mercato comune. I progetti sarebbero stati accordati dalla Banca direttamente ai paesi membri oppure a imprese pubbliche e private per finanziare progetti situati nel territorio della Comunità, nella misura in cui i mezzi finanziari necessari non potevano essere procurati sul mercato dei capitali a condizioni ragionevoli[4].

La finalità di questo articolo sarà quella di contribuire al dibattito storico ed economico sottolineando il ruolo che la Bei, con particolare riferimento al rapporto che si instaurò con la Cassa per il Mezzogiorno, ebbe nel promuovere lo sviluppo economico dell'Italia meridionale. L'articolo è costruito come segue: il paragrafo 2 esaminerà i rapporti tra le due istituzioni mentre il 3 analizzerà i primi contratti di prestito e le aree geografiche di intervento. Il 4 affronterà le operazioni di prestito congiunte non solo tra la Bei e la Cassa ma anche con la Banca per la ricostruzione e lo sviluppo

---

3 Il testo del Protocollo si trova in P. Saraceno, *Gli anni dello Schema Vanoni,* Giuffrè, Milano 1982, p. 65. Molto utili e interessanti sono le relazioni contenute nell'Archivio storico Svimez relative alla promozione di un certo equilibrio e sugli studi di fattibilità promossi dalla Cee nello sviluppo di alcune aree europee particolari, come quelle della Grecia o della Turchia, ed affidati per la loro realizzazione alla Svimez, perché ritenuta la più qualificata ed idonea per via del lavoro svolto per il sud d'Italia. Sulle relazioni tra Cassa per il Mezzogiorno ed organismi internazionali con particolare riferimento alla Birs si veda il recente A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, in "Quaderni Svimez", Numero speciale, 34, ottobre 2012. Si veda Archivio Storico della Banca d'Italia (ASBI), *Banca d'Italia, Studi*, pratt., n. 777, fasc. 1.

4 ASBI, *Banca D'Italia, Studi*, pratt., n. 776, fasc. 2.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 263

che ha costituito un modello unico e particolare di cooperazione internazionale; il paragrafo 5 è di conclusioni.

2. *I rapporti tra la Cassa per il Mezzogiorno e la Bei*

È nel quadro storico economico esaminato in precedenza che si inserisce una nota di Pasquale Saraceno inviata all'allora governatore, Donato Menichella: erano gli anni in cui si sosteneva che in Francia e in Italia si doveva fare molto di più rispetto a quanto fatto fino a quel momento per risolvere i rispettivi problemi di *ménagement du territoire* e, quindi, se per un verso bisognava imprimere una nuova spinta alle politiche nazionali di sviluppo regionale, per un altro occorreva che la Comunità economica europea affrontasse a sua volta, con organi suoi e una propria politica coordinata con le politiche nazionali, i problemi dell'equa-distribuzione degli investimenti[5].

Le ragioni stesse dell'integrazione europea sarebbero risultate esaltate se vi fosse stato un serio concorso degli organi comunitari alla soluzione dei problemi nazionali di sviluppo economico; qualora Francia e Italia fossero state messe di fronte alla constatazione che l'integrazione europea soltanto poteva consentire di risolvere i problemi di *ménagement du territoire* della "piccola Europa", allora per poter risolvere questi problemi si sarebbe dovuto spingere sempre più avanti il processo di integrazione, anche sul piano politico[6]. Per questo motivo, si faceva presente che il rodaggio degli strumenti finora predisposti per una politica regionale di sviluppo da parte della Cee, cioè la Bei e il fondo sociale, era stato troppo lungo e laborioso e niente affatto ultimato; per questo sarebbe stato opportuno potenziare e, soprattutto, usare al meglio e di più questi strumenti.

Nel comunicato conclusivo della Conferenza di Messina del 3 giugno 1955 si faceva riferimento a "un fondo di investimenti europei" che avrebbe dovuto avere come obiettivo lo "[…] sviluppo in comune delle possibilità economiche europee e, in particolare, lo sviluppo delle regioni meno favorite degli Stati partecipanti"[7]. Come invece sottolineava Saraceno nella sua nota, gli Stati membri avevano voluto creare una "banca" e non un "fondo di investimento"[8].

---

5 Archivio storico Svimez, *Collezione 391, Carte Saraceno*, s.fasc. 3; F. Compagna, *Migrazioni e problemi di sviluppo regionale nella Comunità europea,* in "Nord e Sud", dicembre 1960, pp. 164-182, in particolare p. 179.

6 *Ibid.,* p. 180.

7 Da notare che nel corso degli anni la Cee, oggi Unione europea, è venuta ad assumere essa stessa compiti finanziari, per quanto non nel settore della promozione degli investimenti. Si veda F. Mosconi, *La Banca europea per gli investimenti (la natura giuridica)*, Cedam, Padova 1976, p. 2. Sulla storia e le funzioni della Bei si veda È. Busiéere, M. Duoulin, È. Wiòòaert (eds.), in collaborazione con Ch. Barthel, J. Elvert, P. Tedeschi, A. Van Laer, *The Bank of the European Union. The EIB 1958-2008,* Imprimerie Centrale Société Anonyme, Luxembourg 2008.

8 ASBI, *Segreteria particolare, Fondo 11,* serie 1, n. 283, fasc. 4, s.fasc. 5, Lettera del 31 ottobre 1958, di Pasquale Saraceno al governatore della Banca d'Italia Donato Menichella, sui *Critères pouvant inspirée la Banque europeenne d'investissement dans la phase initiale de son activité,* p. 2. Su queste questioni si rinvia per maggiori approfondimenti al lavoro di D. Strangio, *La rinascita economica dell'Europa. Dall'European Recovery Program all'integrazione economica europea e alla Banca europea per gli investimenti*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 264

I compiti affidati alla Bei avevano un carattere così particolare che la banca non poteva essere gestita come un normale istituto di credito[9]. L'attività principale era l'investimento di capitali raccolti sul mercato, mentre il capitale proprio giocava, come in tutte le banche, un ruolo accessorio in ciò che concerneva i fondi da investire e un ruolo importante, genericamente di garanzia, in ciò che concerneva la raccolta di risparmio presso terzi: esso, come sottolinea Saraceno nella sua nota, rappresentava, appunto, una garanzia offerta agli obbligazionisti e agli altri creditori della Banca.

La Banca dedicava una parte importante delle proprie risorse al finanziamento di progetti capaci di contribuire alla valorizzazione delle regioni meno sviluppate; ciò costituiva uno dei principali obiettivi della Comunità economica europea. La Bei finanziava progetti di interesse comune per più paesi membri e forniva il proprio concorso ai progetti capaci di contribuire al ravvicinamento dei mercati e all'integrazione dei paesi membri. Essa partecipava al finanziamento di progetti contemplanti l'ammodernamento e la riconversione di imprese o la creazione di nuove attività richieste dalla graduale realizzazione del mercato comune, non appena si fossero previste con sufficiente precisione le ripercussioni dello sviluppo di tale mercato sulla situazione delle imprese in questione.

Negli esercizi relativi ai primi venti anni di attività della Bei, 1958-1978, la percentuale di finanziamenti concessi all'Italia rispetto al volume totale degli interventi della Banca nella Comunità ha subito una certa flessione; ciò fu dovuto essenzialmente allo sviluppo assunto dalle operazioni nei nuovi Stati membri, ove anche sussistevano gravi squilibri regionali, nonché all'accresciuta importanza degli investimenti nel settore energetico; gli interventi della Banca in Italia, in valore assoluto, comunque, aumentarono notevolmente, sia a prezzi correnti che in valore costante.

In Italia, si rileva anzitutto che è stata la mano pubblica ad utilizzare maggiormente la Bei, attraverso la Cassa per il Mezzogiorno[10], l'Iri[11], le Ferrovie dello Stato, ed in qual-

---

9 Chiamato da Donato Menichella, di cui fu strettissimo collaboratore, prestò la sua opera all'Iri, fin dal 1933, anno della fondazione dell'Istituto; fu presidente della Svimez, associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno, della quale è stato promotore; ha fatto parte della Conferenza di pace di Parigi; è stato consigliere della Bei dal 1958 al 1963 ed è stato presidente della Commissione per l'occupazione e il reddito costituita nel 1957, presso la Presidenza del consiglio, per gli studi inerenti allo schema Vanoni e dalla Commissione per la programmazione economica nazionale, che operò nel periodo 1962-1964.

10 La Cassa per le opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale, comunemente nota come Cassa per il Mezzogiorno, fu istituita nel 1950 per contribuire al superamento dello storico sottosviluppo dell'Italia meridionale. Finanziando dapprima solo opere pubbliche, portò in realtà nei primi anni giovamento soprattutto all'industria settentrionale che se ne aggiudicava le realizzazioni. Dal 1957 perciò essa ebbe anche compiti di sostegno diretto all'industria meridionale, che gestì attraverso incentivi finanziari, agevolazioni fiscali e contributi a fondo perduto. Al momento della sua messa in liquidazione (1984) l'attività di questo ente aveva prodotto notevoli progressi nello sviluppo economico di alcune aree meridionali, anche se favorì nel contempo "saccheggi del territorio" e la creazione delle cosiddette "cattedrali nel deserto": grandi impianti incapaci di funzionare per la mancanza di infrastrutture e lasciati all'abbandono dopo avervi speso ingenti capitali per la loro costruzione. Si veda M. Gomellini, A. Tosoni, *European Investment Bank Loans for Investments in Mezzogiorno*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 4, 2009, pp. 869-900.

11 Molto vasta è la bibliografia sull'Iri (Istituto per la ricostruzione industriale) e per una panoramica generale e più aggiornata si vedano i seguenti volumi frutto di un progetto recente di ricerca: *Storia dell'Iri* I, *Dalle origini al*

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 265

che misura anche l'Eni[12]e l'Efim[13].

Opportunamente autorizzata fin dagli inizi della sua attività a contrarre prestiti all'estero, la Cassa però ha costituito l'ente che si è maggiormente avvalso degli interventi della Bei, assolvendo la doppia funzione di intermediaria per la provvista di fondi agli istituti di credito meridionali (Isveimer[14], Irfis[15], Cis[16]) e di beneficiaria diretta per le opere da attuare in proprio, come i Progetti speciali.

L'Isveimer, con sede a Napoli, nacque nel 1938 con il r.d.l. 3 giugno, n. 883. Istituito dal Banco di Napoli come ente di diritto pubblico per svolgere funzioni di supporto alla crescita imprenditoriale e di sostegno dello sviluppo, la sua attività originaria è stata appunto quella di una banca d'investimento. La l. 11 aprile 1952, n. 238, intervenne sulla struttura e l'attività operativa della fondazione, che diverrà, a partire da quegli anni, un ente pubblico a carattere corporativo. Attraverso l'ingresso nel fondo di dotazione della Cassa per il Mezzogiorno si attuò poi una precisazione delle funzioni creditizie di medio termine nei confronti delle imprese meridionali, nonché il collegamento logico e funzionale con altri due istituti analoghi, l'Irfis ed il Cis, al capitale dei quali la Cassa partecipava d'intesa, rispettivamente, con il Banco di Sicilia ed il Banco di Sardegna. Nel corso degli anni il destino di tali enti, quali ad esempio l'Isveimer, fu quello (dopo aver esteso negli anni Ottanta la propria attività creditizia nel settore del credito all'esportazione e dei finanziamenti in valuta a tassi di mercato) della trasformazione in società per azioni (anni Novanta del Novecento) ed in tempi più recenti della liquidazione. La valutazione dell'operato e dell'utilità di tali tre istituti di credito industriale non è molto difforme da quella che può essere condotta per la stessa Cassa del Mezzogiorno.

3. *I contratti di prestiti tra Bei, Cassa per il Mezzogiorno e Birs*

Allo scopo di farsi una buona reputazione come istituto bancario, la Banca europea per gli investimenti nei suoi primi anni di funzionamento cercò di rinunciare alle garanzie statali per i suoi crediti, benché ciò fosse previsto nel suo statuto. Solo in Italia, però, svolgeva le sue operazioni per il tramite di un istituto di diritto pubblico (appunto la Cassa) per la concessione di crediti a favore di imprese industriali. Essa non acquisitava partecipazioni e non partecipava alla gestione delle imprese da lei finanziate e si interessava affinché i progetti venissero programmati secondo criteri economici. Per

dopoguerra (1933-1948), a cura di V. Castornovo, Laterza, Roma-Bari 2012, II, *Il miracolo economico e il ruolo dell'Iri (1949-1972),* a cura di F. Amatori, Laterza, Roma-Bari 2013; vedi anche Fondazione Iri, *L'Iri nella storia d'Italia. Problemi e prospettive di ricerca,* Atti del Convegno, Roma 5 giugno 2002, Edindustria, Roma 2003.

12 Ente nazionale idrocarburi.

13 Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera.

14 Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale.

15 Istituto regionale per il finanziamento alle industrie in Sicilia.

16 Credito industriale sardo.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 266

questo motivo richiedeva concorsi pubblici per tutte le forniture e, dove la economicità lo richiedeva, anche in paesi non appartenenti alla Comunità.

Tra i diversi progetti approvati dalla Banca europea per gli investimenti nei primi anni di attività se ne annoverano due che, anche se di modesta entità, riguardarono l'Italia e il fatto che sarebbero stati realizzati per il tramite della Cassa per il Mezzogiorno e l'Irfis. Il primo progetto era a favore della Società sali potassici Trinacria (gruppo Edison) e mirava ad integrare il finanziamento necessario ad incrementare e sviluppare l'estrazione di sali potassici e la produzione di fertilizzanti nelle zone accordate in concessione al gruppo Edison in provincia di Enna. La porzione del finanziamento assunta dalla Bei fu di un miliardo di lire che doveva essere erogato entro due anni[17]. L'operazione doveva essere rimborsata in 12 anni di cui la metà in semestralità costanti per capitale e interessi, con le consuete garanzie ivi compresa quella dello Stato italiano.

Il secondo progetto riguardava la Tyndaris per l'industria Dolciaria e affini, società per azioni, che intendeva erigere una sua fabbrica a Patti, paese dove attualmente non esisteva alcuna attività industriale moderna. Il capitale della Tyndaris era detenuto in parti eguali dalle due *holdings* Fasco italiana di M. Sindona e Sapital di Erica e Cie. Al costo totale dell'iniziativa, preventivato in lire 950 milioni, la Bei vi partecipò per lire 250 milioni, per una durata di 13 anni con un rimborso in semestralità costanti per capitale e interessi con garanzie analoghe a quelle della precedente operazione[18].

Ancora, altro importante prestito che avrebbe contribuito al processo di industrializzazione meridionale italiano fu il progetto Taloro in Sardegna. Tale prestito fu stipulato tra la Bei da una parte e la Cassa per il Mezzogiorno dall'altra (il 18 dicembre 1959)[19]. Fu concesso per la costruzione di un complesso per la produzione di energia idroelettrica composto di tre centrali che utilizzavano le acque del fiume Taloro presso Cagliari; la società beneficiante del prestito fu la Società idroelettrica del Taloro, società per azioni con sede a Cagliari. Il costo complessivo dell'operazione fu previsto in 19,5 miliardi di lire; il finanziamento del progetto doveva essere parzialmente assicurato grazie a fondi propri della Società del Taloro, attraverso anche sovvenzioni pubbliche e mezzi forniti dalla Società elettrica Sarda (Ses), che deteneva il controllo della società beneficiaria e della Società italiana per le strade ferrate meridionali (Bastogi). La Cassa per il Mezzogiorno richiese l'intervento della Banca e quest'ultima si dichiarò disposta a concederlo sotto forma di un prestito alla Cassa, prestito il cui controvalore in lire italiane fu mutuato dalla Cassa stessa alla società del Taloro con la fidejussione solidale della Ses, della Bastogi e della Società finan-

[17] ASBI, *Banca d'Italia, Studi*, pratt., n. 776, fasc. 2.

[18] *Ibidem*.

[19] *Ibidem*.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 267

ziaria elettrica nazionale per azioni (Finelettrica)[20]. Inoltre, la Repubblica italiana, indicata come garante nel contratto di prestito, era disposta a prestare fidejussione solidale per la piena ed intera esecuzione degli obblighi della Cassa[21]. La Cassa per il Mezzogiorno avrebbe emesso e consegnato alla Bei obbligazioni fino a concorrenza dell'importo del prestito non ancora rimborsato, nelle varie valute nelle quali il prestito era rimborsabile. Per ogni emissione la Bei avrebbe comunicato alla Cassa le istruzioni circa la forma, i tagli e il testo dei titoli. Il pagamento del capitale e degli interessi delle obbligazioni diminuiva, quindi, nella corrispondente misura l'obbligo della Cassa di rimborsare alla banca il capitale e gli interessi del prestito. Inoltre, la Bei non avrebbe trasferito a terzi tali obbligazioni senza averne preventivamente informato la Cassa.

Altro progetto approvato dalla Bei per l'Italia, il 19 dicembre 1961, e ritenuto importante fu quello il cui beneficiario sarebbe stato la Walworth Europa s.p.a., Wespa. Tale società proponeva di erigere a Patti, in provincia di Messina, una fabbrica (20 impiegati e 130 operai) per la produzione in serie di valvolame; il costo previsto dello stabilimento era stato previsto in 1.910 milioni di lire oltre a un miliardo per i fondi di gestione. La Walworth europa aveva un capitale detenuto per il 36,7% dalla Compagnia tecnica industria petroli di Roma, per il 33% dalla Finmeccanica e per il 30% dalla Walworth C° di New York. Il finanziamento per il progetto di questa società era assicurato dal suo capitale e dalla Cassa per il Mezzogiorno a concorrenza di un miliardo di lire, dall'Irsfis (per 1.250 milioni di lire) e da altri prestiti a breve e medio termine (per un totale di 660 milioni di lire). Il relativo controvalore sarebbe stato erogato alla società beneficiaria entro due anni dalla firma del contratto, che avrebbe avuto una durata di 12 anni, tre dei quali di grazia, e sarebbe stato rimborsato in semestralità costanti per capitale e interesse. L'operazione era garantita solidalmente dalla Finmeccanica, da prima ipoteca sugli impianti, il terreno e il macchinario oltre alla consueta garanzia dello Stato[22].

Alla fine dell'esercizio del 1960 Italia e Francia erano stati i Paesi verso i quali, e in particolare a favore delle regioni meridionali, erano stati diretti i prestiti principali erogati dalla Banca: ciò rispondeva pienamente ai criteri con i quali era stata istituita e cioè ridurre le differenze economiche all'interno dell'area comunitaria.

---

[20] La Finelettrica fu creata nel 1953 con un capitale di 12 miliardi di lire. Il promotore della società fu l'Iri, che controllava parte della società con la partecipazione delle società elettriche (la Società meridionale di elettricità, la Società idroelettrica piemontese e la Terni).

[21] Era indicato come "Accordo di garanzia" fra la Repubblica italiana e la Banca europea per gli investimenti e sottoscritto a parte il 21 dicembre 1959 (ASBI, *Banca D'Italia*, *Studi*, pratt., n. 776, fasc. 2).

[22] ASBI, *Banca D'Italia, Studi*, pratt., n. 776, fasc. 2.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 268

4. *Le operazioni finanziarie congiunte tra Cassa, Bei e Birs*

L'Italia nell'immediato dopoguerra era impegnata in una progressiva integrazione economica con gli altri paesi europei e, come scrive Augusto Graziani:

> "[…] pareva che tutti gli sforzi dovessero essere concentrati nell'acquisire un grado di efficienza e di competitività sempre più elevato, al fine di consentire l'affermazione dell'industria italiana sui mercati internazionali. Pareva allora chiaro che questa lotta per la conquista dei mercati esteri dovesse essere combattuta in primo luogo dalla industria delle regioni settentrionali che, per tradizioni ormai rispettabili e per i successi già riportati , dava affidamento di riuscire vittoriosa; sembrava viceversa altrettanto sicuro che se si fosse tentato uno sviluppo industriale nel Mezzogiorno, la nuova industria del Sud non avrebbe retto alla concorrenza dei mercati esteri. Il tentativo di sviluppare l'industria meridionale avrebbe rappresentato di per sé una prova assai ardua , e non sembrava che l'industria del Nord, già impegnata sul fronte estero, potesse essere impegnata in una seconda battaglia sul fronte interno. In tal modo, la decisione di aprire l'economia italiana all'integrazione economica internazionale, così come aveva influito in modo determinante sulla struttura settoriale dell'industria italiana, finiva per cristallizzarne anche la dislocazione territoriale"[23].

Lungo questo orientamento confluivano anche gli interessi particolari delle regioni settentrionali che, "mentre consideravano le regioni meridionali come possibili mercati di sbocchi per i propri prodotti, vedevano con perplessità la possibilità che le stesse regioni si tramutassero in centri di produzione"[24]. A questo riguardo anche la polemica sulla necessità di evitare nel Mezzogiorno i "doppioni" di industrie settentrionali, sviluppatasi tra il 1958 ed il 1960, appare significativa[25]. Come sottolinea Amedeo Lepore, inoltre, il quadro dell'intervento straordinario si completava e trovava nuovi stimoli nelle strategie congiunte della Birs e della Bei "che univano i propri sforzi per rendere più efficace una linea di finanziamenti tutt'altro che fine a se stessa"[26]. Fu messo in funzione un modello complesso economico e finanziario insieme alla Cassa, grazie all'apporto delle due Banche internazionali che "da un lato,

---

23 A. Graziani, *L'economia italiana: 1945-1970*, Il Mulino, Bologna 1972, p. 56.

24 *Ibidem*.

25 Interessante la sintesi delle diverse posizioni effettuata da Augusto Graziani che furono alla base delle decisioni e degli indirizzi che orientarono la politica economica e industriale nel Mezzogiorno attuata attraverso la Cassa (A. Graziani, *L'economia italiana* … , op. cit., pp. 57-69). I provvedimenti emanati per rivedere, modificare, integrare la legislazione per il Mezzogiorno furono frequenti e diversi: la legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno era del 1950 (l. 10 agosto, n. 646); quella che introdusse il credito agevolato ad opera di istituti speciali e col contributo della Cassa era del 1953 (l. 11 aprile, n. 298); con la l. 30 luglio 1957, n. 634, fu autorizzata la costituzione dei consorzi locali con la creazione di aree e nuclei di industrializzazione nel tentativo di concentrare gli sforzi nelle zone più promettenti; fu istituito il Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, con l'incarico di presentare al Parlamento una Relazione annuale sull'attività svolta con la l. 18 marzo 1959, n. 101, col fine di assicurare un maggior coordinamento; altre innovazioni all'intera legislazione furono apportate con la l. 26 giugno 1965, n. 717; ulteriori sostanziali modifiche furono introdotte dalla l. 26 ottobre 1971, n. 835, che finanziò la Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975.

26 A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno* … , op. cit., p. 139.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 269

rappresentava l'apice di un'evoluzione delle politiche per il Sud, inaugurate dal "nuovo meridionalismo" e consolidate da un intreccio di relazioni e di iniziative tra il governo italiano e una delle organizzazioni internazionali sorte a Bretton Woods come la Ibrd, dall'altro lato, era l'espressione di una esigenza di crescita generale "sistemica", che aveva creato forti connessioni e reciprocità tra gli interessi dell'Italia del Sud, quelli del resto del Paese e le convenienze politiche economiche e finanziarie d'oltreoceano"[27].

Il 2 e il 3 febbraio 1959 ci furono due importanti riunioni tra la presidenza della Cassa rispettivamente con il gruppo rappresentante la Bei[28] e con quello della Birs[29]; tali riunioni servirono a definire i tempi dell'operazione avviata per la corresponsione di un prestito congiunto delle due banche, l'elaborazione di una proposta comune da parte delle due banche da sottoporre alla Cassa in relazione alla procedura e al metodo di lavoro da seguire, all'individuazione dei settori e dei progetti che avrebbero avuto la priorità nei finanziamenti.

La Cassa per il Mezzogiorno, quindi, stipulò due prestiti di venti milioni di dollari ciascuno con la Bei e la Banca internazionale per lo sviluppo e la ricostruzione, il giorno 22 aprile 1959. A questo proposito furono emesse obbligazioni per un valore di 30 milioni di dollari sul mercato di investimenti di New York. Le obbligazioni ed i prestiti furono garantiti, per quanto riguardava il pagamento di capitale e di interessi, dalla Repubblica italiana. Tale operazione rappresenterà il primo prestito da parte della Cassa sul mercato azionario di New York. La Bei, istituita nel 1958, con il presente prestito dava inizio alla sua attività creditizia.

Il prestito per complessivi 40 milioni di dollari, concesso dalla Bei e dalla Birs, sarebbe servito al finanziamento del progetto termo-elettrico del Mercure e di due progetti industriali in Sicilia: gli impianti petrolchimici della Sincat e del Celene, entrambi nei pressi di Augusta. Questo prestito Birs era il sesto concesso alla Cassa e portava l'ammontare totale dei prestiti a circa 260 milioni di dollari[30].

L'equivalente in lire italiane dei ricavi netti provenienti dalla vendita dei 30 milioni di dollari di obbligazioni sarebbe servito al finanziamento di opere previste dal programma generale della Cassa. Un Consorzio bancario, con a capo la Morgan Stanley (ritenuta dalla Birs la linea di credito disponibile per la Cassa), avrebbe assorbito 20 milioni di dollari in obbligazioni con ammortamento quindicennale pagabili al 1 maggio 1974. La Morgan Stanley, inoltre, come agente della Cassa per il Mezzogiorno,

---

27 *Ibid.,* pp. 139-140.

28 La missione era così composta: Bergan, capo della divisione prestiti, de Liedekerke, capo missione, Jeandet, ingegnere e consigliere tecnico, von Bergen, specialista industriale, Welter, specialista per i progetti elettrici (ASBI, *Banca d'Italia, Studi,* pratt., n. 776, fasc. 2).

29 La missione era così composta: Mason, capomissione, Jentgen, economista dell'area *department,* Armstrong, vice capo divisione industria, Scribner, revisore per i progetti industriali (ASBI, *Banca d'Italia, Studi,* pratt., n. 776, fasc. 2).

30 Per questi aspetti si veda il recente A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno* … , op. cit., pp. 129-140.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 270

avrebbe collocato 5 milioni di dollari di obbligazioni quinquennali presso istituti di credito e banche commerciali statunitensi. Il capitale e gli interessi sulle obbligazioni erano pagabili a New York nella valuta degli Stati Uniti. Le obbligazioni quadriennali e quinquennali non erano redimibili. Invece, le obbligazioni quindicennali non sarebbero state redimibili prima del 1° maggio 1969 se non attraverso un'operazione di un fondo di ammortamento che avrebbe avuto inizio il 1° novembre 1964 destinato a ritirare l'intera omissione alla data di scadenza.

I 40 milioni di dollari in valute diverse provenienti dai prestiti Bei e Birs a loro volta sarebbero stati mutuati dalla Cassa alle imprese che avrebbero eseguito i progetti e cioè: 18 milioni di dollari alla Società che doveva realizzare il progetto elettrico del Mercure e 22 milioni di dollari, tramite l'Irfis, per la realizzazione del progetto Sincat e Celene. Il prestito Bei aveva un interesse annuo del 5,5/8% e il prestito Birs un interesse del 5,3/4%, comprendente la commissione dell'1% destinata al fondo speciale della Banca internazionale.

Entrambi i prestiti alla Cassa avevano una durata complessiva di 20 anni con inizio dell'ammortamento dal 1963. Il rimborso dei prestiti industriali sarebbe terminato nel 1971 ed il rimborso del prestito elettrico sarebbe terminato nel 1979.

I tre progetti per i quali la Bei e la Birs avevano effettuato i prestiti erano di particolare interesse economico nel programma dell'Italia per lo sviluppo del Mezzogiorno. Ad esempio, il progetto elettrico del Mercure era ritenuto necessario per andare incontro alla sempre crescente domanda di energia elettrica la cui mancanza ostacolava lo sviluppo industriale dell'Italia meridionale. I due progetti industriali si pensava che avrebbero giovato enormemente alla economia della Sicilia. Gli impianti, che nel loro insieme avrebbero formato uno dei complessi chimici più importanti d'Europa, sarebbero sorti in una zona nella quale vi sarebbe stato il vantaggio della disponibilità locale di materie prime (zolfo, minorali potassici, petrolio grezzo); l'altro materiale necessario poteva essere importato dal Nord Africa.

4.1. Il progetto industriale Sincat

Il capitale azionario della Sincat era in possesso di due società di cui quella prioritaria era la Edison. La Sincat stava creando un importante complesso chimico-industriale a ciclo integrale, a Priolo, a nord di Siracusa. Col primo finanziamento fu realizzato un impianto per la produzione di 100 mila tonnellate annue di fertilizzanti complessi, tale da raggiungere il massimo della produzione. Il secondo finanziamento fu destinato all'aumento della produzione di fertilizzanti complessi fino a 300 mila tonnellate anni e alla produzione di ammoniaca, Sali ammoniaci, soda caustica e suoi derivati e Sali potassici. Inoltre, venne aperta a Santa Caterina una miniera per l'estrazione di minerali di potassio. Il costo totale fu 41,5 milioni di dollari dei quali 18, 6 provenienti dai prestiti Birs. La terza fase di sviluppo avrebbe consentito alla Sincat di iniziare la produzione di etilene e dei suoi derivati e avrebbe permesso di incrementare ancora quella di fertilizzanti complessi

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 271

chimici. Il costo totale del nuovo impianto sarebbe stato di 28,5 milioni di dollari e la Bei e la Birs avrebbero partecipato con un finanziamento di 14 milioni di dollari[31].

4.2. Il progetto industriale Celene

Il capitale azionario della società Celene era di proprietà per il 50% della società Edison e per il resto della società Elettrografite di Fermo Aglione di Milano, una filiale della *Union Carbido Corporation* (USA). La Celene avrebbe utilizzato etilene acquistato presso la Sincat per la produzione di polietilene (10 mila tonnellate all'anno), ossido di etilene e derivati in un impianto costruito vicino agli stabilimenti della Sincat. Il costo totale previsto per questo impianto era di 21,6 dollari milioni di dollari dei quali 8 milioni venivano forniti in egual misura dalla Birs e dalla Bei[32].

4.3. Il progetto elettrico di Mercure

Il progetto Mercure consisteva nella costruzione di un impianto termoelettrico di 210 mila Kw sul fiume Mercure, a circa 190 chilometri a sud di Napoli. Il combustile per l'impianto sarebbe stato ottenuto sul posto dai locali giacimenti di lignite. Il costo totale del progetto ammontava a circa 40 milioni di dollari dei quali 18 milioni sarebbero stati forniti dai prestiti Birs e Bei. Il progetto faceva parte di un programma di sviluppo che veniva portato a termine da un gruppo di Società controllate dalla Sme[33]. La Sme assicurava la produzione e la distribuzione dell'energia elettrica nel Sud d'Italia, in un'area avente una superficie di circa 57 mila chilometri quadrati con una popolazione di 11,2 milioni di abitanti. Il mercato dell'energia elettrica nell'area Sme era caratterizzato da un consumo industriale relativamente elevato che rappresentava circa il 60% delle sue vendite totali nel 1958. Le più importanti industrie servite erano quelle metallurgiche, meccaniche, navali, tessili e quelle della trasformazione dei prodotti agricoli. La domanda di energia in quella zona subì un incremento medio annuo di circa il 9% dal 1952 e per i prossimi cinque anni era previsto il medesimo tasso di incremento[34].

5. Conclusioni

In conclusione, la politica seguita dalla Bei si ispirò soprattutto a due principi: col primo la Banca, pur seguendo l'orientamento comunitario degli interventi, cercò di coordinare la propria azione con quella delle autorità italiane responsabili dello sviluppo regionale del Mezzogiorno. La procedura che essa adottò, in generale, consistette nel fornire un finanziamento complementare a imprese finanziate principalmente dagli istituti regionali per il credito a lungo termine (Isveimer, Cis, Irfis) sotto il patrocinio della Cassa per il Mezzogiorno[35]. Il

---

31 ASBI, *Banca d'Italia, Studi*, pratt., n. 776, fasc. 2.
32 *Ibidem.*
33 *Ibidem.*
34 *Ibidem.*
35 ASBI, *Banca d'Italia, Studi*, pratt., n.777, fasc. 1.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 272

secondo principio riguardava la necessità di adeguare la propria azione alle realtà mutevoli dello sviluppo regionale, spiegando così la grande diversità nella scelta dei settori industriali finanziati, nella dimensione delle imprese e nelle loro caratteristiche economiche: creazione di nuove linee di produzione, ampliamento delle industrie di base o di beni intermedi, estensione delle industrie tradizionali fondate sulla valorizzazione delle produzioni locali, vantaggi collegati all'impiego di mano d'opera qualificata e alla vicinanza di mercati in espansione[36].

Nel complesso, la Bei ha seguito nelle regioni più povere d'Italia un'attiva politica di prestiti a favore di progetti industriali: al 31 dicembre 1967 erano stati approvati 81 prestiti per un ammontare di oltre 200 milioni di unità di conto, che hanno consentito un investimento globale di circa un miliardo di unità di conto[37]. L'obiettivo col quale era stata istituita era quello di contribuire con le proprie risorse al finanziamento di progetti per la la valorizzazione delle regioni meno sviluppate: essa rappresentava un ulteriore strumento della politica di integrazione europea in modo da contribuire fattivamente ad uno sviluppo equilibrato e scorrevole del Mercato unico europeo.

Questo *modus operandi* evidenzia che le istituzioni sono i vincoli definiti da una società per disciplinare i loro rapporti, individuando e limitando l'insieme delle scelte individuali; il cambiamento di tali vincoli influenza lo sviluppo di una società. La differenza di risultati economici che si registra nelle diverse società dipende proprio da tali vincoli e dalla loro evoluzione[38].

Compito delle istituzioni è determinare una struttura stabile di relazioni sociali che possa ridurre l'incertezza. Quando si creano delle istituzioni *ex novo* le organizzazioni sono portate a operare per sfruttare le opportunità offerte dal nuovo quadro istituzionale, quindi sono le stesse istituzioni a dettare il sentiero di evoluzione economica nel lungo periodo: lo sviluppo, però, sarà efficiente solo se i mercati che derivano da quel determinato contesto istituzionale saranno concorrenziali, o quanto meno si avvicineranno al paradigma del mercato con costi di transazione nulli.

È in questo quadro che deve essere letta la creazione della Bei ed il suo operato per il tramite della Cassa per il Mezzogiorno all'interno degli anni Cinquanta e Sessanta del Novecento.

---

36 ASBI, *Banca d'Italia, Studi*, pratt., n. 776, fasc. 2

37 Biblioteca "Paolo Baffi" Banca d'Italia, *Relazione annuale Bei,* 1967.

38 D. C. North, *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Il Mulino, Bologna 1991, p. 97.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 273

Golden age ed economia internazionale

Giuseppe Di Taranto

All'indomani della seconda guerra mondiale, nell'ambito di una pressoché unanime scelta liberista ed internazionalista dell'economia italiana all'interno del blocco occidentale, si configurarono due diverse interpretazioni delle linee di sviluppo sulle quali avviare la ricostruzione del Paese. L'una basata sul raggiungimento dell'equilibrio della bilancia dei pagamenti, la ricostituzione delle riserve auree e la stabilità monetaria; l'altra, orientata verso il ripristino della capacità produttiva, l'ammodernamento tecnologico e l'incremento dell'occupazione, registrando l'Italia un rapporto capitale-lavoro meno efficiente rispetto a quello di altre nazioni dell'Europa occidentale, in particolare della Germania e dell'Inghilterra.

Nella prima ipotesi, maturata all'interno della "scuola classica italiana di economia" che annoverava, tra gli altri, Bresciani Turroni, Einaudi, Corbino, Del Vecchio e che sarà, poi, quella realizzata, l'afflusso di capitali stranieri aveva il compito di stabilizzare il cambio della lira, perché un costante e cospicuo *deficit* avrebbe causato un graduale peggioramento del valore esterno della moneta. L'Italia abbisognava più di materie prime che di un accelerato sviluppo del settore secondario, uscito solo in parte danneggiato dagli eventi bellici. Esso, infatti, aveva perso non oltre il 10 per cento della sua capacità produttiva, ed in qualche comparto, ad esempio il meccanico, aveva addirittura superato di un terzo il livello pre-bellico. Questa interpretazione, però, sottovalutava che le imprese del Sud erano state le più danneggiate, perché le ultime fasi della guerra furono combattute prevalentemente nel Mezzogiorno, dove sbarcarono gli alleati.

La seconda ipotesi, di un rafforzamento dell'apparato industriale e dell'assorbimento di una maggiore occupazione, era incentrata, invece, sull'osservazione che altre nazioni europee avevano conseguito un elevato livello di crescita – nonostante prive di risorse naturali – grazie al progresso tecnologico raggiunto. La maggiore competitività dell'Italia avrebbe permesso un miglioramento dei conti con l'estero ed il conseguimento della stabilità del cambio. Si trattava, in pratica, di una impostazione di stampo keynesiano, fondata sull'aumento dell'occupazione attraverso una

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 274

più elevata utilizzazione della capacità produttiva ed un accelerato incremento degli investimenti, similmente a quanto auspicava, criticamente, il *Country Study* dell'Eca sull'Italia. Ma si trattava, ancor più, di una visione solidaristica vicina anche agli obiettivi del Codice di Camaldoli, che si prefiggeva una migliore giustizia redistributiva, una maggiore equità sociale e una equanime destinazione delle risorse primarie da realizzare attraverso l'intervento dello Stato in economia, Codice che vide tra i suoi ispiratori anche Pasquale Saraceno.

In Italia, al pari della Germania occidentale, della Grecia o della Turchia, si privilegiò su tutto la stabilità monetaria, anche perché una politica economica di ispirazione keynesiana avrebbe comportato una maggiore dipendenza dagli aiuti statunitensi da parte delle nazioni europee, come accadrà, nell'ambito del Piano Marshall, con i fondi di contropartita. Misure di impronta keynesiana, non a caso, furono attuate in Gran Bretagna, Francia, Olanda, Norvegia ed in altre nazioni che presentavano un grado di sovranità maggiore nei confronti degli Stati Uniti, sovranità che si concretizzava in più ampi spazi di negoziazione rispetto all'Italia, dove il *deficit spending* – al di là di paventati effetti inflattivi – avrebbe potuto tramutarsi in un ulteriore strumento di pressione.

In questo contesto storico-dottrinario, con recenti ricerche e pubblicazioni scientifiche, si è aperto uno spaccato di fondamentale valore interpretativo, metodologicamente e contenutisticamente, sulle vicende economiche successive al secondo dopoguerra, dimostrando, con una ricca e puntuale documentazione, che attraverso una triangolazione tra aiuti statunitensi, Banca mondiale e Cassa per il Mezzogiorno si attuò un inedito "keynesismo dell'offerta", che permetterà all'economia meridionale un accelerato *take off*. Keynesismo che richiese coraggio sia nella sua affermazione come paradigma teorico, sia nella sua attuazione attraverso l'istituzione della Cassa stessa, e che vide, ancora una volta, tra i suoi più importanti protagonisti, Pasquale Saraceno.

Questi, qualche anno più tardi, nel rapporto preparato per la Commissione della Comunità economica europea dal titolo "La situazione economica italiana all'atto dell'entrata in vigore del Trattato di Roma" (1958), aveva indicato chiaramente la compatibilità dei due obiettivi dello sviluppo del Mezzogiorno e dell'integrazione economica europea, considerati da altri in contrasto tra loro, purché si attuassero strategie diversificate dal punto di vista territoriale, affermando che

> "l'intervento più rilevante è quello costituito dalla Cassa per il Mezzogiorno, i cui mezzi sono stati prevalentemente impiegati sia per appoggiare l'azione svolta nei riguardi dell'agricoltura, sia per dare luogo nel Mezzogiorno ad un complesso di infrastrutture ritenute necessarie per aumentare la convenienza all'investimento privato, specialmente industriale".

Da queste parole, emergeva la consapevolezza dell'esigenza di un'iniziativa dello Stato per risolvere il problema del dualismo economico e degli squilibri strutturali esistenti nel sistema economico italiano, secondo i termini indicati dal nuovo meridiona-

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 275

lismo, senza venir meno a "una fondamentale scelta di principio, costituita dal proposito di rendere operante nella massima misura possibile una economia di mercato". Saraceno proseguiva sostenendo che l'espressione più importante e decisiva di tale indirizzo di fondo era "rappresentata dall'impegno con cui venne svolta l'azione diretta a mantenere la stabilità monetaria", e che, tuttavia, "esso non avrebbe potuto esplicare tutta la sua efficacia, qualora non avesse trovato completamento e integrazione in alcune azioni di politica economica, dirette a risolvere quei problemi di ricostruzione, di riequilibramento interno e di sviluppo, che la situazione del momento presentava". L'Italia, in quell'epoca, seppe cogliere questi due obiettivi, facendo perno sul programma di liberalizzazioni stabilito all'interno dell'Oece, per aprirsi sempre di più all'integrazione nei mercati internazionali, e riuscendo a varare specifiche strategie di intervento, per affrontare ambiti e condizioni di arretratezza economica del Paese.

Questo insieme di scelte, dunque, ha promosso, secondo Saraceno, "uno sviluppo globale dell'economia italiana addirittura impetuoso"; anche se egli era conscio del fatto che tale evoluzione, nel senso dell'avvio di una modernizzazione produttiva e di una maturazione sociale dell'Italia, non aveva ancora risolto i "fondamentali problemi del ristagno agricolo e del Mezzogiorno e, pertanto, della disoccupazione". La persistenza di tali problemi aveva sollecitato, prima, l'adozione dello Schema Vanoni e, poi, un'intensificazione dell'intervento straordinario – con l'accelerazione del processo di industrializzazione – nel corso degli anni Sessanta del Novecento. Di questa fase cruciale per il progresso economico del nostro Paese, il volume di Lepore fornisce una descrizione aggiornata e originale, inserendo la preparazione e l'abbrivo dell'esperienza della Cassa per il Mezzogiorno in un contesto di relazioni internazionali di fondamentale valore per la comprensione delle scelte compiute nella seconda metà del secolo scorso. In particolare, si evidenzia una consonanza di opinioni con l'interpretazione di Guido Carli, secondo il quale Alcide De Gasperi e Luigi Einaudi avevano posto le basi per una sorta di "Costituzione economica", nell'ambito del disegno elaborato dalla Banca d'Italia e dal governo, mirato alla stabilizzazione interna e fortemente connesso alle istituzioni internazionali e ai loro programmi.

Questa impostazione, con l'adeguamento sostanziale operato attraverso un'azione volta al riassetto economico e territoriale, era stata recepita dagli "uomini del primo Iri" e, specialmente, da Donato Menichella, Francesco Giordani e lo stesso Pasquale Saraceno, che, in uno stretto rapporto di collaborazione con Eugene Black e Paul Rosenstein-Rodan, diedero vita a un esperimento inedito di intervento, che rappresentò un vero e proprio modello per lo sviluppo delle aree in ritardo o "arretrate". Infatti, tale iniziativa sarebbe partita dall'Italia allo scopo, oltre che di risvegliare l'evoluzione economica del Paese, di delineare e verificare concretamente una possibilità di riequilibrio e di crescita avanzata da adottare anche in altre realtà bloccate da condizioni di sottosviluppo. Il riferimento teorico di questo impianto economico si ritrovava in

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 276

una elaborazione precipua di Saraceno, che metteva in rilievo la necessità di promuovere un intenso processo di accumulazione di capitale, poiché una mera politica di spesa non avrebbe suscitato gli investimenti aggiuntivi indispensabili per ridurre il divario meridionale.

L'intervento della Banca mondiale fu preparato da questa apertura dell'Italia a una nuova stagione di relazioni internazionali e a scelte innovative di politica economica, ma ebbe l'indubbio merito di fondare un "prototipo" del tutto originale, come rivelano i documenti americani, tenuti riservati fino al 2010 e solo da allora resi disponibili agli studiosi e alle istituzioni interessate. La loro lettura e l'interpretazione contenuta nel libro permettono di adottare un punto di vista di ampio respiro sulle vicende che caratterizzarono, nelle prime fasi del dopoguerra, l'economia del Paese, i territori meridionali, l'origine e il cammino iniziale della Cassa per il Mezzogiorno.

Non si tratta solo dei lusinghieri giudizi che si possono trarre dai materiali dell'istituzione sorta a Bretton Woods sulla propensione del nostro Paese a una svolta economica, sulle competenze e sul valore dei nostri tecnocrati, sulla proficua attività di collaborazione avviata a livello internazionale, ma, soprattutto, della indicazione di una sostanziale condivisione di obiettivi di grande portata tra il governo italiano e la Banca mondiale: in particolare, la valutazione e la proposta di un meccanismo di finanziamento incisivo, che si modellava sulla base dei suggerimenti della Banca d'Italia, e di una spinta risolutiva allo sviluppo, che proveniva fortemente d'oltreoceano. In questo modo, come viene opportunamente sottolineato nel volume, si definiva una triangolazione di interessi tra gli Stati Uniti, l'Italia e il Mezzogiorno, capace di rappresentare il motore essenziale del "miracolo economico" italiano. Infatti, questa esperienza unica, durante la quale per la prima volta il Sud e il Nord del Paese furono in grado di convergere, grazie al maggiore dinamismo di crescita meridionale, realizzò una straordinaria reciprocità di vantaggi tra le due macroaree, promuovendo un circuito virtuoso di sviluppo economico per l'Italia nel suo insieme.

Queste riflessioni sono state alla base anche dello sforzo di approfondimento compiuto in occasione delle celebrazioni per i 150 anni dell'unificazione italiana, alle quali la Svimez ha fornito un contributo significativo, provando a riannodare i fili di una ricerca sulle possibilità di progresso delle regioni meridionali e a ritrovare un terreno unitario di confronto tra le diverse tendenze e gli studi sulla storia economica del Mezzogiorno. In tal modo, superando anacronistiche divisioni tra i principali orientamenti di analisi scientifica e di elaborazione culturale.

È oggi opportuno che gli sforzi si concentrino sempre più sulla capacità di individuare percorsi inediti e ambiti aggreganti di azione, capaci di ripensare alla soluzione della questione meridionale in un quadro di complementarietà di interessi e di prospettive con il resto dell'Italia. Del resto, lo stesso Pasquale Saraceno ha sottolineato, nello snodo decisivo tra la fine degli anni Cinquanta e gli inizi degli anni Sessanta, che

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 277

"compito generale della politica economica" era quello di "rendere fruttifera la compresenza delle due economie nell'ambito del sistema italiano", facendo in modo che ciascuna di esse trovasse "nell'altra una ragione di sviluppo e non un ostacolo". Poiché era "nel quadro di una economia di mercato" che occorreva conseguire quell'obiettivo, bisognava modificare proprio quel "sistema di convenienze", coordinando ai fini delle strategie economiche "raggruppamenti di interessi" che, fino ad allora, non erano stati connessi a "un processo di sviluppo più intenso e più equilibrato quale sarebbe necessario in Italia". Da questo punto di vista, inoltre, l'impegno recente volto a mettere insieme le più importanti associazioni e istituzioni meridionalistiche, per delineare idee e iniziative per lo sviluppo complessivo del Paese e per un suo ruolo più bilanciato e risolutivo sul piano europeo, è sicuramente uno dei modi più idonei per restituire centralità alla "questione italiana" nel quadro del processo di integrazione internazionale.

In conclusione, con l'apertura di nuove frontiere di ricerca e con un'ampia disponibilità di riferimenti a documenti originali della Banca mondiale, si può inserire l'esperienza della Cassa per il Mezzogiorno in un contesto ampio e meditato. In questo modo, il giudizio storico può essere più equilibrato di quello scaturito da una maggiore vicinanza a un'esperienza tanto impegnativa e controversa, favorendo una migliore comprensione delle vicende che hanno percorso l'ultimo sessantennio della vita economica nazionale. Con questa riflessione, in ogni caso, non si è voluto riproporre lo strumento della Cassa e la logica originaria dell'intervento straordinario – che nella sua fase iniziale servì a ridurre le distanze tra il Sud e il Nord dell'Italia, a promuovere la modernizzazione produttiva del Mezzogiorno e a dare impulso al processo di industrializzazione negli anni del *boom* economico – né si è voluto tornare a evidenziare i limiti e le distorsioni di tale iniziativa nel corso dei decenni successivi. Più semplicemente, si è cercato di proporre, sulla base di un'aggiornata riflessione di natura storica ed economica, una visione delle modalità attraverso le quali è stato possibile realizzare una crescita unitaria del Paese, in un contesto avanzato di sviluppo. Questa lezione che proviene da un recente passato può servire anche a precisare, in un quadro nazionale ed europeo, strategie coerenti e nuovi traguardi per un riscatto del Mezzogiorno fondato sulla piena assunzione di responsabilità delle istituzioni del Sud.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 1

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 279

Interventi dell'Insud-Nuove iniziative per il Sud spa[1] nell'industria, turismo e foreste (1963-1987)

Federico Pirro

1. Origini, azionisti, finalità, investimenti e manager di una Finanziaria di promozione per il Sud: appunti per una storia d'impresa

Una ricostruzione scientificamente rigorosa del decorso storico dell'Intervento straordinario e della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale che ne fu lo strumento attuativo dall'agosto del 1950 al 1984[2] – sostituito poi dal 1986 dall'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno[3] – deve allargarsi all'attività di società ed enti ad essa collegati che in vari campi e con diverse finalità ne sostanziarono alcune delle realizzazioni più significative.

L'Insud-Nuove iniziative per il Sud spa[4] era una Società di promozione costituita il 31 gennaio 1963 per iniziativa della Casmez e della Finanziaria Ernesto Breda – cui l'anno successivo subentrò l'Efim[5], dopo averne assunto il controllo nel dicembre del 1962 – che inizialmente detenevano con quote paritetiche del 50% la totalità del capitale sociale, del quale il 34,5% sarebbe stato ceduto nel 1964 a Imi, Isveimer, Banco di Napoli e Banca commerciale italiana, ognuna con l'8%, mentre la Banca nazionale del lavoro avrebbe acquisito il restante 2,5%. La Società aveva lo scopo di promuovere – con la partecipazione paritaria in imprese proposte da partner privati – nuove iniziative

---

1 Il saggio ricostruisce la storia dal 1963 al 1987 della Finanziaria Insud, la prima costituita dalla Casmez nel 1963, cui poi avrebbero fatto seguito la Finam e la Fime. L'autore ne è stato consigliere di amministrazione, in rappresentanza dell'azionista Cassa, per due mandati consecutivi dal 1977 al 1980 e dallo stesso anno al 1987.

2 La Cassa fu istituita con l. 10 agosto 1950, n. 646, e soppressa con d.p.r. 6 agosto 1984.

3 Istituita con l. 1° marzo 1986, n. 64.

4 Di seguito citata come Insud.

5 La denominazione originaria era Ente autonomo di gestione per le partecipazioni del Fondo di finanziamento dell'industria meccanica, istituito con d.p.r. 27 gennaio 1962, n.38, per raccogliere l'eredità del Fim-Fondo per il finanziamento dell'industria meccanica, posto in liquidazione già dall'ottobre del 1950. Il mutamento della denominazione iniziale in quella di Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera sarebbe avvenuto con il d.p.r. 9 agosto 1967, cfr. G. Alzona, *L'Efim. Profilo di un ente a partecipazione statale*, Franco Angeli, Milano 1975, pp. 21-48.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 280

industriali e turistiche nell'ambito dei territori di cui all'art.3 della l. 10 agosto 1950, n. 646, e successive modificazioni e integrazioni, con esclusione di Sicilia e Sardegna ove erano attive altre società finanziarie[6].

La Cassa peraltro era stata impegnata dall'art.15 della legge 1462/1962 a creare organismi promozionali anche per valorizzare la mole di investimenti infrastrutturali già realizzati dallo Stato nel Meridione dal 1950; ma, in realtà, l'impulso iniziale per la costituzione e il rapido avvio della nuova società fu da ascrivere alla Finanziaria Ernesto Breda e soprattutto, una volta subentratole, all'Efim, proteso ad espandere secondo una logica interna di sviluppo le proprie attività nelle regioni meridionali e in settori come vetro, carta, gomma, alimenti surgelati e del condizionamento, già analizzati come possibili ambiti di investimenti prima della costituzione dell'ente. E questi programmi dell'Insud, nonostante il brusco rallentamento congiunturale del '64-'65, sarebbero stati perseguiti con determinazione nel decennio successivo, grazie al protagonismo manageriale di Pietro Sette, autorevole giurista d'impresa di origini pugliesi, che già alla guida della Finanziaria Ernesto Breda dal 1952[7], era entrato dal 1959 anche nel consiglio di amministrazione dell'Eni, assumendo poi la presidenza dell'Efim e subito dopo quella dell'Insud – determinandone "obiettivi, formule e modalità operative"[8] – mentre la carica di vicepresidente fu assegnata per due anni al prof. Gabriele Pescatore, a sua volta al vertice della Casmez [9] dal '55 al '76.

L'Insud, pertanto, sin dai primi anni di attività, si sarebbe configurata come una finanziaria interregionale per lo sviluppo del Mezzogiorno, che – pur compartecipata dall'Efim e dalla Cassa e in misura minore da alcuni istituti di credito – avrebbe operato sino al 1977 sotto il controllo operativo e con gli indirizzi settoriali del primo, inserendosi così nel sistema delle Partecipazioni statali, il cui *management*, grazie al proprio *standing* professionale, aveva più esperienza nella promozione di nuovi progetti industriali rispetto ai dirigenti della Cassa.

In realtà, fra la fine degli anni Cinquanta e l'inizio del decennio successivo l'ipotesi di costituire nel Paese finanziarie regionali era scaturita, da un lato, dall'esigenza di conferire capitale di rischio ma anche credito di esercizio ad imprese di nuova formazione e, dall'altro, dalla necessità di dotare la programmazione regionale, allora agli inizi in alcune aree, di uno strumento capace di attrarre capitali in territori ove l'assenza di forti capacità imprenditoriali locali ne aveva rallentato la crescita. Peraltro, a saldare queste

---

6 Successivamente sarebbe stata approvata una modifica statutaria che le avrebbe consentito di intervenire, limitatamente al settore turistico, anche nelle due Isole. Altre modifiche furono introdotte in anni successivi.

7 Sulla ascesa di Sette al vertice di questa società cfr. G.Aliberti, *La nascita della Finanziaria Ernesto Breda*, in AA.VV., *La Breda. Dalla Società Italiana Ernesto Breda alla Finanziaria Ernesto Breda, 1886-1986*, Amilcare Pezzi editore, Milano 1986, pp. 274.

8 Cfr. Insud, *Relazione del Consiglio di amministrazione al bilancio 1975*, Assemblea del 25 giugno 1976, p. 65.

9 Gabriele Pescatore sarebbe poi rimasto consigliere dell'Insud sino al 1974.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 281

due esigenze erano serviti anche alcuni esperimenti esteri e nazionali: da quello delle *sociétés de développement régional*, sorte in Francia verso la metà degli anni Cinquanta, alle varie *development corporations*, nate invece nel mondo anglosassone, per finire all'Isap, creata in Italia da varie banche ma poi egemonizzata dall'Iri, per finire alla prima vera finanziaria regionale, ovvero la Sofis, costituita nel 1957[10].

L'Insud, pertanto, per assolvere la sua *mission* di società di promozione per il decollo del Meridione continentale, fu chiamata ad operare sia nel settore manifatturiero che in quello turistico, mentre dal 1966 avrebbe iniziato ad occuparsi anche di forestazione al fine di creare a valle una fabbrica di cellulosa per carta. Tuttavia, nel primo dei due, l'azione della Finanziaria – pur ispirandosi all'idea forza che con la l. 29 luglio 1957, n. 634, aveva guidato l'avvio del 'secondo tempo' dell'Intervento straordinario nel Sud, ovvero quello dell'industrializzazione – volle marcare una significativa differenza rispetto alla sua fase iniziale, imperniata sull'insediamento nei primi 'poli' di sviluppo di grandi impianti chimici e siderurgici, necessari per la 'rottura' della preesistente stagnazione; e puntò così su iniziative industriali che fossero, a differenza delle prime, di medie dimensioni e *labour intensive*, e perciò ritenute in grado di rispondere più incisivamente alle attese delle comunità del Sud, valorizzandovi le risorse umane e naturali disponibili.

All'epoca però la carenza di iniziative imprenditoriali endogene – in ambienti senza robuste tradizioni manifatturiere e legati ancora ad assetti produttivi prevalentemente agricoli – era considerata a livello governativo e al vertice della Società l'ostacolo principale per il radicamento nel Mezzogiorno di una crescita industriale fondata su stabilimenti di media grandezza, da localizzarsi nei primi grandi 'poli' o in zone ad essi contigue, ma con un minimo di infrastrutture, o ancora in altre aree più marginali ma da fecondare economicamente. Così come era opinione altrettanto diffusa che una mancata conoscenza del Meridione e delle sue potenzialità di sviluppo vi avesse ostacolato sino ai primi anni Sessanta l'ubicazione delle principali imprese italiane, e a maggior ragione di quelle straniere, che, se pure avevano utilizzato manodopera meridionale già emigrata al Nord ed oltreconfine, non avevano poi trovato convenienza ad impiantare nuove fabbriche in un Sud considerato ancora troppo lontano dai loro mercati tradizionali, dai fornitori abituali e, più in generale, dal contesto ben più avanzato dello storico Triangolo industriale.

All'Insud allora era stato assegnato statutariamente l'obiettivo strategico di favorire l'attrazione nell'Italia meridionale – e in zone di Lazio e Marche ammesse ai benefici dell'Intervento straordinario – di capacità imprenditoriali settentrionali ed estere altamente qualificate, offrendo ad esse non solo il *know-how* e il supporto operativo della

[10] Cfr. F. A. Grassini, *Mito e realtà delle finanziarie regionali*, in "Mondo economico", 1971, 27, pp. 23-26, ora in *Il Governo dell'industria in Italia*, a cura di G.Amato, Il Mulino, Bologna 1972, pp. 209-218.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 282

sua tecnostruttura[11], ma anche una compartecipazione iniziale del 50% al capitale di rischio di *joint-venture*[12] costituite per la creazione e il decollo di nuovi stabilimenti manifatturieri economicamente solidi, in prevalenza di medie dimensioni ed in comparti a tecnologia avanzata, ma anche ad elevata intensità di lavoro, spesso però poco sviluppati o del tutto assenti là dove sarebbero andati ad insediarsi; la quota di capitale sottoscritta dalla Finanziaria pubblica sarebbe stata poi riscattata dall'azionista privato, a condizioni e in tempi da stabilirsi nei patti parasociali, al fine di reintegrare le risorse dell'Insud, necessarie ad alimentarne l'azione promozionale.

In realtà la Società – ma sempre nei limiti del possibile per essere un organismo cui accedevano le imprese sulla base di loro autonome valutazioni di convenienza – non si limitò ad esaminare i progetti sottoposti da altri all'attenzione del *management*, ma fu chiamata da Pietro Sette e dal suo *staff* a svolgere direttamente un'attività di studio per promuovere nel Mezzogiorno i settori con le migliori prospettive di sviluppo, provvedendo poi alla ricerca di operatori con i requisiti più idonei per divenire soci delle imprese che venivano loro proposte.

Nell'altro comparto di attività e cioè nel turismo l'Insud – ritenendo necessario avviare un riequilibrio dei flussi di visitatori soprattutto stranieri in direzione delle regioni meridionali, reso possibile dalle prime autostrade e dai migliorati collegamenti aerei e ferroviari – avrebbe puntato, in comprensori naturalisticamente vocati ben più che all'industria, alla creazione non di strutture alberghiere tradizionali, ma di veri e propri complessi ricettivi con attrezzature integrative quali piscine, impianti sportivi, *club-house* e campi da golf, conformi così alle aspettative di una clientela non insensibile ormai alla concorrenza di altri Paesi mediterranei che avevano già valorizzato con sistemi similari le loro risorse naturali: il modello di riferimento competitivo, in altri termini, sarebbe stato costituito, almeno per una certa fase di attività della Finanziaria, dai villaggi turistici che il Club Méditerranée[13] – il *tour operator* che li aveva realizzati dai primi anni Cinquanta proprio in aree rivierasche del mare da cui prendeva il nome – avrebbe commercializzato con crescente successo presso un'utenza inizialmente di *élite*, attratta dalla formula dei villaggi *all inclusive.*

---

[11] L'assistenza dell'Insud riguardava principalmente lo studio dell'ubicazione più idonea per le nuove iniziative, i contatti con i Consorzi delle aree industriali per la ricerca dei terreni e gli allacciamenti, le pratiche con la Casmez e gli Istituti di credito speciale per l'ottenimento di contributi in conto capitale e mutui a tasso agevolato, l'organizzazione di un'efficiente struttura amministrativa delle società partecipate, la formazione delle maestranze, il reperimento del personale direttivo e intermedio e i contatti con le Autorità competenti per il rilascio delle autorizzazioni necessarie all'esercizio degli impianti.

[12] L'Insud poteva anche erogare pro quota finanziamenti e rilasciare garanzie fideiussorie.

[13] L'Insud e il Club sarebbero poi diventati soci tramite la Finvaltur nell'aprile del 1976; vedi in proposito la nota 20.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 283

2. *1963-1972: dalle prime iniziative industriali e turistiche con capitali esteri e di imprese del Nord all'avvio degli smobilizzi azionari*

Guidata così da indirizzi strategici limpidamente definiti, l'Insud con un capitale sociale iniziale sottoscritto di 10 miliardi, tre decimi dei quali però effettivamente versati, già pochi mesi dopo la sua costituzione aveva avviato quattro attività manifatturiere ed una nel turismo, aggregandovi partner selezionati con i criteri che sarebbero stati poi richiamati nella relazione al suo primo bilancio di esercizio, chiuso al 31 dicembre del 1963. Si leggeva infatti al riguardo:

> "In queste iniziative si è ritenuto di associarsi a gruppi industriali italiani ed esteri altamente qualificati sul piano tecnico e finanziario. L'adozione di questo criterio tende ad assicurarci la preziosa collaborazione di aziende specializzate nei vari settori e si ritiene che, sempre quando ciò sia possibile, tale criterio debba essere seguito anche per il futuro"[14].

Le prime società, pertanto, erano state la Ajinomoto-Insud spa per la produzione di gluttammato monosodico destinato all'industria conserviera, partecipata pariteticamente dalla Ajinomoto Co. Inc. di Tokyo e localizzata a Manfredonia in provinvcia di Foggia; la Me.Ca – Meridionale Cavi spa da prodursi in materiale termoplastico per basse tensioni in *partnership* con la Pirelli e da insediarsi a Giovinazzo in provincia di Bari; la Ferrosud s.p.a. per la costruzione di materiale rotabile in *joint-venture* con la Finanziaria Ernesto Breda e la Società italiana Strade Ferrate Meridionali, da ubicarsi al confine fra Santeramo in provincia di Bari e l'area di Matera; e la Iem-Industrie elettromeccaniche meridionali s.p.a.[15], in compartecipazione con la Breda Elettromeccanica, per la produzione di trasformatori di alta tensione.

Nel settore turistico era stata costituita la Tre Mari spa ma in questo caso l'Insud aveva assunto il 99% del capitale, riservandone l'1% alla Sigma, ed avviando studi in diverse aree del Meridione per individuarvi i siti più idonei per le prime realizzazioni di attrezzature ricettive.

Nel primo decennio della sua attività – ricostruito nel settembre del 1973 in un volume che ne riportava analiticamente sia le iniziative industriali e turistiche varate, con i relativi partner e gli investimenti promossi, sia quelle in fase di realizzazione, e sia infine le quote societarie già cedute secondo quanto previsto nel suo statuto – l'Insud fra il 1963 e il maggio del 1973 aveva realizzato, mandandoli in produzione o avviandone l'insediamento, 31 nuovi impianti nel settore manifatturiero e 10 in quello turistico[16]. Il capitale sociale della Finanziaria era salito dai 10 miliardi del 1963 ai 40 versati del

---

14 Insud, *Assemblea generale degli azionisti* del 25 giugno 1964, p. 7.

15 I suoi programmi vennero poi trasferiti nel 1964 alla società Alce del Gruppo Efim, citata nell'elenco sottoriportato.

16 Cfr. *Insud-Nuove iniziative per il Sud spa 1963-1973. Un decennio di attività*, Roma 1973, pp. 13-14.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 284

'72, mentre le partecipazioni erano passate dai 70,4 milioni del primo anno ai 32 miliardi del '72, dei quali però 6,4 risultavano già ceduti. Gli investimenti avevano superato i 300 miliardi di lire a valori storici, di cui 260 per immobilizzazioni tecniche e 40 per il circolante; il 75% delle risorse era stato concentrato sul manifatturiero e il 25% nel turismo. L'occupazione – fra la diretta in aziende ancora partecipate e in esercizio nel 1972, l'altra creata in società le cui azioni risultavano già dismesse, e la quota prevista infine in fabbriche in costruzione o allo studio in quel periodo – ammontava a 14.000 unità, cui erano da aggiungersi circa 9.500 addetti creati o ipotizzati in attività indotte. Inoltre, delle 31 iniziative manifatturiere varate sino agli inizi del 1973, 8 avevano realizzato o programmato investimenti fissi sino a 1,5 miliardi, 11 fra 1,5 e i 5 miliardi, 9 fra i 5 e i 10, una fra i 10 e i 20, e due oltre quest'ultima soglia.

I nuovi insediamenti industriali citati nel rendiconto di attività del '72 avevano fatto capo alle seguenti imprese:

Società con stabilimenti in esercizio ma con partecipazione già ceduta:

RAGIONE SOCIALE	OGGETTO	SEDE
Alce spa	costruzioni elettromeccaniche	Pomezia (LT)
Al.co. spa	alimenti conservati	Bari
Elettrografite Meridionale spa	elettrodi di grafite	Caserta
Ferrosud spa	costruzioni ferroviarie	Matera
Fimit Sud spa	materiale insonorizzante	Pignataro Maggiore (CE)
Frigodaunia spa	surgelati in 2 impianti	Foggia e Val di Sangro (CH)
La Irpinia spa	carne in scatola	Avellino
Meridionale Cavi spa	cavi elettrici	Giovinazzo (BA)
Termosud spa	costruzioni termomeccaniche	Gioia del Colle (BA)

Società con stabilimenti in esercizio e partecipazioni ancora in portafoglio:

RAGIONE SOCIALE	OGGETTO	SEDE
Ajinomoto-Insud spa	glutammato monosodico	Manfredonia (FG)
Eron spa	pistoni per auto	Potenza
Filatura di Foggia spa	filati per cucirini	Ascoli Satriano (FG)
Fren-do Sud spa	pastiglie per freni	Avellino
Italsil spa	sabbie per vetrerie e fonderie	Melfi (PZ)
Osram Sud spa	lampade elettriche	Bari
Radaelli Sud spa	compressori d'aria	Bari
Schwarzenbach Sud Italia spa	tessuti	Rieti
Smae spa	prodotti elastomerici	Battipaglia (SA)

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 285

Società con stabilimenti in costruzione nel 1972:

RAGIONE SOCIALE	OGGETTO	SEDE
Cellulosa Calabra spa	pasta da carta	Crotone (CZ nel 1973)
Cementerie Calabro Lucane spa	cemento in 2 stabilimenti	Castrovillari (CS) e Matera
Fonderie Corazza spa	getti di ghisa	Bari
Italiana Jaeger Sud spa	strumenti di bordo	Avellino
Ivisud spa	vernici	Caivano (NA)
Manifattura di Rieti spa	tintoria e finissaggio	Rieti
Samm spa	stampi e meccanica di precisione	Avellino
Vime spa	vetro cavo	Bari
Breda Nardi spa	elicotteri	Porto d'Ascoli (AP)
Nuova Elettromeccanica Sud spa	morsetteria elettrica	Villa S.Giovanni (RC)
Rivoira Sud spa	gas industriali	San Salvo (CH)

Nel comparto turistico nel rendiconto del '72 risultavano costituite le seguenti società:

Società con finalità di studio e programmazione:

Tre Mari spa

- *CON COMPLESSI IN ESERCIZIO*:

Gioia del Tirreno spa	a Nicotera (CZ) – gestione Club Méditerranée
Torre d'Otranto spa	a Otranto (LE) – gestione Club Méditerranée

- *CON COMPLESSI IN COSTRUZIONE O DI IMMINENTE INIZIO DELL'EDIFICAZIONE*:

Costa d'Otranto spa	Otranto (LE)
Golfo di Squillace spa	Simeri Crichi (CZ)
Metapontina turistica spa	Pisticci (MT)

- *CON PROGRAMMI IN CORSO DI ELABORAZIONE*:

Baia di Trentova spa	Agropoli (SA)
Monte San Franco spa	L'Aquila
Monte Pollino spa	versante calabro e lucano
Sybaris spa	Cassano allo Ionio (CS)

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 286

3. *Entità degli investimenti, settori e prime filiere di intervento, soci tecnici e localizzazione degli impianti: una valutazione di sintesi.*

Il modello di industrializzazione realizzato in buona misura nel primo decennio dai vertici della Finanziaria non si era discostato dalle linee enunciate all'atto della sua costituzione: gran parte degli interventi, infatti, si era mantenuta entro la soglia delle medie dimensioni e sino a 10 miliardi di investimenti fissi, mentre i settori prescelti per ampliare e diversificare la base manifatturiera – se pure si erano imperniati in prevalenza sulla meccanica – non avevano tuttavia trascurato agroalimentare, gomma, vetro e tessile. I partner erano stati in gran parte gruppi italiani ed esteri portatori di qualificati *know-how*[17] e non era mancata anche la *partnership* di altre società controllate dall'Efim.

Era emerso inoltre un primo disegno programmatico per creare, ad esempio, industrie di surgelazione in bacini ortofrutticoli molto vocati come Capitanata e Val di Sangro, produzioni di contenitori in vetro per aziende olearie, vinicole e birrarie già diffuse nel Sud, fabbriche satelliti dei nascenti poli automobilistici dell'Alfa Sud a Pomigliano d'Arco e della Fiat a Cassino, costruzioni elettromeccaniche da fornire al nuovo Enel e riservate dalle norme allora vigenti ad imprese nel Meridione, produzione di cemento per l'edilizia in forte espansione nel Mezzogiorno; né era mancata, infine – localizzando la Filatura di Foggia ad Ascoli Satriano nel Subappennino dauno meridionale – una risposta a sollecitazioni scaturite dall'occupazione popolare nell'estate del '69[18] dei pozzi di metano scoperto in zona già dal '62, ma non ancora sfruttato. Gli obiettivi settoriali avevano guardato sempre con particolare attenzione agli interessi del Gruppo Efim, se è vero che gli smobilizzi delle agroalimentari Al.co. e Frigodaunia erano avvenuti in favore della Sopal, la *subholding* di settore controllata dall'Ente, mentre la quota nella Ferrosud era stata ceduta alla Breda Ferroviaria in *joint-venture* con la Fiat, e quella nella Termosud alla Finanziaria Breda, entrambe possedute dal gruppo.

Le localizzazioni – pur toccando tutte le regioni del Meridione continentale interessate dall'Intervento straordinario – in realtà avevano privilegiato quelle di più antica tradizione manifatturiera come Campania e Puglia, investite più di altre dalla sostenuta crescita industriale impressa al Sud con la svolta avviata alla fine degli anni Cinquanta. Inoltre con gli interventi innovativi nel comparto turistico l'Insud – che in alcuni casi per accelerarli aveva preferito assumere la quasi totalità del capitale societario – ebbe il merito di conferire una prima riconoscibilità a località del Meridione che, pur dotate di elementi paesaggistici di notevole pregio, non erano state tuttavia interessate almeno

---

17 Fra gli altri anche Union Carbide, Snia Viscosa, Cucirini Cantoni Coats, Italcementi, Osram Edison-Clerici, Sme, Societé Anonyme Jaeger.

18 La mobilitazione delle popolazioni locali rivendicò ed ottenne l'impiego della risorsa mineraria in primo luogo per lo sviluppo di quel territorio molto depresso e poi dell'intera Capitanata. Per rispondere a tale esigenza, pertanto, oltre alla Filatura ad Ascoli Satriano, fu insediato a Manfredonia il Petrolchimico dell'Anic del Gruppo Eni, ma senza la compartecipazione dell'Insud.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 287

sino alla seconda metà degli anni Sessanta da investimenti in strutture ricettive di qualità, e inserite poi in affermati circuiti anche internazionali per la loro commercializzazione: basti pensare in proposito al villaggio della società Torre d'Otranto, in prossimità dell'antica città salentina – costituita in *joint-venture* con Cit e Club Méditerranée che ne aveva poi assunto la gestione – e al complesso della Gioia del Tirreno, costruito a Nicotera nel Catanzarese che, considerato allora il più importante della Calabria, era stato anch'esso acquisito in gestione dalla società francese.

4. *L'Insud dal 1973 al 1976: il rallentamento del'74-'75, l'inflazione, nuovi interventi e il cambio dei vertici*

Il periodo dal 1973 al 1976 fu segnato a partire dal '74 dall'impatto che la grave crisi di quell'anno – effetto del primo *shock* petrolifero mondiale – generò anche sull'attività promozionale della Finanziaria sulla quale incisero pesantemente le sopravvenute strette creditizie, la scarsa propensione dei privati ad investire, la semiparalisi del credito agevolato e l'esiguità di quello fondiario a danno delle iniziative turistiche. Pur in tale scenario, non mancarono tuttavia alcune scelte significative: 6 nuove iniziative industriali, unite a ulteriori smobilizzi di società manifatturiere, l'apertura dei villaggi della Costa d'Otranto nell'omonima cittadina del Salento[19] e della Golfo di Squillace a Simeri Crichi in provincia di Catanzaro, l'ingresso dal 1974 nel capitale della Finanziaria Valtur[20], la *joint-venture* con i Tedeschi della Robinson GMbH- altro grande *tour operator* europeo – l'avvio della forestazione industriale con la Finfor e tre società territoriali costituite *ad hoc*.[21] Nel 1974 lasciò il consiglio di amministrazione Gabriele Pescatore, che ne aveva fatto parte sin dall'inizio, mentre nel marzo del '76 fu Pietro Sette, chiamato nel 1975 a guidare l'Eni, a lasciare la presidenza a Michele Della Morte, suo vice dal 1965, poi sostituito nell'estate del 1977, con il rinnovo dell'intero consiglio, dal prof. Gianni Zandano.

5. *1977-1987: dall'uscita dal sistema delle Partecipazioni statali al blocco degli investimenti nel manifatturiero. Un complesso decennio di transizione verso il declino dell'Intervento straordinario*

Dopo il rinnovo dell'organo amministrativo – in cui sino al 1979 restò comunque attivamente presente Pietro Sette con il *management* dell'Efim – e sino al 1982, lo svi-

---

19 Il complesso si localizzò nello stesso comprensorio già interessato dal villaggio della Torre d'Otranto spa, ma se ne avviò la commercializzazione con la formula allora innovativa della multiproprietà.

20 Nella società costituita il 4 febbraio del '64 erano entrati Fiat, Alitalia, Aci, la Sara Assicurazioni e un gruppo di Casse di risparmio. Essa poi diede vita il 31 marzo del '69 alla Valtur Servizi per gestire i villaggi posseduti dalla controllante e in essa, per volontà dell'Insud e della Fiat, alla ricerca di un partner qualificato, sarebbe entrato nell'aprile 1976 il Club Méditerranée con una quota di minoranza, ottenendo però in virtù del suo *know-how* una gestione fiduciaria della società.

21 Il Progetto speciale per il settore era stato approvato dal Cipe nel 1974, prevedendo adeguati incentivi.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 288

luppo industriale promosso dall'Insud si spostò verso la realizzazione di imprese di minori dimensioni rispetto alle precedenti, preferendo associarvi sempre più spesso risorse imprenditoriali già attive nel Sud. Questa azione si venne definendo più compiutamente dal 1978 quando la Finanziaria – in vista dell'uscita dall'ambito delle Partecipazioni statali, formalizzata poi nel 1979 con la cessione delle azioni dell'Efim alla Casmez – si orientò da un lato alla soluzione delle crisi aziendali ereditate e aggravatesi negli anni '74-'76 e, dall'altro, a superare la politica delle *joint-venture* con i grandi gruppi pubblici e privati, privilegiando le Pmi e in un caso anche il Movimento cooperativo, anche se con un intuibile aumento del rischio nelle partecipazioni assunte.

Le nuove iniziative industriali promosse fra il 1978 e il 1982 furono 13 e cioè Agis meccanica, Coral Industrie, Digital Network Engineering, Industria Chimica di Termoli, Eurometalli, Farem, Redaelli TecnaSud, Slia Sud, Sar, Frisco, Vifan, Gascosicilia, Alpha, quest'ultima costituita con alcune piccole cooperative pugliesi. Pur se non mancarono società nell'Ict e nel legno-arredo, furono in prevalenza meccanica e chimica i settori degli interventi più numerosi, qualcuno dei quali – come la costituzione a Taranto dell'Agis Meccanica per la costruzione di autogru, in *partnership* con il gruppo impiantistico milanese Soimi – si inserì nel processo di reimpiego di maestranze uscite dal IV Centro siderurgico dell'Italsider, una volta completati nel 1975 i lavori del suo 'raddoppio'.

Nello stesso periodo proseguirono gli smobilizzi delle azioni possedute, ma sempre, come già accaduto in passato, dopo prolungate fasi di consolidamento delle società avviate. Dal gennaio del 1982, peraltro, la Finanziaria non avrebbe più costituito *joint-venture* nel manifatturiero, in aderenza ad una discussa direttiva del Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno che, nonostante la legge 183/1976 consentisse all'Insud iniziative nel settore, ne volle concentrare le attività nel turismo e nella forestazione, riservando invece gli interventi nell'industria solo alla Fime, un'altra Finanziaria controllata dalla Casmez: l'Insud allora continuò a gestire le residue quote azionarie detenute nel comparto, preparandosi comunque a dismetterle.

Gli investimenti nel turismo – a causa degli accresciuti costi di edificazione in anni di forti tensioni inflattive e della necessità di rendere più funzionali quelli già compiuti e commercializzati – in quel periodo furono in prevalenza orientati ai completamenti: il vasto complesso della Costa d'Otranto, ad esempio, già dotato di opere di urbanizzazione, venne ampliato e venduto in multiproprietà, mentre si sarebbe avviata, in *joint-venture* con il principe Ruffo di Calabria, La Selva di Paliano spa, un investimento 'leggero' per attrezzare un'area ecologicamente fruibile nel Frusinate. Si puntò inoltre a valorizzare, attraverso la partecipata Finvaltur, la quota di controllo nella Valtur Servizi, poi ridenominata Valtur Vacanze, e solo nel settembre del 1986 fu inaugurato un nuovo villaggio nel Metapontino, assunto in gestione dal Club Méditerranée. Complessi peraltro si rivelarono i rapporti dell'Insud con questo partner transalpino, molto competitivo nell'esercizio dei complessi ricettivi: le clausole degli accordi di collaborazione

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 289

tecnica dell'aprile 1976 col Club, azionista al 45% nella Valtur Servizi, avevano consegnato il suo controllo a quello che, a tutti gli effetti, ne era anche un temibile concorrente e, almeno per molti anni, non si riuscì a riequilibrare i rapporti di forza fra la Finanziaria della Casmez e la società francese. Nel 1983 poi la Fiat, azionista in Francia dello stesso Club Méditerranée, cedette le proprie quote nella Finvaltur all'immobiliarista Orazio Bagnasco e ad altri suoi soci.

Proseguirono poi gli interventi in campo forestale con incrementi delle superfici interessate, anche se non sempre i terreni prescelti favorivano la messa a dimora di specie arboree a rapido accrescimento, trattandosi in gran parte di aree marginali, mentre quelle migliori erano destinate a colture più redditizie. Il prof. Gianni Zandano – chiamato nel 1983 al vertice dell'Istituto bancario San Paolo di Torino – restò tuttavia presidente dell'Insud sino al maggio 1987, quando con il rinnovo del consiglio di amministrazione fu sostituito dal prof. Fabio Fittipaldi.

6. Alcune considerazioni conclusive

L'arco temporale prescelto e lo spazio limitato in cui si è dovuto contenere questo saggio – avendo permesso di tracciare solo le linee guida di una ricerca ben più approfondita sull'attività della Finanziaria che si è prolungata per trentasei anni – non hanno consentito di analizzare molti elementi del suo operato, quali ad esempio i bilanci di esercizio, la redditività degli investimenti nell'industria e nel turismo – spesso non prevista nelle fasi di avviamento e in ogni caso contenuta e differita nel tempo per la diversità dei settori operativi – le difficoltà a volte inattese incontrate ad ogni livello nella realizzazione di molti interventi, le concrete modalità di smobilizzo e di recupero dei capitali impiegati, il ruolo effettivamente svolto dagli amministratori chiamati a rappresentare l'Insud in strutture ed organi di governo delle società partecipate; o, ancora, la reale capacità propulsiva degli insediamenti realizzati per la crescita dei territori in cui erano stati localizzati, nonché il loro ciclo di vita sul medio e lungo periodo dopo l'uscita della Finanziaria dalla compagine societaria, anche se – una volta dismessa la sua partecipazione nelle *joint-venture* con i privati – erano poi questi ultimi a decidere sull'esercizio e il destino delle singole aziende. Sarebbe inoltre opportuno distinguere nell'attività della Finanziaria – per un' analisi rigorosa dei risultati da essa conseguiti – due periodi, il primo che si prolungò dalla costituzione all'uscita dal sistema delle Partecipazioni statali nel 1979, e il secondo che da quell'anno giunse sino al 1999, quando confluì con altre finanziarie pubbliche in Sviluppo Italia.

Tuttavia la ricognizione dei materiali esaminati consente di affermare che – se pure in molti casi l'andata a regime delle nuove industrie promosse e delle strutture ricettive costruite si rivelò ben più complessa di quanto non si fosse previsto in fase di definizione dei progetti, con conseguente incidenza negativa sulla loro redditività – l'Insud riuscì comunque a radicare in varie zone del Mezzogiorno attività manifatturiere a tecnologia

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 290

avanzata prima inesistenti e nuovi villaggi per vacanze, commercializzati da *tour operator* internazionali, avviando o contribuendo a consolidare processi di crescita industriale e turistica che avrebbero poi 'tenuto' sui tempi lunghi e che costituiscono ancora oggi punti di forza di quelle aree. Certo, sarebbe risultata spesso difficile la conciliazione fra le finalità pubbliche della Finanziaria e la sua natura privatistica di società per azioni che imponeva la salvaguardia dei suoi equilibri patrimoniali ed economico-finanziari: in taluni casi, ad esempio, gli impegni assunti avrebbero superato gli importi iniziali e modalità e previsioni dei tempi di smobilizzo, configurando in tal modo veri e propri 'salvataggi' di società manifatturiere e turistiche sui quali ancora oggi sarebbe utile approfondire la ricerca sul rapporto costi-benefici e costi-ricavi delle singole scelte compiute. Ma dal 1974 i grandi mutamenti nello scenario macroeconomico internazionale e nel nostro Paese avrebbero inciso a lungo e negativamente sugli interventi della Finanziaria, così come non sarebbero mancate a volte pressioni di vari *stakeholder* locali nel determinare l'avvio, il decorso e gli esiti di alcuni di quegli investimenti.

Ci sarà dunque molto da scavare per una accurata ricerca storiografica sulle attività dell'Insud, della quale esiste un ricco materiale documentario che consentirà di svolgerla.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 291

Testimonianza di un consigliere di amministrazione della Cassa (1976-1978)

Mariano D'Antonio

Ho fatto parte del Consiglio di amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno dal novembre del 1976 al luglio del 1978. Il Consiglio era composto dal presidente dell'ente e da diciotto consiglieri, di cui nove designati dal ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno (io ero uno di questi) e altri nove designati dalle regioni (le otto regioni dell'Italia meridionale e insulare più il Lazio). Tutti noi consiglieri avremmo dovuto essere scelti tra "esperti di particolare competenza", come diceva l'art.5 della legge 183/1976 che dettava la nuova disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Confesso che la mia competenza era ristretta al campo degli studi che mi avevano fatto vincere il concorso a professore universitario ordinario in Economia politica. A mia giustificazione posso addurre che buona parte di questi studi trattavano temi attuali dell'economia del Mezzogiorno. Ero tuttavia digiuno di esperienza nell'amministrazione pubblica.

La legge 183/1976 teneva conto della novità istituzionale rappresentata dalla nascita delle regioni a statuto ordinario, avvenuta nel 1970, e difatti la legge creava due organi di vigilanza e di consultazione sulla politica per il Mezzogiorno, una Commissione parlamentare in cui erano presenti tutte le forze politiche e un Comitato di rappresentanti delle regioni meridionali.

L'intervento pubblico nel Mezzogiorno, sia quello delle amministrazioni ordinarie sia quello straordinario che faceva perno sulla Cassa per il Mezzogiorno e sugli enti da essa controllati, da allora in poi andava indirizzato con un programma quinquennale definito in sede Cipe (Comitato interministeriale per la programmazione economica) e approvato dai due nuovi organi consultivi. La "Cassa" era chiamata a realizzare il programma quinquennale per la parte di sua competenza.

La nuova legge metteva insomma fine ad una politica straordinaria che fino ad allora era stata condotta centralmente, dal governo nazionale e dai suoi fiduciari, e che aveva dato alla Cassa per il Mezzogiorno la fisionomia di un organismo alquanto separato dalle autonomie locali, anzi sovrapposto a comuni, province e infine alle neonate regioni. La legge 183/1976 superava una gestione alquanto monocratica

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 292

impersonata da Gabriele Pescatore che era stato presidente della Cassa ininterrottamente per oltre venti anni.

Gabriele Pescatore, giurista di fama, era persona professionalmente competente nonché capace di navigare nei flutti delle alterne vicende politiche italiane, dai governi centristi degli anni Cinquanta ai governi di centrosinistra con la partecipazione dei socialisti negli anni Sessanta. La Cassa era condizionata dagli interessi dei partiti politici, dai gruppi industriali che si candidavano alla concessione degli incentivi finanziari, dai ceti professionali, soprattutto architetti e ingegneri, in cerca d'incarichi, dagli intellettuali cosiddetti meridionalisti, per lo più filogovernativi. Aveva un organico folto, composto di più di duemila dipendenti, alcuni dei quali, relativamente pochi, erano indubbiamente molto qualificati, altri invece erano di levatura professionale modesta, tutti però erano ben retribuiti con stipendi e benefici accessori generosi, maggiori di quelli pagati ai dipendenti delle amministrazioni ordinarie, dei ministeri e degli enti locali. Le retribuzioni del personale relativamente cospicue erano giustificate dalla natura provvisoria dell'ente la cui missione, inizialmente fissata in dodici anni, a ogni scadenza fu di volta in volta prorogata dal Parlamento. Le proroghe hanno tenuto in vita la Cassa per il Mezzogiorno per oltre cinquant'anni fino al suo scioglimento nel 1992. A riprova del detto che in Italia non c'è nulla di più definitivo di ciò che si dice provvisorio.

Il presidente della Cassa Pescatore, per le sue capacità di mediazione tra i gruppi d'interesse che attorniavano la spesa straordinaria per il Mezzogiorno e per le notevoli risorse finanziarie che amministrava, in seguito fu definito "il grande elemosiniere" del Mezzogiorno, un appellativo ingeneroso che esaltava la funzione redistributiva dell'ente ma ne oscurava il ruolo d'istituzione pubblica propulsiva dello sviluppo meridionale grazie agli investimenti realizzati nelle infrastrutture e per gli incentivi destinati all'industrializzazione.

La nuova Cassa per il Mezzogiorno voluta dal Parlamento con la legge 183/1976 non poteva essere affidata ancora una volta alla presidenza del professor Pescatore, protagonista di una stagione ormai tramontata, di una politica, per così dire, centralista. Pescatore per i suoi meriti otterrà in seguito alti riconoscimenti occupando le cariche di presidente del Consiglio di Stato e della Corte costituzionale.

Nuovo presidente della Cassa fu nominato, nell'autunno del 1976, l'avv. Alberto Servidio, democristiano seguace di Fanfani e come tanti "fanfaniani" gran lavoratore, preciso, puntiglioso, alquanto protagonista nel fare ma pure nel dire pubblicamente le sue opinioni, tanto che il presidente del consiglio dell'epoca, Andreotti, commentando una delle interviste di Servidio, pronunciò una battuta caustica: "La prossima volta il presidente della Cassa per il Mezzogiorno sarà bene sceglierlo tra i sordomuti".

Sarebbe ipocrita nasconderlo: debbo la mia nomina nel Consiglio d'amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno in buona misura alla mia collocazione politica, d'essere stato allora iscritto al Partito comunista italiano che per anni aveva criticato la

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 293

Cassa relegandola polemicamente e sbrigativamente nell'area del sottogoverno democristiano. In quale misura la mia nomina a consigliere della Cassa sia stata frutto di una decisione politica non posso dirlo. Suppongo che sia stata dovuta ad almeno il 50% dei miei meriti, se non di più. Ma anche gli altri consiglieri della Cassa nominati come me alla fine del 1976 erano politicamente schierati ovvero militavano in un partito e ciò non deve stupire data la natura pubblica dell'ente che dovevamo amministrare.

Tra i consiglieri oltre me c'era un altro comunista, Gianfranco Console, abruzzese, già funzionario del Pci. Console sarà o penserà d'essere il mio commissario politico, incaricato di sorvegliare D'Antonio, professore ritenuto troppo indipendente dalla disciplina di partito, impedendomi di deviare dalla "giusta linea" del Pci.

La mia nomina fu commentata con astio da qualche docente universitario amico di Pescatore, che ci vide il frutto di una spartizione tra i partiti, come se fino ad allora la Cassa fosse stata amministrata al riparo di partiti e Pescatore stesso non fosse stato ben gradito ai partiti succedutisi nei governi dell'epoca.

L'esperienza che in venti mesi ho compiuto alla Cassa per il Mezzogiorno fu molto istruttiva. Cominciò con i doni che mi piovvero in casa un mese dopo la nomina, alla fine dell'anno, regali non richiesti e non graditi, spediti per lo più da imprenditori delle costruzioni. Si trattava di oggetti i più diversi, dal portacenere d'argento massiccio all'impianto stereofonico, al libro d'antiquariato. Aprii i pacchi e rispedii tutto ai mittenti a mie spese con un biglietto di ringraziamento e con l'invito a non ripetere il gesto perché lo ritenevo inopportuno. Questa era la punta dell'iceberg di una prassi allora e per lungo tempo alquanto diffusa nelle amministrazioni pubbliche.

Passando ad argomenti più severi, il presidente Servidio, che per fortuna era una persona accorta e onesta, immune anch'egli dall'accettare simili gratificazioni, assegnò i diciotto consiglieri d'amministrazione a diverse commissioni istruttorie. A me capitò di presiedere la commissione che istruiva le pratiche d'agevolazione alle imprese industriali, pratiche da trasmettere poi al Consiglio d'amministrazione per la definitiva approvazione.

All'inizio della mia esperienza amministrativa fui destinatario di proteste da parte di piccoli imprenditori che lamentavano ritardi, a loro avviso ingiustificati, nell'erogazione dei contributi finanziari richiesti. Riuscii perciò, con il consenso di Servidio, a stabilire che gli uffici della Cassa dovevano trasmettere alla nostra commissione le pratiche d'agevolazione istruite secondo un rigoroso ordine cronologico, partendo dalle domande d'agevolazione di più vecchia data fino a quelle presentate dagli imprenditori in tempi recenti. L'ordine cronologico poteva essere violato solo se una pratica antica non era stata istruita perché mancava della documentazione necessaria e in tal caso il funzionario che l'aveva in esame doveva dichiarare quale documento mancava, se avesse comunicato tale mancanza all'imprenditore, se ne avesse ottenuto risposta.

Questa procedura intendeva evitare agli imprenditori di diventare vittime di decisioni arbitrarie ovvero bersaglio di possibili pretese estorsive di qualche funzionario di-

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 294

sonesto. Il sistema cominciò a funzionare e le proteste dei piccoli imprenditori in attesa degli incentivi si diradarono.

Ricordo tuttavia che un imprenditore tra i tanti che protestavano mi chiese d'essere ricevuto personalmente per espormi il suo caso. Lo incontrai nella sede della Cassa e notai che era molto agitato. Raccontò di aver avviato un investimento notevole per ampliare la sua fabbrica di calzature, da tempo aveva presentato la domanda d'agevolazione, non aveva ancora ricevuto il contributo, era in difficoltà con la banca alla quale aveva chiesto un prefinanziamento. Si diceva esasperato e minacciava di passare a vie di fatto se non avesse ottenuto soddisfazione.

La Cassa a quell'epoca era una delle poche amministrazioni pubbliche dotate di un potente sistema informativo formato di un calcolatore centrale e di terminali distribuiti negli uffici. Una mia collaboratrice s'impegnò alla tastiera del terminale assegnato al nostro ufficio, riuscì a recuperare gli estremi della pratica dell'imprenditore calzaturiero, accertò che per fortuna il contributo era stato approvato dal Consiglio di amministrazione ed anzi proprio in quei giorni era stato liquidato. L'imprenditore si mostrò incredulo fino a quando non gli fornimmo data e importo della somma che gli era stata versata in banca. Si commosse, chiese scusa per la foga dimostrata, ringraziò e volle conoscere il numero delle scarpe che calzavo per farmene, disse, omaggio d'alcune paia. Faticai a sottrarmi da quel dono dicendogli che non mi doveva niente, che avevamo soltanto soddisfatto un suo diritto. Più tardi un'impiegata che aveva assistito alla scena chiese timidamente se poteva accettare per sé il regalo che il nostro interlocutore insisteva a inviarmi. Ero distratto, non ricordo di averle risposto.

L'episodio, e altri consimili che mi capitarono, era rivelatore dell'antica abitudine dei miei concittadini meridionali di confondere i propri diritti con le elargizioni benevolmente concesse loro dai potenti. Da questa confusione hanno origine comportamenti estremi che vanno dal ribellismo occasionale ad una perdurante acquiescenza. In entrambi i casi non se ne giova l'etica pubblica nella quale una coscienza civica adeguata costituisce, più delle risorse finanziarie, un ingrediente essenziale per promuovere lo sviluppo economico.

In un'altra occasione m'imbattei nelle pratiche della Sir dell'industriale Rovelli, il quale forte di un parere del Consiglio di Stato presentava domande d'agevolazioni frazionando i progetti delle sue imprese, per lo più grandi raffinerie, una delle quali era localizzata in Sardegna. In tal modo, gli importi di ciascuna domanda di agevolazione, presentata da una ditta giuridicamente indipendente ma controllata dal gruppo industriale, risultavano modesti e quindi tali da ottenere l'incentivo massimo che si potesse concedere e che si assegnava appunto agli investimenti di piccola dimensione. La commissione che istruiva le domande d'agevolazione industriale, da me presieduta, manifestò forti perplessità su questa procedura e il Consiglio d'amministrazione della Cassa decise di accantonare le pratiche della Sir nell'attesa di un parere da chiedere ai consulenti giuridici.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 295

La decisione evitò al presidente e ai consiglieri della Cassa d'essere coinvolti in un procedimento giudiziario a carico della Sir: il magistrato del pubblico ministero che, affiancato da agenti della Guardia di finanza, si recò nella sede della Cassa pronto a incriminare tutti noi consiglieri insieme col presidente, prese visione del verbale del Consiglio d'amministrazione con cui si sospendeva l'esame delle pratiche Sir, ottenne copia dei fascicoli delle pratiche d'incentivi chiesti da questo gruppo industriale e le sigillò in una cassaforte messagli a disposizione nella sede dell'istituto.

In altri settori d'attività della Cassa per il Mezzogiorno la prassi amministrativa continuava però ad essere quell'antica sia per le infrastrutture di tipo tradizionale sia per le nuove infrastrutture, tra questi i cosiddetti progetti speciali definiti dalla legge come complessi organici d'opere finalizzate allo sviluppo del territorio ovvero alla salvaguardia delle risorse naturali e dell'ambiente. Qui gli interessi dei politici e dei gruppi di pressione spesso si facevano ancora valere in maniera non rispettosa dei criteri di programmazione e d'attenta gestione del denaro pubblico.

Negli anni dei governi cosiddetti di solidarietà nazionale sostenuti anche dal Partito comunista italiano e presieduti, dal 1976 al 1979, da Giulio Andreotti, ministro per il Mezzogiorno era il deputato avellinese Ciriaco De Mita.

Uomo politico intelligente e abile, De Mita era già stato ministro dell'industria e poi del commercio estero quando l'economia italiana fu colpita dalla crisi petrolifera e l'industria del Nord tentava di uscire dalle difficoltà ricorrendo agli aiuti di Stato, agli incentivi pubblici necessari per ristrutturare le produzioni, nonché utilizzando la cassa integrazione guadagni per i lavoratori in esubero. De Mita era per questo convinto che, a fronte delle pretese degli imprenditori settentrionali di drenare fondi pubblici, bisognasse difendere le ragioni del Mezzogiorno ugualmente e forse di più bisognoso di risorse pubbliche. Fu questa posizione politica a fruttare a De Mita l'appellativo di "tipico intellettuale della Magna Graecia" attribuitogli qualche anno dopo dal presidente della Fiat Gianni Agnelli.

La politica del ministro De Mita e di tanti altri esponenti politici che avevano a cuore gli interessi delle popolazioni dei territori da loro rappresentati poteva entrare in urto con i principi di un'amministrazione pubblica imparziale e dei cosiddetti "amministratori tecnici" che erano responsabili di una gestione dei fondi pubblici governata con criteri di efficienza e di efficacia. In particolare, nel caso delle infrastrutture finanziate e eseguite dalla Cassa per il Mezzogiorno poteva darsi il caso, poniamo, di un'arteria stradale inserita nel programma del Cipe, approvata dalla Commissione parlamentare e dal Comitato delle regioni meridionali, che ad un accurato esame tecnico-economico risultasse sovradimensionata rispetto alla domanda attuale e prevista di mobilità degli utenti. In questo caso seguendo una prassi di fruttuosa collaborazione tra gli organi pubblici sarebbe stato auspicabile rivedere il progetto rendendolo più realistico e meno costoso per avviarlo infine alla realizzazione. Non sempre questa prassi è stata seguita

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 296

e il territorio del Mezzogiorno è ancora oggi costellato di opere pubbliche di grandi dimensioni che risultano inutilizzate anche per mancanza di risorse di personale e finanziarie destinate alla loro gestione e manutenzione.

Un altro caso, ancora più vistoso, fu quello del progetto speciale per il disinquinamento del golfo di Napoli, un'opera ciclopica per realizzare la quale occorrevano decenni e una montagna di fondi pubblici gestiti dalla Cassa.

Su quest'iniziativa, dopo essermi documentato, assunsi ugualmente un atteggiamento critico, mi accorsi però che la mia opposizione urtava contro gli interessi di una solida coalizione d'imprese e di ingegneri della Cassa. Erano, infatti, interessati al progetto alcune grandi imprese di costruzione ma anche d'apparati elettromeccanici, e poi gli ingegneri idraulici che avevano partecipato alla redazione di questo megaprogetto, alcuni dei quali lo consideravano una propria creatura, un'opera di grande impegno professionale.

Imprenditori e ingegneri formavano una cordata che trovava ascolto nei più diversi ambienti della politica, non solo a Roma ma anche a Napoli e al Nord. Alla fine il disinquinamento del golfo di Napoli fu approvato ma non pare che nel corso degli anni sia stato portato a termine nella sua interezza.

I contrasti tra De Mita e il presidente nonché il Consiglio d'amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno si accesero in più di un'occasione. Alla fine, nel luglio del 1978, De Mita presentò e fece approvare dal Parlamento un decreto che scioglieva il Consiglio in carica e lo sostituiva con un organismo più snello, composto da un presidente, non più Servidio, e da sette consiglieri di nomina ministeriale, non più in condominio con le regioni.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 297

Governo dei tecnici, tecnostrutture e tecnocrazie. Elementi per una distinzione

Andrea Pomella

Il complesso rapporto fra gestione tecnocratica del processo di modernizzazione delle strutture economiche e istituzionali del nostro paese e la dimensione tutta politica della formazione di decisioni e scelte, in grado di trovare una soluzione alle strutturali criticità in cui versa l'Italia dalla sua Unità in poi, è sicuramente una questione di difficile soluzione. Può essere, però, utile provare a individuare le linee guida, le tematiche principali e quindi i concetti chiave che in qualche modo hanno caratterizzato questa relazione, che tutt'ora rimane uno delle questioni più dibattute, controverse e che molto probabilmente sarà destinata a ricomparire ciclicamente nelle vita pubblica della Repubblica. A un primo sguardo sommario, risulta lampante come gli studi che hanno provato a occuparsi del rapporto fra governo tecnocratico dell'economia e formazione della decisione politica abbiano seguito due strade parallele e per certi versi contrapposte. Parliamo, cioè, della tendenza ad affrontare queste due complesse tematiche da prospettive diverse, che hanno finito per opporre polemicamente e strumentalmente le ragioni di chi giustificava l'azione tecnocratica a quelli che, viceversa, ravvisavano nel manifestarsi di una *ratio* che faceva valere le sue competenze e le sue capacità manageriali, il sintomo inequivocabile di un processo degenerativo delle regole, delle procedure e delle norme alla base dei processi democratici. Il dibattito a riguardo ha subìto una forzata banalizzante fra chi, detto molto brutalmente, faceva valere le ragioni e l'autonomia dei processi economici contro chi si ergeva a strenuo difensore delle prerogative democratiche. A ben vedere parliamo di una polemica del tutto appiattita sulle urgenze del presente e quindi incapace di darsi una prospettiva più profonda in grado di capire come si sia storicamente determinato questo complesso rapporto; a questa mancanza aggiungiamo il fatto che gli studi specialistici sono stati branditi come armi polemiche e che il richiudersi nei propri ambiti accademici da parte degli studiosi di certo non ne ha facilitato la comprensione. Per una strana ironia della storia il dibattito che avrebbe dovuto armonizzare un rapporto per sua natura di difficile gestione, fra fautori di progetti tecnocratici e "politici", si è trasformato in una strumentale contrapposizione fra detentori di "saperi" particolari, un dibattito fra chi faceva valere il proprio ambito specialistico ai danni dell'avversario di turno. Per provare a capirci

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 298

qualcosa conviene dare uno sguardo a come la gestione tecnocratica dei processi di modernizzazione si sia formata durante la storia del nostro Paese, al ruolo che ha svolto e a quali siano stati i suoi ambiti di riferimento; occorre al contempo tenere presente come le dinamiche delle crisi in cui periodicamente si è ritrovato il nostro paese abbiano mutato radicalmente il modo in cui si è affrontato il problema e come per certi versi abbiano completamente cambiato le carte in tavola. Per questo motivo è utile provare a fare una prima distinzione fra la continuità e la regolarità della gestione tecnica dei processi che hanno una chiara progressione storica e la gestione politica e istituzionale delle crisi. Va da sé che in un'epoca in cui la crisi economica sembra avere caratteri sistemici, questi due piani, quello, cioè, del processo e della diacronia e quello della contingenza e dell'attualità si sovrappongano, contribuendo, così, ad aumentare in modo esponenziale la confusione. Se facessimo l'errore di guardare il passato con gli occhi del presente, ci risulterebbe assai difficile capire quali sono stati i caratteri originali del rapporto fra tecnostrutture e processi decisionali politici, troveremmo, cioè, unite in un'unica realtà ciò che prima della recente stagione dei tecnici rappresentavano degli elementi separati che, in un qualche modo provavano, a operare in modo virtuoso. Abbiamo accennato al fatto che occorre guardare l'esperienza del governo tecnico dei processi di modernizzazione in due prospettive diverse, ovvero quella della continuità e quella tipica delle dinamiche in tempi di crisi – distinzione cara a chiunque voglia riflettere sulle vicende storiche –, per poi provare a capire come nel caso italiano questi due aspetti, in momenti drammatici della storia del Paese, siano finiti per convergere. Parliamo di una realtà che rappresenta, però, "l'eccezione" che in qualche modo ha cambiato le carte in tavola. Ma prima di approfondire questo discorso conviene, però, accennare a un'ulteriore differenziazione, all'apparenza di puro carattere semantico, che a mio avviso può rappresentare un possibile strumento utile per navigare nelle difficili acque dell'i*mpasse* politica e istituzione. Vorrei provare ad attivare una distinzione fra il concetto di tecnostruttura e quello più ampio e problematico di tecnocrazia, dopo aver spiegato le ragioni di questa possibile distinzione, proverò a giustificare questa opposizione concettuale alla luce delle vicende della storia del nostro paese. Con tecnostruttura possiamo indicare quel complesso caratterizzato dalla preminenza e protagonismo dei tecnici in grado di attivare un governo dei processi economici basato sulla pianificazione e quindi su una visione legata al medio-lungo periodo. La parola pianificazione risulta indigesta a molti, ma in questa definizione che deve molto all'economista John Kenneth Galbraith[1] ritroviamo semplicemente quella capacità di avere una visione prospettica e un obiettivo. Non è forse un caso che i risultati più notevoli ottenuti dalle tecnostrutture in Italia siano quelli caratterizzati da uno sforzo in direzione di una politica economica indirizzata verso lo sviluppo, a sostegno delle attività produttive e quindi del-

[1] Cfr. J. K. Galbraith, *Il nuovo Stato industriale,* Einaudi, Torino 1968, cap. 6: "La tecnostruttura".

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 299

l'industrializzazione. Il concetto di tecnostruttura è, però, suscettibile di fraintendimenti, non a caso lo stesso economista americano lo mette in relazione alla tendenza tipica delle grandi industrie fordiste ad accentrare e organizzare i processi decisionali, potremmo dire che alla tendenza al monopolio dei protagonisti del *Big Business* si accompagna la tendenza dei grandi manager a monopolizzare ogni decisione fondamentale inerente il futuro della propria azienda. Le cose, però, sono destinate a complicarsi soprattutto se dall'ambito privato passiamo a quello pubblico, contesto nel quale hanno operato in modo virtuoso esempi di tecnostruttura come la *Tennessee Valley Authority* (Tva) creata nel 1933 per trovare delle risposte concrete allo stato di depressione in cui versava la Valle del Tennessee. Esperimento, questo, che va collocato nel *frame* delle politiche economiche di stampo keynesiano così caro a Galbraith. Abbiamo nel caso della Tva un chiaro esempio di tecnostruttura in cui la programmazione costituisce la cifra della politica economica, programmazione che si scandisce nel tempo, che in un certo modo ne legittima la funzione e che si basa sui risultati raggiunti all'interno di un contesto generale della politica economica a sostegno della domanda, del dispiegamento delle attività produttive e della piena occupazione. L'esperienza della Tva rimanda a quella della Cassa per il Mezzogiorno, esempio virtuoso di tecnostruttura in grado di attivare con successo una politica di industrializzazione del Mezzogiorno e di convergenza economica fra le due macroregioni del Paese. Questi due esempi rappresentano in modo emblematico la funzione delle tecnostrutture, sia nel loro aspetto positivo a sostegno dello sviluppo economico e – va ricordato – del mercato. Un'attività parallela a quella dell'amministrazione ordinaria dell'economia, che prova a ridurre al minimo le occasioni di conflitto con le istituzioni e che anzi è caratterizzata da una complementarietà e piena consapevolezza della propria funzione. Un'azione *straordinaria*[2] che, però, non si legittima esclusivamente grazie alla propria capacità decisionale e discrezionale – siamo, quindi, lontanissimi dal paradigma decisionista che rimanda al giurista tedesco Carl Schmit, in cui la decisione in quanto tale si autogiustifica e fonda un ordinamento giuridico – ma che ritrova il senso della propria funzione nel conseguimento di obiettivi funzionali al benessere economico e sociale del Paese intero. Affermazione che può sembrare idealizzare l'operato della Cassa, ma che a mio avviso viene confermata dal fatto che la sua azione finisce per perdere forza propulsiva proprio quando fa la sua comparsa "l' autonomia senza sviluppo" che caratterizza la politica economica di tutta la stagione del particolarismo territoriale e del regionalismo che accompagna la svolta in direzione federalista dell'amministrazione pubblica[3]. Le tec-

---

[2] Per un definizione del contesto e delle problematiche prese in considerazione, rimandiamo al fondamentale saggio di L. D'Antone, *"Straordinarietà" e Stato ordinario*, in *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra ad oggi*, a cura di F. Barca, Donzelli, Roma 1997.

[3] Un'interessante bilancio dell'azione della Cassa è quello di R. Padovani, *Una "logica industriale per lo sviluppo"* in A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013, pp. 283-295.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 300

nostrutture si caratterizzano, quindi, per esser la risposta alle criticità strutturali del sistema economico e istituzionale italiano, a ben vedere "l'eccezionalità" della loro azione non è una risposta momentanea a una crisi transitoria il cui valore è ingigantito dai media, né tantomeno una crisi di fiducia o prodotta da fattori esogeni al sistema, ma è il momento in cui si palesano in tutta la loro drammaticità i limiti e le criticità strutturali e quando il sistema deve rinnovarsi. Rileggendo Pasquale Saraceno, uno dei tecnici di successo della storia della Repubblica, ci si rende conto di come la tensione ideale dell'intellettuale ed economista avesse come obiettivo principale il cambiamento strutturale dell'economia nazionale, in cui addirittura si mirava "all'unificazione economica" del Paese[4]. Risulta evidente come le crisi con cui si dovevano confrontare gli uomini delle tecnostrutture come la Cassa per il Mezzogiorno non erano il frutto di un'emergenza congiunturale, ma piuttosto l'emersione delle carenze tipiche della struttura economica e istituzionale che costituivano un ostacolo per l'industrializzazione, la modernizzazione e, quindi, di convergenza verso le aree più sviluppate del continente europeo. Un'azione che non è condizionata dall'ossessione della ricerca del consenso, elemento, questo, che caratterizza fortemente le prerogative della classe politica italiana. Quando l'azione "straordinaria" delle tecnostrutture diventa "ordinaria". Il sistema è destinato al cortocircuito, perché il dispositivo che doveva superare la crisi in un certo senso viene a patti con ciò che voleva cambiare, atteggiamento che si giustifica in base a un realismo dietro cui si celano convenienze particolari e difesa di posizione di rendita, sancendo così la rinuncia all'impeto e agli alti valori riformisti che hanno caratterizzato l'azione di tecnostrutture come la Cassa per il Mezzogiorno. Leggendo fra le pieghe della storia vediamo come il governo affidato a tecnici e tecnostrutture abbia avuto come contraltare un'istanza politica di notevole importanza; Lea D'Antone nel suo ormai datato, ma fondamentale *Il governo dei tecnici. Specialismi e politica nell'Italia del Novecento*[5] individua in due particolari esperienze, quella inquadrata all'interno della cornice istituzionale fascista e quella dei governi tecnici degli anni Novanta, il palesarsi del progetto del governo tecnico istituzionale ed economico del Paese. Con il suo saggio la D'Antone prova a dimostrare che le tecnostrutture nel nostro paese non abbiano mai seguito un progetto antipolitico e illiberale, ma che sostanzialmente abbiano perseguito un progetto funzionale all'interesse collettivo del Paese. Aggiornando le feconde osservazioni fatte dalla D'Antone e mettendo, quindi, in relazione i processi e le esperienze da lei prese in considerazione agli eventi recenti che hanno ispirato il dibattitto sul ruolo dei tecnici in politica, possiamo provare ad aggiungere degli spunti di riflessione al suo lavoro, che tutt'ora rimane un punto di partenza fondamentale per affrontare l'argomento in questione. Si potrebbe innanzitutto confermare che i tecnici

4 Cfr. P Saraceno, *Il nuovo meridionalismo*, Istituto italiano per gli studi filosofici, Napoli 1986.

5 In "Meridiana", 38-39, 2000, pp. 101-125.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 301

e le tecnostrutture in questo paese non hanno mai messo in discussione i princìpi e i valori del liberalismo, ma che hanno avuto rispetto a quel complesso e polisemico movimento d'opinione che risponde al nome di antipolitica un atteggiamento più sfaccettato e problematico. Va subito chiarito che questo atteggiamento non è il portato di meri interessi particolari né il frutto di un atteggiamento che ha in spregio le istituzioni democratiche e la rappresentanza, ma si basa sul prendere atto che il cattivo operato della classe politica italiana ha ciclicamente alimentato una profonda sfiducia e distacco dei cittadini dai partiti e dai loro rappresentanti. Non mi riferisco semplicemente alla "retorica della casta", ma a quel più vasto fenomeno che consiste nella disgregazione e delegittimazione del potere politico, a fronte dell'ingovernabilità dei processi economici su scala globale e la ridefinizione della sovranità economica e politica a cui stiamo assistendo all'interno del tormentato processo di formazione dell'Unione europea. Potremmo dire che non è l'antipolitica il contraltare, a cui accennavamo in precedenza, delle tecnostrutture, quanto i fenomeni che essa può alimentare. Mi riferisco a quella tendenza che può legittimare derive bonapartiste e *leadership* carismatiche che possono operare in contrapposizione ai valori e alle istituzioni democratiche. A fronte di questa tendenza l'azione dei tecnici ha agito o per mitigare o contrastare, quando era possibile, l'azione del leader oppure in aperta contrapposizione ad esso. Come descrivere altrimenti il contrastato e problematico rapporto di Beneduce con Mussolini? E come definire l'azione dei governi tecnici degli anni Novanta nel suo rapporto con le prime e per certi versi innovative spinte populiste e neo-bonapartiste dei primi governi Berlusconi? Questa schematizzazione può sembrare eccessivamente rigida, ma ha secondo me ha il pregio di far emergere un aspetto spesso rimosso: i tecnici e le tecnostrutture hanno agito in un rapporto sfaccettato e a più livelli con le tendenze anti-politiche da sempre insite nella politica italiana e hanno rappresentato un antidoto agli eccessi leaderistici delle figure carismatiche che hanno fatto la loro comparsa sulla scena politica. Rapporto complesso, per certi versi ambiguo, ma che ha impedito che lo Stato diventasse patrimonio personale del leader carismatico. Provocatoriamente potremmo dire che l'azione politica del "capo" ha raggiunto i suoi risultati migliori proprio quando ha lasciato spazi di manovra ai tecnici. Non parliamo del classico rapporto fra il Principe e il suo consigliere, ma della capacità dei tecnici di guardare in prospettiva e di agire per il più alto scopo del bene dello Stato, inteso non come un ingenuo e neutro concetto, ma a qualcosa di molto concreto che risponde al nome di industrializzazione, sviluppo e modernizzazione. In definitiva ciò che ha caratterizzato il governo dei tecnici è la visione di prospettiva e non è un caso che, quando la loro azione si è appiattita su una prospettiva tutta incentrata sul presente inteso come angusto spazio d'azione in cui realizzare le parole d'ordine del paradigma monetarista, tutto incentrato sulle urgenze della contingenza e che rifugge la prospettiva diacronica dello sviluppo economico, si sia registrata una *impasse* nella loro azione di governo. E qui arriviamo all'altro corno della questione. Avevo accennato a operare una distinzione fra tecnostrutture e tecnocrazie,

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 302

distinzione che se non vuole rimuovere gli aspetti problematici e contraddittori del primo concetto, prova a far emergere la differenza fra il governo dei tecnici nel medio e lungo periodo – azione che si legittima con i risultati, con le sue competenze – e l'azione di vere e proprie tecnocrazie che nei momenti di crisi politica puntano a far valere la propria funzione fino ad operare una sostituzione *tout court* del potere politico. Conviene porgere attenzione all'etimo della parola tecnocrazia per far emergere la parola greca *Κράτος*, proprio per farne comprendere il portato polemico e conflittuale. Nel concetto di tecnocrazia è possibile ritrovare tutti gli aspetti del rapporto fra il governo dei tecnici e la *leadership* politica, rapporto che si complica fino ad arrivare al cortocircuito istituzionale, e che ha come orizzonte temporale quello tutto incentrato sulla contingenza che è la "crisi". In definitiva se le tecnostrutture agiscono in prospettiva e hanno una visione di medio e lungo periodo e nella sfera politica e istituzionale agiscono su più livelli per controbilanciare gli aspetti più controversi della *leadership*, le tecnocrazie si legittimano grazie alle dinamiche della crisi e mirano a sostituirsi alla *leadership* politica. Norberto Bobbio[6] ha definito le tecnocrazie incompatibili con la democrazia, poiché quando "l'esperto" si sostitusce al cittadino comune fa valere tutto il peso, "la forza", del suo sapere e lo usa strumentalmente per legittimare le proprie decisioni ai danni del resto della cittadinanza. Anche se possiamo nutrire qualche dubbio rispetto a questa definizione di Bobbio, non possiamo non vedere quanto la sua definizione di tecnocrazia sia lontanissima dai modelli virtuosi rappresentati, ad esempio, dagli uomini della Cassa per il Mezzogiorno e al contempo non possiamo non registrare nella definizione del filosofo il timore di una degenerazione dell'azione dei tecnici della società; va da sé che l'azione del governo dei tecnici quando è progressiva e, quindi, mira a risultati nel medio e lungo periodo non può rientrare in questa definizione, proprio perché i risultati conseguiti possono essere verificati in modo trasparente, democratico e non agiscono in contrasto al sistema di regole, procedure e istituzioni alla base del nostro concetto di democrazia. Nelle tecnostrutture il tecnico non si sostituisce al cittadino, semplicemente agisce in un ambito in cui il suo sapere particolare trova la sua giusta dimensione. La sua funzione non si legittima in quanto tale, ma lo fa in quanto trasparente e verificabile. L'eccesso di burocratizzazione di cui parla Galbraith rappresenta, quindi, l'aspetto più problematico delle tecnostrutture e il rischio, insito nella loro logica specialistica, di sfumare gradualmente in una tecnocrazia. Se aggiungiamo a questo aspetto quello della ricerca da parte dei tecnici al governo del plebiscito e quindi del consenso, non possiamo non registrare un radicale cambiamento nella loro funzione, non più indirizzata al superamento delle criticità strutturali del sistema paese, ma piuttosto caratterizzata dal tentativo di sostituire la propria soggettività politica a danno di quelle tradizionali come, ad esempio, i partiti, la cui crisi irreversibile rappresenta lo sfondo su

6 Cfr. N. Bobbio, *Il futuro della democrazia,* Einaudi, Torino 1984.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 303

cui si staglia questa questione. Quando diviene patrimonio del senso comune il fatto che il valore di una decisione è più importante del modo con cui essa viene presa[7], le tecnocrazie possono trovarsi in aperta contrapposizione con le norme e le procedure democratiche. L'importanza della questione che stiamo provando ad analizzare si misura nel fatto che essa è strettamente connessa alla questione delle classi dirigenti, cosa che nel nostro Paese riveste un valore notevole. Sulla scia di quanto Emanuele Felice sostiene nel suo *Perché il Sud è rimasto indietro*[8] possiamo affermare che il divario fra il Nord e il Sud del Paese è soprattutto un divario istituzionale, legato cioè alle responsabilità delle classi dirigenti meridionali e alla natura delle loro scelte, a questo punto è facile rendersi conto della portata della questione. Il lavoro di Emanuele Felice deve molto alla distinzione operata da Daron Acemoglu e James A. Robinson[9] fra "società estrattive" e "società inclusive". Quest'ultime sono le società in cui determinati gruppi sociali utilizzano le istituzioni per appropriarsi del reddito e della ricchezza prodotta dagli altri settori della società, viceversa le società inclusive sono quelle in cui le istituzioni attraverso un sistema di garanzie e incentivi fanno sì che la società sia un "sistema aperto" in cui è possibile per ampi e trasversali settori della società godere dei benefici economici tipici di una società prospera. Alla luce di questa distinzione, e delle considerazioni di Emanuele Felice, possiamo intravedere nella società meridionale i caratteri di una società estrattiva e al contempo riflettere sul perché l'Italia, in questa prolungata fase di declino, si stia tramutando da società inclusiva in una estrattiva. In questa prospettiva quella che è una teoria economica della povertà e della ricchezza è al contempo pienamente una teoria politica della povertà e della ricchezza. Il ruolo delle istituzioni, quindi, è quello di determinare il successo o il fallimento di un Paese, di assicurare sia la tenuta del sistema a fronte delle sfide che la globalizzazione le impone che di garantire la dimensione inclusiva e partecipativa tipica di una "società aperta". Questo tipo di riflessione sul ruolo delle istituzioni, che sta tornando di moda nel linguaggio degli economisti, è particolarmente utile perché ci fornisce nuovi strumenti per comprendere la distinzione qui operata fra tecnostrutture e tecnocrazie. Una società complessa e orientata verso il mercato non può rinunciare alla funzione correttiva che spesso le tecnostrutture operano, non può rinunciare a quel tipo di istituzioni che permettono a una società di essere inclusiva; viceversa, nel momento in cui una società si ripiega su se stessa e le *élites* in modo autoreferenziale si limitano a perseguire il loro interesse, anche le istituzioni che dovrebbero garantire il governo dei processi economici finiranno per produrre tecnocrazie in grado di autolegittimarsi esclusivamente attraverso l'uso strumentale di un sapere specifico. Le tecnocrazie sono parte organica di

---

7 Cfr. N. Urbinati, *Democrazia rappresentativa: sovranità e controllo dei poteri*, Donzelli, Roma 2010.

8 E. Felice, *Perché il Sud è rimasto indietro*, Il Mulino, Bologna 2013, pp. 217-225.

9 D. Acemoglu, J. A. Robinson, *Perché le nazioni falliscono, alle origini di potenza, prosperità e povertà*, Il Saggiatore, Milano 2013, pp. 379-413.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 304

quell'infrastruttura legale ed istituzionale che permette ad una società complessa di funzionare correttamente. Rileggendo Adam Smith, attraverso la lezione di chi come Paolo Sylos Labini[10] e Alessandro Roncaglia[11] non si è fermato alla lettura dei primi capitoli de La *ricchezza delle nazioni,* capiamo che il mercato non è un luogo astratto comprensibile attraverso raffinati modelli teorici, ma il luogo in cui concretamente agiscono dei soggetti la cui azione deve essere regolata e governata attraverso un sistema di leggi che deve essere modificato continuamente, per il semplice motivo che le condizioni cambiano senza sosta. Questa complessa opera di "ingegneria sociale", in paesi come l'Italia in cui persistono criticità strutturali e il divario economico fra le due macroregioni non cessa di ampliarsi, può essere coadiuvata dall'azione programmatrice delle tecnostrutture; in questo tipo di azione non condizionata dalla ricerca del consenso ritroviamo la cifra e il senso della loro funzione.

---

10 Cfr. P. Sylos Labini, *Torniamo ai classici. Produttività del lavoro, progresso tecnico e sviluppo economico*, Laterza, Roma 2006. Volume di fondamentale importanza per ripensare Adam Smith, che per Sylos Labini è colui il quale elabora un metodo logico-storico con il quale comprendere i fenomeni economici che per usare le sue parole "non provengono dal cielo, ma presuppongono un'evoluzione che non deve essere ignorata".

11 A. Roncaglia, *La ricchezza delle idee. Storia del pensiero economico*, Laterza, Roma 2003, pp. 127-159.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 305

SEZIONE 5

La storia e l'attualità dell'intervento straordinario

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 3/6

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 307

La politica regionale di sviluppo attraverso la lettura dei Rapporti annuali del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica sugli interventi nelle aree sottoutilizzate dal 1998 al 2012

Giorgio Centurelli

L'obiettivo di garantire uno sviluppo equilibrato del territorio comunitario, nonché la ricerca di un'effettiva parità di possibilità tra le persone, ha condotto l'Europa ad attivare, nel tempo, degli specifici strumenti finanziari che potessero concorrere a ridurre le differenze strutturali esistenti tra le regioni dell'Unione e a costituire una politica regionale di sviluppo basata sui concetti della solidarietà e della coesione economica e sociale.

La politica regionale di sviluppo, che era già nelle corde agli inizi degli anni Settanta con la costituzione del Fesr (Fondo europeo di sviluppo regionale), il primo Fondo strutturale, trova la sua definitiva consacrazione nell'Atto unico europeo (Aue) del 1986 e nel successivo Trattato sull'Unione europea (Trattato di Maastricht) del 1992. Nel Trattato, per la prima volta, si afferma come principio generale che

> "Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali".

La politica di coesione ed il suo principale strumento finanziario iniziano, quindi, a prendere forma e si avvia una vera e propria razionalizzazione nella gestione dei Fondi; processo che si rende sempre più necessario anche perché, con il trascorrere degli anni, queste risorse finanziarie si fanno di ammontare sempre più cospicuo, fino a rappresentare lo 0,5% del Pil dell'Unione.

Nascono così i cicli di programmazione comunitaria: una pianificazione pluriennale destinata alle politiche regionali inizialmente di durata variabile (1989-1993 e 1994-1999), dal 2000 cristallizzata in settenni (2000-2006, 2007-2013 ed ora 2014-2020) e disciplinata da una regolamentazione che si fa sempre più stringente e complessa.

L'anno 2000, in tal senso, rappresenta la pietra miliare per la politica regionale di sviluppo: l'Agenda 2000 (approvata dal Consiglio europeo di Berlino del 1999) e la

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 308

Strategia di Lisbona del 2000 creano il contesto entro il quale, già nel periodo di programmazione 2000-2006, finalizzato al rafforzamento della crescita, della competitività e dell'occupazione, si viene ad attribuire alla coesione territoriale quella rilevanza chiave della politica di sviluppo[1] che si riproporrà poi nel tempo fino all'attuale strategia di Europa 2020.

In Italia nel 1998 viene costituito il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, ora Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (Dps), inizialmente incardinato presso il Ministero dell'economia e delle finanze e trasferito poi dal 2007 presso il Ministero dello sviluppo economico.

Il Dps con la finalità istituzionale di realizzare l'attuazione dell'art. 119, comma 5 della Costituzione, ed all'interno di un sistema di relazioni finanziarie fra centro e periferia connesse allo sviluppo, costituisce, come evidente, un reale fattore di efficacia della politica regionale all'interno di un contesto caratterizzato, viceversa, da un'ampia devoluzione di funzioni ai poteri regionali e locali.

Il Dps ha coordinato l'attuazione in Italia del Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 per le Regioni italiane dell'Obiettivo 1 e coordina, ad oggi, l'attuazione del Quadro strategico nazionale 2007-2013. Promuove la programmazione degli investimenti pubblici e degli incentivi finanziati con il Fondo per le aree sottoutilizzate (Fas) ora Fondo per lo sviluppo e coesione (Fsc) e la loro attuazione attraverso le Intese istituzionali di programma sottoscritte tra Stato e Regioni e gli Accordi di programma quadro ed elabora dal 1998, annualmente, uno specifico Rapporto annuale che sintetizza l'attuazione delle politiche regionali di sviluppo comunitarie e nazionali incidenti le aree sottoutilizzate del nostro Paese.

Una lettura ragionata di queste importantissime relazioni annuali è in grado di restituirci il quadro evolutivo degli ultimi 13 anni delle politiche nazionali in raffronto ai cicli di programmazione comunitaria e di quanto la finalità di uniformare i processi e coordinare gli interventi sul territorio abbiano condotto, nel tempo, a riscrivere le regole di gestione dei Fondi aggiuntivi nazionali sulla base dell'evoluzione regolamentare della politica regionale comunitaria.

L'analisi che seguirà, divisa secondo i cicli di programmazione comunitaria, darà dunque evidenza dei punti di forza e delle criticità da cui si sta già prendendo spunto per la costruzione dell'impianto programmatorio del nuovo settennio 2014-2020 ormai alle porte.

---

[1] Commissione europea, Agenda 2000, 1, *Per un'unione più grande e più forte.*

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 309

Ciclo di programmazione 2000-2006

La prima relazione risale al 1998, in realtà non ha ancora il nome e la struttura di un Rapporto annuale Dps, ma si presenta come un estratto dalla Relazione previsionale e programmatica per il 1999 con la quale il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica ha intenzione di avviare "un programma di pubblicazioni sullo stato dell'economia del Mezzogiorno e sulle politiche di sviluppo"[2].

Il documento, nella sua prima versione, non voleva esaurire l'insieme delle politiche per il Mezzogiorno messe in atto dal governo, ma tracciare "le linee di indirizzo lungo le quali si articola l'attività di competenza istituzionale del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. In particolare: le infrastrutture e la diffusione dell'imprenditorialità nel territorio". Nel far questo risultava necessario fornire particolare attenzione "all'utilizzo dei finanziamenti europei" al fine di far conoscere all'opinione pubblica e agli operatori la logica delle scelte di programmazione, di investimento pubblico, di incentivo all'incontro di capitale e lavoro. Ulteriore e precisa finalità del Rapporto, si leggeva, era quella di favorire "il monitoraggio e la verifica degli investimenti avviati, la valutazione di loro effetti e della corrispondenza con i bisogni della società".

Di rilievo risultava anche il passaggio della prima introduzione al documento del ministro Ciampi focalizzata sul concetto di "programmazione", come a voler lanciare la sfida a ciò che negli anni seguenti diventerà il punto centrale di tutta la politica di sviluppo. Nel primo Rapporto si leggeva, infatti che

> "Si avverte nella società civile un bisogno effettivo di quella che abbiamo chiamato una nuova programmazione. La nuova programmazione è più di un messaggio. Ad essa il governo opera fin dalla sua costituzione. Per questo fu decisa la fusione dei due Ministeri del tesoro e del bilancio, che ha rappresentato una prima importante attuazione della riforma della Pubblica amministrazione. Il Ministero unificato si chiama anche "della programmazione economica" per una esplicita volontà parlamentare, espressa nel dibattito sulla legge di unificazione delle due precedenti amministrazioni. Si è rivelata scelta lungimirante. Programmazione significa in prima istanza che lo Stato deve fare la sua parte nel rilancio dello sviluppo".

In questo contesto si sviluppa un tipo di programmazione che mira a rafforzare, in forma integrata, le politiche di sviluppo regionale: viene, così, alla luce il Programma di sviluppo del Mezzogiorno (Psm) che si pone la finalità di fornire la politica di riqualificazione degli investimenti pubblici di uno strumento atto a integrare obiettivi economici e finanziari e concentrare le risorse e i programmi sulle variabili di "rottura" in grado di determinare quel balzo dello sviluppo necessario per riportare le aree depresse sul sentiero della crescita.

---

[2] Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, *Politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno, Primo Rapporto, Estratto dalla Relazione previsionale e programmatica per il 1999*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma [1998].

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 310

Già quindi all'inizio della programmazione 2000-2006 che veniva vista, a ragione, come un'importante opportunità di crescita per le aree meno sviluppate, si comprendeva che l'efficacia di una programmazione non poteva prescindere dall'utilizzo integrato delle risorse ordinarie, con le tre risorse aggiuntive, ossia: 1) i Fondi strutturali comunitari; 2) il loro cofinanziamento e 3) le risorse pubbliche nazionali specificatamente destinate alle aree depresse, che costituivano perciò risorse addizionali destinate ad un obiettivo aggiuntivo di riduzione del divario del reddito e delle condizioni sociali rispetto alla media europea.

Il Programma di sviluppo del Mezzogiorno risultava, quindi, ancorato a espliciti obiettivi di sviluppo, sottoposto ad un sistema di valutazione e monitoraggio attraverso anche il ricorso a sistemi premiali per l'assegnazione delle risorse e costituito da un'allocazione finanziaria, certa, settennale, che veniva già indicata nel Documento di programmazione economico-finanziaria (Dpef) 2000-2003.

L'analisi delle politiche di sviluppo nei primi Rapporti annuali, inoltre, diviene sempre più sistematica e va a ricomprendere oltre alle risorse derivanti dai Fondi strutturali e dalle politiche aggiuntive nazionali anche un'analisi degli strumenti negoziati attivati nell'ambito delle politiche di sviluppo territoriale diretti a promuovere la crescita di sistemi imprenditoriali locali all'interno della programmazione negoziata: patti territoriali, contratti di programma, contratti d'area.

La finalità preminente, perseguita attraverso l'introduzione di tali strumenti, doveva essere quella di far emergere gli interessi, anche spiccatamente privati, che sottostanno all'azione amministrativa discrezionale, in modo da orientare correttamente ed esaustivamente la stessa scelta della pubblica amministrazione attraverso una ponderata valutazione di tutti gli interessi in gioco (pubblici e privati) per il raggiungimento della miglior soddisfazione possibile dell'interesse pubblico.

Anche per quanto riguarda le politiche di sviluppo, si doveva potenziare il metodo negoziale costruito dal basso, attraverso il quale tutti i soggetti locali, pubblici e privati, partecipano alla definizione delle politiche per lo sviluppo del proprio territorio (*bottom up*); tale modalità si fondava sull'idea che le parti, se collaborano, possono costruire soluzioni più rapide e migliori di quanto potrebbero ottenere con processi tradizionali, in cui è lo Stato che centralmente definisce le priorità intervenendo direttamente sulle economie locali (*top down*).

Espressione di questo nuovo approccio nel concepire le politiche di sviluppo è stata certamente l'introduzione della Programmazione negoziata (Pn), che doveva proprio essere finalizzata ad incentivare la collaborazione inter-istituzionale per realizzare azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo regionale e creare nuova occupazione nelle aree depresse del territorio nazionale[3].

---

[3] Rapporto 2011 sulla Programmazione negoziata: Contratti di programma, Patti territoriali e Contratti d'area – Dps.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 311

La Programmazione negoziata, veniva, dunque, concepita per rendere operanti i concetti di *governance* multilivello, concertazione con le rappresentanze dei lavoratori e delle imprese e del richiamato approccio *bottom up*[4].

Nel Rapporto Dps del 2000 si riporta la notizia dell'approvazione (1° agosto del 2000) da parte della Commissione europea del Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 per le regioni dell'Obiettivo 1 (allora costituite da Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia, a cui si aggiungeva il Molise in sostegno transitorio o *phasing out*).

Il 2000 è anche l'anno di approvazione, sempre da parte della Commissione europea, delle zone delle regioni del Centro Nord ammissibili all'intervento dei Fondi strutturali (Obiettivo 2) e di quelle, parzialmente coincidenti, per cui è concessa la deroga al divieto di aiuti di Stato (art. 87.3.c del Trattato) a causa delle condizioni di particolare bisogno.

La caratteristica di novità di entrambe le mappe stava nel fatto che le stesse risultavano basate su una suddivisione del territorio non più amministrativa ma funzionale, ossia articolata in Sistemi locali del lavoro (Sll). L'omogeneità economico-sociale degli Sll – aree autocontenute al cui interno è massima la correlazione tra residenza e luogo di lavoro – avrebbe permesso, secondo le intenzioni esplicitate nel terzo Rapporto sullo sviluppo territoriale 1999-2000, di "cogliere in modo più preciso che non le tradizionali ripartizioni amministrative, le differenze di sviluppo che in Italia esistono anche a livello territorialmente molto disaggregato".

Per quanto attiene l'impegno finanziario dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006, che doveva tradursi in spesa effettiva, secondo le regole di esecuzione del bilancio comunitario, entro il 2008, lo stesso risultava pari a circa 61 miliardi di euro. Al Mezzogiorno affluivano le risorse del Qcs, corrispondenti a circa 46 miliardi di euro. L'allocazione di tali risorse a diversi ambiti di intervento veniva definita attraverso 14 Programmi operativi e relativi documenti programmatici di attuazione (Complementi

---

[4] La Legge n. 662/1996, all'art. 2, ha individuato i vari strumenti che compongono la Programmazione negoziata in:

- Intese Istituzionali di Programma, che sono accordi tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome, con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati;
- Accordi di Programma quadro, i quali sono accordi tra enti locali e altri soggetti pubblici o privati in attuazione di una Intesa Istituzionale di Programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati;
- Patti territoriali, che sono gli accordi promossi da enti locali, parti sociali o altri soggetti pubblici o privati per l'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale;
- Contratti di programma, i quali vengono stipulati tra amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di medie e piccole imprese e rappresentanze di distretti industriali per la realizzazione di interventi oggetto di Pn;
- Contratti d'area, che rappresentano lo strumento operativo, concordato tra le amministrazioni, rappresentanze di lavoratori e di datori di lavoro e altri soggetti interessati per la realizzazione di azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo locale e la creazione di nuova occupazione.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 312

di Programmazione, Cdp), che venivano parzialmente rivisti nel 2004 in occasione della revisione di medio termine della programmazione in base a quanto stabilito dai regolamenti comunitari[5].

Nel Rapporto annuale Dps del 2003, si evidenzia come quest'ultimo anno sia stato segnato da notevoli progressi nell'attuazione degli strumenti per lo sviluppo, comunitari e nazionali, e nella costruzione di un quadro unitario di programmazione reso possibile anche attraverso la costituzione del nuovo Fondo per le aree sottoutilizzate[6].

Il nuovo strumento del Fondo aree sottoutilizzate, costituito con la Legge finanziaria per il 2003, concentrando le diverse fonti di finanziamento nazionale destinate al riequilibrio economico e sociale di aree specifiche, provenienti per lo più dal Fondo per le aree depresse (legge 208/98), consentiva, per tutte le amministrazioni, il ricorso a criteri unitari, simili a quelli comunitari, di coerenza programmatica, selezione progettuale e premialità e permetteva, attraverso un rafforzamento del ruolo del Cipe, la gestione flessibile delle risorse stanziate in relazione ai fabbisogni.

La strategia unitaria nella programmazione degli interventi e la flessibilità nell'allocazione delle risorse, che caratterizzano tale Fondo, contribuivano ad impostare una politica nazionale regionale coerente, così, con i principi e le regole di quella comunitaria con la finalità di realizzare una maggiore capacità di spesa in conto capitale, condizione essenziale per soddisfare anche il principio di addizionalità, scaturente dagli impegni assunti dall'Italia con l'Unione europea.

La l. 24 dicembre 2003, n. 350 (finanziaria per il 2004), consolidando il percorso per un progressivo riequilibrio tra incentivi e investimenti a favore di questi ultimi, in coerenza con gli indirizzi definiti dal Dpef 2004-2007, ha affidato poi al Fas, fermo restando la continuità di finanziamento di tutti gli strumenti di intervento a esso facenti capo, anche la realizzazione di un obiettivo di accelerazione della spesa in conto capitale, prevedendo che questo venisse incluso tra i criteri che presiedono alla rimodulazione delle risorse.

L'esigenza di accrescere le valutazioni di efficacia degli interventi e di garantire che le decisioni di riparto delle risorse e/o di rimodulazione delle stesse siano assunte sulla base di una informativa più completa ha spinto successivamente ad ampliare, nel 2004, l'azione di monitoraggio, estendendola anche alle amministrazioni che effettuavano investimenti infrastrutturali. Nel Rapporto annuale Dps del 2014 si legge, inoltre, che in applicazione di quanto statuito dalla legge finanziaria per il 2004 veniva introdotto l'obbligo per le amministrazioni destinatarie di assegnazioni di fornire, con cadenza semestrale, informazioni non solo sugli interventi finanziati con il Fondo per le aree

[5] Rapporto annuale 2005 del Dps sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, anno 2006.

[6] Rapporto annuale 2003 del Dps sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, anno 2004.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 313

sottoutilizzate, ma anche sullo stato complessivo delle risorse ordinarie, come tentativo di ricostruire una visione completa di tutte le fonti di finanziamento esistenti ed incidenti le politiche di sviluppo.

Dal punto di vista finanziario, in base a dati estratti dal Rapporto annuale Dps 2008, è stato stimato che nel periodo 1999-2006, su quasi 72.000 milioni di euro di investimenti globali programmati alla stipula degli Apq con risorse Fas, per un totale di 747 atti sottoscritti, il 71 per cento interessa il Mezzogiorno, per un valore di quasi 44.000 milioni di euro. Un ammontare di risorse che si aggiungeva a quelle già sopra indicate provenienti dai Fondi strutturali e che portavano l'intervento finanziario delle risorse aggiuntive comunitarie e nazionali nel Mezzogiorno ad un volume complessivamente superiore ad oltre 90 milioni di euro. Un'allocazione finanziaria di tale consistenza non poteva che condurre ad avviare una riflessione sulle politiche attuate.

L'anno 2005 risulta, infatti, già tempo di valutazioni, la "nuova" programmazione è alle porte: il ciclo 2007-2013 prende avvio il 1° gennaio 2007 (data di partenza dell'ammissibilità delle spese) e devono essere definiti i relativi documenti programmatici nazionali e regionali[7].

A tal fine il Documento strategico preliminare nazionale (Dspn) richiamato nel Rapporto 2005, le Linee per un nuovo Programma Mezzogiorno (Documento strategico Mezzogiorno, Dsm) ed i Documenti strategici regionali (Dsr) sarebbero serviti a realizzare il confronto tecnico, amministrativo e poi politico, necessario a predisporre entro il settembre 2006 il Quadro strategico nazionale (Qsn) da concordare successivamente con la Commissione europea.

Il Dsm ed il Dsr contengono infatti già elementi di valutazione sia della politica regionale nel periodo 2000-2006 che dei risultati conseguiti – in termini reali e finanziari – al fine di trarne lezioni per il futuro e impostare così il nuovo ciclo di programmazione.

Nei documenti programmatici, con riguardo specifico al Mezzogiorno, si leggeva come l'attuazione della nuova politica regionale avesse spesso effetti di miglioramento della capacità di governo degli investimenti pubblici da parte delle regioni ma anche che, per il conseguimento di miglioramenti significativi nella qualità dei servizi, fosse necessario rendere irreversibili i risultati raggiunti.

Dall'insieme delle lezioni provenienti dalla valutazione 2000-2006 emergevano, quindi, elementi sia di continuità che di discontinuità per la politica regionale futura.

La continuità suggerita dai risultati riguardava certamente la scelta strategica di adottare una politica di offerta fondata sulla produzione di servizi collettivi (rivolti

[7] Rapporto Annuale 2005 del Dps sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, anno 2006.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 314

ad accrescere la produttività degli investimenti e la qualità della vita) e realizzati attraverso un governo istituzionale multilivello, una forte azione di *capacity building* ed un robusto partenariato economico-sociale. Al tempo stesso, si manifestava la necessità di introdurre, tra le altre, un'importante significativa discontinuità: l'unificazione piena delle due componenti, nazionale e comunitaria, che fino ad allora viaggiavano su binari paralleli ma destinate allo stesso fine e l'integrazione della politica regionale con la politica ordinaria.

Ciclo di programmazione 2007-2013

Il Rapporto annuale Dps del 2006 riporta l'approvazione, a dicembre 2006, da parte del Cipe, previo parere della Conferenza unificata, del Quadro strategico nazionale 2007-2013 (Qsn). Il Qsn – risultato di un esteso e intenso percorso e confronto partenariale fra amministrazioni centrali e regionali, esponenti del partenariato istituzionale e di quello economico e sociale – andava a costituire il documento di inquadramento strategico della intera politica di sviluppo regionale in Italia per gli anni a seguire.

Si dovrà poi attendere il 2007 per l'approvazione, da parte della Commissione europea, dei 66 Programmi operativi (PO) collegati alle risorse comunitarie 2007-2013.

Con la finalità di riunire, all'interno della politica regionale, il complesso di azioni aggiuntive agli interventi ordinari, finalizzati a promuovere competitività e coesione dei territori, per il ciclo di programmazione dei Fondi comunitari 2007-2013 le istituzioni italiane concordavano di impostare una strategia unitaria di medio termine valida sia per le risorse comunitarie dei Fondi strutturali, sia per quelle nazionali del Fondo per le aree sottoutilizzate (Fas): in altre parole si passa sulla carta ad un'integrazione reale tra tutte le risorse aggiuntive per lo sviluppo.

C'è da dire che la decisione di unificazione formale della programmazione della politica regionale risultava l'esito finale di un percorso, si ribadisce, niente affatto breve e conseguiva dopo la constatazione delle difficoltà operative e le potenziali contraddizioni derivanti dalla presenza di strumenti di intervento per la politica regionale che risultavano numerosi, ma non inquadrati in un chiaro, coerente e stabile disegno strategico.

L'assenza formale di una strategia unitaria di medio termine e la necessità di completare annualmente la programmazione sulle risorse nazionali (sulla base delle corrispondenti assegnazioni previste dalla Legge finanziaria per il Fas) hanno spostato eccessivamente l'attenzione delle amministrazioni su predisposizione e esecuzione di singoli strumenti e sul rispetto di scadenze formali, generando oneri eccessivi e diluendo di conseguenza la tensione verso risultati concreti più complessivi e i percorsi necessari per raggiungerli. L'assenza di un quadro di riferimento ha, inoltre, in parte concorso alla non completa chiarificazione di ruolo e responsabilità tra politiche regionali di sviluppo e politiche ordinarie, evidenziatasi nella persistente difficoltà nel

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 315

raggiungere gli ambiziosi obiettivi di aggiuntività finanziaria della politica di sviluppo nelle aree del Mezzogiorno[8].

La proposta strategica contenuta nel Qsn e gli orientamenti operativi che ad essa si accompagnano costituiscono, pertanto, il primo decisivo passo per la costruzione di una vera politica regionale unitaria e coerente. Nella proposta strategica, infatti, si accosta in modo esplicito la programmazione finanziaria delle risorse complessive a contenuti unitariamente leggibili, consentendo, attraverso una più ordinata collocazione del ruolo dei diversi strumenti nell'attuazione della strategia, una più chiara identificazione delle responsabilità. Nell'organizzazione della fase attuativa e di interpretazione operativa della strategia le amministrazioni coinvolte, ai diversi livelli di governo (centrale e regionale), sono infatti chiamate a predisporre documenti strategici unitari che – contenendo una declinazione più esplicita delle scelte e delle proposte – avrebbero dovuto consentire di leggere più chiaramente le programmazioni finanziarie di medio termine.

La disponibilità di un quadro finanziario unitario per l'intervento aggiuntivo della politica regionale, insieme a una definizione esaustiva dei contenuti e delle ambizioni della politica stessa, aggiunge infatti alle diverse e separate responsabilità per singoli strumenti una più chiara individuazione degli obiettivi dei programmi unitari per ciascuna amministrazione (centrale o regionale) rendendo più visibili, rispetto agli interventi concreti, sia le sinergie e le integrazioni, sia le duplicazioni e gli spiazzamenti. Opera in tal senso anche la decisione – contenuta nel Qsn – di unificare in prospettiva il monitoraggio degli interventi della politica regionale, che allora appariva non esaustivo e, soprattutto, frammentato tra strumenti diversi.

Al fine anche di garantire maggiore certezza dei finanziamenti, in linea con la descritta scelta di "unificazione" della programmazione, dando seguito agli impegni già contenuti nel Dpef 2007-2011, l'appostamento di bilancio sul Fas è stato allineato a quello previsto dal bilancio comunitario per i Fondi strutturali. Nel concreto, si è dato avvio alla cd. "settennalizzazione" dell'impegno di bilancio a valere sul Fas: si armonizza in tal modo la programmazione delle risorse nazionali con quella – appunto settennale – delle risorse comunitarie, cercando di favorire progetti di investimento di più lungo termine e strategie specifiche di maggior respiro.

Il programma di investimenti per lo sviluppo che prende le mosse con il Qsn è dunque di notevole entità: gli interventi previsti sono pari a quasi 123 miliardi di euro, di cui 28,8 di risorse comunitarie, 64,4 di risorse Fas e 29,5 miliardi di cofinanziamento nazionale dei Fondi strutturali. Oltre 100 miliardi sono destinati alle regioni del Mezzogiorno.

---

8 Rapporto annuale 2007 del Dps sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, anno 2008.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 316

L'unitarietà della programmazione, se adeguatamente interpretata, doveva costituire uno strumento decisivo per affrontare la sfida principale della politica regionale consistente nel delicato passaggio da responsabilità di completamento di singoli strumenti di spesa a quella del raggiungimento di risultati concreti.

Un contributo a rafforzare tale mutamento doveva provenire, per il Mezzogiorno, dall'impegno verso il raggiungimento dei cd. obiettivi di servizio previsti dal Qsn in alcuni ambiti (i livelli d'istruzione, il servizio idrico e la gestione dei rifiuti urbani, la disponibilità dei servizi socio-sanitari a favore dell'infanzia e della popolazione anziana) concordemente considerati in fase di impostazione strategica quali fattori indispensabili allo sviluppo. In tali ambiti erano stati stabiliti traguardi espliciti (*target*) sulla base di indicatori rappresentativi e meccanismi premiali (approvati dal Cipe nell'agosto del 2007) per il loro raggiungimento.

L'ammontare complessivo di risorse destinate alla politica regionale di sviluppo per la programmazione 2007-2013 non riesce però a superare indenne la profonda crisi economica mondiale che ha colpito anche l'Italia dal 2009.

Come riportano gli ultimi Rapporti annuali Dps, l'impostazione iniziale del Qsn per quanto attiene alle risorse aggiuntive nazionali subisce profondi tagli alla dotazione per motivi di equilibrio dei conti pubblici, di spostamenti di risorse su altre misure e per l'esigenza di provvedere alla concentrazione delle risorse su obiettivi di sostegno alla programmazione ordinaria in conto capitale (anch'essa interessata da riduzioni di disponibilità sulle risorse di riferimento), nonché per fronteggiare l'emergenza, originata dalla crisi economica, di rafforzare le disponibilità finanziarie per gli ammortizzatori sociali.

Una prima riduzione delle risorse assegnate, pari a circa il 17 per cento del totale originario (10.787 milioni di euro), avviene alla metà del 2008 attraverso disposizioni di legge che prevedevano la copertura di diverse iniziative a mezzo delle risorse del Fondo e con la manovra per il 2009. Ciò ha condotto a determinare oltre che una riduzione degli importi assegnati anche un ripensamento della struttura della programmazione, che inizialmente ha interessato soprattutto il livello nazionale.

Le risorse assegnate al livello nazionale (al netto della riduzione disposta nel 2008) sono state infatti riallocate a tre Fondi finalizzati: a) all'infrastrutturazione strategica, b) al sostegno all'occupazione e c) al sostegno del sistema economico del Paese. Le risorse destinate alla programmazione regionale e interregionale sono state linearmente ridotte, pur mantenendo un'articolazione per Programmi strategici intestati alle singole regioni (Par) o a loro coalizioni.

I dettagli di tali primi processi di ridefinizione della programmazione, che nel complesso avevano ridotto le risorse Fsc 2007-2013 a 52.486 milioni di euro (di cui 27.027 milioni di euro di quota regionale e 25.459 milioni di euro di quota centrale), sono rintracciabili nelle delibere Cipe n. 112/2008, n. 1/2009, n. 2/2009, n. 3/2009 e n. 4/2009.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 317

Successivamente anche le manovre finanziarie degli anni 2010 e 2011, nuovamente incidevano, in riduzione, sull'entità delle risorse disponibili:

- nel 2010, una nuova decurtazione lineare del 10 per cento delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun ministero ha comportato una riduzione delle risorse del Fondo per ulteriori 4.991 milioni di euro (di cui 3.791 imputati alla programmazione 2007-2013 e 1.200 milioni di euro "assorbiti" dalla programmazione di livello centrale 2000-2006 per una quota non risultata utilizzata sulla base degli esiti di una specifica ricognizione sugli impegni in essere)[9].
- nel 2011, il Cipe, con la delibera n. 1 dell'11 gennaio 2011, ridefiniva ulteriormente la programmazione 2007-2013, riducendo i valori dei programmi strategici regionali ed interregionali e le disponibilità non ancora assegnate a specifici interventi dei Fondi nazionali e interveniva, per la prima volta, anche sull'importo delle assegnazioni per il Progetto obiettivi di servizio.

La riduzione delle risorse Fas ha avuto, inoltre, una diretta conseguenza nell'attuazione già debole delle risorse del cofinanziamento dei Fondi Strutturali.

Se l'impostazione iniziale della programmazione unitaria 2007-2013 doveva tra l'altro giovare all'avanzamento dei programmi comunitari fatta con il Qsn (organizzato su dieci Priorità strategiche), la notevole riduzione delle risorse Fas, accompagnata anche a disposizioni che hanno reso incerta la loro legittima modalità di impiego, che ha richiesto frequenti aggiustamenti nella programmazione regionale, aveva comportato, d'altra parte, la sottrazione di energie all'attuazione degli interventi anche dei fondi comunitari che in molti casi, e certamente per le regioni del Mezzogiorno, fanno riferimento alle medesime responsabilità amministrative di settore.

C'è da evidenziare, in aggiunta, che anche i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali si trovavano in una profonda crisi attuativa: le ragioni delle difficoltà attuative sono imputabili sia a ritardi organizzativi rispetto alle nuove, talvolta assai complesse, prescrizioni regolamentari, sia a una maggiore difficoltà nel portare avanti un impianto programmatorio ambizioso in termini di opzioni tematiche, in presenza di un tessuto produttivo più fragile e interessato da una profonda crisi.

Emergeva inoltre, in alcuni casi, un vero e proprio regresso delle capacità istituzionali e amministrative, a livello tanto centrale quanto territoriale, che comportava una mancanza di continuità e *ownership*, sia sul versante politico, sia sul versante amministrativo, nel gestire questi programmi.

Ecco il contesto complesso in cui ci si trova ad agire già dal 2011 con il doppio scopo di non perdere risorse del bilancio comunitario, rischio assai forte stante il gravissimo ritardo cumulatosi nell'attuazione dei programmi del ciclo 2007-2013 soprattutto nel Mez-

[9] Rapporto annuale 2010 del Dps sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, anno 2010.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 318

zogiorno, ma anche di restituire alle risorse nazionali aggiuntive una regolamentazione maggiormente coerente con il rinnovato contesto istituzionale e sociale, rinnovando, al contempo, il contenuto e il metodo degli interventi in direzione di una loro più chiara finalizzazione a risultati utili per i territori e comprensibili dai cittadini e dalle imprese[10].

A livello delle risorse nazionali aggiuntive, con il d. lgs. 31 maggio 2011, n. 88, viene costituito il Fondo per lo sviluppo e la coesione (Fsc) e viene così innovata la cornice giuridica alla base dell'impianto della programmazione della politica territoriale di coesione in Italia.

La norma si inserisce nel più ampio processo di riforma dell'assetto istituzionale dello Stato in senso federale, attuando l'art. 16 della legge delega 42/2009 e il principio costituzionale già richiamato sancito nel quinto comma dell'art. 119 della Costituzione. In particolare, definisce le modalità e i criteri con cui lo Stato centrale "destina le risorse aggiuntive" e "individua ed effettua interventi speciali" per le finalità di promozione dello sviluppo economico; di rimozione degli squilibri economici, sociali, territoriali, istituzionali e amministrativi; di effettivo esercizio dei diritti della persona.

L'idea del legislatore è quella di dettare, per la prima volta, una disciplina organica del Fondo per le aree sottoutilizzate (Fas), rinominato Fondo per lo sviluppo e la coesione (Fsc), soffermandosi sulle responsabilità di livello politico e sui processi decisionali attraverso cui tali responsabilità sono esercitate ed individuando anche nuovi strumenti di *governance* istituzionale. Il testo di legge non si limita a ciò e fissa anche principi generali e metodi per una più efficace programmazione e attuazione della politica per la coesione territoriale finanziata attraverso i Fondi strutturali comunitari (e relativo co-finanziamento nazionale) e le risorse nazionali.

A tal riguardo, con riferimento alle linee generali della complessiva azione di riequilibrio economico e sociale a livello territoriale (art. 2), sono stati sistematizzati e rafforzati alcuni principi essenziali per la sua efficacia:

- si conferma l'impianto di *governance* multilivello della politica e il metodo della programmazione pluriennale anche per Fsc, che deve tener conto anche delle priorità programmatiche individuate nell'Unione europea;
- si ribadisce il principio di aggiuntività delle risorse finanziarie che sostengono l'azione di riequilibrio rispetto a quelle che finanziano la spesa ordinaria, anche con funzione di perequazione;
- si enunciano i criteri di qualità e tempestività della spesa a cui deve ispirarsi l'attuazione degli interventi;
- si pone l'accento sull'orientamento ai risultati da perseguire attraverso un insieme di strumenti, che vanno dalla costruzione di un sistema di indicatori di risultato, al

[10] Rapporto annuale 2012 del Dps sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, anno 2013.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 319

condizionamento dell'erogazione dei Fondi, al conseguimento di innovazioni istituzionali individuate quali requisiti di efficacia degli interventi, al ricorso sistematico a valutazioni di impatto, all'impiego attento di meccanismi premiali e sanzioni.

Il rispetto del criterio di concentrazione territoriale e finanziaria degli interventi e la necessità di un presidio centrale su attività di monitoraggio e verifica delle iniziative finanziate completano la cornice generale di riferimento entro la quale la politica di coesione deve operare.

In merito alle responsabilità politiche e ai processi decisionali, il provvedimento affida al ministro delegato le funzioni d'indirizzo politico e di coordinamento della politica per la coesione territoriale, sia nella componente comunitaria sia nazionale, da esercitarsi in uno spirito di collaborazione istituzionale a livello centrale e tra livelli di governo.

La struttura portante della nuova *governance* della politica per la coesione territoriale è rappresentata dal Contratto istituzionale di sviluppo – Cis, sottoscritto tra il ministro delegato (d'intesa con il ministro dell'Economia e gli altri ministri interessati), le regioni e le amministrazioni competenti. Il Cis, a garanzia dell'accelerazione degli interventi e della qualità della spesa, fissa le responsabilità dei contraenti, il cronogramma di realizzazione degli interventi, i criteri di valutazione e di monitoraggio, le sanzioni in caso di inadempienza stabilendo le condizioni di definanziamento anche parziale degli interventi, ovvero la riattribuzione delle relative risorse ad un altro livello di governo, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Il Cis esplicita inoltre le attività eseguite dai concessionari di pubblici servizi se soggetti attuatori e gli strumenti per il controllo delle attività ad essi demandate.

L'attuazione della programmazione viene coordinata e vigilata dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica che controlla, monitora e valuta gli obiettivi raggiunti, individuando, a questi fini, gli opportuni strumenti di collaborazione con le amministrazioni che partecipano al processo di attuazione. In caso di inerzia o di inadempimento da parte delle amministrazioni responsabili è prevista la possibilità di esercizio del potere sostitutivo ai sensi dall'art. 120 della Costituzione

Contestualmente alla ridefinizione del quadro normativo delle risorse Fsc ex Fas sono state poste in essere, già nel 2011, specifiche misure di accelerazione dell'attuazione dei programmi comunitari e, in risposta agli impegni assunti dal Governo italiano in sede di Vertice europeo del 26 ottobre 2011, è avviata, con il Piano d'azione coesione (Pac), una straordinaria operazione di reindirizzamento di una parte delle risorse dei programmi comunitari al sostegno della risoluzione di problemi strutturali e al contrasto dell'avversa e prolungata fase ciclica recessiva.

Quest'azione di forte incisività dell'intervento complessivo appariva indispensabile di fronte al grave ritardo accumulato, soprattutto nel Mezzogiorno, nella programmazione e attuazione di entrambe le fonti di finanziamento a disposizione, ritardo paradossale di fronte alla gravità e persistenza della negativa congiuntura economica.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 320

Il Piano d'azione coesione (Pac) si concretizza, dunque, in una imponente operazione di riprogrammazione che riguarda i programmi dei Fondi strutturali comunitari 2007-2013, in particolare – anche se non solo – i programmi della Convergenza. Interessa 11,9 miliardi di euro, di cui circa 9,9 derivanti dalla riduzione del cofinanziamento nazionale ai programmi e mantenuti, però con uguale destinazione territoriale, nel Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183/1987 che li riassegna in favore di singoli programmi/interventi ricompresi nel Piano.

L'operazione compiuta è stata rivolta a due obiettivi: accelerare l'attuazione della programmazione 2007-2013; preparare la transizione verso la programmazione 2014-2020 innovando radicalmente e sperimentando "sul campo" approccio e metodi per il nuovo periodo.

Il Piano d'azione coesione è stato articolato in tre fasi successive e ravvicinate di riprogrammazione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali. Le prime due fasi (dicembre 2011 e poi maggio 2012) hanno riallocato un totale di risorse pari a 6,4 miliardi di euro, attraverso sia la riduzione del cofinanziamento nazionale, sia la revisione interna dei programmi e hanno riprogrammato risorse prevalentemente verso obiettivi di riequilibrio strutturale quali, fra l'altro, scuola, reti ferroviarie e digitali, servizi di cura. La terza e ultima riprogrammazione (completatasi a dicembre 2012), ha riallocato risorse per un importo di 5,5 miliardi di euro (al netto delle rimodulazioni finanziarie interne tra le tre fasi), anche su sollecitazione delle parti economiche e sociali, in favore di misure anticicliche e di rafforzamento del tessuto imprenditoriale e, insieme, di misure rivolte alla salvaguardia di interventi e progetti in ritardo di attuazione ma giudicati meritevoli di finanziamento (che in questo modo ottengono più tempo e minori vincoli di spesa annuale per essere condotti a termine).

L'azione di *policy* descritta è impostata e realizzata nel pieno di una crisi profonda rispetto alla quale ha accentuato progressivamente la sua valenza anticiclica e difensiva per attenuarne gli effetti più negativi sui cittadini e le imprese.

Al tempo stesso, lanciando il "ponte verso la programmazione 2014-2020", l'operazione attuata indica un'idea ed un percorso possibile per preparare il Paese ed in particolare l'area del Mezzogiorno ad una profonda innovazione: guardando "ai suoi contenuti (cosa fa) e al metodo adottato (come lo fa)" si può, infatti, impostare la programmazione, con maggiore efficacia rispetto al passato, esplicitando i risultati da raggiungere nel modo più chiaro e operativo possibile.

Il Piano d'azione coesione ha consentito, così, di anticipare l'applicazione della "programmazione rivolta ai risultati" adottata nell'impostazione e nell'attuazione della politica di coesione 2014-2020 e punto focale delle innovazioni di metodo descritte in "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020", che costituisce il documento di indirizzo con il quale si è avviato, dalla fine del 2012, il confronto pubblico per preparare l'Accordo di partenariato (il nuovo quadro stra-

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 321

tegico che prenderà il posto, nella Programmazione 2014-2020, del Qsn) ed i futuri Programmi operativi.

La consapevolezza ormai matura sui punti già deboli della programmazione 2000-2006, la diagnosi del peggioramento nell'utilizzo dei Fondi 2007-2013, le innovazioni di metodo contenute nelle proposte dei nuovi regolamenti della Commissione europea e infine l'esperienza del Piano d'azione coesione con la riprogrammazione di investimenti per 11,9 miliardi di euro nel corso del 2012 rappresentano, dunque, la base per i profondi cambiamenti proposti per la programmazione dei Fondi 2014-2020 che ammonterà, per le risorse Fesr e Fse destinate all'Italia, a circa 52 miliardi di euro, comprensivi del cofinanziamento nazionale, e che oggi, ancora di più che nel passato, costituiscono la principale fonte finanziaria di sviluppo regionale.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 3/2

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 323

Eterogenesi dei fini? Vent'anni dopo la chiusura dell'intervento straordinario

Giuseppe Soriero

1. *Eterogenesi dei fini?*

> "Col pretesto di sottrarne l'applicazione alla tarda attività dei normali strumenti burocratici si è creata una insidiosa burocrazia ad hoc, posta incostituzionalmente fuori dagli ordinari poteri di controllo e accuratamente al riparo da ogni possibilità di democratico intervento dei rappresentanti diretti delle popolazioni interessate"[1].

Con questa dichiarazione esplicita Fausto Gullo, indimenticato "ministro dei contadini", descrisse subito nel 1950 le contraddizioni insite nella impostazione dell'attività della Casmez, nata per scavalcare le lentezze procedurali della burocrazia ordinaria e ridotta in realtà a conseguire l'esatto contrario, secondo una singolare eterogenesi dei fini.

A rileggere oggi l'analisi lungimirante di Gullo si può cogliere quasi un presagio rispetto a quella distorsione dell'intervento pubblico che ha costituito una costante di lunga durata. Dopo la prima fase, da tutti riconosciuta virtuosa, l'intervento straordinario si caricò infatti di accenti sempre più stonati.

Né l'impulso innovativo ed efficientista segnato dalla trasformazione della Cassa in Agenzia nel 1986 riuscì ad attutire i rischi d'involuzione fino a decretarne la fine più ingloriosa e precipitosa nel1992: "La Cassa fu soppressa tardivamente e non fu sostituita da nulla"[2].

Una lettura più oggettiva può forse aiutare a rintracciare, accanto agli indubbi successi nell'immediato dopoguerra, le basi melmose di un approccio teso a curvare il rapporto tra istituzioni e cittadini sotto il controllo privilegiato di gruppi ristretti di potere. Fenomeni successivamente studiati e illustrati con pertinenza prima nella accezione dei "mediatori" (antropologicamente analizzati da Gabriella Gribaudi a fine anni '70) e successivamente nella veste degli "estrattori" di risorse censurati rigorosamente dal ministro Fabrizio Barca nel suo recente "Rapporto di fine mandato, 2013".

---

1 "Il Ponte", 1950, numero monografico *Calabria*. Si veda anche "Lotta Calabrese" , 4, 1974, numero dedicato a F. Gullo.

2 G. Galasso, *Meridionalismo e Questione meridionale,* in *Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia,* in "Quaderni Svimez", Numero speciale, 31, marzo 2012.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 324

Riecheggia ancora l'intuizione sul ruolo di quella "borghesia di Stato " mirabilmente descritta da Eugenio Scalfari per evidenziare l' importanza dell'economia pubblica e l'intermediazione tra economia e politica[3].

Ente di diritto pubblico, che avrebbe dovuto godere di una notevole autonomia decisionale e amministrativa, in realtà la Cassa, secondo Gullo, non fece altro che riallacciarsi alla vecchia logica delle leggi speciali e dunque alla tradizionale politica dei lavori pubblici.

È una valutazione premonitrice che ritroveremo confermata negli anni successivi da autorevoli studiosi, tra cui Giuseppe Di Nardi[4] non a caso citato da Giannola nel suo scritto.

Nell'occasione del 150° è prevalsa una lettura dell'intervento pubblico tesa a elogiare la innovazione della Cassa , che fu indubbiamente "la più originale iniziativa dello Stato italiano per il Mezzogiorno"[5], al centro di vaste attenzioni e alleanze internazionali[6].

Codesti riconoscimenti veritieri non possono però debordare fino a espungere ogni rilievo critico e a derubricare ogni legittima contestazione, avanzata a suo tempo dalla sinistra, alla stregua di una mera incomprensione o ritardo culturale.

Nel considerare la parabola dell'Intervento pubblico nel Mezzogiorno si possono senza dubbio individuare alcuni tratti di una visione lungimirante di coloro che in tempo utile avevano segnalato contraddizioni e rischi insiti nella soluzione imposta.

Senza alcuna pretesa di voler approfondire analisi, già efficacemente illustrate in questo libro da altri autori, in questo scritto si rammenta anche il contributo delle forze critiche e conflittuali, rispetto alle posizioni dominanti, in almeno due passaggi cruciali: l'origine e la fine dell'intervento straordinario.

1. Nella prima parte ci si propone di ricostruire lo scenario economico-sociale in cui versava il Mezzogiorno prima del 1950, illustrando innanzi tutto il rilievo di alcune vicende avvenute nel 1946, che a buon diritto potrebbe essere definito "anno della fertilità meridionalista".
2. Nella seconda parte si considera la fase che, nel 1992-93, chiude il sipario sul ministero, sull'agenzia e su tutto l'intervento straordinario.

Analizzando le analogie dentro fasi storiche così diverse, è possibile forse arguire le ragioni strutturali di alcuni luoghi del potere che, con tenace continuità, hanno ostacolato l'affermarsi di una efficace politica di sviluppo integrato e unitario, fino a ridurre a "frammenti di coesione astratta" il consuntivo di fine anno 2013.

---

3 E. Scalfari, G. Turani, *Razza padrona. Storia della borghesia di Stato*, Feltrinelli, Milano 1974.

4 G. Di Nardi, *Politiche pubbliche e intervento straordinario per il Mezzogiorno. Scritti di un economista meridionale*, a cura di M. Bolli, *Introduzione* di A. Marziano, Il Mulino, Bologna 2006, citato in A. Giannola, *La Cassa: protagonista e strumento di sviluppo*, in questo volume.

5 G. Galasso, *Meridionalismo e Questione meridionale … ,* op. citata.

6 A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, in "Quaderni Svimez", Numero speciale, 34, ottobre 2012.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 325

Governo e Parlamento, vent'anni dopo la soppressione dell'Agensud e un confronto aspro protratto negli anni su secessione, devoluzione e federalismo hanno deciso, mesi fa, l'istituzione di una nuova Agenzia, questa volta intitolata alla Coesione nazionale.

Il nuovo Governo, insediatosi nel febbraio scorso, ha però deciso di abolire del tutto il Ministero per la coesione territoriale.

Alle soglie dell'avvio del semestre europeo di presidenza italiana è doveroso pertanto accertare se la nuova Agenzia, ideata nel segno dell'efficienza e della trasparenza, possa schivare gli errori del passato.

Dalla rilettura più accurata delle vicende attinenti la storia dell'intervento pubblico si può dedurre che lo scontro nel dopoguerra, ancor prima che tra sostenitori e detrattori della Casmez, misurava i propugnatori di un vasto programma, di ispirazione keynesiana, concentrato prevalentemente sull'attuazione di opere pubbliche, rispetto a coloro i quali invece chiedevano prioritari interventi di riforma della struttura economico-sociale, a partire dai rapporti di proprietà sulla terra.

2. *I precedenti: "Diritto speciale" e degenerazione decisionale*

Bastava analizzare attentamente i risultati delle leggi speciali, da quella per il risanamento di Napoli (1885) ai vari provvedimenti speciali Pro-Calabria (1906, 1909-10, 1951-52) per avere chiaro che: "Quando si attivano meccanismi emergenziali il cui cardine fondamentale sta in uno strumento normativo sottratto ad ogni perimetro di riferimento succede che controlli, verifiche e responsabilità alla fine sostanzialmente si dissolvono"[7].

Si sconfina così nella cattiva amministrazione, anticamera del cedimento alla illegalità e alla delinquenza organizzata determinando un indebolimento strutturale della politica e delle istituzioni. Non è certo un caso se, nella fase più recente, tante Regioni del Mezzogiorno hanno dovuto subire ancora l'onta dei commissariamenti in campi strategici del governo delle risorse, dalla sanità ai rifiuti, fino a rinsecchire le loro funzioni ordinarie.

E se Villone cita, a mo' d'esempio, il dopo-terremoto in Irpinia, qui si potrebbe ricordare la crisi di credibilità che l'intervento dello Stato ha accumulato dopo il terremoto dell'Aquila per registrare che, se si dilatano sia i tempi che le aree d'intervento, si produce una "crescente deresponsabilizzazione dell'apparato pubblico". In nome dell'emergenza insomma si finisce col suscitare una certa inefficienza.

La comunità nazionale avrebbe potuto riflettere in tempo codeste ragioni di fondo, che stanno a base del dualismo istituzionale, oltre che economico, persistente tra Nord e Sud ed invece si è dato vita negli anni a una singolare semplificazione sulla "diversità" identitaria dei meridionali fino a istigare in alcune zone del Nord una diffusa interpre-

[7] M. Villone, *Prima e dopo il terremoto: la lunga storia delle legislazioni speciali,* in "Mezzogiorno Europa", 2, 2001.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 326

tazione razzista. Le immagini più retoriche illustravano le adunate in costume medioevale, fino al rito dell'ampolla che, suggendo le acque del Po, avrebbe dovuto simboleggiare la purificazione e dunque il primato della "razza padana".

Non furono in molti gli intellettuali nazionali a reagire a quella regressione di civiltà. Neanche coloro che erano tra i più impietosi a fustigare il malcostume dei meridionali. Nell'opinione pubblica nazionale anzi prevalse in parte l'idea che la Lega, moderno "partito di secessione e di governo", potesse e in qualche misura dovesse liberare l'Italia dalla zavorra meridiana.

Dinnanzi al silenzio di tanti, è doveroso rammentare che, contro ogni impulso egoista, si espose vent'anni fa l'analisi rigorosa e coraggiosa di Augusto Graziani, autorevole economista e meridionalista. Egli, assieme ad altri studiosi, partecipò con slancio al confronto promosso in Parlamento sulle decisioni da assumere per riformare l'intervento dello Stato[8].

3. *"Esiste ancora il Mezzogiorno?"*

Il quesito posto esplicitamente allora da Graziani è ritornato ora di clamorosa attualità. In quegli anni tante analisi, pure suggestive, avevano teso a simulare altre letture della "contraddizione strutturale italiana" tra Nord e Sud. Il vecchio meridionalismo era datato, faticava a innovarsi, mentre i suoi detrattori, semplificando a dismisura, erano riusciti a stemperare la descrizione del divario tra Nord e Sud fino ad annullarla.

Le immagini ovviamente erano tanto suggestive quanto parziali: Italia a "macchia di leopardo"; due velocità di sviluppo semplificate con la metafora dei "canguri" e delle "tartarughe"; la salvifica "direttrice adriatica" indicata poi come il nuovo solco lungo il quale la crescita si sarebbe via via irradiata verso il Sud.

Alla crisi della cultura e dell'attenzione meridionalista corrispondeva nel contempo una robusta manifestazione di interessi radicati nell'area più ricca del Paese e tesa ad affermare una novella espressione del "primato nordista", anche attraverso il voto e il rinnovo della rappresentanza politica e parlamentare.

Oggi, a vent'anni di distanza, si può agevolmente asserire che tante semplificazioni su "Mezzogiorno e Mezzogiorni" si siano rivelate eccessivamente approssimative, se non addirittura fuorvianti!

Certo il Sud oggi è radicalmente cambiato; quest'area non è più la "povera società di eguali" descritta da Manlio Rossi-Doria negli anni '50, ma non è ancora padrona della propria storia; dipende tanto da flussi esterni, da progetti pensati altrove, da centri di decisione occulta che, scavalcando le istituzioni democratiche, impongono a volte gli orientamenti della mafia, di logge massoniche deviate, di gruppi di potere politico-affaristici.

---

8 A. Graziani, *Esiste ancora il Mezzogiorno?*, in *Dopo l'intervento straordinario. La sinistra e le nuove politiche per il Mezzogiorno*, a cura di G. Soriero, Donzelli, Roma 1993.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 327

Le tante energie positive affiorate e cresciute nel governo locale, nell'università e nell'informazione, come nelle imprese e nel volontariato hanno però difficoltà ad affermarsi, a imprimere il verso giusto ai processi di sviluppo e innovazione. Le novità culturali e produttive restano però ancora accerchiate a volte da incursioni mafiose, altre volte da forme di controllo dei partiti sugli strumenti di erogazione delle risorse. Basti aver presente le condizioni in cui versano alcune importanti opere pubbliche, i cui cantieri sono stati impaludati dalle pretese della mafia e dalla restrizione dei canali della spesa.

> "A ben vedere molte delle inefficienze lamentate nel Mezzogiorno sono inefficienze vere. Il problema è di stabilire se esse siano connaturate alla società e all'economia del Mezzogiorno o se esse non siano piuttosto il frutto di una gestione politica deliberatamente avversa allo sviluppo produttivo dell'economia meridionale.
> Le classi che hanno dominato il Mezzogiorno negli ultimi anni hanno basato il loro potere più sul mancato sviluppo che sullo sviluppo"[9].

4. *La persistenza del divario tra Nord e Sud*

Questa contraddizione è riemersa, in tutta la sua evidenza, nel vivo del confronto istituzionale e culturale suscitato dalle celebrazioni del 150° anniversario dell'Unità d'Italia.

Si discute, a buon diritto, se il Pil possa essere tuttora assunto come indicatore del benessere, ma a volte un solo dato basta a scolpire plasticamente la realtà di un intero territorio.

In tal senso, è appena il caso di ricordare che il prodotto interno lordo per abitante in Calabria, pari a 16.462 euro, è ancora ben al di sotto della metà di quello di un cittadino della Valle d'Aosta, pari a 34.415 euro.

Dal 2007 al 2012, il Pil del Mezzogiorno è crollato del 10%, quasi il doppio del Centro-Nord ("Rapporto Svimez, 2013").

Nel 2012 il tasso di disoccupazione del 17 % al Sud e dell'8% al Centro-Nord ha registrato ufficialmente il persistente squilibrio strutturale del mercato del lavoro e ci ha ricacciato indietro di oltre venti anni. E se in questo arco di tempo sono emigrati dal Sud circa 2,7 milioni di persone, solo tra il 2002 e il 2011, i meridionali laureati emigrati per l'estero sono stati oltre 20mila.

È doveroso quindi chiedersi cosa sia effettivamente accaduto in tutta questa fase e valutare rigorosamente se si possa considerare già fallito il disegno costituzionale strutturato sin dai primi articoli per l'Italia "una e indivisibile" (art. 5)[10] e per garantire l'uguaglianza di diritti formali e sostanziali a tutti i cittadini (art. 3).

Perché a distanza di tanti anni, rispetto all'ambizione storica di unificare l'Italia fino a identificare Stato e Nazione, ci si è ritrovati addirittura dinanzi al paradosso più lacerante della secessione?

---

9 A. Graziani, *Esiste ancora il Mezzogiorno?…* , op. citata.

10 G. Napolitano, *Una e indivisibile*, Rizzoli, Milano 2011.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 328

Come mai una contraddizione così strutturale tra le due aree, propria quasi esclusivamente ormai del nostro Paese, non riesce ancora a trovare una condivisa sistemazione teorica nella comunità istituzionale, culturale e scientifica?

È prevalsa forse una sorta di *Meridionalismo senza Mezzogiorno*, arrivato quasi a negare l'esistenza e la gravità del divario.

Oppure siamo dinanzi al paradosso di un *Mezzogiorno senza Meridionalismo*, privo cioè di quella incalzante corrente di pensiero che nel passato seppe rappresentare con dignità i diritti dei meridionali fino a connotare la fisionomia dello Stato unitario?

La discussione perciò non può che essere più audace per poter aggiornare analisi e proposte datate.

5. *Un vizio d'origine?*

C'è chi sostiene, innanzi tutto, che il meccanismo fosse viziato sin dalle origini, come si denota dal dibattito in Parlamento e nel Paese, tra Governo e opposizioni, e nel confronto pubblico tra la cultura della sinistra e laica e quella cattolica e moderata. Si cita non a caso l'annuncio in Parlamento, da parte dell'on. Giorgio Amendola, del voto contrario del Pci alla legge istitutiva della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale, definita in sintesi Cassa per il Mezzogiorno.

Tali posizioni politiche si raccordavano a un'interpretazione ben precisa dell'esperienza unitaria, che nella mancata integrazione economica tra le due aree individuava la causa del divario economico e sociale.

Alcuni studiosi, tra i più attenti, hanno descritto l'Unità d'Italia come una forma di apertura unilaterale dal Piemonte verso il Sud, dapprima "apertura con giudizio" ideata da Cavour e poi invece "apertura imposta" dai suoi epigoni come "estensione per decreto del modello produttivo piemontese a tutto il Paese"[11]. Perciò secondo alcuni l'industria meridionale non resse e precipitarono anche le condizioni di quelle aree, a partire dalla Campania e dalla Sicilia, che nell'approdo unitario si presentavano in condizioni più floride.

Giova ricordare che se "la fredda e più accreditata evidenza contabile del prodotto lordo regionale oggi disponibile non ravvisa tracce di dualismo al fatidico 1861, né tanto meno nei primi 20 anni dell'Unità"[12], ha certo un fondamento la valutazione che "il ritardo del Sud andrebbe cercato al Nord"[13] e che le cause storiche del ritardo eco-

---

[11] P. Bianchi, *Gli economisti italiani per lo sviluppo industriale*, relazione al Convegno "Gli economisti italiani. Protagonisti, paradigmi, politiche", Roma, Accademia dei Lincei, 25-26 settembre 2013: non pubblicato, ma consultabile presso la Segreteria dell'Accademia.

[12] A. Giannola, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana. Nord e Sud a 150 anni dall'Unità*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 3, 2010.

[13] V. Daniele, P. Malanima, *Il ritardo del Sud? Va cercato al Nord*, in "Il Mattino", 2 marzo 2014.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 329

nomico meridionale sono da riscontrare nel modello nazionale di sviluppo e d'industrializzazione. La disputa, oggi riesplosa, ha radici più remote.

L'autorevole rivista "Il Ponte" nel 1950, con un saggio tra gli altri del calabrese Fausto Gullo, si incarica di chiarire che era del tutto erroneo affermare "che il Mezzogiorno godesse prima della unificazione nazionale, di un generale benessere economico" dovuto al fatto che " il regno di Napoli aveva un modesto debito pubblico e un'ingente quantità di valuta metallica circolante e che le imposte fossero poche e lievi"[14]. Gullo contestò tale interpretazione esplicitando che nonostante questi elementi positivi "le condizioni economiche e sociali delle regioni meridionali, all'atto dell'unificazione nazionale, erano molto più che soltanto deplorevoli".

Dal secondo conflitto mondiale inoltre fu proprio il Mezzogiorno ad uscire più danneggiato:

> "[…] oltre ai danni provocati dalle operazioni belliche (particolarmente gravi in Sicilia e nell'area napoletana), il Sud aveva subito gli effetti di una inflazione selvaggia, prolungatasi per tutto il periodo della separazione dal resto della penisola, a causa della sfasatura determinatasi fra l'eccezionale aumento della domanda, conseguente all'occupazione angloamericana, e la povertà delle strutture produttive. Inoltre, all'indomani la ripresa delle esportazioni si era risolta in favore soprattutto delle industrie utilizzatrici dislocate quasi interamente nell'Italia settentrionale e centrale"[15].

L'istituzione della Repubblica rappresentò in ogni caso per il Mezzogiorno un evento di svolta storica:

> "Il blocco agrario meridionale, indagato e criticato da Salvemini e da Gramsci, da Sturzo e da Dorso, ne esce definitivamente scompaginato: sia per la riduzione, accentuata nel periodo tra le due guerre, del peso sociale degli agrari rispetto ai gruppi industriali e finanziari del Nord, sia per l'esplodere del malessere contadino nelle tante occupazioni delle terre incolte, a partire dal 1944 fino al 1949" [16].

Dette occupazioni, prima in termini festosi e poi conflittuali erano, secondo Gullo, il riflesso della dolorosa delusione accumulata rispetto alla distanza e alla ostilità dei poteri dello Stato. Non si può peraltro considerare il frutto di una esasperazione ideologica la richiesta di modifica degli assetti proprietari nelle campagne per bloccare non solo il trascinamento di condizioni di lavoro semifeudali, quanto anche il lucro di incomparabili rendite di posizione nella fase di avvio dei fenomeni di urbanizzazione e di modernizzazione.

---

14 "Il Ponte", 1950 … , op. citata.

15 V. Castronovo, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento ai giorni nostri.* Einaudi, Torino 2006.

16 F. Barbagallo, *Mezzogiorno e questione meridionale (1860-1980),* Guida, Napoli 1980.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 330

Il contesto territoriale in effetti cominciava a mutare le sue coordinate.

> "Le campagne, analizzate mirabilmente da Manlio Rossi-Doria nella relazione al convegno azionista del dicembre 1944 dove Dorso indicava l'urgenza di rinnovare la classe dirigente meridionale, cominciavano a perdere quella centralità ch'era stata una costante della storia del Mezzogiorno"[17].

La Questione meridionale insomma non coincide ormai con la questione contadina, dirà successivamente Rosario Villari, tracciando un passaggio strategico della connotazione del "Sud nella storia d'Italia"[18] su cui ritorneranno specificamente anche Gerardo Chiaromonte e Giuseppe Galasso in un dialogo pubblicato da Laterza[19].

Senza voler qui analizzare nel dettaglio gli anni che mirabilmente esposero il volto dignitoso di un nuovo Mezzogiorno, in questa sede ci si limita a ricordare alcune esperienze propugnate da forze diverse che alimentano un flusso di iniziative tale da caratterizzare il 1946 come l'anno della "fertilità meridionalista".

Il 2 giugno nasce la Repubblica e immediatamente seguono iniziative rilevanti:

- l'8 luglio, su impulso di Giorgio Amendola, è costituito a Napoli il Ceim**,** Centro economico italiano per il Mezzogiorno, la cui prima riunione si tenne a palazzo Partanna, sede degli industriali, dove successivamente troverà luogo Sudindustria, Società per l'industrializzazione;
- il 2 dicembre avviene la fondazione della Svimez, Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno presieduta da Rodolfo Morandi.

Nello stesso anno da Milano la rivista "Il Politecnico" fondata da Elio Vittorini, ispirandosi agli studi applicati alla cultura e alla prosperità sociale di Carlo Cattaneo, dedica coraggiose inchieste sulla realtà del latifondo in Sicilia e in Puglia.

E sempre nel 1946 si è avviata l'esperienza lungimirante di Adriano Olivetti e della sua rivista "Comunità", che rivela subito attenzione e azione a favore della realtà meridionale, a partire dai Sassi di Matera.

Tanto è stato detto e scritto sulle origini della Svimez[20], laboratorio in quegli anni delle proposte di governo per le aree meridionali e ancora oggi centro di ricerca e studi molto fertile. La sua originalità consisteva nel riunire rappresentanti del mondo industriale, economico e politico, molti dei quali erano originari del Settentrione e però condividevano "una visione dell'economia legata all'intervento pubblico soprattutto per lo sviluppo delle zone svantaggiate"[21].

---

17 F. Barbagallo, *Mezzogiorno e questione meridionale …* , op. cit; si veda anche M. Rossi-Doria, *Scritti sul Mezzogiorno,* Einaudi, Torino 1982; P. Bevilacqua, *La storia e il Mezzogiorno nell'opera di Rossi-Doria*, in "Meridiana", 32, 1998.

18 *Il Sud nella Storia d'Italia. Antologia della questione meridionale,* a cura di R. Villari, Laterza, Bari 1978.

19 *L'Italia dimezzata. Dibattito sulla questione meridionale,* a cura di G. Chiaromonte, G. Galasso, Laterza, Bari 1980.

20 Per una storia della Svimez, cfr. L. D'Antone, *L'"interesse straordinario per il Mezzogiorno" (1943-1960),* in "Meridiana", 24, 1995; si veda anche S. Zoppi, *Diciotto voci per l'Italia unita,* Il Mulino, Bologna 2011.

21 S. Cafiero, *Questione meridionale e unità nazionale 1861-1995*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1999.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 331

Essa si caratterizza subito con la richiesta di affiancare agli interventi strutturali ed infrastrutturali una politica di promozione diretta dell'industrializzazione del Mezzogiorno, "orientamento che sarebbe stato pienamente avallato dal legislatore con l'evolversi della politica per il Mezzogiorno"[22].

È doveroso ricordare che l'impegno del nuovo governo De Gasperi, insediato a maggio 1950, si caratterizza subito con l'approvazione di importanti provvedimenti, dalla legge Casmez (l. 10 agosto 1950, n. 646) alla legge sulla riforma agraria (l. 21 ottobre 1950, n. 841)[23].

D'altro canto la mobilitazione incessante e aspra delle lotte contadine (1° maggio 1947, strage a Portella delle Ginestre; ottobre 1949, eccidio di Melissa) aveva influito sulla conquista di quei primi soddisfacenti risultati.

Fausto Gullo, protagonista di prima grandezza in quegli anni, ricorda il valore delle lotte contadine, la loro mobilitazione incessante negli anni fino a ottenere primi soddisfacenti risultati:

> "[…] non già quindi la illuminata sensibilità delle classi dirigenti, bensì l'obbligo imposto dalla Corte costituzionale al Legislatore di affrontare decisamente il superamento dei vincoli imposti dalla grande proprietà terriera così come dal latifondo per risolvere "*un problema che non è soltanto di perfezionamento tecnico e di bonifica, ma è prevalentemente un problema di struttura economico-sociale*"[24].

E i provvedimenti sono tre: quello sulla Sila, quello sulla Cassa del Mezzogiorno e quello stralcio di riforma fondiaria, in una fase politica molto calda nel confronto-scontro tra Dc e Pci. Presentati dal Governo come validi strumenti apprestati per affrontare e risolvere la questione meridionale in realtà si incaricavano di esplicitare messaggi preelettorali del "Partito dominante", giacché secondo Gullo "essi eludono volutamente il problema fondamentale che involge, come si è detto, la struttura economica e sociale del Mezzogiorno".

Le tre misure infatti non incidono se non in via molto indiretta su tale struttura e quindi "lasceranno intatti gli esistenti rapporti sociali se addirittura non li esaspereranno". Questo giudizio vale anche per quella Cassa per il Mezzogiorno che, nello stesso anno, con la l. 10 agosto 1950 n. 646, scaturiva dalla istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia Meridionale.

---

22 P. Saraceno, *La questione meridionale nella ricostruzione post-bellica (1943-1950)*, Giuffrè, [Milano] 1980.

23 La "legge stralcio", premessa a una legislazione che non sarebbe stata poi approvata, prevedeva interventi di riforma agraria nel Delta Padano, nella Maremma e Fucino e in quasi tutto il Sud. Sul dibattito parlamentare si veda anche, sulla relazione di minoranza Alicata, il rilevante intervento di Gennaro Miceli, che indica una sensibilità verso l'obiettivo dell'industrializzazione; A. Höbel, *Il Pci e la nascita della Cassa del Mezzogiorno (1950-1954)*, in questo volume.

24 "Il Ponte", 1950 … , op. citata.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 332

Essa fu approvata, nell'agosto 1950, con l'opposizione dei comunisti e dei socialisti, illustrata da interventi, emendamenti e ordini del giorno, primi firmatari Giorgio Amendola e Francesco De Martino.

Il problema di fondo – quello cioè di un radicale rinnovamento sociale ed economico delle regioni meridionali – rimane fuori dalla sfera di applicazione della Cassa, poichè, come rivela Gullo, "il monopolio terriero rimane intatto, così nella sua efficienza statica come in quella dinamica"[25]. Si intravede già una tendenza che nell'attività della Cassa vedrà incunearsi via via una mentalità angustamente conservatrice.

6. "Il Mezzogiorno elemento attivo nell'accumulazione capitalistica?"

I limiti insiti nel modello della Cassa sono stati ampiamente indagati da altri autori in questo volume.

Nella prima fase, non è stato certo un limite scaturito dalla disponibilità delle risorse! C'è da ricordare anzi che "Le spese effettuate dalla Cassa si aggirano attorno allo 0,75% del Prodotto nazionale lordo italiano nel quinquennio 1951-55 ed attorno allo 0,84% nel quinquennio 1961-65"[26].

Né si può dire che l'avvio della Cassa difettasse di riferimenti culturali e organizzativi solidi ed efficienti. I segnali di attenzione internazionale, fino all'intervento della Banca mondiale per l'industrializzazione del Sud, ricordano che: "Questo organismo prendeva a modello la *Tennessee Valley Authority,* che aveva gestito lo sviluppo di un'area depressa secondo la politica del *New Deal* rooseveltiano, e risultava gradito ai dirigenti della Banca mondiale che finanziavano un programma di investimenti per lo sviluppo del Mezzogiorno nell'ambito delle iniziative economiche a sfondo politico del Piano Marshall"[27].

Il rilievo di consistenti programmi di aiuti per la costruzione della Svimez prima e della Casmez poi da parte di importanti organismi internazionali caratterizzano il "modello di intervento della Cassa per il Mezzogiorno"[28].

Amedeo Lepore non si limita a tessere l'elogio della Cassa per il Mezzogiorno e della sua classe dirigente, ma documenta attraverso una citazione di Gabriele Pescatore il ruolo esercitato nel 1952 da Menichella, governatore della Banca d'Italia, che direttamente ha seguito la trattativa sui fondi per il Sud con il presidente della Banca mondiale. E ricorda anche che l'ultimo prestito, concesso da codesto Istituto alla Casmez nel 1964, è stato richiesto e sollecitato direttamente da Guido Carli, nell'ambito di quella proie-

---

25 "Il Ponte", 1950 … op. citata.

26 G. Wolleb, *La trasformazione delle politiche di sviluppo regionale in Italia*, 2001.

27 F. Barbagallo, *Mezzogiorno e questione meridionale … ,* op. cit.; A. Del Monte, A. Giannola, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna 1978.

28 A. Lepore, *La Cassa del Mezzogiorno e la Banca Mondiale, … ,* op. citata.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 333

zione internazionale che ha saputo allora far discutere del Mezzogiorno non solo a Roma o a Napoli, bensì anche a Washington e a Parigi.

Contestualmente in Italia si riflette sulla specificità di questo ente che, pur rimanendo sotto controllo politico, opera all'esterno dell'amministrazione centrale e periferica e usufruisce di un'ampia autonomia decisionale e gestionale, disponendo di considerevoli risorse finanziarie, "aggiuntive" rispetto alla spesa ordinaria. "Tutto questo comportò che il coordinamento interministeriale per l'integrazione degli interventi ordinari e straordinari non fu mai attuato rimanendo un nodo irrisolto per tutta la durata della Cassa"[29].

La critica dei partiti di sinistra in Parlamento si concentra a quel punto – come rileva Höbel – "sul problema della sua efficienza, sulla capacità di spendere effettivamente i fondi ad essa destinati". Il confronto istituzionale, in quel lasso di tempo, si affianca e s'incrocia con il vasto movimento di idee e di lotte messe in campo da Giuseppe Di Vittorio e dalla Cgil sulla proposta di Piano del lavoro. Le emergenze comunque erano continue e il 1951 viene ancora ricordato come "l'anno delle alluvioni", da quella nel Polesine ai disastri ambientali nelle Serre in Calabria. All'intervento straordinario della Cassa si aggiunge di necessità la legge speciale "Pro-Calabria", sul cui consuntivo 1955-67 la relazione curata da Manlio Rossi-Doria certifica che "grazie al programmato e massiccio intervento della Casmez è stato possibile eseguire molte delle opere occorrenti ad assicurare la sistemazione del territorio".

Più in generale, in quel periodo il piano di investimenti non si discosta dalle opere pubbliche di vario tipo (dalla costruzione di strade e acquedotti, alle opere di bonifica e trasformazione fondiaria, agli impianti elettrici ed irrigui, ai progetti turistici). Essa riesce a migliorare i livelli di vita locale, in particolare in ambito rurale, ma solo successivamente, alla fine degli anni '50, essa modifica la propria attenzione a favore di un processo di industrializzazione.

> "Anche nella Svimez emergono presto forti dubbi sulla "politica dei due tempi", sulla distinzione cioè tra una prima fase infrastrutturale, di realizzazione di opere pubbliche come prerequisiti dell'industrializzazione, e il successivo avvio di un processo di sviluppo industriale. Il timore, fondato, era che questo tipo di intervento favorisse il Nord più che il Sud, perché allargava la domanda di prodotti che il Mezzogiorno era in grado di acquisire solo nel Settentrione. Del resto l'industria privata del Nord e politici e tecnici liberisti non perdevano occasione per denunciare il carattere parassitario dell'industria che si voleva creare nel Mezzogiorno con il sostegno statale e criticavano aspramente la formazione al Sud di inutili doppioni dell'industria settentrionale"[30].

---

[29] S. Cafiero, G. E. Marciani, *Quarant'anni di intervento straordinario 1950-1989,* in "Rivista economica del Mezzogiorno", 2, 1991.

[30] F. Barbagallo, *Mezzogiorno e questione meridionale …* , op. citata.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 334

Il secondo ciclo dell'intervento straordinario (1957-1965) fu infatti caratterizzato dall'avvio delle politiche per l'industrializzazione del Mezzogiorno, incentivando la nascita di grandi insediamenti industriali nelle aree depresse , anche attraverso la partecipazione di società pubbliche. È appena il caso di ricordare che nel Sud furono così realizzati alcuni grandi impianti siderurgici e petrolchimici, da Taranto a Brindisi, e poi l'Alfa Romeo a Pomigliano (Napoli).

L'obiettivo perseguito, per creare nel Mezzogiorno condizioni di convenienza per l'investimento industriale, aveva bisogno per realizzarsi di una larga base di consenso, ma come ricorda Barbagallo, ancora una volta, "le prevalenti tendenze liberistiche, e sostanzialmente privatistiche, finirono per tutelare gli interessi di coloro che nel Nord, come nel Sud, volevano conservare il modello di sviluppo vigente".

La modernizzazione del Paese ad ogni modo continua, interessando entrambe le macroaree. Le città del Nord si affollano di migliaia di immigrati meridionali, dilatandosi in un convulso processo d'urbanizzazione.

Là dove c'era l'erba ora c'è una città esterna suggestivamente Adriano Celentano nel 1966.

Tra il 1951 e il 1961 nella sola Torino gli abitanti si accrescono del 42,6% . Gli squilibri tra Nord e Sud diventano più vistosi e laceranti.

La Democrazia cristiana nel passaggio da De Gasperi a Fanfani dà impulso alla nuova industrializzazione, valorizza il ruolo delle Partecipazioni statali, ma lega strettamente il partito alla "Razza padrona".

In quel contesto segnato non solo dal conflitto tra maggioranza e opposizione , bensì anche tra i settori moderati e quelli riformisti del partito democristiano, maturano le prime esperienze di programmazione nazionale.

Ci si riferisce innanzi tutto allo "Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-64", detto "Schema Vanoni" dal nome del ministro competente. Quattro erano gli obbiettivi enunciati :

- 4 milioni di nuovi posti di lavoro in 10 anni;
- riduzione dello squilibrio Nord-Sud;
- pareggio della bilancia dei pagamenti;
- ristrutturazione della distribuzione delle forze di lavoro.

Nonostante gli ostacoli politici non abbiano consentito la trasformazione in legge dello Stato, ben 3 obiettivi su 4 sono stati conseguiti: il reddito è aumentato del 5%; la disoccupazione che nel 1950 era oltre il 10%, nel 1962 scende al 3%; la bilancia dei pagamenti è migliorata notevolmente; l'apice del *boom* si raggiunge nel 1961, con un incremento del Pil dell'8,3%.

Unico problema irrisolto purtroppo è ancora quello relativo al mutamento del Sud, mentre si accentua l'attesa che le Regioni, già previste nella Costituzione, entrino in funzione sia pure con un ritardo di vent'anni. Questi nuovi enti in un primo tempo agi-

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 335

scono da ricettori passivi dei finanziamenti decisi e finalizzati esclusivamente dal Governo, poi diventano protagonisti di una compartecipazione alle decisioni che avviene però nel segno della lottizzazione politica tra i partiti di governo e di prime forme di gestione consociativa tra maggioranza e opposizione di sinistra.

Esemplare in quest'ottica si rivela il passaggio storico del 1977-78 che andrebbe riletto da più parti con maggiore spirito autocritico; mentre l'attenzione dei meridionali e dei meridionalisti si concentra soprattutto sui nuovi strumenti di spesa, dai progetti speciali alle nuove tipologie d'incentivo, nel Nord più esposto arrivava a maturazione la crisi della Fiat che fa esplodere lo scontro sugli obiettivi di riconversione e ristrutturazione industriale. Ancora una volta il Sud subisce la "teoria dei due tempi" e non riesce a far altro che enfatizzare, come riforma strutturale, la legge 183/1976 (che innova la *governance* della Cassa) e la cui approvazione si avvale di un atteggiamento più dialogante dell'opposizione di sinistra.

Proprio nel corso della Conferenza delle regioni meridionali, svolta a Catanzaro nel 1977[31], il confronto serrato tra Napoleone Colajanni per il Pci e Vincenzo Scotti per la Dc esalta questa novità istituzionale. In effetti, avviata la loro attività, le Regioni si coordinano per sottrarre competenze alla Cassa, cominciando a modificare la sua natura di "Agenzia" indipendente, che poi troverà la sua ridefinizione nella nuova disciplina organica della l. 1° marzo 1986, n. 64.

Due anni dopo, nel 1979, altri due autorevoli esponenti del mondo politico e culturale, Gerardo Chiaromonte e Giuseppe Galasso, pubblicheranno per Laterza un'approfondita discussione sulle distorsioni strutturali "dell'*Italia dimezzata*", a partire dal dualismo nell'assetto territoriale e dalla percezione di una nuova "questione urbana".

Si esplicita cioè quella intuizione che con Nitti aveva reimpostato la "questione meridionale" come problema delle città e delle industrie, anziché soltanto di terra e di agricoltura. Una svolta decisiva accompagnata da una non meno importante indicazione relativa al problema dell'energia, in cui le deficienze meridionali erano cospicue"[32].

E, soprattutto, "si poneva in continuità con la riflessione compiuta nell'Iri degli anni Trenta sul Mezzogiorno come causa delle debolezze del sistema industriale e finanziario italiano e insieme strumento per superarle"[33].

È un approccio fortemente innovativo che sarà successivamente fonte di aggiornamenti nel dialogo tra le culture riformiste.

Da un lato, il punto di vista laico trova il suo campo d'illustrazione non solo nella Svimez, ma anche nei contributi della rivista "Nord e Sud"; dall'altro decolla in quegli

---

[31] La Conferenza di Catanzaro nel 1977, dopo quella di Cagliari nel 1972 e quella di Napoli nel 1975, segnala una vivace iniziativa delle regioni meridionali.

[32] G. Galasso, *Meridionalismo e Questione meridionale…* , op. citata.

[33] F. Barbagallo, *Stato, parlamento e lotte politico-sociali nel Mezzogiorno 1900-1914*, Guida, Napoli 1980.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 336

anni una pregevole attività di studio e ricerca, d'impronta socialista e riformista, su impulso di Antonio Giolitti, più volte ministro del bilancio e della programmazione, affiancato dalla sensibilità culturale di Giorgio Ruffolo e dalle competenze tecniche del Centro studi e piani diretto dall'economista Franco Archibugi. Per la prima volta alla impostazione dei programmi economici viene accostata la disciplina della pianificazione territoriale e urbanistica che esplicita la teoria dei sistemi urbani e il quadro d'insieme fornito dal Progetto '80.

La sensibilità verso la tutela delle risorse ambientali era già maturata proprio dal Sud: dopo la frana di Agrigento del 1966 e la conseguente severa accusa del ministro dei lavori pubblici Giacomo Mancini alle aberrazioni di un certo *boom* edilizio, s'impone l'approvazione nel 1967 della "legge-ponte".

Purtroppo quella visione non trova più ampie solidarietà né continuità d'azione. Bollato dalla vecchia cultura fanfaniana come "libro dei sogni", il Progetto '80 rimane nascosto nel cassetto della vecchia politica che continua invece a concentrare la propria attenzione sui rifinanziamenti corposi (120.000 miliardi di lire della legge 84/1986) dell'intervento pubblico.

C'è chi non si rassegna e sottolinea, proprio in quell'anno, che "Il ritardo del Sud è un freno al progresso complessivo del Paese, incide drammaticamente sulla dinamica dello sviluppo dell'intero sistema economico italiano"[34].

Ed infatti proprio l'assenza di un forte quadro programmatico incide sulle dinamiche "spontanee" dello sviluppo accentuando i caratteri strutturali del divario nella differente qualità e velocità che impronta lo sviluppo nelle due macroaree, quella settentrionale e quella meridionale.

La stagione degli investimenti industriali nel Sud si chiude rapidamente: un ruolo decisivo avevano svolto le partecipazioni statali, spesso in aspra polemica con l'industria privata, come nel caso dell'Alfa Sud. Si addensavano le critiche all'incapacità dei grandi impianti di favorire la diffusione di effetti propulsivi sull'ambiente circostante. Si parlava di "cattedrali nel deserto" e di "modernizzazione senza sviluppo".

E, mentre il Sud ritorna a subire "il fascino discreto" della spesa assistenziale, nel Nord più lungimirante si accelerano i processi di ristrutturazione industriale delle imprese settentrionali per sostenere la concorrenzialità internazionale.

Molti intellettuali, che pure si erano appassionati a evocare più coraggiose iniziative di riconversione degli apparati produttivi, dal Nord al Sud, scoprono in ritardo come l'area settentrionale del Paese si sia vistosamente rafforzata sia in termini produttivi che di assetto territoriale.

---

[34] P. Saraceno, *Il nuovo Meridionalismo*, Istituto italiano per gli studi filosofici, Napoli 1986.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 337

Nel 1997, grazie a una rilettura critica curata da Gennaro Zona, si ammette che

> "[…] lo Stato, sentitosi probabilmente assolto e risollevato dall'esistenza dell'intervento straordinario abbia destinato quasi esclusivamente l'intervento ordinario al Nord trasformandolo di fatto in una sorta d'intervento straordinario a favore delle imprese settentrionali"[35].

Cos'era accaduto nel frattempo ?

7. *Corsi e ricorsi? Un ulteriore shock asimmetrico*

Già nel 1992, per stare alla motivazione fondamentale di questo scritto, l'intervento straordinario era stato abolito, proprio "in coincidenza all'esplodere della grande crisi finanziaria che ci estromise dal Sistema monetario europeo e propiziò una svalutazione che in due anni raggiunse il 40%". Quello *shock* asimmetrico, accuratamente ignorato,

> "[…] mentre rilanciò le imprese esportatrici concentrate nel Settentrione, colpì il Mezzogiorno determinando il crollo di tutte le banche locali, passate rapidamente sotto il controllo di aziende esterne al Sud e realizzando così un processo lungamente auspicato, in nome di un presunto bagno di efficienza e di un 'consolidamento' bancario straordinariamente unilaterale"[36].

Ed è proprio la Svimez (Rapporto 2011) a rilevare che le vicende relative alle recenti manovre finanziarie inevitabilmente portano all'amara constatazione che la storia si ripete

> "Anche nel 1993, con la 'manovra Amato' si è intervenuti con un provvedimento, inedito nelle dimensioni, che ha richiesto al paese – e al Mezzogiorno in particolare – uno sforzo economico-finanziario senza precedenti. Sono passati quasi due decenni da quando, nel pieno di un'incessante sequenza di vicende politiche, sociali, istituzionali ed economiche avverse, il mezzogiorno si trovò ad affrontare un cambiamento epocale che determinò modifiche sostanziali delle politiche di sviluppo nelle aree depresse"[37].

Perché, tuttavia, quelle modifiche non hanno prodotto effetti propulsivi?

Se la fine dell'intervento straordinario sia stata giusta ed utile è un interrogativo intellettualmente obbligato, a distanza di oltre vent'anni, in sede di riflessione storica.

Già allora in Parlamento è stato segnalato che negli altri "Mezzogiorni d'Europa" si era fatto di più e meglio. Tra il 1985 e il 1990 il prodotto per abitante in Portogallo, Irlanda e Spagna è stato superiore alla media Cee, mentre nelle regioni meridionali italiane è stato sensibilmente inferiore. Così come inferiore è stato, rispetto a questi Paesi, il tasso di investimenti, di provenienza pubblica e privata. È appena il caso di ricordare che, nel 1990, su 6.506 miliardi complessivamente erogati, la spesa sostenuta dall'Agen-

---

35 G. Zona, *Come ti finanzio il Nord,* in "Nord e Sud", 5, 1997.

36 A. Giannola, *La Cassa: protagonista e strumento dello sviluppo,* in questo volume.

37 *Rapporto Svimez 2011 sull'economia del Mezzogiorno,* Il Mulino, Bologna, 2011.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 338

zia per il Mezzogiorno, al netto dei contributi in conto capitale, è stata pari a 3.707 miliardi, di gran lunga inferiore rispetto a quella prevista da paesi come la Germania per lo sviluppo dei territori dell'est dopo la sua unificazione.

Sono queste riflessioni rigorose che qualificano nel 1992 la proposta di legge presentata dal Pds per "sopprimere l'intervento straordinario e per definire programmi e strumenti dell'intervento ordinario nei terrori meridionali".

Essa è poi seguita da altri strumenti legislativi con cui si sollecita il Parlamento ad esercitare pienamente i propri poteri di controllo e d'indirizzo sulla spesa pubblica allargata: l'istituzione di una Commissione d'inchiesta sulla distribuzione territoriale della spesa, che supportasse il Parlamento a compiere una vera e propria "operazione verità", e "Nuove norme per l'industrializzazione e per garantire i livelli adeguati di servizi nelle aree depresse".

La sinistra pose senza indugi in quella fase l'obiettivo prioritario della programmazione. La gestione successiva delle risorse da parte dei governi tecnici Dini e Ciampi fu tollerante purtroppo di quella "continuità instabile", garantita dalla transizione commissariale.

8. "Soppressione dello spreco" o "Spreco della soppressione"?

Il dibattito, dentro e fuori il Parlamento sollecitò in quei giorni un'azione di riforma capace di ribaltare l'interpretazione più diffusa e tendenziosa sull'intervento dello Stato verso il Sud.

I meridionali, in quella fase temporale e storica, devono fare i conti con l'accusa sempre più insistente di "parassitismo". Il Mezzogiorno, secondo critici di vario orientamento (in numero sempre crescente), spende molto, produce poco, non paga le tasse. E in quarant'anni di intervento straordinario avrebbe assorbito una quantità esorbitante di ricchezza nazionale, prodotta nel resto del Paese.

La più approfondita disamina dei dati porta ad affermare, contrariamente a quanto sostenuto dai critici, che non è certo l'intervento nel Mezzogiorno ad aver messo in crisi l'economia del Paese: dal '50 ad oggi, le risorse trasferite non hanno mai superato, in media, lo 0,7 per cento del Pil; una quota francamente modesta. Pessima invece la qualità della spesa e gravissime le inefficienze nella gestione dei fondi e nei meccanismi tecnico-amministrativi.

Il disegno delineato dalla legislazione straordinaria non ha conseguito i risultati auspicati, anche per l'incuria delle strutture proprie nel trovare elementi di raccordo con le amministrazioni ordinarie dello Stato e con gli altri enti interessati.

Proprio la Corte dei conti nella relazione 1992 sul Rendiconto generale dello Stato opportunamente osserva che "gli investimenti assunti con l'intervento straordinario hanno sovente denotato un carattere sostitutivo rispetto agli obiettivi e alle risorse proprie delle gestioni ordinarie". Tardiva, e insufficiente, è stata la costituzione e l'attivazione delle procedure e degli organi previsti nella citata legge 64/1986.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 339

Anche il principio della cosiddetta "riserva" del 40% delle risorse stanziate per spese di investimento non ha trovato concreta applicazione, sia per le interpretazioni restrittive in sede operativa, sia per l'assenza di programmazione e coordinamento tra i diversi soggetti responsabili.

In definitiva, l'ex Cassa per il Mezzogiorno ha assorbito un volume consistente di risorse, senza peraltro conseguire apprezzabili risultati, sia sotto il profilo dell'emancipazione economica dei territori, sia dal punto di vista del miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni. Che il vecchio intervento straordinario quindi dovesse esser soppresso non v'era alcun dubbio! Ma quella decisione tanto attesa non si è tradotta forse in una "occasione sprecata"?

Il confronto prosegue insomma non sul "perché", bensì sul "come" e sulle sue conseguenze indotte.

L'attacco dei denigratori, in primo luogo i leghisti negli anni 1992-96, e le incertezze dei riformatori hanno diluito lo spirito della riforma fino a depotenziare i suoi principi più innovatori.

In questo contesto – ricorda Salvatore Cafiero – nel settembre del 1991 viene presentata, da un Comitato presieduto dal prof. Massimo Severo Giannini, una proposta di referendum abrogativo che non chiede l'abolizione "dell'intervento straordinario nel suo complesso, ma degli organi e delle procedure preposte agli interventi di natura infrastrutturale, con l'intenzione quindi di lasciar sussistere l'altra parte, quella di incentivazione alle attività produttive"[38].

Che la proposta referendaria avesse un obiettivo circoscritto non fu colto dall'opinione pubblica – chiarisce subito Cafiero – giacché il clima era divenuto incandescente dopo i risultati delle elezioni dell'aprile 1992 e il successo della Lega, movimento dichiaratamente antimeridionalista ed antiunitario. Era inevitabile che sull'iniziativa referendaria convergessero quanti insieme allo statalismo e alla partitocrazia chiedevano che si ponesse fine alla corruzione ed "anche all'intervento straordinario, che di tali degenerazioni era considerato uno dei principali veicoli perfino dagli ambienti imprenditoriali che ne avevano largamente beneficiato".

9. *"La decisione di abrogare"*

A fine ottobre 1992, con la ratifica del trattato di Maastricht, l'Italia si impegna al rispetto di rigorosi parametri di finanza pubblica. In novembre si approva la manovra, mentre si registra il crollo della produzione che segna l'inizio della recessione.

Nell'agonia della prima Repubblica, il dibattito sulla manovra finanziaria già segnala da un lato la sostanziale continuità di un certo tipo d'intervento dello Stato che ha acuito

[38] S. Cafiero, *Questione meridionale* … , op. cit.; si veda anche G. Bodo, G. Viesti, *La grande svolta: il Mezzogiorno nell'Italia degli anni Novanta*, Donzelli, Roma 1997.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 340

le iniquità e le fratture nella situazione sociale ed economica del paese; dall'altro la ricostruzione di un principio di solidarietà tra il settentrione e il meridione che sia l'altra faccia di una richiesta di nuove responsabilità nei confronti delle classi sociali, del mondo del lavoro, delle forze produttive del paese.

Spettava infatti al Governo e al Parlamento dare un quadro chiaro della situazione che consentisse una precisa assunzione di responsabilità e un'effettiva conoscenza dei dati relativi agli investimenti pubblici, ma il Governo non era stato in grado di presentare neanche la tanto attesa relazione prevista dall'art. 2 della l. 5 agosto 1978, n. 468. "Questa relazione oggi non esiste e il Parlamento è chiamato a discutere e ad approvare il disegno di legge di bilancio e la legge finanziaria senza che tale documento sia stato presentato"[39].

Nel trascorso decennio, lo sviluppo complessivo del meridione è stato trainato essenzialmente dai consumi, con una dinamica annua di mezzo punto superiore a quella del centro-nord. Nel 1991 però i consumi delle famiglie sono scesi nel sud al 2,5% rispetto al 2,9% del centro nord, soprattutto per il contenimento dei consumi non alimentari.

Gli investimenti fissi lordi nel sud si sono ridotti dal 27,1 per cento del totale nel 1991 al 26,4 nel 1992, sia quelli per la costruzione di opere pubbliche sia quelli per macchine ed attrezzature, confermando così, in un quadro nazionale di significativa decelerazione, la debolezza del processo di accumulazione della zona meridiana.

Il dibattito parlamentare pone in luce che gli effetti della svalutazione poco agevolano l'economia meridionale, data la debolezza della struttura imprenditoriale e del rapporto tra *import* ed *export.* Negli ultimi 13 anni, gli investimenti delle partecipazioni statali nell'industria sono scesi del 22% e la crisi finanziaria non fa altro che aggravare le tendenze in atto.

Se, ad esempio, solo il 19% dei titoli pubblici è detenuto da famiglie meridionali anche la crescita dei rendimenti dei titoli di Stato vanno prevalentemente a favore del centro-nord. Non solo! Si stima che della massa degli interessi pagati alle famiglie ben 74 mila miliardi affluiscono al centro-nord e soltanto 16 mila al Sud.

In codesto scenario, l'analisi puntuale dei dati forniti dal ministeri del Bilancio e del Tesoro dimostra che con l'intervento straordinario erano state impegnate, nell'ultimo anno, somme fortemente decrescenti: 16.887 miliardi (nel 1989), 10.857 (nel 1990), 6.772 (nel 1991); nei corrispondenti periodi le somme erogate sono state invece pari ad appena 6.529 miliardi (nel 1989), 6.506 miliardi (nel 1990), 6.637 miliardi (nel 1991).

Se si tiene conto che l'intera spesa del settore pubblico allargato nel 1990 è stata pari a 61.468 miliardi, si comprende come le somme annue erogate attraverso l'intervento

---

[39] Proposta di legge presentata alla Camera dei deputati l'11 dicembre 1992 per iniziativa di Massimo D'Alema, Giuseppe Soriero ed altri, relativa all'abolizione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, in *Dopo l'intervento straordinario. La sinistra e le nuove politiche per il Mezzogiorno,* … op. citata.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 341

straordinario si siano collocate appena intorno al 10% del complesso degli investimenti pubblici effettuati su base nazionale.

Dai dati diffusi dalla Ragioneria generale dello Stato (ma anche dell'Istat e della Banca d'Italia) scaturiscono non poche sorprese.

Ad esempio, il sistema pensionistico, basato sul criterio "a ripartizione", fa sì che i contributi sociali versati dai lavoratori attivi nel Mezzogiorno d'Italia eccedano dello 0,7% l'importo delle pensioni erogate nell'area. Tre regioni in particolare, il Piemonte, la Valle d'Aosta e la Puglia, non riscuotono contributi sufficienti a coprire le prestazioni pensionistiche pagate sul territorio[40].

Uno squilibrio destinato a crescere a dismisura per l'aumento di pensionati e prepensionati e per la caduta verticale del numero di occupati. In Lombardia si pagano 34.593 miliardi di contributi sociali (il 15% del Pil regionale); la spesa sociale nella regione (sanità, previdenza, assistenza) supera i 47.000 miliardi.

La situazione economica nazionale è così rischiosa da indurre alcuni parlamentari ad anticipare un confronto serrato col Governo, presente Reviglio, ministro del bilancio e per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

Si richiede una svolta immediata netta e radicale, discutendo nella seduta del 18 novembre 1992 un emendamento che sollecita la fine della legge 64/1986 per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, quella normativa cioè tanto discussa e chiacchierata.

L'emendamento Tab. 3.15 presentato al disegno di legge di bilancio chiede di rimodulare la Tab. F per concentrare nel 1993 i finanziamenti a sostegno dell'industrializzazione, criticando il Governo che da una parte ha ridotto la quantità della spesa per il Sud e dall'altra continua a tener aperto il canale della legge 64/1986 trascinandolo stancamente fino al 1995.

La tensione crea scintille dentro e fuori il Parlamento.

I 120.000 miliardi della legge 64/1986 erano già tutti impegnati, ma alla fine del 1992 ben 60.000 risultavano ancora non spesi. E mentre decine di migliaia di miliardi erano avvinghiati dentro la gabbia delle cosiddette "opere di completamento" il Governo annunciava con enfasi un nuovo decreto di rifinanziamento della legge 64 per un importo di altri 24.000 miliardi.

Quel provvedimento però non difendibile né dal Governo, né dalla sua maggioranza, era decaduto già quattro volte, inducendo il ministero competente a ridefinirne la stesura nella nuova veste del decreto 415/1992.

Dall'altro versante, lo schieramento riformatore si preoccupava di bloccare lo spreco clientelare di ingenti risorse e di ripristinare equità e trasparenza, mediante la stesura di

---

40 In Piemonte i datori di lavoro hanno versato, nel 1990, 7.700 miliardi di contributi; i dipendenti 3.000 miliardi; in tutto 10.700 miliardi, del tutto insufficienti a coprire la spesa pensionistica della regione, che ha raggiunto i 16.000 miliardi. La Liguria copre, con i suoi contributi, appena il 64% delle derogazioni per pensioni nel 1990", cfr. "Proposta di legge presentata alla Camera dei deputati l'11 dicembre 1992", … op. citata.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 342

un testo di legge che scaturisse dal serrato confronto con le altre proposte in campo: Sindacati, Confindustria, Svimez, Censis.

In codesto contesto politico-istituzionale, il 19 dicembre del 1992 si approva la legge n. 488, che dopo quarantadue anni pone fine all'intervento straordinario in favore del Mezzogiorno.

La data è tra quelle che forse meglio si prestano a rappresentare il cambiamento di assetti nella storia non solo del Mezzogiorno, poiché "La fine di una stagione politica ha per forza di cose una serie di possibili date simboliche, destinate ad essere più o meno celebrate e ricordate da coloro che succederanno"[41].

Dopo quarantadue anni la Camera dei deputati produce una novità legislativa eclatante che modifica il rapporto consolidato di equilibri e di potere tra lo Stato italiano e le regioni meridionali.

L'equità nella ridistribuzione delle risorse su scala nazionale è considerata cruciale per rendere efficace e produttivo l'intervento pubblico nell'economia, contrastando l'impostazione egoistica della Lega.

10. La proposta "Sviad" per sviare l'attenzione verso il Mezzogiorno

I risultati elettorali del 21 novembre 1993, e ancor di più quelli del 5 dicembre successivo, mettono in luce un'espressione del consenso che va al di là delle rituali schematizzazioni dei commentatori. Non un paese diviso in tre blocchi, appartenenti a tre aree politiche, ma una spinta al rinnovamento delle classi dirigenti a partire dal governo delle città, del governo delle autonomie.

Si può coglierne vasta eco nella discussione alla Camera del 7 dicembre 1993. Al ministro del bilancio si chiede di chiarire se i contenuti della proposta di legge finanziaria possano influire sull'obiettivo inderogabile della coesione tra le diverse aree. Il confronto con i leghisti si manifesta in termini netti:

> "Ai neoliberisti della Lega diciamo: volete riflettere o no sulle difficoltà evidenti che il vostro partito sta incontrando e dinanzi alle quali si è trovato anche a seguito del voto più recente? Volete chiedervi perché la Lega abbia difficoltà sempre più ampie nell'intraprendere una politica di consensi e di più vaste alleanze? L'esasperazione dell'egoismo non solo non paga, ma è anche perdente e dimostra che la politica di fondo della Lega non è caratterizzata tanto da un'impostazione ed un'ispirazione realmente federalista, ma propone semmai quel federalismo straccione che non è se non l'altra faccia di quello che era stato, negli anni scorsi, il meridionalismo straccione sostenuto da una parte consistente del vecchio sistema politico"[42].

---

41 *Dopo l'intervento straordinario, la sinistra e le nuove politiche per il Mezzogiorno,* … op. cit., 1993.

42 G. Soriero, "Illustrazione interpellanza n. 2-00616 su Delega al Governo. Resoconto stenografico Camera dei deputati", seduta del 17 marzo 1993.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 343

Non si comprende, ad esempio, la pretesa della Lega nel richiedere il taglio dei finanziamenti per il Mezzogiorno, e non solo di quelli previsti dalla vecchia legge 64/1986 tanto criticata, ma anche di quelli stabiliti dalla legge 488/1992 che, rivoluzionando il concetto di intervento straordinario, aveva assicurato la possibilità di un sostegno pubblico verso tutte le aree depresse del Paese.

Un confronto vivace scaturisce nell'ambito della Commissione bilancio della Camera[43], dacché si comprende subito che, con le disposizioni in esame, Governo e maggioranza tendono ad affrontare non solo la questione del destino dei dipendenti dell'ex-Agensud, ma anche e soprattutto quella dei poteri, dell'efficacia e della qualità dell'intervento pubblico verso le cosiddette "aree depresse".

In questo decreto, la *vis destruens* verso ogni riferimento alla questione meridionale è così forte da portare lo stesso Governo a proporre anche il cambiamento del nome della Svimez. Si indica l'acronimo Sviad, forse per sviare del tutto l'attenzione verso la priorità dell'intervento nell'aree del Sud.

Solo l'autorevole prima firma dell'attuale Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, a un emendamento predisposto da più deputati riesce a convincere il ministro del bilancio Pagliarini a non contrastare la soppressione di quella proposta. Il nome e la funzione della Svimez sono così salvaguardate.

11. "Vent'anni di solitudine"

Nel vivo del confronto, comincia ad emergere già il convincimento che la soppressione dell'intervento straordinario, misura valutata come inevitabilmente necessaria, non riesce però ad essere affatto sufficiente a qualificare l'intervento dello Stato verso le aree più deboli.

Il passaggio dal regime di intervento straordinario a quello ordinario delineato dalla legge 488/1992 e dal decreto legislativo 96/1993 solleva complesse problematiche di natura finanziaria, amministrativa e gestionale, anche in considerazione della necessità di trasferire agli enti competenti le opere avviate dalla ex-Cassa per il Mezzogiorno, molte delle quali ancora non completate.

"Dopo la Cassa" e "Senza la Cassa", è il periodo forse più insidioso per il Sud che, nel gorgo della crisi, rischia di annegare ma anche di imparare a nuotare. Sono anni in cui cioè le forze meridionaliste più qualificate, pur tenendo alto l'allarme per la debolezza strutturale del mercato del lavoro, fanno di tutto per individuare anche nuovi scenari e per indicare nuovi percorsi di crescita.

---

[43] Commissione bilancio della Camera, seduta 6 luglio 1994, per la conversione in legge del decreto-legge 10 giugno 1994, n. 355, recante disposizioni urgenti per accelerare la concessione delle agevolazioni alle attività gestite dalla soppressa Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, per la sistemazione del relativo personale, nonché per l'avvio dell'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 344

Negli anni successivi tuttavia il timore per la travolgente avanzata dell'"ideologia padana" riuscirà a viziare anche il confronto tra le forze democratiche. Da più parti, invece di analizzare in maniera rigorosa i problemi strutturali alla base delle espressioni del radicamento territoriale scaturite dal voto politico, si alimenta un singolare dibattito che, assumendo come priorità una astratta "questione settentrionale", arriva a teorizzare, anche nel Centrosinistra, l'esigenza di un "Partito del Nord".

Si son persi così anni preziosi per cogliere in tempo sia l'arrivo della nuova "Grande crisi", che l' involuzione e il degrado del sistema Italia. Purtroppo la crisi acutissima di questi anni ha colpito il Sud, ma non è riuscita a salvaguardare il Nord. E ciò ha fatto giustizia di tante facili illusioni brandite, dinnanzi all'opinione pubblica, come veri e propri vessilli ideologici:

- l'abrogazione dell'intervento straordinario avrebbe riportato il Sud nell'alveo dei poteri ordinari dello Stato, con pari dignità rispetto al Nord;
- il territorio e i suoi strumenti di pianificazione dal basso avrebbero rivitalizzato la democrazia su basi nazionali e suscitato lo sviluppo;
- il federalismo fiscale e, più in generale, la riforma federalista dello Stato avrebbero salvato il Sud e rieducato le sue classi dirigenti;
- il riconoscimento del "sacco del Nord" avrebbe suscitato tendenze perequative e nuove solidarietà.

In quel clima, per anni, scritti e libri alimentano un dibattito fazioso tra i sostenitori del mercato e quelli dello Stato, tra i *supporter* della quantità e quelli della qualità della spesa, tra chi indica troppe risorse verso il Sud e chi replica che in realtà codeste risultano troppo poche.

Eppure il problema si sa non è solo di soldi, né di saldi di bilancio! Ancora una volta è toccato al recente "Rapporto Svimez, 2013" fornire il ridisegno dei caratteri di una crisi tanto acuta da influire non più solo sull'antico dualismo tra Nord e Sud, bensì sulla condizione complessiva del Paese:

- l'Italia è l'unico paese che non aggancia la ripresa;
- l'Europa è tanto più lontana quanto più assorbente di competenze e decisioni che sovrastano le competenze nazionali;
- i fondi Ue sono forse oggi la metafora della beffa che offusca tra i cittadini la coscienza europea e allarga la loro disaffezione fino ad ampliare il consenso verso coloro i quali prospettano il rifiuto dell'Euro.

Premesso che il rapporto tra il Mezzogiorno e lo Stato ha segnato di sé un'intera fase della storia nazionale[44], è da accogliere come segnale certamente positivo che adesso,

[44] P. Bevilacqua, *Breve storia dell'Italia meridionale dall'Ottocento ad oggi,* Donzelli, Roma 2005; F. Barbagallo, *La questione italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 ad oggi,* Laterza, Roma-Bari 2013; P. Macry, *Unità a Mezzogiorno. Come l'Italia ha messo assieme i pezzi,* Il Mulino, Bologna 2012.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 345

da più parti nella comunità scientifica, si convenga sulla necessità di trarre il bilancio rigoroso di un ventennio.

Nel corso delle celebrazioni del 2011, tanti storici hanno autorevolmente ricostruito il confronto serrato tra sostenitori e detrattori dell'intervento pubblico.

Proprio il ministro Trigilia, in una recente pubblicazione[45], ha sintetizzato con efficacia le gravi responsabilità politiche sia locali che "nazionali, essendo quelle locali protese a esasperare il circuito della 'dipendenza' politica nella erogazione delle risorse e quelle nazionali prone a tollerare il circuito vizioso interno al Sud in cambio di una consenso politico a Roma".

C'è da chiedersi allora innanzi tutto se l'Italia non sia stata troppo succube di una sorta di "gattopardismo istituzionale"! E c'è da comprendere inoltre come mai solo qui, rispetto ad altre nazioni europee, si sia preteso di cambiare ogni 4/5 anni obbligatoriamente nome, tipologia e finalità dell'intervento pubblico.

Tutto ciò proprio nella fase in cui l'analisi più rigorosa delle esperienze internazionali analoghe, dalla Germania all'Irlanda, ci dice che l'intervento dello Stato solo se protratto nel tempo con misure innovative, sostenute da consistenti supporti finanziari, può ridurre drasticamente i divari territoriali interni fino ad annullarli!

Se infatti i ritardi e le negligenze delle regioni del Sud, nell'utilizzo delle risorse loro assegnate, trovano le loro attenuanti nei vincoli del Patto di stabilità, va anche detto però che l'aver ghettizzato l'azione di governo per il Sud nelle politiche regionali è stato un errore strategico.

La grave crisi mondiale ha ridimensionato ogni egoismo locale: quello del Nord illuso di poter reggere aggrappandosi alla Carinzia e alle altre zone forti della Mitteleuropa; e quello speculare del "Grande Sud", convinto di sopravvivere al tracollo della crisi, continuando a rivendicare "i risarcimenti dovuti" dallo Stato.

Entrambe le visioni non potevano che rifluire in quanto viziate da una un localismo angusto, incurante cioè dei processi di globalizzazione.

Se cinque anni di crisi invero hanno dimostrato che non ci si può affidare solo allo spontaneismo dei mercati, giova ricordare che proposte innovative sono state discusse in sedi autorevoli nel corso del 2013[46] consentendo finalmente di riaprire un rinnovato dialogo tra Nord e Sud dopo troppi anni di silenzi, di scontri, di egoismi manifestati sulla scia dell'intolleranza leghista. Con l'obiettivo di evitare estremi molto dannosi, sia della rivendicazione sudista che del separatismo nordista, l'interrogativo ricorrente tra gli esperti (da Quadrio Curzio a Giannola, da Trigilia a Fortis e altri) è stato il seguente: quale approccio riuscirà ad essere tanto innovativo da combattere gli attuali elementi di declino e spingere l'Italia fuori dalla recessione?

---

45 C. Trigilia, *Non c'è Nord senza Sud,* Il Mulino, Bologna 2012.

46 Si veda anche: *Per una logica industriale meridionalista,* incontro promosso dalla Svimez e dalla Fondazione Edison, Milano, Fondazione Edison, 9 aprile 2013; e *L'economia reale nel Mezzogiorno,* Convegno tenutosi a Roma, Accademia nazionale dei Lincei, 23 ottobre 2013.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 346

12. Conclusioni

Un principio è ormai acclarato: "Non si può risolvere un problema con *la stessa mentalità che l'ha generata*" (Albert Einstein), se davvero si vuol tentare di modificare un contesto per uscire dalla recessione socioeconomico dove "C'è chi *muore di fame,* ma la politica *pensa a banche e finanze*" (Papa Francesco).

Sono questi i riferimenti ideali e culturali che mettono in discussione finalmente gli equilibri più nevralgici tra i poteri finanziari e quelli istituzionali, proprio nel momento in cui è evidente l'angustia delle funzioni degli stati nazionali e lo spostamento tendenziale di sedi decisionali importanti a Bruxelles e a Strasburgo.

Ma un'altra Europa è possibile.

> "Non occorre condividere premesse marxiste per vedere nel capitalismo dei mercati finanziari una delle cause decisive della crisi attuale, e quindi trarre la conclusione che abbiamo bisogno di una nuova regolamentazione del settore bancario mondiale, partendo da un'area che abbia come minimo il peso e le dimensioni dell'Eurozona"[47].

Il salto di qualità nelle strategie comunitarie europee dovrebbe compiersi nella direzione indicata con nettezza nei mesi scorsi dal Nobel Paul Krugman: "I nostri governi devono spendere di più, non di meno, perché è l'unica soluzione. Assumere insegnanti. Costruire infrastrutture. Fare quello che fu fatto dopo la Seconda guerra mondiale, magari scegliendo spese utili".

È proprio l'approccio culturale che ha ispirato il progetto Svimez delle Filiere territoriali logistiche, per valorizzare l'intero sistema degli approdi a partire dal grande porto di Gioia Tauro. È una strategia che si rivolge alla politica industriale innovativa, esaltando fattivamente la "utilità" del Sud nel rafforzare la proiezione mediterranea dell'Italia.

Nord e Sud quindi (parafrasando proprio il titolo di un recente libro di Krugman), devono lavorare assieme per poter uscire "fuori da questa crisi adesso", ripristinando il ruolo degli investimenti pubblici in attesa che l'Unione europea divenga davvero un significativo fattore "esogeno" per la ripresa.

Dopo 20 anni di solitudine, si richiede qui ed ora "un Progetto per l'Italia che incroci gli interessi e i bisogni del Sud con quelli dell'intero Paese"[48].

La proposta avanzata dalle 21 istituzioni meridionaliste è quella di una *"governance* multilivello*"* in grado di profilare, nella riforma prevista del Titolo V della Costituzione, da un lato una nuova credibilità del regionalismo, e dall'altro la drastica correzione della vischiosità deleteria dell'intervento statale. Il coordinamento tra tutti i livelli di governo

---

47 J. Habermas, *Un'altra Europa è possibile. Quattro mosse per costruirla,* in "La Repubblica", 7 febbraio 2014.

48 *Agenda per il Sud,* testo redatto e sottoscritto dagli Istituti meridionalisti, presentato a Roma, Senato della Repubblica, 6 febbraio 2013. Il testo si trova sul sito della Svimez (www.svimez.it).

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 347

è individuato come la condizione imprescindibile per garantire efficacia sia nella fase di progettazione che in quella della realizzazione.

In quest'ottica la Svimez ha insediato nei mesi scorsi l'Osservatorio delle Regioni per offrire una sede di riflessione e di elaborazione in grado di valutare tempestivamente le implicazioni derivanti dalle più importanti decisioni istituzionali, assunte a scala nazionale ed europea.

La vera partita per il futuro dell'Italia si gioca com'è noto non più solo Roma, bensì innanzi tutto a Bruxelles, per difendere in tutte le sedi comunitarie i legittimi interessi del Paese.

È auspicabile che da questo testo (come è stato enunciato in premessa) possa trarsi qualche utile considerazione per comprendere, alle soglie dell'avvio del semestre europeo di presidenza italiana, se e come nuovi strumenti, ideati nel segno dell'efficienza e della trasparenza, possano schivare gli errori del passato.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 3/8

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 349

La Cassa per il Mezzogiorno, uno strumento di sviluppo ancora attuale?

Achille Flora

A distanza di vent'anni dalla chiusura dell'intervento straordinario il dibattito sul ruolo del suo principale strumento di attuazione, la Cassa per il Mezzogiorno, ha ripreso con vigore un suo carattere di attualità. La celebrazione dei 150 anni dell'unificazione italiana e la constatazione che il divario Nord-Sud è ancora integro nei suoi fondamentali macroeconomici e con la maggior riduzione del divario, verificatasi nel 1971, come effetto delle prime fasi dell'intervento straordinario, hanno riacceso l'attenzione di storici ed economisti su tale periodo identificato con il requisito di maggiore efficacia delle politiche d'intervento. Un'attenzione non limitata alla mera rivalutazione del ruolo della Cassa, ma che proietta elementi di attualità nella discussione su come riprendere il filo del ragionamento sulle politiche di sviluppo e sugli strumenti per attuarle. Attualità verificabile nel varo di un'Agenzia nazionale per le politiche di coesione finalizzata a riutilizzare le risorse non spese dei fondi comunitari e a progettare e gestire programmi trans-regionali. Una proposta mirata a superare la mera contrapposizione, molte volte ideologica, tra i due diversi approcci, *top-down* nell'intervento straordinario e *botton-up* nella Nuova programmazione, che hanno guidato le politiche di coesione dal secondo dopoguerra a oggi.

La contrapposizione tra due opposte modalità d'intervento esalta, nel modello *top-down*, l'autonomia di scelte e indirizzi non condizionati da *lobby* e gruppi d'interesse locale, mentre, nel modello *bottom-up*, l'enfasi ricade sul beneficio di una responsabilizzazione delle classi dirigenti locali, sullo stimolo a creare reti territoriali di relazioni virtuose attraverso forme di cooperazione orizzontale, sul maggior flusso d'informazioni sulle problematiche territoriali che migliorerebbe le scelte dei responsabili delle *policy*. Le politiche di coesione, attuate nella Nuova programmazione dalla metà degli anni Novanta e basate su una devoluzione in ambito regionale delle responsabilità di progettazione e attuazione, hanno rappresentato un'inversione delle modalità operative adottate nelle precedenti fasi dell'intervento straordinario. L'obiettivo era quello d'intervenire non solo sulla produzione della ricchezza materiale, ma di affrontare anche i nodi immateriali in termini di dotazione di capitale sociale (mancanza di fiducia reciproca tra gli attori locali, scarsa disponibilità a cooperare, bassa efficienza ed efficacia delle istituzioni locali) puntando a valorizzare le

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 350

predisposizioni, identità e potenzialità dei diversi territori meridionali. Una strategia d'intervento fondata su una metodologia *bottom-up*, in coerenza con il principio di sussidiarietà sancito dall'Unione europea e poi inserito nella nostra Costituzione, e un approccio multidimensionale tale da incorporare, nelle politiche, obiettivi sia quantitativi sia qualitativi.

I risultati deludenti delle diverse fasi di programmazione, dovuti sia all'eccessiva frammentazione ed estensione territoriale degli interventi, sia alle basse capacità delle Regioni meridionali in termini di progettazione, impegno e spesa dei fondi comunitari, hanno prodotto un dibattito teso da un lato a rivedere tale modalità operativa, propendendo per l'adozione di misure automatiche di elargizione d'incentivi, prevalentemente fiscali come il credito d'imposta, o il ritorno a modalità progettuali e gestionali sul modello *top-down* seguito nell'intervento straordinario.

Certo esistono diverse giustificazioni agli scarsi risultati materiali prodotti dalla Nuova programmazione, dal calo della spesa ordinaria – segnatamente quella in conto capitale – parallelamente al crescere dell'impegno dei fondi comunitari, al condizionamento dell'efficacia nell'utilizzo delle risorse comunitarie e delle politiche regionali, dallo stato dell'economia e delle politiche nazionali. Né obiettivi complessi, come quelli immateriali, sono misurabili attraverso indicatori quantitativi. La Nuova programmazione ha prodotto, nei diversi territori, una ricchezza di esperienze e di soggetti attivi nell'animazione territoriale e nella progettazione dello sviluppo, forti della conoscenza delle diverse problematiche territoriali, la cui dispersione sottrarrebbe allo sviluppo endogeno delle risorse preziose. Rimane valida, però, la costatazione che i gruppi d'interesse locale hanno indubbiamente giocato un ruolo nella redistribuzione territoriale delle risorse, vanificandone il requisito di efficacia connesso alla concentrazione delle risorse, favoriti da una frammentazione dei centri decisionali e da un personale politico che ha attivato logiche di contrattazione politica, alimentata e mirata alla cattura del consenso.

Il senso di un'attenta analisi storica del modello operativo della Cassa, e in particolare delle prime fasi virtuose dell'intervento straordinario, deriva dalla necessità di una revisione dell'approccio esercitato nella Nuova programmazione al fine di cogliere gli elementi utili e attuabili, in vista di un'integrazione delle metodologie *top-down* e *bottom-up*, così come emerge dai contributi recenti della letteratura sullo sviluppo economico[1].

Il primo punto da evidenziare è quello dell'autonomia tecnica degli strumenti d'intervento (agenzie o altre strutture), nell'ipotesi che il potere politico sia il principale vettore attraverso cui *lobby* e gruppi d'interesse mirano a condizionare l'uso delle risorse e le politiche di sviluppo. Un condizionamento che diverrebbe più forte in seguito alla devoluzione verso i territori dei momenti decisionali e alla loro moltiplicazione e diffusione.

---

1 R. Crescenzi, A. Rodriguez-Pose, *Reconciling top-down and bottom-up development policies*, Imdea, *Working Papers*, 3, 2011.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 351

La prima verifica da effettuare, allora, è se l'operatività della Cassa sia stata sempre caratterizzata da autonomia decisionale. La Cassa nasce con un progetto elaborato da uomini come Domenico Menichella e Francesco Giordani che, negli anni Trenta, avevano collaborato con Alberto Beneduce alla gestione dell'Iri collocandosi in quel filone di pensiero su ruolo e caratteristiche dell'intervento pubblico di cui Francesco Saverio Nitti è stato l'ispiratore. Una visione che non solo recuperava il ruolo dell'intervento pubblico nell'economia, concezione che trovò spazio su scala internazionale in seguito alla grande crisi e all'affermarsi delle teorie keynesiane, ma finalizzava tale intervento anche all'assunzione diretta di rilevanti iniziative industriali tali da sviluppare settori strategici dell'industria nazionale. In particolare nel Mezzogiorno, l'intervento pubblico assumeva anche un ruolo di riequilibrio e redistribuzione delle risorse tra le due macroaree del Paese finalizzato a superare un divario, alimentato da una politica economica che sin dall'unità aveva favorito le regioni settentrionali. Una concezione di statalismo virtuoso che non penalizzava l'iniziativa privata, poiché assegnava allo Stato un ruolo promozionale ma anche di una sua sostituzione, quando questa lasciava scoperti settori fondamentali per lo sviluppo economico. Una gestione da affidare a organismi autonomi, di proprietà statale o direttamente controllati dallo Stato, caratterizzati da autonomia gestionale e finanziaria. Predisponeva, inoltre, interventi multisettoriali e ispirati a criteri di efficienza. Criteri che inficiarono anche le modalità di trattamento del personale equiparato a quello delle industrie private e progressioni di carriera basate sul merito e non su criteri di anzianità, come nel caso dell'Istituto nazionale delle assicurazioni[2].

Si può rilevare una sostanziale continuità delle politiche interventiste degli anni Trenta e le politiche delle prime fasi dell'intervento della Cassa (1951-1971), entrambe fondate sul rafforzamento dell'industria chiave per lo sviluppo industriale[3] – produzioni di base, come metallurgia e chimica, oltre a meccanica ed energia – attraverso il rafforzamento della proprietà pubblica nel sistema produttivo, la separazione tra proprietà degli enti di gestione e loro controllo, una classe dirigente omogenea all'impostazione nittiana.

Su questo corpo di conoscenza, generalmente acquisito, emergono ora nuove fonti storiche dopo l'apertura degli archivi della Banca mondiale che rilevano in maggior dettaglio il ruolo centrale svolto da quest'istituzione nell'assegnazione di un'autonomia tecnica alla Cassa[4]. La Banca mondiale pose, infatti, come condizione vincolante alla sua partecipazione la nomina di una presidenza tecnica della Cassa[5] proponendo l'assun-

---

2 S. Potito, *Il primo Beneduce 1912-1922*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 2004.

3 F. Traù, *Due modelli di industrializzazione: la specializzazione produttiva dell'industria italiana lungo l'arco del novecento*, *Working Paper,* n. 46, Centro Studi Confindustria. Sito *web* Centro Studi Confindustria, 2003.

4 A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, "Quaderni Svimez", Numero speciale, 34, ottobre 2012.

5 *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, *Atti del Convegno di Taormina, 18-19 novembre 1994*, a cura di L. D'Antone, Bibliopolis, Napoli 1996.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 352

zione del modello operativo della *Tennessy Valley Authority*, oltre a svolgere un'attenta attività di monitoraggio e sorveglianza sull'operosità della Cassa[6] proprio al fine di prevenire distorsioni politiche. Il progetto originario, centrato sul requisito dell'autonomia tecnica della Cassa, verrà però modificato da Governo e Parlamento, introducendo il ruolo di un organismo politico, il Comitato dei ministri, cui assegnare funzioni di elaborazione dei programmi del nuovo ente e compiti di coordinamento dei programmi elaborati dalle amministrazioni pubbliche ordinarie[7]. Un ruolo che getterà le basi per la successiva degenerazione delle politiche dell'intervento straordinario e della stessa Cassa, piegata a logiche di cattura del consenso politico e sociale. L'autonomia tecnica derivava, quindi, oltre che da una concezione virtuosa del ruolo dello Stato e dell'intervento pubblico, da un monitoraggio, sorveglianza e rafforzamento di tale autonomia, esercitata da un organismo esterno alle istituzioni nazionali qual era ed è la Banca mondiale.

Il secondo elemento caratteristico delle fasi operative iniziali della Cassa è dato dalla suddivisione in fasi del suo intervento: prima politiche di pre-industrializzazione (1950-1957) e poi quelle d'industrializzazione (1957-1974). Una suddivisione che non ritroveremo nella gestione della Nuova programmazione, dove s'interverrà contemporaneamente sia sugli elementi del contesto e sia nei confronti dei sistemi produttivi, accentuando l'effetto dispersivo delle risorse. Al contrario, il modo ordinatorio per fasi, adottato dall'intervento straordinario, consentirà di concentrare le risorse prima sull'ambiente esterno all'attività d'impresa, oltre al miglioramento delle opere civili nel Mezzogiorno, e solo dopo nelle politiche industriali. Una modalità che riceverà comunque critiche sia di dispersione di risorse all'interno delle singole fasi e sia di subordinazione agli interessi delle grandi imprese industriali del Nord[8].

Queste, infatti, non erano interessate ad estendere la presenza industriale nel Mezzogiorno, ma rimanevano favorevoli a politiche di opere pubbliche che, trasferendo reddito nell'area di sottosviluppo relativo, avrebbero creato un mercato interno in grado di assorbire le produzioni del Nord[9]. Critiche forse ingenerose nei confronti della guida tecnica della Cassa che, tra l'altro, si avvalse della consulenza di un eminente economista e teorico dello sviluppo equilibrato quale Paul Rosenstein-Rodan, capo delegazione della Banca mondiale in Italia, che ispirò l'intervento della prima fase della Cassa. Un intervento centrato sul ruolo delle "economie esterne" come fattore di attrazione delle imprese e sull'avvio contemporaneo di diversi progetti d'investimento coordinati, al fine di valorizzarne le esternalità di domanda e produrre un *Big Push* nei confronti dello sviluppo economico. Questa prima fase sarà rivolta, oltre che a migliorare la dotazione

6 P. Saraceno, *Politiche keynesiane e Mezzogiorno*, in "Informazioni Svimez", 11, 1976, pp. 540-541.

7 S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma 2000.

8 A. Graziani, *L'economia italiana 1945-1970*, Il Mulino, Bologna 1972.

9 G. Di Nardi, *I provvedimenti per il Mezzogiorno*, in "Economia e Storia", 3, VII, 1960, pp. 489-520.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 353

di opere civili nell'Italia meridionale, a creare le necessarie infrastrutture affinché le nascenti imprese agricole, avviatesi dopo la riforma agraria, potessero raggiungere i mercati di sbocco delle aree costiere.

La fase successiva delle politiche d'industrializzazione (1957-1974) ribalterà il precedente assunto d'intervenire sulle condizioni di contesto in un'ottica di sviluppo equilibrato per puntare direttamente alla creazione di "poli di sviluppo", nell'approccio teorico tracciato da Albert Hirschman e dal geografo francese François Perroux, assumendo l'ottica dello sviluppo squilibrato. L'idea base di questa strategia, nell'ottica hirschmaniana, era quella di contrapporre alle forti economie di agglomerazione, presenti nelle aree industrializzate del Nord, potenziali attrattori di ulteriori risorse finanziarie e umane dal Mezzogiorno, dei poli di concentrazione industriale che avrebbero stimolato risorse nascoste e fertilizzato industrialmente il territorio, attraverso legami a monte e a valle di una grande impresa motrice. La scelta dei settori in cui sviluppare e allocare l'impresa motrice assumeva un notevole valore strategico per l'economia meridionale, poiché l'obiettivo dichiarato era quello di stimolare l'industria locale attraverso meccanismi di fornitura. L'industria preesistente alla fase dei poli di sviluppo nel Mezzogiorno era, prevalentemente, un'industria leggera e allocata in settori tradizionali, composta d'imprese di minori dimensioni rispetto a quelle del Nord. La scelta cadde su settori di base (chimica e siderurgia) le cui forniture provenivano, prevalentemente, dai mercati esteri[10], impedendo così al meccanismo dell'impresa motrice di esplicare il suo ruolo trainante verso l'economia locale. Al contrario, l'integrazione verticale degli impianti collocati nei poli contribuì ancor di più a disperdere le economie esterne al di fuori dell'area meridionale. Né fu rispettato il principio del vantaggio comparato, che avrebbe dovuto orientare la scelta del settore verso produzioni tradizionali, in grado di mettere a frutto la principale risorsa meridionale data dall'abbondanza di forza-lavoro. La necessità di sviluppare le esportazioni italiane, a fronte d'ingenti importazioni dovute alla carenza di materie prime, orientò l'intero sviluppo industriale italiano verso i settori in cui era forte ed in espansione la domanda globale che, negli anni Cinquanta, si rivolgeva ai beni di consumo di massa prodotti dall'industria meccanica e petrolchimica. L'adesione dell'Italia alla Comunità europea aveva ancor di più accelerato questo stimolo, in vista della creazione di un grande mercato unico. La conferma di questa tendenza si ritrova negli elevati tassi di accrescimento delle esportazioni, tra il 1951 e il 1962, che caratterizzarono proprio i settori della metallurgia, meccanica e chimica[11]. L'apertura ai mercati internazionali stimolò questi settori ad adeguare il livello di efficienza tecnologica con notevoli effetti positivi sui livelli di produttività. Un dinamismo cui faceva da

[10] E. Cerrito, *La politica dei poli di sviluppo nel Mezzogiorno. Elementi per una prospettiva storica*, in "Banca d'Italia - Quaderni di storia economica", 3, Roma 2010.

[11] A. Graziani, *L'economia italiana 1945-1970*, Il Mulino, Bologna 1972.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 354

contraltare la presenza di settori stagnanti dal punto di vista dell'innovazione produttiva (settori tradizionali, oltre alle costruzioni e al piccolo commercio) che si rivolgevano al mercato interno, non subendo quindi lo stimolo concorrenziale derivante dai mercati internazionali. Si disegnò così, in questi anni, lo sviluppo dualistico dell'economia italiana, ancora oggi presente, tra un settore dinamico composto di grandi imprese rivolte ai mercati internazionali e un sistema diffuso di piccole e medie imprese, prevalentemente rivolte ai mercati locali.

Gli effetti della fase dei poli di sviluppo furono quindi molto limitati, come capacità d'indurre crescita imprenditoriale e occupazionale. Anzi si determinò un effetto di desertificazione delle loro aree limitrofe, dovuta a un effetto *shock* sui salari e al drenaggio di forza-lavoro qualificata. Gli effetti sull'occupazione furono anch'essi inferiori alle attese per il carattere *labor saving* degli investimenti. Una scelta che derivava, secondo Vera Lutz, da un lato dalla necessità di accrescere la produttività per reggere la concorrenza internazionale e, dall'altro, da un'azione sindacale molto forte nelle grandi imprese dei settori dinamici ed esportatori, che avrebbero indotto le imprese a sostituire il fattore lavoro con il fattore capitale.

Le fasi successive verificheranno una progressiva perdita di autonomia tecnica della Cassa e il superamento della concezione virtuosa che aveva ispirato le prime fasi dell'intervento e finalizzata all'accompagnamento e non alla sostituzione diffusa dell'iniziativa privata[12], determinando un utilizzo della spesa pubblica improduttivo, perché indirizzato al sostegno di redditi e consumo, che accentuerà, progressivamente, la dipendenza dell'economia meridionale da trasferimenti esterni. Una deriva redistributiva che porterà discredito per le politiche meridionalistiche e alla definitiva chiusura dell'intervento straordinario all'inizio degli anni novanta.

La domanda da porsi è se le modalità operative dell'intervento straordinario e in particolare l'utilizzo di un'agenzia di sviluppo nazionale, perché tale era la Cassa, siano ancora oggi riproponibili e se le condizioni che ne hanno determinate le virtuosità delle prime fasi, pur con i limiti sopra descritti, siano ancora presenti o riproducibili.

Le prime fasi della Cassa seguirono il modello originario proposto da tecnici di scuola nittiana, un approccio virtuoso cui sarà posto, da subito, un limite operativo attraverso la costituzione del Comitato dei ministri per ristabilire un controllo politico sulla sua operatività. La cultura virtuosa dell'azione pubblica, che quella scuola di pensiero trasferiva nella pubblica amministrazione, si presenta come il fattore di più difficile riproduzione nelle condizioni storiche attuali. Né del resto trova giustificazione l'idea che l'accentramento di funzioni nelle mani di un'agenzia centrale garantisca un miglior funzionamento relativamente ad agenzie locali. La lontananza dai territori certamente

[12] P. Saraceno, *Sottosviluppo industriale e questione meridionale. Studi degli anni 1952-1963*, Il Mulino, Bologna 1990; Id., *Studi sulla questione meridionale (1965-1975)*, Il Mulino, Bologna 1992.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 355

riduce l'intensità delle pressioni dei gruppi d'interesse locali, ma la storia della Cassa dimostra che, a partire dagli anni Settanta, i gruppi d'interesse locale riuscirono a costruire relazioni verticali tali da condizionarne il modello operativo. Né si può affermare che le istituzioni nazionali siano dotate di una qualità operativa superiore a quelle locali, come se fossero entità nettamente separate, quando invece le istituzioni nazionali il più delle volte nascono da un'evoluzione delle istituzioni locali[13].

Lo scenario, nazionale e internazionale, attuale è, ovviamente, totalmente diverso da quello degli anni Cinquanta del Novecento in cui si attivarono l'intervento straordinario e lo strumento della Cassa. Le condizioni attuali di un'economia aperta e mercati globalizzati, d'imprese inserite in una catena internazionale del valore, di un'Italia organica al processo di unificazione europeo con la conseguente privazione degli strumenti della politica monetaria e una politica fiscale imbrigliata nei vincoli derivanti dall'eccessivo debito pubblico, si riflettono inevitabilmente anche sulle politiche di sviluppo. Le principali, se non uniche, risorse di cui disponiamo per attuare politiche di coesione sono quelle comunitarie, che seguono un approccio rivolto ai luoghi e finalizzato a promuovere un'economia europea basata sulla produzione di conoscenza, il cui requisito base è di disporre non solo d'investimenti in ricerca e sviluppo, istruzione e formazione, ma anche di aree urbane risanate e capaci di facilitare la comunicazione complessa tra ricercatori e loro centri di produzione. Le aree urbane hanno assunto una centralità strategica poiché, se liberate dai vincoli della congestione e dalle conseguenti diseconomie, possono rappresentare il luogo principe della produzione di conoscenza[14]. La questione meridionale si pone, oggi con maggiore forza ed enfasi, come questione territoriale e urbana in particolare.

Ciò implica di guardare alle diverse problematiche e configurazioni delle aree metropolitane meridionali, congestionate e sovra-popolate, a partire dai primi effetti dell'allocazione degli investimenti produttivi nell'intervento straordinario sulle fasce costiere, cui fa da contraltare un abbandono delle aree interne. Una problematica che richiede sia interventi unitari gestititi centralmente, come quelli su grandi infrastrutture, sia interventi differenziati localmente per potenziare l'offerta di servizi locali e attivare politiche di riequilibrio territoriale tra aree interne e costiere.

Proprio la duplicità di tali obiettivi richiede il superamento della contrapposizione tra i due fondamentali approcci alle politiche di sviluppo, quello *top-down* e quello *bottom-up*, identificando la scala territoriale della tipologia d'intervento, nazionale, regionale o locale, più adatta alla promozione dello sviluppo. Parimenti le negatività delle passate fasi della Nuova programmazione e l'esperienza positiva delle prime fasi della Cassa,

---

13 W. Easterly, *Institutions: Top Down or Bottom Up?*, in "American Economic Review", 98, 2, 2008, pp. 95-99.

14 E. L. Glaeser, *Cities, Agglomeration and Spatial Equilibrium*, Oxford University Press, Oxford 2008.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 356

dovute anche all'azione di stimolo e monitoraggio attuate dalla Banca mondiale, pongono, all'attenzione di studiosi e *policy maker*, la necessità di mettere in campo livelli superiori di verifica e controllo su progettazione e andamento della spesa dei fondi comunitari. Una valutazione di efficienza ed efficacia da attuare *ex-ante*, *in itinere* ed *ex-post*, in modo da poter adottare gli opportuni interventi di correzione, mentre oggi tale compito è solo parzialmente svolto dai nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici regionali, con analisi prevalentemente *ex-post*, o dal monitoraggio sullo stato d'impegno e spesa regionale dei fondi comunitari svolto dal Dipartimento per le politiche di sviluppo. L'esperienza della Cassa dimostra però che, di là dalle valutazioni effettuate da organismi esterni, è molto più efficace inserire un rappresentante dell'istituzione di livello superiore (comunitaria o nazionale) dentro gli organismi deputati all'attuazione delle politiche di sviluppo. Un ruolo che nelle prime fasi della Cassa è stato svolto dalla Banca mondiale ed è stato riproposto nel Piano di azione coesione in cui è prevista la costituzione di un Gruppo di azione con un ampio spettro di compiti, tra cui un monitoraggio costante dell'avanzamento verso i risultati previsti, ed in cui la vice-presidenza è assegnata alla Commissione europea. Un modo efficace di realizzare una *governance* multilivello, in cui i diversi stadi degli snodi istituzionali tra Commissione europea, Stati nazionali e autonomie locali non sono nettamente separati o in conflitto, grazie proprio all'osmosi che in tal modo si viene a creare.

Affidarsi solo ad un approccio *top-down*, come nell'esperienza della Cassa, significherebbe oggi riprodurre un modello di funzionamento mutuato dall'era industriale fordista, con un'organizzazione gerarchica e centralizzata, naturale prodotto di una formazione sociale caratterizzata da notevoli limiti nella diffusione delle informazioni e in cui solo ai vertici delle grandi istituzioni si rendeva possibile accedere alle cognizioni necessarie per assumere decisioni efficaci. Lo scenario odierno di una società dell'informazione, grazie all'avvento della comunicazione elettronica, ha notevolmente ridotto l'esistenza di asimmetrie informative e reso meno necessaria l'esistenza di strutture amministrative piramidali che, anzi, possono rappresentare un freno alla capacità di adeguarsi alla velocità con cui oggi si verificano cambiamenti e innovazioni. Una struttura d'istituzioni centralizzate rappresenta il vecchio modello di pianificazione in cui si presumeva che solo ai vertici istituzionali si disponessero delle capacità di controllare il quadro d'insieme e si fondava su analisi quantitative e macroeconomiche. Oggi, al contrario, il concetto di pianificazione strategica si basa su un quadro di analisi dettagliato, fondato su variabili micro sia quantitative sia qualitative, oltre che sulla partecipazione attiva e responsabile degli attori locali.

L'elemento maggiormente sacrificato nell'approccio *top-down* è il territorio, nelle sue diverse identità, predisposizioni e potenzialità. Una sottovalutazione comprensibile nell'epoca della grande impresa fordista in cui ogni azienda concentrava al suo interno ogni funzione necessaria per lo svolgimento del compito produttivo e il territorio

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 357

esterno assumeva significato solo come distanza dalle fonti delle materie prime o dai mercati di sbocco. Diversamente da oggi, in cui la produzione è affidata a piccole e medie imprese che, in diversi casi, cooperano attraverso reti fisiche o virtuali, e che producono non più solo beni fisici, ma anche servizi avanzati e idee innovative. Il territorio, in questa nuova dimensione produttiva, non è più un mero contenitore fisico d'imprese indifferenti all'ambiente in cui operano, ma è sede di relazioni socio-produttive in cui si manifestano esternalità positive e traboccamenti di conoscenza.

Dentro questo scenario totalmente innovato, il problema nodale è quello di riuscire a coniugare il radicamento sociale e territoriale delle istituzioni, senza essere catturati da *lobby* e gruppi d'interesse locali, mantenendo la necessaria autonomia decisionale. Come la storia della Cassa dimostra, il problema dell'autonomia decisionale non si pone solo per le autonomie locali, poiché l'operatività virtuosa di questo strumento è declinata dal momento in cui si è indebolita l'autonomia tecnica della Cassa, facendola ricadere dentro la sfera di controlli e finalità politiche. Uno schema simile, anche se diverso nelle sue modalità applicative, si è verificato nella stagione della Nuova programmazione. La regionalizzazione delle politiche di coesione ha indotto il passaggio dal metodo della concertazione a quello della contrattazione politica che, a sua volta, ha alimentato forme d'intermediazione "impropria"[15] da parte d'intermediari professionali e ha predisposto i responsabili regionali ad accettare un numero crescente di progetti territoriali, puramente finalizzati alla cattura del consenso[16]. Gli effetti, in entrambi i casi, sono stati quelli di produrre una distorsione degli obiettivi, una frammentazione degli interventi e una dispersione di risorse. In sintesi, un accantonamento della *mission* dello sviluppo.

Eppure coniugare autonomia e radicamento non è un compito impossibile. La disanima dei casi di successo delle economie emergenti, in particolare della Corea del sud, rileva un ruolo positivo svolto dall'intervento pubblico per produrre una rilevante trasformazione industriale da produzioni tradizionali verso settori dell'*Information Technology.* Una trasformazione resa possibile da un'alleanza tra industriali e Stato manifestatasi inizialmente attraverso protezioni all'industria nascente, poi eliminate una volta rafforzatasi l'industria locale e stipulato accordi con le multinazionali del settore informatico. L'iniziale radicamento statale nell'ambiente industriale non ha impedito alle autorità governative di eliminare le protezioni concesse e gli industriali che, privati delle rendite che scaturivano dalle protezioni, sono stati indotti ad accelerare la trasformazione tecnologica delle loro industrie.

E' possibile la trasformazione degli enti o strutture tecniche deputate alla gestione delle politiche di sviluppo per congiungere radicamento sociale e autonomia decisio-

---

15 P. Barucci, *Mezzogiorno e intermediazione "impropria"*, Il Mulino, Bologna 2008.

16 L. Cannari, M. Magnani, G. Pellegrini, *Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio*, in "Banca d'Italia - Questioni di economia e finanza", 50, Roma 2009.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 358

nale? La Cassa per il Mezzogiorno, almeno nelle fasi iniziali, ha avuto una sufficiente autonomia, ma è stata priva di radicamento sociale. La Nuova programmazione, al contrario, si è fondata sul radicamento sociale delle proprie strutture operative, ma la devoluzione regionale ne ha mortificato l'autonomia decisionale.

Il futuro delle politiche di sviluppo e coesione si gioca proprio dentro questa contraddizione. Le riflessioni sulle esperienze d'intervento nel Mezzogiorno, così diverse e tra loro contrapposte tanto da paragonare l'area meridionale a un vero e proprio laboratorio delle politiche di sviluppo, rappresentano un bagaglio tecnico e teorico su cui è possibile costruire prospettive future senza ripetere gli errori del passato.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 359

Una testimonianza

Francesco Menafra

All'improvviso, qualche mese fa, mi sono accorto di essere diventato, mio malgrado e senza alcun merito, la memoria storica della Cassa per il Mezzogiorno.

Ma andiamo con ordine.

La chiusura dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (Agensud) avvenne in maniera abbastanza repentina, almeno così fu percepita all'interno dell'istituto (sia da parte del personale che dei sindacati) poiché si riteneva che l'Agensud sarebbe risorta come l'araba fenice, dalle sue stesse ceneri.

Con un decreto legge cosiddetto "ferragostano", del 14 agosto 1992, n.363, reiterato una prima volta con l'emanazione di un altro decreto legge del 22 ottobre 1992, n.415, convertito nella famosa l. 19 dicembre 1992, n. 488, venne posta la parola "fine" all'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Anche nel 1980 era intervenuta la formale cessazione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno), ma l'attività dell'istituto era proseguita prima con la Gestione commissariale e poi col varo dell'Intervento straordinario per il Mezzogiorno e, successivamente, con l'istituzione della Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (Agensud).

Peraltro il medesimo decreto legge 363/1992, che aveva quale titolo "Rifinanziamento della l. 1° marzo 1986, n. 64, recante disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno", riportava all'art.1, comma 1: "In attesa della trasformazione dell'Intervento straordinario attraverso un graduale passaggio ad una gestione ordinaria degli interventi per le aree depresse del territorio nazionale, garantendo la continuità di sviluppo dei territori meridionali, è autorizzata la spesa di […]."

Era una lettura, probabilmente, un po' superficiale, ma molti ritenevano che l'intervento, esteso con la legge di conversione 19 dicembre 1992, n.488 (art.1, comma 2, lettera b) alle "aree economicamente depresse del territorio nazionale", poteva rappresentare una nuova occasione per un nuovo ente che ereditasse la struttura tecnico-organizzativo e le competenze, seppur rivisitate della Cassa per il Mezzogiorno, estese a nuove aree.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 360

La storia non andò così, perché i nuovi equilibri politici ed una forte spinta populistica contro l'intervento straordinario nel Mezzogiorno portò alla messa in liquidazione definitiva dell'ente. Inoltre le Regioni avevano oramai un loro ruolo, sufficientemente consolidato, tale da non accettare di buon grado la permanenza di un organismo a carattere straordinario e di livello sovra regionale.

L'Agenzia per il Mezzogiorno non era più la Cassa per il Mezzogiorno gestita da Gabriele Pescatore, seppure ne avesse ereditato la missione, gli obiettivi e le strutture operative, ma tutto era cambiato e la nuova classe dirigente dell'Agenzia per il Mezzogiorno non aveva saputo interpretare il nuovo che incalzava.

Oggi, dopo vent'anni, si riparla di Agenzia: è di queste settimane l'emanazione del decreto istitutivo dell'"Agenzia per la coesione del territorio" con una specifica missione di spendere meglio ed in maniera efficiente le risorse comunitarie assegnate all'Italia. Forse tale ruolo poteva essere assolto dall'Agenzia per il Mezzogiorno, ma questa è la storia dei sé … , e quindi non della realtà storica e politica di questi ultimi vent'anni.

La particolare collocazione lavorativa in una struttura operativa che, all'atto della messa in liquidazione dell'Agenzia per il Mezzogiorno, era la Ripartizione sviluppo industriale – assorbita dalla Direzione generale del Ministero dell'industria, oggi Ministero dello sviluppo economico – mi ha consentito di essere a conoscenza di un piccolo pezzo della storia della Cassa per il Mezzogiorno, almeno della stagione dei Progetti speciali e dell'intervento finalizzato all'industrializzazione del Mezzogiorno.

Il ruolo svolto nella struttura organizzativa del ministero è stato quello di coordinamento della gestione degli incentivi dell'intervento straordinario della legge 64/1986 e degli interventi finanziati con le leggi pregresse, ma anche successivamente con la legge 488/1992, che estese, come innanzi ricordato, l'intervento a tutte le "aree economicamente depresse del territorio nazionale" con il finanziamento, nel periodo 1996-2006, di oltre 40 mila progetti nel settore manifatturiero, ma anche nel settore turistico e del commercio.

Da sempre, però, a fianco delle ordinarie attività istituzionali, ho cercato di "proteggere" o "mettere in sicurezza" tutte le informazioni ed il materiale documentale di cui venivo a conoscenza sulla Cassa per il Mezzogiorno.

L'ultimo forte stimolo a salvaguardare questo immenso patrimonio documentale è scaturito dal coinvolgimento da parte del prof. Amedeo Lepore che, con la sua incontenibile vitalità, mi ha cooptato in un gruppo di lavoro costituito presso la Svimez con la finalità di concentrare in un'unica struttura tutto il materiale documentale degli archivi della Cassa per il Mezzogiorno.

Gli archivi della Cassa per il Mezzogiorno e dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (Agensud), dislocati parzialmente in Roma (in via del Giorgione) presso la sede della Direzione generale per l'incentivazione delle attività impren-

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 361

ditoriali del Ministero dello sviluppo economico, rappresentano una risorsa importante per la conoscenza reale dell'economia industriale del Mezzogiorno dal 1958 alla fine degli anni Ottanta.

In questi archivi sono conservati, per il solo settore industriale, più di 100.000 fascicoli, che sono uno spaccato delle attività produttive svolte nel Mezzogiorno in un trentennio. Sono presenti in quei fascicoli, spesso un po' ingialliti, le storie ed i programmi di migliaia di imprenditori, che hanno creato nuove aziende oppure ampliato imprese artigianali già esistenti, in diversi settori manifatturieri (dalla meccanica all'automotive, dalla farmaceutica all'agro-alimentare, dall'elettronica alla produzione aerospaziale, dalle raffinerie alla produzione chimica, ecc.).

Molti imprenditori del Nord hanno portato le loro esperienze produttive nel Sud, molti artigiani o piccoli imprenditori del Sud si sono confrontati con nuove esperienze produttive e con le difficoltà di un mercato non più esclusivamente locale.

Per ogni impresa è conservata, in quei fascicoli, informazione puntuale dei programmi realizzati, degli obiettivi raggiunti, dei loro rapporti con gli istituti di credito, ma anche dei loro insuccessi.

Attraverso la consultazione di un data-base, creato negli anni Sessanta, però tutt'oggi ancora valido, si ha notizia immediata di come un'impresa è cresciuta negli anni oppure ha riconvertito o modificato i propri obiettivi produttivi, gli occupati impiegati, gli indici economici più significativi e le prospettive di sviluppo. Dalla consultazione del sistema informatico, con la sola impostazione del codice fiscale e/o della ragione sociale dell'impresa, si può agevolmente conoscere la storia di migliaia di imprese e dei loro investimenti nel Mezzogiorno.

La possibilità di disporre di una banca dati con milioni di informazioni su migliaia di progetti consultabili dettagliatamente in poche ore è un'occasione irripetibile che va salvaguardata e tutelata nella migliore maniera possibile.

Inoltre negli archivi del "Giorgione" è presente anche la documentazione attinente ad altri settori d'intervento della Casmez/Agensud, oltre al settore manifatturiero, di cui si è innanzi brevemente accennato: programmi di ricerca scientifica, interventi per la costruzione, l'ampliamento e la riqualificazione di strutture ricettive, iniziative sull'artigianato, sui servizi reali alle imprese, su interventi produttivi e sulle infrastrutture finanziate nell'ambito della legge 219/1981, sulla rete di metanizzazione del Mezzogiorno e su centinaia di interventi infrastrutturali. Attualmente è in corso un'accurata catalogazione che consentirà di individuare tutto il materiale documentale conservato.

La concreta realizzazione di un progetto di valorizzazione di questo inestimabile patrimonio archivistico, fondamentale per la conoscenza dell'economia reale del Mezzogiorno, è stata avviata grazie all'impegno di tanti uomini lungimiranti presenti nelle istituzioni scientifiche (Archivio centrale dello Stato, Università di Napoli, Svimez), ma anche il coinvolgimento delle strutture operative del Ministero dello sviluppo economico.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 362

Il lavoro ha già raggiunto significativi risultati e presso l'Archivio centrale dello Stato, ad un primo nucleo di 25 mila fascicoli, si aggiungeranno altri 70 mila fascicoli attualmente sottoposti a bonifica in un archivio di servizio a Foligno, presso il quale sono in corso di trasferimento tutti i fascicoli e la documentazione presente nei depositi del "Giorgione", incrementando così in maniera significativa il patrimonio documentale disponibile per gli studiosi del settore, per testimoniare e scrivere un altro pezzo della storia del Mezzogiorno.

A questo consistente patrimonio, per ora limitato ad alcuni settori dell'intervento straordinario della Cassa, potranno aggiungersi, se ci sarà l'impegno di tutte le strutture preposte, altre notevoli fonti documentali per altri interventi settoriali gestiti dalla Cassa: dalle opere infrastrutturali realizzate nel Mezzogiorno, ai grandi invasi, alle opere di bonifica, alle opere di miglioramento fondiario, ai Progetti speciali, solo per citare alcuni settori a scopo esemplificativo.

Per concludere, desidero solo accennare alle migliaia di informazioni contenute nel "Rapporto-inventario" di conversione del decreto legge 415/1992, previsto dall'art.2, comma 2 della legge 488/1992 presentato il 21 gennaio 1993 alla Presidenza del Consiglio dei ministri, all'indomani della chiusura della Agenzia per il Mezzogiorno. Dalla consultazione del materiale disponibile, risulta un quadro d'insieme dell'Intervento straordinario dei soli ultimi cinque anni (dalla entrata in vigore della legge 64/1986 al 31 dicembre 1992), ricco di centinaia di tabelle disaggregate per settore d'intervento, ed un'analisi abbastanza dettagliata seppure contenuta in circa 400 pagine più numerosi allegati.

Di tantissimi dati contenuti nel "Rapporto" evidenzio solo quello riguardante le somme amministrate dall'Agenzia per il Mezzogiorno nel quinquennio di riferimento pari a 85.859,4 miliardi di lire del vecchio conio equivalenti a circa 44 miliardi di euro. Una quantità così consistente di risorse amministrate non può restare ai margini della storia economica del Paese, ma all'ente che le ha gestite deve essere correttamente riconosciuto il ruolo svolto.

Mi piace concludere queste brevi note con un pensiero di Bruno Forte (teologo ed arcivescovo della Diocesi di Chieti-Vasto):

"Senza memoria il progetto sarebbe utopia;
senza progetto la memoria sarebbe rimpianto;
senza coscienza dell'ora presente, memoria e
progetto sarebbero evasione, vuoto esercizio della ragione".

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 363

Intervista all'arch. Giovanni Rabito, Commissario straordinario di Governo per la sistemazione del patrimonio archivistico della Cassa

Paola Puzzuoli

Nel corso degli incontri del Gruppo di lavoro per il recupero dell'archivio della Cassa per il Mezzogiorno, istituito presso la Svimez e coordinato dal prof. Amedeo Lepore, la dr. Paola Puzzuoli, archivista di Stato presso l'Archivio centrale dello Stato, ha intervistato l'arch. Giovanni Rabito, rappresentante del Ministero dei lavori pubblici, per ricostruire le vicende della documentazione prodotta dalla Cassa e poi dall'Agensud a partire dalla cessazione di questo ente.

D.: *Il problema degli archivi della Cassa del Mezzogiorno e poi dell'Agensud si pone subito al momento dello scioglimento dell'Ente e dell'inizio dell'attività del Commissario liquidatore, tra le cui competenze c'è anche quella dell'attribuzione della documentazione archivistica e bibliografica.*
La Soprintendenza archivistica per il Lazio interviene immediatamente, in forza delle sue competenze relative alla vigilanza sugli archivi degli enti pubblici, e la pratica Agensud viene avviata con il primo sopralluogo effettuato il 13 ottobre 1993, in cui si individua subito il problema rappresentato dal rischio di smembramento dell'archivio. Si tratta per la maggior parte di documentazione ancora attiva che deve essere utilizzata per le attività correnti da parte delle amministrazioni eredi delle varie competenze ex Agensud, pur rappresentando tale documentazione, nella sua identità complessiva, un insieme di carattere unitario, come fin dall'inizio viene sottolineato.
Una proposta che subito emerge è l'istituzione di un'apposita Commissione di archivisti, funzionari dell'Agensud e delle amministrazioni eredi, che studi un'opportuna soluzione anche in relazione alla immediata necessità che si presenta di dover liberare i locali di via del Giorgione e di piazza Kennedy adibiti a deposito degli archivi.
Nel corso del 1994 vengono effettuati diversi incontri, finalizzati allo studio di soluzioni per evitare lo smembramento dell'archivio, tra il Commissario liquidatore, l'Ufficio centrale per i beni archivistici, la Soprintendenza archivistica per il Lazio e i rappresentanti delle amministrazioni eredi delle competenze Agensud.
Lei risulta presente fin dalle prime riunioni in qualità di rappresentante del Ministero dei lavori pubblici.
Ci può parlare dei problemi dibattuti nel corso di questi incontri?

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 364

R.: Le criticità rilevate erano sostanzialmente di tre tipi:
a) progettare e attuare procedure condivise per la gestione degli archivi;
b) garantire l'accesso e la duplicazione di atti per rispondere alle richieste dell'Autorità giudiziaria, in uno alla necessità di selezionare la corretta documentazione rispondente ai quesiti investigativi;
c) verificare le condizioni contrattuali e gli oneri connessi alla locazione dei locali, per le successive fasi di inevitabile rinnovo.
Rispetto ai temi a) e c) la struttura commissariale (che in pratica era la stessa del Servizio affari generali della cessata Agensud) si assunse unilateralmente l'onere della gestione *pro tempore* dell'archivio, pertanto il dibattito interno alla Commissione si svolse in previsione della cessazione della gestione commissariale, ma non furono acquisiti elementi significativi in merito alla gestione stessa. In pratica fu acquisito, per ogni contratto di locazione, copia del contratto e lo storico dei pagamenti dei canoni, con evidenza di quelli maturati e non pagati.
Rispetto al tema b) mi feci carico, per quanto riguardava le opere pubbliche, di ricevere gli atti e le richieste dell'Autorità giudiziaria, di predisporre e consegnare la documentazione richiesta, di sottoscrivere i verbali e, quando necessario, di essere nominato custode giudiziario della documentazione e del materiale informatico di cui il magistrato richiedeva di volta in volta il sequestro.

D.: *Come Commissario liquidatore fu nominato Diego Siclari.*

R.: Siclari, consigliere di Stato, fu nominato su proposta del ministro del bilancio Andreatta, dopo il rifiuto di due candidature, *manager* di Stato. Entrambi vennero da noi per alcune verifiche esplorative, prima che fossero formalizzate le nomine. Rifiutarono perché il tempo assegnato per la liquidazione era molto breve. In genere le liquidazioni durano anni. Per la nostra c'era proprio la volontà politica di dare un segnale. Storicamente siamo alla fine della cosiddetta prima Repubblica: i partiti volevano dare un segno molto concreto di interruzione col passato, colpendo quello che era considerato un istituto inutile, dispendioso e clientelare. Il decreto legislativo proposto dal governo fu approvato in tempi rapidissimi. Fu decisa una drammatica amputazione dell'istituto non tenendo presente quali fossero le attività amministrative, tecniche e procedurali *in itinere* che furono trasferite per titolo ai ministeri.

D.: *Peraltro non esisteva una coincidenza precisa tra le materie ereditate dalle diverse amministrazioni e i settori dell'archivio che afferivano ai diversi uffici della Cassa per il Mezzogiorno e poi dell'Agensud.*

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 365

R.: Infatti gli archivi erano logicamente organizzati secondo le esigenze delle undici ripartizioni, praticamente delle super direzioni generali in cui era articolata l'Agensud. Per parlare ad esempio dei progetti idrici, lo Stato organizzava e organizza le competenze su tre ministeri: il Ministero delle infrastrutture (ex lavori pubblici), il Ministero dell'ambiente e il Ministero dell'agricoltura. Noi avevamo invece un settore che si occupava di tutto e che sviluppava le politiche infrastrutturali in maniera integrata. Molti progetti importanti, come le dighe intersettoriali, erano di uso promiscuo: l'acqua aveva destinatari che potevano essere i consorzi di bonifica, le città, nuclei industriali ecc.

D.: *Lei si riferisce ai progetti speciali?*

R.: Sì, dobbiamo distinguere tre fasi, che in termini di programmazione hanno contrassegnato l'attività della Cassa e dell'Agensud.
La più importante è stata quella centrale: nel primo trentennio la Cassa agiva con interventi a pioggia, cosiddetti "a macchia di leopardo". Infatti nel Mezzogiorno molte aree erano considerate sottosviluppate e prive di infrastrutture. Pertanto l'intervento era considerato "speciale" attraverso strategie di pianificazione che assegnavano le priorità a quello che mancava. In pratica si progettava e si realizzava un acquedotto, piuttosto che un depuratore, una strada e così via, secondo le esigenze del territorio. A partire dal 1975-76 fu avviata la fase più qualificante dell'attività della Cassa sul modello americano della pianificazione interdisciplinare: furono redatti e adottati i "progetti speciali". Erano piani di intervento intersettoriali: cioè se occorreva una viabilità per raggiungere una diga o un polo industriale il progetto speciale ne prevedeva la pianificazione integrata.

D.: *L'archivio della Cassa dunque rispecchiava questa interdisciplinarità. Nelle riunioni precedenti la cessazione del Commissario liquidatore fu affermato il carattere unitario dell'archivio: questa è stata fin dall'inizio la posizione della Soprintendenza archivistica e dell'Ufficio centrale per i beni archivistici.*

R.: Diciamo che la posizione di tenere unito l'archivio era motivata da ragioni sia di funzionalità, sia di carattere storico archivistico. Infatti un unico centro di responsabilità sarebbe stata la soluzione ottimale, per la conservazione unitaria dell'archivio e per la gestione stessa, qualora avesse provveduto a fornire agli altri ministeri la documentazione necessaria per mandare avanti l'azione amministrativa e procedurale. Di contro, alla cessazione della fase liquidatoria, dopo una prima fase di gestione collegiale, emerse la resistenza delle amministrazioni a intervenire in una materia che non era la loro e che era stata *ope legis* imposta. Tale resistenza originò una po-

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 366

sizione dei ministeri molto rigida, poco rispondente alle esigenze del decreto di soppressione dell'Agensud di far presto e di dare inizio alla gestione ordinaria della materia "Agensud".
Tale criticità è emersa dopo la cessazione della gestione commissariale, che si avvaleva di una struttura che era praticamente la stessa della ex-Agensud, molto centralizzata. In quel periodo la gestione è continuata come se l'Agensud ancora esistesse: gli uomini erano gli stessi, le procedure erano le stesse e non fu fatto alcuno sforzo per programmare il futuro, quando si sarebbe presentata la necessità di organizzare la gestione dei Ministeri.

D.: *Questo fino al 31 ottobre 1994, data della cessazione della gestione commissariale.*

R.: Sì, poi naturalmente ci fu il vuoto: avvenne la diaspora del personale. I dirigenti con maggiore anzianità di servizio, i centri decisionali, andarono in pensione approfittando di una norma allora vigente. Crollò la forza dei mille dipendenti e si intaccò la memoria delle procedure e delle attività amministrative. Avevamo un contenzioso enorme anche sulle attività considerate chiuse ma che non si potevano definire tali: si trattava di partite vive da un punto di vista della trattazione amministrativa, sulle quali insisteva un contenzioso e un'attività *in itinere*. I ministeri più coinvolti nel trasferimento delle competenze, come quelli dei Lavori pubblici e dell'Agricoltura, si organizzarono con la nomina di commissari *ad acta* per l'attuazione dei trasferimenti.

D.: *Poi è rimasto il problema delle carte. Dal fascicolo di protocollo "Agensud" dell'Archivio centrale dello Stato risulta che una soluzione idonea per la gestione unitaria degli archivi, dopo la cessazione del Commissario liquidatore, venne individuata in una convenzione in cui fossero indicati i parametri per regolamentare il periodo di gestione degli archivi fino alla loro assegnazione definitiva. La convenzione avrebbe dovuto essere sottoscritta dal Ministero per i beni culturali, cui competeva l'aspetto tecnico scientifico della questione, e da tutte le amministrazioni subentrate nelle competenze dell'Agensud. Alla bozza di convenzione, inviata dall'Ufficio centrale per i beni archivistici alle amministrazioni interessate nel luglio 1994, non venne tuttavia dato riscontro.*
Alla cessazione del mandato del Commissario liquidatore il 31 ottobre 1994 non è risolto il problema dell'attribuzione degli archivi e i locali di deposito di via del Giorgione e di piazza Kennedy vengono chiusi.
Qual è la Sua esperienza in proposito?

R.: La gestione pratica degli archivi era effettuata da una cooperativa di lavoratori con cui l'Agensud intratteneva rapporti contrattuali, che venivano di volta in volta rinnovati. In pratica i dipendenti della cooperativa provvedevano alla movimentazione

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 367

dei plichi, all'archiviazione, al prelievo e ricollocazione su richiesta dei servizi, a fotocopiare le pratiche quando serviva. Avevano le chiavi dei locali e gestivano le richieste e i registri di prelievo e archiviazione.
Nel periodo di incertezza successivo alla cessazione della gestione commissariale, i dipendenti della cooperativa esercitarono un'azione di pressione sindacale e rivendicativa per sollecitare la positiva definizione delle rispettive posizioni, con la conseguenza della paralisi gestionale dell'archivio.
L'attribuzione fu ostacolata dal fatto che le amministrazioni succedute non erano attrezzate dal punto di vista procedurale e funzionale a ricevere le competenze dell'Agensud, quindi sotto il profilo della responsabilità amministrativa vi era qualche resistenza a assumere la gestione dell'archivio, peraltro molto complesso e articolato, per la vastità della documentazione e per la sua articolazione.
Le sezioni cronologiche, cito ad esempio quella di ragioneria e quella delle delibere, non erano divisibili per competenza tematica ai ministeri succeduti all'Agensud e dovevano essere tenute a disposizione di tutti i dicasteri interessati, per il proseguimento dell'attività amministrativa di rispettiva competenza. In pratica l'archivio serviva a tutti ma nessuno dei ministeri si mostrò disponibile a farsene carico, anche perché le risorse finanziarie messe a disposizione dal decreto legislativo 96/1993 per assicurare la continuità della gestione dell'economato e del mantenimento (affitti, elettricità, pulizie ecc.) sarebbero state ben presto esaurite e le spese sarebbero ricadute sui bilanci ministeriali.

D.: *A seguito della cessazione del Commissario liquidatore l'iniziativa viene assunta dal Ministero del bilancio e della programmazione economica, nella sua funzione di autorità coordinatrice delle attività di trasferimento alle singole amministrazioni designate dalla legge come destinatarie delle materie dell'ex-Agensud.*
Il ministero indice alcune conferenze dei servizi, la prima delle quali è del 7 novembre 1994: l'urgenza è rappresentata dalla necessità della riapertura dei locali di deposito per consentire la indispensabile consultazione dei fascicoli per la quotidiana attività delle amministrazioni subentrate, e allo stesso tempo dall'esigenza di tutela dell'integrità degli archivi e di garanzia di una gestione unitaria. A queste conferenze dei servizi, il cui scopo è lo studio e la ricerca di una soluzione adeguata, partecipano i rappresentanti sia del Ministero per i beni culturali che di tutte le amministrazioni interessate.
Lei risulta, dai verbali conservati, particolarmente addentro a tutte le problematiche via via affrontate. Ce le può illustrare?

R.: L'allora direttore generale degli affari generali e del personale del Ministero del bilancio e della programmazione economica si assunse effettivamente l'onere di coordinare la fase gestionale piuttosto complicata, tuttavia non si interessò

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 368

concretamente agli aspetti e alle problematiche in campo. In pratica la funzione del ministero fu di "cabina di regia" ma gli aspetti pratici furono affrontati e risolti dai colleghi che operavano presso i ministeri dell'Industria e dei Lavori pubblici, mentre il Ministero per i beni culturali, attraverso le sue rappresentanti, diede un contributo fondamentale per mettere in piedi la soluzione strutturale e il progetto di sistemazione definitivo, anche sotto il profilo normativo relativo alla conservazione degli archivi storici, su cui gli altri attori si trovavano sostanzialmente impreparati.

D.: *Dal carteggio intercorso tra le amministrazioni, che fa tra l'altro riferimento a una successiva Conferenza dei servizi indetta dal Ministero del bilancio il 31 ottobre 1995, emerge l'intendimento di attribuire a un Comitato interministeriale il coordinamento delle attività di conservazione, riorganizzazione e gestione degli archivi della soppressa Agensud, concependo tale comitato come centro di riferimento, dotato di propria capacità gestionale e autonomia operativa e fornito delle necessarie risorse finanziarie.*
Si verifica tuttavia uno stallo che coinvolge tutte le amministrazioni interessate e dopo un anno dall'approvazione dell'iniziativa senza che vi sia dato seguito, viene dichiarata come unica soluzione possibile quella di ricorrere all'ausilio di uno strumento straordinario attraverso l'intervento della Presidenza del consiglio: la nomina di un Commissario ad acta, fornito delle necessarie attribuzioni, coadiuvato da un Gruppo di lavoro rappresentativo di tutte le amministrazioni interessate.
Ci può illustrare i nodi della questione?

R.: Effettivamente la soluzione della gestione collegiale fu presto abbandonata e il motivo stava nel fatto che si sarebbe comunque dovuto individuare un unico centro di responsabilità.
Tale esigenza, come già detto, si scontrava con l'incertezza sulla possibilità di poter contare su risorse finanziarie future. In pratica vi era il timore dei singoli rappresentanti ministeriali di affrontare il rischio e le conseguenze di incidenti o semplici disservizi. Per fare un esempio, la verifica degli impianti antincendio e antintrusione fece emergere un problema di sicurezza e di rispondenza alle norme della rete elettrica. In tale situazione fu scartata l'ipotesi della gestione collegiale e fu auspicata quella del ricorso a un regime commissariale di tipo straordinario. Quindi più che un commissario *ad acta* che avrebbe avuto i poteri di adottare provvedimenti attuativi, si auspicò l'istituzione di un regime commissariale con poteri più ampi e disponibilità finanziarie sufficienti.

D.: *Quello che emerge in questi incontri è anche l'esigenza di un'operazione di scarto che contribuisca tra l'altro all'alleggerimento della situazione, per cui si auspica, nella successiva Conferenza dei servizi del 26 settembre 1996 indetta sempre dal Ministero del bilancio, la costituzione di un*

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 369

apposito Gruppo di lavoro, coordinato dal Ministero per i beni culturali, che possa iniziare ad operare nelle more della nomina del Commissario ad acta, al fine di assicurare la salvaguardia del patrimonio archivistico e la continuità dell'azione amministrativa.
La Cassa per il Mezzogiorno prima e l'Agensud poi avevano mai effettuato scarti?
Ci può illustrare la consistenza, la tipologia e i contenuti degli archivi Casmez e Agensud?

R.: L'archivio della Cassa, fin dal 1955, anno della sua istituzione, era stato integralmente conservato e non mi risultano scarti o alienazioni di sorta. Inoltre con l'abbandono delle sedi "storiche" della Cassa per il Mezzogiorno, per fine locazione o per ricercare immobili più capienti e idonei (mi riferisco alle precedenti sedi del palazzo dell'Ente Fiera e a quella della Siae) si era posto il problema di trasferire anche le imponenti sezioni di archivio funzionali ai servizi che operavano nei vecchi immobili (ovvero il Servizio acquedotti e fognature e la Ripartizione I dei Progetti speciali idrici) sicuramente il *core business* della Cassa prima e dell'Agensud poi.
La soluzione che fu individuata in quegli anni fu quella di acquisire in locazione ulteriori uffici e archivi di via del Giorgione, dove furono raddoppiate in pochi mesi (se non ricordo male intorno al 1985) le superfici in affitto per uffici e archivi. In pratica entrambi le torri degli immobili "2a" e "2b" e sottostanti archivi e quasi per intero i due piani sotterranei della torre 1c".
Sulla consistenza, tipologia e contenuti degli archivi si potrebbero scrivere molte pagine. A me stesso, nei mesi successivi alla soppressione, era ignota la complessa articolazione distributiva e tematica degli archivi, perché prima ancora della mia assunzione (1979) la Cassa aveva attuato e completato programmi e piani di investimento, sia nel settore delle opere pubbliche, sia in quello dell'edilizia statale e in quello della incentivazione alle iniziative private.
Mi ricordo che un enorme sforzo fu fatto per comprendere, descrivere e rappresentare graficamente le diverse sezioni di archivio, per cercare di dare un'idea attendibile della sua consistenza, che fu rappresentata su alcune planimetrie da me redatte e che costituirono la base sintetica per le successive operazioni.
In estrema sintesi, per quanto possa ricordare, l'archivio era organizzato come segue:
Sede di Piazza Kennedy:

1. archivio della Ragioneria, ovvero le fatture, le ricevute, le quietanze, i bonifici e le matrici degli assegni relativi a ognuno dei pagamenti effettuati, con relativa documentazione giustificativa, sia atti interni che esterni. L'archivio era organizzato cronologicamente, per data di emissione.
2. archivio degli Affari generali e del personale: contratti dei dipendenti, fascicoli personali, comunicazioni interne da personale a Amministrazione e viceversa, moduli ferie, permessi, certificati ecc. Inoltre manuali e modulistica degli impianti e dei macchinari installati negli edifici (computer, impianti, condiziona-

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 370

tori, telefoni ecc.), contratti di locazione, fascicoli degli edifici sia centrali che periferici. Rammento che l'Agensud, oltre alle sedi romane, aveva sedi distaccate in nove capoluoghi di regione e sedi operative in almeno una ventina di comuni interessati dalla realizzazione di importanti opere pubbliche.

3. Archivio del contenzioso, gestito dal Servizio amministrativo.

Sede di via del Giorgione:

1. Archivio Delibere e atti commissariali (la Cassa e l'Agensud ebbero due periodi di gestione commissariale).
2. Archivio Progetti: forse la sezione più imponente, si trattava di un'immensa serie di faldoni che raccoglievano la progettazione delle oltre 100.000 opere pubbliche realizzate o in corso di realizzazione, comprese le innumerevoli perizie di variante che nel corso degli anni erano state adottate.
3. Archivio delle Concessioni: in pratica era l'archivio amministrativo. Ogni posizione concessoria era costituita da un fascicolo amministrativo che conteneva la corrispondenza e gli atti amministrativi assunti dai concessionari (concessioni edilizie, autorizzazioni, permessi, n.o., accordi di programma, ecc.).
4. Archivio degli Incentivi industriali (richieste, pratiche bancarie, corrispondenza, sopralluoghi e accertamenti di spesa).
5. Archivio degli Incentivi privati (*idem* come sopra) per gli incentivi all'artigianato, all'agricoltura e alla pastorizia, diviso per settore di intervento.
6. Archivio delle Gestioni dirette: altro imponente archivio delle opere pubbliche direttamente gestite e attuate dalla Cassa e dall'Agensud, in attuazione ai "Progetti speciali", che erano gli strumenti di programmazione redatti e adottati dall'ente.
7. Archivio dei Contratti e delle obbligazioni: contratti di appalto registrati, sia quelli in gestione diretta, sia quelli dei concessionari, e documentazione amministrativa connessa. La gestione di questa importante sezione era possibile attraverso l'interrogazione di un data base (uno dei primi realizzati in Europa), con un *software* molto complicato rispetto a quelli moderni, che attribuiva a ogni "concessione" un codice numerico e a ogni concessionario un altro codice. Quindi in sostanza per individuare una pratica bisognava conoscere il codice del concessionario (ad esempio il Comune di Napoli) che, una volta aperto, rivelava tutte le concessioni, vigenti e/o chiuse, ognuna delle quali aveva un suo codice. Infine all'interno del codice concessione si aprivano le schede dei progetti finanziati, relativamente a ognuno dei quali veniva riportata la notizia del repertorio e della data dei contratti attivati. Attraverso questi ultimi si individuava il fascicolo di archivio che conteneva la documentazione di interesse.
8. Archivi correnti delle singole ripartizioni: erano le pratiche gestite dai vari servizi dell' Agensud, spesso contenute negli armadi dei funzionari oppure in quelli delle segreterie. Gli uffici di piazza Kennedy e di via del Giorgione furono at-

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 371

tribuiti ai ministeri e spesso i nuovi occupanti avevano compiti diversi rispetto ai vecchi, per cui durante la liquidazione fu effettuato lo svuotamento degli armadi, senza una catalogazione delle pratiche, che furono disordinatamente ammassate in un locale archivio del Giorgione.

9. Archivio della Cartografia 1:25.000: la Cassa ordinò, a partire dal 1986, i voli su tutto il territorio meridionale e la restituzione aereo fotogrammetrica in scala di dettaglio che consentiva di "leggere" il territorio e intervenire progettualmente senza fare ulteriori ricognizioni di campo. Non esistendo il mezzo informatico e la geo-referenziazione satellitare, il supporto era di pellicola di celluloide, conservata presso le ditte che sviluppavano i negativi in celle deumidificate e refrigerate per evitare l'attacco di parassiti. Le matrici erano pertanto svariate migliaia, suddivise territorialmente e rintracciabili attraverso quadri di unione a più larga scala. Alla Cassa venivano consegnate circa 20 copie tematiche su supporto cartaceo a colori di ogni foglio, custoditi in cassettiere metalliche appositamente costruite, per un totale di circa un centinaio. Sia in termini di valore (il progetto è costato svariati miliardi di lire) che di importanza documentale (la restituzione era più recente e dettagliata delle carte Igm), l'archivio era una delle priorità da affrontare.

D.: *Finalmente con decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri del 16 dicembre 1997 è costituito il Gruppo di lavoro "con il compito di procedere alla selezione e allo scarto della documentazione giacente presso gli archivi della soppressa Agensud e di individuare tempi, modi e criteri per la sistemazione dei predetti archivi". Nel decreto viene ribadito che il patrimonio archivistico e bibliografico è costituito da materiale che conserva carattere di unitarietà e inscindibilità, da materiale di interesse specifico di singole amministrazioni e da materiale obsoleto.*
Il gruppo – composto dai rappresentanti dell'Ufficio centrale per i beni archivistici, dell'Archivio centrale dello Stato, della Soprintendenza archivistica per il Lazio, dei ministeri dei Lavori pubblici, dell'Industria, commercio e artigianato, delle Politiche agricole e del Bilancio e della programmazione economica – è presieduto dalla dott.ssa Maria Pia Rinaldi Mariani (Ufficio centrale beni archivistici) coadiuvata da Lei per le attività di coordinamento.
Quale programma di lavoro viene stabilito e quali sono le priorità individuate?

R.: Le varie sezioni di archivio, così come organizzate dalla ex-Casmez e Agensud, non corrispondevano alle esigenze di subentro delle varie amministrazioni che hanno ereditato le competenze. Faccio l'esempio delle opere idrauliche finalizzate all'uso potabile, che furono trasferite al Ministero dei lavori pubblici, e a quelle per l'uso irriguo o industriale, che finirono rispettivamente al Ministero delle risorse agricole e ai Consorzi industriali. Tuttavia la Cassa trattava l'intera materia unitariamente, in capo a una sola Ripartizione, pertanto l'archivio rispondeva a tale esigenza.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 372

Di più, il cosiddetto "Mezzogiorno interno" trattava progetti e incentivi, sia pubblici che privati, nei più disparati settori di intervento, che furono parcellizzati, a seguito della soppressione, secondo le competenze di quattro ministeri.
I relativi archivi "progetti" e "concessioni" dei settori sopra citati erano organizzati in maniera unitaria per codice, pertanto fu fatto uno sforzo per raggruppare le serie di rispettiva competenza.
Per fare questo c'era la necessità di usufruire di significativi spazi liberi, dove transitare le serie da attribuire, per raggrupparle omogeneamente alla destinazione.
Pertanto c'era l'esigenza di "liberare" spazi per disporne transitoriamente. Inoltre divenne pressante l'esigenza del Ministero della ricerca scientifica di liberare gli archivi di piazza Kennedy, dove si stava trasferendo tutto il personale proveniente dalle sue vecchie sedi dismesse, con relativi archivi. Il Murst in pratica prendeva la sede ma, non ricevendo competenze dalla soppressione, non aveva interesse a conservare pratiche Agensud.
Pertanto furono individuate le prime serie scartabili: si trattava della documentazione contabile risalente a oltre 20 anni, l'archivio "ragioneria" fu snellito di circa 1/3 e fu scartata la documentazione relativa alla gestione interna del personale, per cui una buona parte degli archivi della sede di piazza Kennedy fu messa a disposizione del Murst. Inoltre a via del Giorgione fu possibile operare lo scarto di alcune sezioni duplicate, liberando uno spazio di circa 500 mq che ci servì per le prossime movimentazioni.
Fu fatto un ulteriore programma di scarti, relativi a vecchia documentazione amministrativa di concessioni chiuse e una prima lista di sezioni da classificare come 'storiche' da trasferire all'Archivio centrale dello Stato.

D.: *Tra le criticità emerse nel corso dei vari incontri c'è appunto la rilevanza quantitativa della documentazione da conservare, impari alle dotazioni di spazio dell'amministrazione archivistica, e il carattere di attualità amministrativa della maggior parte della documentazione, necessaria quindi all'attività corrente delle amministrazioni subentrate all'ex Agensud. Come sono state affrontate queste problematiche?*

R.: Le pressanti richieste alle amministrazioni subentrate e l'incombenza della necessità di proseguire l'azione amministrativa fece in qualche modo accelerare la volontà di acquisire le serie di competenza. Il Ministero delle risorse agricole liberò spazi nei propri archivi di via Sallustiana e pertanto fu fatta la catalogazione delle pratiche di sua competenza, per il successivo trasloco. Lo stesso è stato fatto per quelle da destinare alla Ragioneria generale dello Stato, ovvero l'archivio contabile "vigente". Per quanto riguarda il patrimonio "storico" da destinare all'Archivio centrale dello Stato, fu fatto un inventario puntuale dell'archivio delle delibere, e fu ripristinata la sua in-

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 373

tegrità, ricollocando i fascicoli che erano stati dispersi, in quanto prelevati in periodi precedenti.
Si operò quindi una scelta che era l'unica possibile: rilevare sempre il valore storico e unitario dell'archivio, ma consentire alle amministrazioni, laddove era possibile per loro prendere in carico la documentazione, di effettuare i trasferimenti, per poi ricomporre l'archivio alla fine, quando tutto sarebbe stato chiuso in termini di attività amministrativa e tecnica.

D.: *In parte l'attività amministrativa è ancora viva?*

R.: Sì, diciamo che bisogna vedere caso per caso. Per quanto riguarda le opere pubbliche, la Cassa per il Mezzogiorno finanziava e controllava durante tutto il percorso i concessionari dei progetti, quelli che adesso si chiamano soggetti attuatori: i comuni, i consorzi dei comuni, i consorzi industriali ecc. Il Ministero dei lavori pubblici perfezionò in questo caso i trasferimenti stipulando con i comuni convenzioni di trasferimento, in base alle quali venivano assegnati agli interventi non ultimati le finanze per completarlo, secondo le previsioni delle perizie e dei progetti. Praticamente il Ministero dei lavori pubblici, come quello dell'Agricoltura, attraverso le gestioni commissariali, adottavano convenzioni di trasferimento che impegnavano le risorse necessarie ai comuni ex concessionari di ultimare gli interventi fino al collaudo.
Il contenzioso degli stessi rimaneva in capo a un unico capitolo di spesa gestito direttamente dai ministeri. Quindi i comuni venivano mantenuti indenni dal contenzioso, anche se, in quanto già concessionari della Cassa e dell'Agensud, erano titolari dei contratti di appalto.

D.: *In questo trasferimento ai soggetti periferici fu trasferita anche la documentazione?*

R.: Qui è necessario fare alcuni distinguo. Nel caso dei progetti in gestione diretta, cioè i contratti e gli appalti che stipulava direttamente la Cassa, non ci si trovava di fronte a un unico progetto, ma a un insieme di progetti: intorno a un progetto si costellavano 10, 15, 20 interventi. Fu operato quindi il trasferimento in blocco alle regioni. Alcune accettarono il trasferimento, come la Campania, altre non lo accettarono e le ex gestioni dirette rimasero in sospeso per anni. Nel caso del Ministero dei lavori pubblici furono poi trovate via via alcune soluzioni puntuali, progetto per progetto. All'epoca si verificò una forte opposizione al trasferimento alle regioni. Per quanto riguarda il Ministero dell'agricoltura esisteva poi una forte ragione politica: il ministero era allora sottoposto a *referendum* per l'abolizione e mantenne le competenze anche per avere una base solida che lo salvasse dall'abolizione.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 374

D.: *I componenti del Gruppo di lavoro che erano dipendenti della Cassa per il Mezzogiorno o dell'Agensud risultano apportare un contributo fondamentale ai lavori, data la loro profonda conoscenza di procedure, funzioni e logiche di organizzazione dell'amministrazione, che hanno influenzato in modo determinante l'organizzazione e la struttura dell'archivio.*
Come erano organizzati gli archivi della Cassa e come funzionava il flusso di lavoro e della documentazione? Esisteva un Protocollo generale?

R.: A questa domanda ho in parte risposto, ricordo che tra la richiesta di un fascicolo d'archivio e l'effettiva disponibilità sulla scrivania non passavano 24 ore. La registrazione del prelievo avveniva attraverso un registro e la compilazione di schede, una copia delle quali veniva inserita al posto del fascicolo prelevato. Ai dipendenti era interdetto l'accesso agli archivi, che venivano materialmente gestiti dalla cooperativa di lavoratori a cui ho fatto cenno in una precedente domanda.
Era interessante la gestione del protocollo generale, in quanto tutta la corrispondenza veniva microfilmata su pellicole inserite in un tamburo gestito elettronicamente, in grado di richiamare attraverso la data i documenti protocollati in quella giornata. Un proiettore consentiva di leggerli invertendo la polarità (da negativo a positivo) e di scegliere quello desiderato che veniva stampato da un macchinario di sviluppo e stampa della pellicola. Una sorta di primitivo "scanner" analogico, che consentiva un notevole risparmio di tempo e spazio. Purtroppo le macchine per la gestione del processo avevano bisogno di continua manutenzione, anche per la sostituzione dei reagenti esausti, e ben presto furono poste fuori uso e si ammalorarono irrimediabilmente.

D.: *Nel giugno 1998, dopo aver visionato circa la metà di tutto il materiale e aver deliberato, come risulta dai verbali delle riunioni, in parte scarti e in parte definitive attribuzioni di documentazione, il Gruppo di lavoro è costretto a interrompere l'attività: per dare infatti concretezza e attuazione alle decisioni prese è necessario che venga nominato, come stabilito, un Commissario dotato di funzioni operative e di disponibilità finanziarie.*
La nomina arriva finalmente all'inizio del 1999. Con d.p.r. 15 febbraio 1999 Lei viene nominato Commissario straordinario di Governo per la definitiva sistemazione del patrimonio archivistico della soppressa Agensud.
In che cosa consistevano i suoi compiti, attribuzioni e risorse?

R.: In pratica dovevo attuare le decisioni del Comitato e disponevo teoricamente di risorse finanziarie in capo a capitoli di bilancio dei vari ministeri interessati, non avevo una mia posizione contabile e finanziaria. Ciò mi impediva di assumere unilateralmente obbligazioni, in quanto le finanze dovevano gravare su responsabilità altrui, e questo si rivelò un problema perché la disponibilità dei fondi fu spesso negata.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 375

D.: *Al momento dell'assunzione dell'incarico di Commissario straordinario Lei invia al Gruppo di lavoro una "Proposta programmatica" sull'attività da realizzare nel corso del Suo mandato.*
Ci può illustrare il programma di lavoro e le priorità decise?

R.: Il programma prevedeva gli scarti già decisi, e il trasferimento delle sezioni ai ministeri individuati. Mi avvalsi di uno *staff* di poche persone, messe a disposizione dal Ministero dei lavori pubblici e dal Ministero dell'industria commercio e artigianato, per completare le liste delle singole pratiche e predisposi gli atti di conferimento che notificai ai destinatari, con allegati i tabulati delle pratiche e l'ubicazione delle stesse.

D.: *Dal momento del Suo insediamento dunque si cominciano ad attuare le decisioni assunte dal Gruppo di lavoro e vengono via via concretamente effettuate le attribuzioni di documentazione alle amministrazioni e disposti i versamenti all'Archivio centrale dello Stato. Alla fine del 1999 tuttavia, per mancanza di fondi, il programma avviato e in fase avanzata di attuazione rischia la sospensione.*
E' del 15 maggio 2000, data di cessazione dall'incarico di Commissario di Governo, la Sua relazione finale alla Presidenza del consiglio e al Gruppo di lavoro sull'attività svolta.
Ce ne può riassumere i punti e le tappe fondamentali?
Quali sono le Sue considerazioni conclusive?

R.: Ho raggiunto il risultato principale che era quello di chiudere la questione e di mettere le amministrazioni di fronte a un provvedimento, che io notificavo anche alla Presidenza del consiglio, in cui venivano definite per ogni ministero le attribuzioni di documentazione. Quindi non esisteva più una vacanza di responsabilità.
Come già detto le sezioni da inviare all'Archivio centrale dello Stato, al Ministero dell'agricoltura e alla Ragioneria generale dello Stato furono praticamente trasferite con i fondi assentiti e disponibili. Furono eseguiti gli scarti, fu liberato l'archivio di piazza Kennedy che rimase nella disponibilità del Murst.
Fu liberato e restituito alla proprietà circa il 50% dello spazio di via del Giorgione, per il resto posi a carico dei destinatari i canoni delle superfici occupate, adottando un criterio proporzionale, e notificai alla proprietà e ai ministeri i provvedimenti presi.
Di tutto feci una relazione conclusiva, sia sotto il profilo procedimentale che quello contabile, alla Presidenza del consiglio, la cui direzione competente era fortunatamente diretta da un dirigente generale che avevo conosciuto come capo del personale del Ministero dei lavori pubblici e che in seguito assunse un incarico presso il Ministero per i beni culturali. Il suo contributo fu prezioso per una soluzione che in qualche modo definiva la questione degli archivi, anche sotto gli aspetti della attribuzione finale delle pratiche.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 3/6

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 377

Bibliografia

AA.VV., *Il cammino della rinascita. 20 anni di vita del Consiglio della Valle-Valsesia (1946-1966)*, Tipolinotipia Zanza,Varallo 1966.

AA.VV., *Cassa per il Mezzogiorno. Dodici anni 1950-1962,* 8 tomi più un atlante, Laterza, Bari 1962.

AA.VV., *La Cassa per il Mezzogiorno: primo quinquennio 1950-1955,* Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1955.

AA.VV., *Centro nazionale di prevenzione e difesa sociali. Atti del congresso internazionale di studi sul problema delle aree arretrate,* Giuffré, Milano 1954.

AA.VV., *Italia e Stati Uniti durante l'amministrazione Truman*, Franco Angeli, Milano 1977.

AA.VV., *Mezzogiorno 80*, in "Nuovo Mezzogiorno", Roma 1969.

AA.VV., "La Valsesia", Numero speciale dedicato a Giulio Pastore, XVII, 1969, 9-10.

Acemoglu D., Robinson J. A., *Perché le nazioni falliscono, alle origini di potenza, prosperità e povertà,* Il Saggiatore, Milano 2013.

Agenda per il Sud, testo redatto e sottoscritto dagli Istituti meridionalisti, presentato al Senato della Repubblica, 6 febbraio 2013, www.svimez.it.

Alacevich M., *Le origini della Banca Mondiale. Una deriva conservatrice*, Bruno Mondadori, Milano 2007.

Alacevich M., *The Political Economy of the World Bank. The Early Years*, Stanford University Press, Stanford 2009.

Alacevich M., *Postwar development in the Italian Mezzogiorno. Analyses and policies*, in "Journal of Modern Italian Studies", 18, 1 (2013), pp. 90-112.

Alacevich M., *The World Bank and the Reconstruction of Italy, 1947-49*, mimeo, 2010, presentato all'Italian Academy for Advanced Studies in America, Columbia University.

Alacevich M., *The World Bank Loans to Italy and the History of Postwar Development Policies*, mimeo 2009, presentato all'Italian Academy for Advanced Studies in America, Columbia University.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 378

Aliberti G., *La nascita della Finanziaria Ernesto Breda*, in AA.VV., *La Breda. Dalla Società Italiana Ernesto Breda alla Finanziaria Ernesto Breda, 1886-1986*, Amilcare Pezzi editore, Milano 1986.

Allen K., Bachtler J., Yuill D., *Un confronto fra sistemi alternativi di incentivazione dello sviluppo regionale*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 3 (4), 1989, pp. 589-625.

Alzona G., *L'Efim. Profilo di un ente a partecipazione statale*, Franco Angeli, Milano 1975.

Amato G., (a cura di), *Il governo dell'industria in Italia*, il Mulino, Bologna 1972.

Amatori F., *L'Italia. Il tormentato sviluppo delle capacità organizzative tra Stato e famiglie*, in *Grande impresa e ricchezza delle nazioni, 1880-1990*, a cura di A. D. Chandler Jr., F. Amatori e T. Hikino, Il Mulino, Bologna 2002.

Amatori F., (a cura di), *Storia dell'Iri*, II, *Il miracolo economico e il ruolo dell'Iri (1949-1972)*, Laterza, Roma-Bari 2013.

L'ambiente economico e sociale, in "Bollettino di Studi e Statistiche", 1, ottobre 1954.

Amendola G., *All'ombra della Cassa per il Mezzogiorno*, in "Rinascita", 1° ottobre 1953.

Amendola G., *Gli anni della Repubblica*, Editori Riuniti, Roma 1976.

Amendola G., *Il balzo nel Mezzogiorno (1943-1953)*, in "Critica marxista", 1972, quaderno n. 5, ripubblicato in Id., *Gli anni della Repubblica*, Editori Riuniti, Roma 1976.

Amendola G., *Carattere della lotta per il rinnovamento democratico del Mezzogiorno*, intervento al VII Congresso del Pci, 7 aprile 1951, in Id., *La democrazia nel Mezzogiorno*, Editori Riuniti, Roma 1957, pp. 209-230.

Amendola G., *Cinque anni di politica antimeridionale del governo democratico cristiano*, discorso pronunciato alla Camera dei deputati nella seduta del 30 aprile 1952, in Id., *La democrazia nel Mezzogiorno*, Editori Riuniti, Roma 1957, pp. 313-346.

Amendola G., *Contro la istituzione di una Cassa per il Mezzogiorno*, discorso pronunciato alla Camera dei deputati nella seduta del 20 giugno 1950, in Id., *La democrazia nel Mezzogiorno*, Editori Riuniti, Roma 1957, pp. 265-312.

Amendola G., *La grande illusione della Cassa del Mezzogiorno*, in "Rinascita", 1° febbraio 1952.

Amendola G., *Un'inchiesta popolare sulla miseria del Mezzogiorno*, in "Rinascita", novembre-dicembre 1950, ora in Id., *La democrazia nel Mezzogiorno*, Editori Riuniti, Roma 1957, pp. 88-99.

Ammannati L., *Cassa per il Mezzogiorno e intervento straordinario. Origini e funzionamento di un modello di govertno dell'economia*, Liguori, Napoli 1981.

Ammassari G., *Legge e gestione amministrativa. Cronaca della fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano 2004.

Amorosino S., *Amministrazione in funzione di sviluppo. Gli interventi pubblici per il Mezzogiorno tra leggi e programmazione, Stato e autonomie*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 1985.

Annesi M., *Aspetti giuridici della disciplina degli interventi nel Mezzogiorno*, Giuffrè, Milano 1966 (Collana Svimez).

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 379

Annesi M., *Mezzogiorno (Legislazione per il)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVI, Giuffrè, Milano 1976.

Annesi M., *Nuove tendenze dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno*, Giuffrè, Milano 1973 (Collana Svimez).

Annesi M., *Il "progetto" Pastore per una concezione globale dell'intervento nel Mezzogiorno*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 1, 2003, pp.163-166.

Annesi M., Claroni A. (a cura di), *La nuova disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno: testo coordinato della legge 1° marzo 1986, n. 64 e dei provvedimenti di attuazione*, Il Mulino, Bologna 1990.

Arena G., *Pasquale Saraceno Commis d'Etat. Dagli anni giovanili alla ricostruzione, 1903-1948*, Franco Angeli, Milano 2011.

Ascani A., Crescenzi R., Iammarino S., *Regional economic development: a review*, in "Search Working Paper", WP1/03, 2012.

Asso P. F., *La politica del cambio negli anni della Ricostruzione: aspetti internazionali della linea Einaudi*, in "Il Pensiero economico italiano", V, 1997, 2.

Asso P. F., Biagioli A., Picozza C., *Ordinamento valutario, politica del cambio e gestione delle riserve (1945-1960)*, in *Stabilità e sviluppo negli anni cinquanta, 2, Problemi strutturali e politiche economiche*, a cura di F. Cotula, Laterza, Roma-Bari 1998, pp. 63-218.

Asso P. F., De Cecco M., *Storia del Crediop. Tra credito speciale e finanza pubblica, 1920-1960*, Laterza, Bari 1994.

Atripaldi V., *Il nodo centro-periferia e la questione meridionale nel dibattito in Assemblea costituente*, in *La Costituzione italiana. Atti del convegno di Roma, 20-21 febbraio 1998*, a cura di M. Fioravanti, S. Guerrieri, Carocci, Roma 1999.

L'azione della Cisl nell'ambiente meridionale, in "Bollettino di studi e statistiche", 8-9, agosto-settembre 1954, pp. 27-50.

Bagella M., *Corso di economia politica*, II, *Problemi speciali. Moneta, credito, banche, commercio internazionale, cambi esteri, forme di mercato*, Giuffrè, Milano 1951.

Bagella M., *Gli istituti di credito speciale e il mercato finanziario: 1947-1962*, Franco Angeli, Milano 1986.

Baget Bozzo G., *Il partito cristiano al potere. La Dc di De Gasperi e di Dossetti*, Vallecchi, Firenze 1974.

Baget Bozzo G., *Il partito cristiano e l'apertura a sinistra. La Dc di Fanfani e di Moro 1954-1962*, Vallecchi, Firenze 1977.

Balboni E., *Le riforme economiche e sociali del governo democratico-cristiano tra utopia e concretezza*, in *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità delle istituzioni*, I, a cura di U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori, Carocci, Roma 2004.

Balletta F. (a cura di), *Il pensiero e l'opera di Domenico Demarco*, Franco Angeli, Milano 2010.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 380

Banca d'Italia, *Adunanza generale ordinaria dei partecipanti, anno 1947*, Roma 1948.

Banca d'Italia, *Relazione 1948*, Roma 1949.

Barbagallo F., *L'azione parallela. Storia e politica nell'Italia contemporanea*, Liguori, Napoli 1990.

Barbagallo F., *Enrico Berlinguer*, Carocci, Roma 2006.

Barbagallo F., *Francesco Saverio Nitti*, Utet, Torino 1984.

Barbagallo F., *L'Italia repubblicana. Dallo sviluppo alle riforme mancate (1945-2008)*, Carocci, Roma 2009.

Barbagallo F., *Mezzogiorno e questione meridionale (1860-1980)*, Guida, Napoli 1980.

Barbagallo F., *La modernità squilibrata del Mezzogiorno d'Italia*, Einaudi, Torino 2002.

Barbagallo F., *Il Pci dal Cominform al '56: i 'casi' Terracini, Magnani, Giolitti*, in Id., *L'azione parallela. Storia e politica nell'Italia contemporanea*, Liguori, Napoli 1990.

Barbagallo F., *Il Pci, i ceti medi e la democrazia nel Mezzogiorno (1945-1947)*, in Id., *L'azione parallela. Storia e politica nell'Italia contemporanea*, Liguori, Napoli 1990.

Barbagallo F., *La questione italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 a oggi*, Laterza, Roma-Bari 2013.

Barbagallo F., *Stato, parlamento e lotte politico-sociali nel Mezzogiorno 1900-1914*, Guida, Napoli 1980.

Barbagallo F. et alii (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, I, *La costruzione della democrazia. Dalla caduta del fascismo agli anni cinquanta*, Einaudi, Torino 1994.

Barbagallo F., Bruno G., *Espansione e deriva del Mezzogiorno*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, a cura di F. Barbagallo et alii, III, *L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, 2, *Istituzioni, politiche, culture*, Einaudi, Torino 1997, pp. 399-470.

Barone G., *Mezzogiorno e modernizzazione. Elettricità, irrigazione e bonifica nell'Italia contemporanea*, Einaudi, Torino 1986.

Barone G., *Stato e Mezzogiorno (1943-60). Il "primo tempo" dell'intervento straordinario*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, a cura di F. Barbagallo et alii, I, *La costruzione della democrazia. Dalla caduta del fascismo agli anni cinquanta*, Einaudi, Torino 1994.

Barucci P., *Il Mezzogiorno alla Costituente*, in *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, a cura di M. Annesi, P. Barucci, G. Dell'Angelo, Giuffrè, Milano 1975.

Barucci P., *Mezzogiorno e intermediazione "impropria"*, Il Mulino, Bologna 2008 (Collana Svimez).

Barucci P., *Il primo decennio: dalla Ricostruzione alla ripresa economica (1950-59)*, in *Il Mezzogiorno nell'esperienza storica della Cisl, Convegno regionale di studio, Vietri sul Mare, 5-7 settembre 1979*, in "Quaderni di Cisl Campania", 9, 1980.

Barucci P., *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Il Mulino, Bologna 1978.

Battilani P., Fauri F., *Mezzo secolo di economia italiana 1945-2008*, Il Mulino, Bologna 2008.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 381

Battilossi S., *Accumulazione e finanza. Per una storia degli investitori istituzionali in Italia (1945-1990),* in "Annali di storia dell'impresa", 1992, 8.

Battilossi S., *L'Italia nel sistema economico internazionale: il management dell'integrazione. Finanza, industria e istituzioni, 1945-1955,* Franco Angeli, Milano 1996.

Becattini G., *Il caleidoscopio dello sviluppo locale. Contributo ad un dibattito napoletano*, in "Quaderni dell'Archivio storico". Supplemento, Istituto Banco di Napoli-Fondazione, Napoli 2001.

Bellofiore R., Beltrame G., *L'insegnamento dell'economia politica come problema in Claudio Napoleoni,* in *La formazione degli economisti in Italia (1950-1975)*, a cura di G. Garofalo, A. Graziani, Il Mulino, Bologna 2004.

Bernardi E., *La "questione meridionale" durante il centrismo. Documenti (1948-1952)*, in *Quaderni Degasperiani per la storia contemporanea*, a cura di P. L. Ballini, IV, I.GE.I., Roma 2012, pp. 67-110.

Bernardi E., *La riforma agraria in Italia e negli Stati Uniti. Guerra fredda, Piano Marshall e interventi per il Mezzogiorno negli anni del centrismo degasperiano*, Il Mulino, Bologna 2006 (Collana Svimez).

Berti S. (a cura di), *Crisi, rinascita, ricostruzione. Giuseppe Di Vittorio e il Piano del lavoro della Cgil 1949-50*, Donzelli, Roma 2012.

Besusso M., *Analisi e prospettive dello sviluppo industriale nel Mezzogiorno*, in AA.VV., *Cassa per il Mezzogiorno. Dodici anni. 1950-1962,* V, *Industria, servizi e scuola*, Laterza, Bari 1962, pp. 25-299.

Bevilacqua P., *Breve storia dell'Italia meridionale dall'Ottocento ad oggi*, Donzelli, Roma 1993 [2° ed. 2005].

Bevilacqua P., *La storia e il Mezzogiorno nell'opera di Rossi-Doria*, in "Meridiana", 32, 1998.

Bianchi G., *Introduzione,* in *Giulio Pastore. Discorsi parlamentari (1947-1968)*, a cura della Biblioteca della Camera dei deputati, Camera dei deputati, Roma 2012.

Bianchi G., *Mario Romani. Il sindacato che apprende. Le lezioni di Mario Romani alla XII e XIII Settimana confederale di studio della Cisl (1966-1967)*, Edizioni Lavoro, Roma 1995.

Bianchi G. (a cura di), *Giulio Pastore ministro e parlamentare per il Mezzogiorno (1958-1968). Antologia di testi e documenti (Parte prima e Parte seconda),* Ricerca Fondazione G. Pastore-Istituto di studi politici "S. Pio V", Roma 2006-2007, ora *pro manoscripto* in Fondazione G. Pastore, Roma.

Bianchi P., *Gli economisti italiani per lo sviluppo industriale*, relazione al Convegno "Gli economisti italiani. Protagonisti, paradigmi, politiche", Roma, Accademia dei Lincei, 25-26 settembre 2013, non pubblicato, ma consultabile presso la Segreteria dell'Accademia.

Bini P., *Il Mezzogiorno*, in *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, a cura di G. Mori, Il Mulino, Bologna 1981.

Bini P. (a cura di), *Il Mezzogiorno nel Parlamento repubblicano (1948-1972),* voll. 5, Giuffrè, Milano 1976-1978 (Collana Svimez).

Bissell R. M. Jr., Lewis J. E., Pudlo F. T., *Reflections of a Cold Warrior. From Yalta to the Bay of Pigs*, Yale University Press, New Haven and London 1996.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 382

Bobbio N., *Il futuro della democrazia,* Einaudi, Torino 1984.

Bodo G., Viesti G., *La grande svolta: il Mezzogiorno nell'Italia degli anni Novanta,* Donzelli, Roma 1997.

Bottiglieri B., *La Confindustria e la formazione della politica economica,* in *L'Italia della Ricostruzione. Con una selezione di documenti dall'Archivio Confindustria, 1945-1950,* a cura di B. Bottiglieri, V. Castronovo, L. Cipolletta, G. De Rita, Sipi, Roma 1994.

Bottiglieri B., *La politica economica dell'Italia centrista (1948-1958),* Edizioni di Comunità, Milano 1984.

Bottiglieri B., Castronovo V., Cipolletta I., De Rita G. (a cura di), *L'Italia della ricostruzione. Con una selezione di documenti dall'Archivio Confindustria, 1945-1950,* Sipi, Roma 1994.

Bresciani Turroni C., *Corso di economia politica,* II, *Problemi speciali. Moneta, credito, banche, commercio internazionale, cambi esteri, forme di mercato,* Giuffrè, Milano 1951.

Bresciani Turroni C., "Discorso all'Assemblea plenaria della Consulta nazionale il 23 Gennaio", in Consulta nazionale, *Atti della Consulta nazionale, Discussioni dal 25 settembre 1945 al 9 marzo 1946,* Tipografia della Camera dei Deputati, Roma 1946, pp. 515-519.

Bresciani Turroni C., "Interrogatorio del prof. Costantino Bresciani Turroni, Presidente del Banco di Roma, 9 marzo 1946, in Roma", in Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica, presentato all'Assemblea costituente,* II, *Industria,* II, *Appendice alla Relazione (Interrogatori),* Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1946, pp. 57-64.

Bresciani Turroni C., "Interrogatorio del prof. Costantino Bresciani Turroni, Presidente del Banco di Roma, 23 marzo 1946, in Roma", in Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica, presentato all'Assemblea costituente,* IV, *Credito e Assicurazione,* I, *Relazione,* Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1946 (ristampato in M. Bagella, *Gli istituti di credito speciale e il mercato finanziario:1947-1962,* Franco Angeli, Milano 1986), pp. 198-214.

Bresciani Turroni C., "Interrogatorio del prof. Costantino Bresciani Turroni, Presidente del Banco di Roma, 28 marzo 1946, in Roma", in Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica, presentato all'Assemblea costituente,* III, *Problemi monetari e commercio estero,* II, *Appendice alla relazione (Interrogatori, questionari, monografie),* Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1946, pp. 96-105.

Bresciani Turroni C., *Two contrasting opinions regarding Italian Economic Policy,* in "Review of Economic Conditions in Italy", IV, 5, 1950, September.

Busiéere È, Duoulin M., Wiòòaert È. (eds.), in collaborazione con Ch. Barthel, J. Elvert, P. Tedeschi, A. Van Laer, *The Bank of the European Union. The Eib 1958-2008,* Centrale Société Anonyme, Luxembourg 2008.

Cacioli M., Dentoni Litta A., Terenzoni E. (a cura di), *L'attività dell'amministrazione archivistica nel trentennio 1963-1992. Indagine storico statistica,* Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma 1996.

Cafagna L., *C'era una volta… Riflessioni sul comunismo italiano,* Marsilio, Venezia 1991.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 383

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

Cafiero S., *Menichella meridionalista*, in *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta*, II, *Problemi strutturali e politiche economiche*, a cura di F. Cotula, Laterza, Roma-Bari 1998, pp. 465-539.

Cafiero S., *La nascita della Cassa*, in *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, a cura di M. Annesi, P. Barucci, G. G. Dell'Angelo, Giuffrè, Milano 1975 (Collana Svimez), pp. 177-192; poi anche in Id., *Tradizione e attualità del meridionalismo*, con *Prefazione* di P. Saraceno, Il Mulino, Bologna 1989 (Collana Svimez).

Cafiero S., *Questione meridionale e unità nazionale 1861-1995*, La Nuova Italia scientifica, Roma 1996 (ristampato da Carocci, Roma1999).

Cafiero S., *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma 2000.

Cafiero S., *Tradizione e attualità del meridionalismo*, con *Prefazione* di P. Saraceno, Il Mulino, Bologna 1989 (Collana Svimez).

Cafiero S., Marciani G. E., *Quarant'anni di intervento straordinario (1950-1989)*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 5 (2), 1991, pp. 249-274.

Calabria, in "Il Ponte", Numero monografico, 1950.

Camera dei deputati, *Atti parlamentari, I Legislatura, Discussioni*, 1950.

Camera dei deputati, *Atti parlamentari, I Legislatura, Documenti, disegni di legge e relazioni*, 1950.

Campus M., *L'Italia, gli Stati Uniti e l'Italia, 1947-1951*, Laterza, Roma-Bari 2008.

Cannari L., Magnani M., Pellegrini G., *Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio*, in "Banca d'Italia - Quaderni di economia e finanza", 50, Roma 2009.

Capuzzi L., *La frontiera immaginata. Profilo politico e sociale dell'immigrazione italiana in Argentina nel secondo dopoguerra*, Franco Angeli, Milano 2006.

Carabba M. (a cura di), *Mezzogiorno e programmazione (1954-1971)*, Giuffrè, Milano 1980.

Carabba M, Claroni A., *La legislazione per il Mezzogiorno e l'intervento straordinario negli anni 1950-1986. Il successivo passaggio all'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 1-2, 2011.

Carera A., *Allievi sindacalisti. Formazione e organizzazione al centro studi di Firenze*, Bibliolavoro, Milano 2007.

Caretti P., *Autonomia regionale e intervento straordinario nel Mezzogiorno: profili istituzionali*, Franco Angeli, Milano 1974.

Carli G., *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, Roma-Bari 1996.

Carlyle M., *The Awakening of Southern Italy*, London, Oxford University Press 1962.

Cassa per il Mezzogiorno (Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale), *Bilancio. Relazioni dal 1950-51 al 1985, ad annum*, Stab. Tipolitografico F. Failli, Roma s.d.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 384

Cassa per il Mezzogiorno, *2° Congresso di Napoli. 4-5 Novembre 1953. Atti*, Roma 1954.

Cassese S., *Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno: rassegna della legislazione*, Giuffrè, Milano 1965 (Collana Svimez).

Castronovo V., *La storia economica*, in *Storia d'Italia*, IV, *Dall'Unità a oggi*, t. 1, Einaudi, Torino 1975.

Castronovo V., *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento ai giorni nostri*, Einaudi, Torino 1995.

Castronovo V., *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento ai giorni nostri* (nuova edizione rivista e aggiornata), Einaudi, Torino 2006.

Castronovo V. (a cura di), *Storia dell'Iri*, I, *Dalle origini al dopoguerra (1933-1948)*, Laterza, Roma-Bari 2012.

Cavazza Rossi M., Porta P. L., Spagnolo C. (a cura di), *Biografie parallele. Pasquale Saraceno visto da Angelo Saraceno*, in "Economia pubblica", 3, 1994, pp.83-98.

Ceim, *Convegno per i lavori pubblici nell'Italia meridionale e insulare*, Napoli 1947.

Celani C., *Intervista a Nino Novacco (Svimez): senza intervento straordinario nel Mezzogiorno, l'Italia implode*, in "MoviSol", 2 settembre 2009, <http://www.movisol.org/09news159.htm>.

Cenzato G., *La disponibilità di energia elettrica nel Mezzogiorno d'Italia e lo sviluppo industriale*, in *L'operosa vita di Giuseppe Cenzato*, a cura di G. Russo, Arte tipografica, Napoli 1969, pp. 41-65.

Cenzato G., Guidotti S., *Il problema industriale del Mezzogiorno*, Stampa Strada, Milano 1946.

Cenzato G., Guidotti S., *Il problema industriale del Mezzogiorno*, in Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*, II, *Industria*, I, *Relazione*, Libro 2, cap. VIII, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1947, pp. 361-417. I paragrafi 5 e 6 di questa memoria sono stati ristampati in Svimez, *Il Mezzogiorno nelle ricerche della Svimez, 1947-1967*, Giuffrè, Milano 1968, pp. 5-19.

Ceriani Sebregondi G., *La Cassa per il Mezzogiorno (1950)*, in *Mezzogiorno e programmazione (1954-1971)*, a cura di M. Carabba, Giuffrè, Milano 1980 (Collana Svimez).

Ceriani Sebregondi G., *Sullo sviluppo della società italiana*, con *Presentazione* di U. Scassellati, Boringhieri, Torino 1965.

Cerrito E., *La politica dei poli di sviluppo nel Mezzogiorno. Elementi per una prospettiva storica*, in "Banca d'Italia - Quaderni di storia economica", 3, Roma 2010.

Chenery H. B., *From Engineering to Economics*, in "Banca Nazionale del Lavoro. Quarterly Review", 183, December 1992, pp. 369-405.

Chenery H. B., *Politiche di sviluppo per l'Italia meridionale*, Giuffrè, Milano 1962.

Chiarello F., Corigliano E., *Industria, ambiente e società locale. La Fiat a Melfi*, Franco Angeli, Milano 2002.

Chiaromonte G., *Bilanci che non quadrano*, in "La Voce del Mezzogiorno", 1951, 20.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 385

Chiaromonte G., *Itinerario di un riformista*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1999.

Chiaromonte G., Galasso G. (a cura di), *L'Italia dimezzata. Dibattito sulla questione meridionale*, Laterza, Bari 1980.

Ciasca R., *Mezzogiorno, questione del*, in *Enciclopedia Italiana di Scienze, Lettere ed Arti*, XXIII, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1934, <http://www.treccani.it/enciclopedia/questione-del-mezzogiorno_%28Enciclopedia_Italiana%29/>.

Cimoli M., Dosi G., Stiglitz J. E., *The future of industrial policies in the new millennium: toward a knowledge-centered development agenda*, in AA.VV., *The political economy of capabilities accumulation: the past and future of policies for industrial development*, a cura di M. Cimoli, G. Dosi e J. E. Stiglitz, Oxford University Press, Oxford 2009.

Ciranna G., *"Nord e Sud" e l'intervento straordinario*, in F. Compagna, *Il meridionalismo liberale. Antologia degli scritti*, a cura di G. Ciranna e E. Mazzetti, Laterza, Roma-Bari 1988.

Clark Carey J.P., Carey A. G., *The South of Italy and the Cassa per il Mezzogiorno*, in "The Western Political Quarterly", 8 (4), 1955, pp. 569-588.

Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, *Relazione al Parlamento presentata dal Presidente del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno (ai sensi della legge 18 marzo 1959, n. 101)*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1960.

Compagna F., *L'assalto alla Cassa*, in "Il Mattino d'Italia", 15 settembre 1950.

Compagna F., *L'assalto contro la Cassa*, in "Il Mattino d'Italia", 12 settembre 1950.

Compagna F., *Migrazioni e problemi di sviluppo regionale nella Comunità europea*, in "Nord e Sud", dicembre 1960, pp. 164-182.

Comunità europea, Commissione, *Agenda 2000*, 1, *Per un'unione più forte e più ampia*, Cee, Bruxelles 1997.

I congressi della Cgil, 1949, III, Editrice sindacale italiana, Roma 1970.

Costabile L., *Il Centro di specializzazione e ricerche economico-agrarie e la "Scuola di Portici"*, in *La formazione degli economisti in Italia (1950-1975)*, a cura di G. Garofalo, A. Graziani, il Mulino, Bologna 2004, pp. 269-309.

Costabile L., *Costantino Bresciani Turroni and the Macroeconomics of Reconstruction*., in "Rivista italiana degli economisti", XV, 2010, pp. 403-431.

Costabile L., *La 'macroeconomia della ricostruzione' di Costantino Bresciani Turroni: cambi, disavanzi e distribuzione*, in *Gli archivi e la storia del pensiero economico*, a cura di P. Barucci, L. Costabile, M. Di Matteo, Il Mulino, Bologna 2008, pp. 111–141.

Costabile L., Scazzieri R., *Tendenze recenti del pensiero economico italiano*, in *Il Contributo italiano alla storia del pensiero. Economia*, a cura di V. Negri Zamagni, P. L. Porta, Enciclopedia Italiana di Scienze, Lettere ed Arti fondata da G. Treccani, Roma 2012, pp. 739-765.

Cova A. (a cura di), *Il dilemma dell'integrazione. L'inserimento dell'economia italiana nel sistema occidentale (1945-1957)*, Franco Angeli, Milano 2008.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 386

Cova A., Fumi G. (a cura di), *L'intervento dello Stato nell'economia italiana. Continuità e cambiamenti (1922-1956)*, Franco Angeli, Milano 2011.

Covino R., Gallo G., Mantovani E., *L'industria dall'economia di guerra alla ricostruzione*, in *L'economia italiana nel periodo fascista*, a cura di P. Ciocca, G. Toniolo, Il Mulino, Bologna 1976.

Crainz G., *Storia del Miracolo italiano. Culture, identità, trasformazioni fra gli anni cinquanta e sessanta,* Donzelli, Roma 2005.

Craveri P., *De Gasperi*, Il Mulino, Bologna 2006.

CRENoS (Centre for North South Economic Research), *University of Cagliari: Regio-It 1970-2004. Data-base on the Italian regions, version: December 2007*, Director Raffaele Paci, http://crenos.unica.it/crenos/?q=en/Regio-IT_1970-2004/.

Crescenzi R., Rodriguez-Pose A., *Reconciling top-down and bottom-up development policies,* Imdea, *Working Papers,* 3, 2011.

Crescenzi R., Rodríguez-Pose A., *Reconciling top-down and bottom-up development policies,* in "Environment and Planning A", 43, 4, 2011, pp. 773-780.

Croce P., *Il credito industriale nel Mezzogiorno*, in *Stabilità e sviluppo negli anni cinquanta*, III, *Politica bancaria e struttura del sistema finanziario*, a cura di F. Cotula, Laterza, Roma-Bari 1999.

Dandolo F., Baldoni A., *Sudindustria, prospettive imprenditoriali per lo sviluppo economico del Mezzogiorno, 1947-1957*, Guida, Napoli 2007.

Daniele V., Malanima P., *Il divario Nord-Sud in Italia 1861-2011*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2011.

Daniele V., Malanima P., *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)*, in "Rivista di politica economica", 67 (3-4), 2007, pp. 267-315.

Daniele V., Malanima P., *Il ritardo del Sud? Va cercato al Nord*, in "Il Mattino", 2 marzo 2014.

D'Antone L., *Una élite delle competenze per le politiche di sviluppo*, in "Imprese e storia: archivi, documenti, ricerche", 30, 2004, pp. 41-59.

D'Antone L., *Il governo dei tecnici. Specialismi e politica nell'Italia del Novecento*, in "Meridiana", 38-39, 2000, pp. 101-125.

D'Antone L., *L'"interesse straordinario" per il Mezzogiorno (1943-1960)*, in "Meridiana", 24, 1995, pp. 17-64, ora in *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Atti del Convegno di Taormina, 18-19 novembre 1994*, a cura di L. D'Antone, Bibliopolis, Napoli 1996.

D'Antone L. (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Atti del Convegno di Taormina, 18-19 novembre 1994*, Bibliopolis, Napoli 1996.

D'Antone L., *"Straordinarietà" e Stato ordinario*, in *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra ad oggi,* a cura di F. Barca, Donzelli, Roma 1997.

D'Antonio M. (a cura di), *Il Mezzogiorno. Dall'intervento straordinario alla politica regionale europea*, in "Quaderni di economia italiana", 4, 2008.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 387

D'Antonio M., *Stato ed economia nel Mezzogiorno dagli anni '50 a oggi*, in AA.VV., *Il governo democratico dell'economia*, De Donato, Bari 1976.

Data-base on the Italian regions, version: December 2007, Director Raffaele Paci, http://crenos.unica.it/crenos/?q=en/Regio-IT_1970-2004/.

De Benedetti A., *Cenzato, l'Iri e l'industria a Napoli, 1933-1943*, in *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Atti del Convegno di Taormina, 18-19 novembre 1994*, a cura di L. D'Antone, Bibliopolis, Napoli 1996.

De Benedetti A., *Lo sviluppo sospeso. Il Mezzogiorno e l'impresa pubblica 1948-1973*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013, pp. 47-117.

De Cecco M., *La politica economica durante la ricostruzione. 1945-1951*, in *Italia 1943-1950. La ricostruzione*, a cura di J. J. Woolf, Laterza, Bari 1974.

De Cecco M., Giavazzi F., *Inflation and stabilization in Italy: 1946-1951*, in R. Dornbusch, W. Nölling, R. Layard (eds.), *Postwar Economic Reconstruction and Lessons for the East Today*, Mass, MIT Press, Cambridge 1993.

De Felice F., *Togliatti e la costruzione del partito nuovo nel Mezzogiorno*, in *Togliatti e il Mezzogiorno. Atti del Convegno tenuto a Bari il 2-3-4 novembre 1975*, a cura di F. De Felice, Editori Riuniti, Roma 1977, pp. 35-111.

De Felice F. (a cura di), *Togliatti e il Mezzogiorno. Atti del Convegno tenuto a Bari il 2-3-4 novembre 1975*, Editori Riuniti, Roma 1977.

Dell'Orefice A., *Demarco e l'opera di Francesco Saverio Nitti*, in *Il pensiero e l'opera di Domenico Demarco*, a cura di F. Balletta, Franco Angeli, Milano 2010, pp. 167-192.

Del Monte A., Giannola A., *Istituzioni economiche e Mezzogiorno. Analisi delle politiche di sviluppo*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1997.

Del Monte A., Giannola A., *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna 1978.

Del Pero M., *L'alleato scomodo*, Carocci, Roma 2006.

Denitto A. L., *Istituti e dinamiche dei finanziamenti straordinari: l'Isveimer dalle origini agli anni del miracolo economico*, in *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Atti del Convegno di Taormina, 18-19 novembre 1994*, a cura di L. D'Antone, Bibliopolis, Napoli 1996.

De Rosa G. (a cura di), [L. Sturzo], *La battaglia meridionalista*, Laterza, Roma-Bari 1979.

De Rosa L., *La provincia subordinata: saggio sulla questione meridionale*, Laterza, Roma-Bari 2004.

De Rosa L., *Lo sviluppo economico dell'Italia dal dopoguerra a oggi*, Laterza, Roma-Bari 1997.

De Siervo U. (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Il Mulino, Bologna 1980.

Diebold W. Jr., *Trade and Payments in Western Europe. A study in European Cooperation 1947-51*, Council on Foreign Relations and Harper and Brothers, New York 1952.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 388

Di Nardi G., *Politiche pubbliche e intervento straordinario per il Mezzogiorno. Scritti di un economista meridionale*, a cura di M. Bolli, *Introduzione* di A. Marzano, Il Mulino, Bologna 2006 (Collana Svimez).

Di Nardi G., *I provvedimenti per il Mezzogiorno*, in "Economia e Storia", 3, VII, 1960, pp. 489-520.

Di Taranto G., *Italy and the international monetary fund. The beginning* , in "Review of Economic Conditions in Italy", 2, 2000 May-August, pp. 3-39.

Di Vittorio G., *Il Piano del Lavoro nella storia del nostro Paese, Prefazione* al volume *La Cgil dal Patto di Roma al Congresso di Genova*, VI, Cgil [Roma] 1952, ora in *Di Vittorio. L'uomo, il dirigente. Antologia delle opere*, III, *1952-1957*, a cura di A. Tatò, Edizioni sindacali italiane, Roma 1970.

Di Vittorio G., *Il Piano Vanoni e i lavoratori*, in "Notiziario della Cgil", gennaio 1955.

Di Vittorio A. (a cura di), *Dall'espansione allo sviluppo: una storia economica d'Europa*, Giappichelli, Torino 2004.

Domar E.D., *Capital expansion, rate of growth, and employment*, in "*Econometrica*", 14, 2, 1946, pp. 137-147.

Domar E.D., *Essays in the theory of economic growth*, Oxford University Press, New York 1957.

Domar E.D., *The theoretical analysis of economic growth. Economic growth: an econometric approach*, in "The American Economic Review", 42, 2, 1952, pp. 479-495.

Duff K., *Liberated Italy: from September 1943 to February 1947*, in A. Toynbee, V. Toynbee (eds.), *The Realignment of Europe. Survey of International Affairs, 1939-1946*, 9, the Royal Institute of International Affairs, Oxford University Press, London 1955.

Easterly W., *Institutions: Top Down or Bottom Up?*, in "The American Economic Review", 98, 2, 2008.

Eckaus R.S., *The North-South Differential In Italian Economic Development*, in "The Journal of Economic History", 21(3), 1961 pp. 285-317.

Eichengreen B., *The European Economy since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton University Press, Princeton and Oxford 2007.

Ellwood D., *Una sfida per la modernità. Europa e America nel lungo Novecento*, Carocci, Roma 2012.

Esposito C., *Il Piano Marshall. Sconfitte e successi dell'amministrazione Truman in Italia*, in "Studi Storici", 37, 1996/1.

Farese G., Savona P., *Il banchiere del mondo. Eugene Robert Black e l'ascesa della cultura dello sviluppo in Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2014.

Farolfi B., *L'integrazione economica europea in una prospettiva storica*, Giappichelli, Torino 2006.

Fasola F. (padre Francesco Fasola), Testimonianza in "Il Nuovo Osservatore", numero monografico su Giulio Pastore, nov.-dic. 1969.

Fauri F., *Il Piano Marshall e l'Italia*, Il Mulino, Bologna 2010.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 389

Featherstone K., Kazamias G., *Europeanization and the Southern Periphery*, Routledge, Abingdon 2014.

Felice E., *Cassa per il Mezzogiorno. Il caso dell'Abruzzo*, Consiglio regionale dell'Abruzzo, L'Aquila 2003 (Collana di Studi Abruzzesi).

Felice E., *Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia*, Il Mulino, Bologna 2007.

Felice E., *Perché il Sud è rimasto indietro*, Il Mulino, Bologna 2013.

Felice E., *Le politiche economiche regionali in Italia e nel Regno Unito (1950-1989)*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 16 (1-2), 2002, pp. 175–243.

Felice E., *Regional development: reviewing the Italian mosaic*, in "Journal of Modern Italian Studies", 15 (1), 2010 pp. 64-80.

Felice E., *Regional value added in Italy, 1891-2001, and the foundation of a long-term picture*, in "Economic History Review", 64 (3), 2011, pp. 929-950.

Felice E., Vecchi G., *Italy's Modern Economic Growth, 1861-2011*, in "Quaderni del Dipartimento di economia politica e statistica, Università di Siena", 2012, 663, <http://www.econpol.unisi.it/dipartimento/it/node/1731>.

Ferrari A., *La cultura riformatrice. Uomini, tecniche, filosofie di fronte allo sviluppo (1945-1968)*, Studium, Roma 1995.

Ferrari A., *Itinerario di un disegno riformista: Realtà sociale d'oggi e il magistero di Mario Romani*, in Id., *La civiltà industriale, colpa e redenzione*, Morcelliane, Brescia 1984.

Ferrari A., *Presentazione*, in A. Ciampani, *La buona Battaglia. Giulio Pastore e i cattolici sociali nella crisi dell'Italia liberale*, Franco Angeli, Milano 1990.

Foa V., *Il Cavallo e la Torre. Riflessioni su una vita*, Einaudi, Torino 1991.

Fondazione Iri, *L'Iri nella storia d'Italia. Problemi e prospettive di ricerca*, Atti del Convegno, Roma 5 giugno 2002, Edindustria, Roma 2003.

Franchetti L., *Condizioni economiche e amministrative delle provincie napoletane: appunti di viaggio, diario del viaggio*, a cura di A. Jannazzo, Laterza, Roma-Bari 1985.

Fransoni G., Della Cananea G., *Art. 119*, in *Commentario alla Costituzione*, III, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet, Torino 2006.

Furtado C., *La formazione economica del Brasile*, Einaudi, Torino 1970, ed. orig. *Formação econômica do Brasil*, Editôra Fundo de Cultura, Rio de Janeiro 1959.

Furtado C., *O processo histórico do desenvolvimento*, in *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Editôra Fundo de Cultura, Rio de Janeiro 1961.

Gabrielli P., *Anni di novità e di grandi cose. Il Boom economico tra tradizione e cambiamento*, Il Mulino, Bologna 2011.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 390

Galasso G., *Industria e Mezzogiorno: l'esperienza di Giuseppe Cenzato, lectio magistralis del 21 settembre 2007*, Unione industriale di Napoli, Napoli 2007.

Galasso G., *Meridionalismo e Questione meridionale*, relazione svolta in occasione della giornata di studi su "Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia", organizzata dalla Svimez a Roma il 30 maggio 2011 presso la Camera dei deputati, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 3, 2011, pp. 411-416; anche in *Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia*, in "Quaderni Svimez", Numero speciale, 31, marzo 2012, pp. 35-37.

Galasso G., *Il Mezzogiorno: da "questione" a "problema aperto"*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma 2005.

Galbraith J. K., *Il nuovo Stato industriale*, Einaudi, Torino 1968.

Galea P., *Tra ricostruzione e sviluppo*, in A. Leonardi, A. Cova, P. Galea, *Il Novecento economico italiano. Dalla grande guerra al "miracolo economico", 1914-1962*, Monduzzi, Bologna 1997.

Gallegati M., Stanca L. M., *Le fluttuazioni economiche in Italia, 1861-1995, ovvero, il camaleonte e il virus dell'influenza*, Giappichelli, Torino 1998.

Geiger T., *Marshall Plan Experiences of Theodore Geiger*, mimeo prepared for the Reunion and Conference to celebrate the 50th anniversary of the Marshall Plan, sponsored by the Elliott School of International Affairs, The George Washington University, on Monday, June 2, 1997, A. O. Hirschman Papers, Box 66, Folder 2, Mudd Library, Princeton University 1997.

Gesummaria M., *Piano Marshall e Mezzogiorno*, Mephite, Atripalda 2003.

Gianfagna A. (a cura di), *Il Piano del lavoro e il Mezzogiorno. Rivendicazione sindacale e interesse nazionale in Giuseppe Di Vittorio*, Ediesse, Roma 2008.

Giannola A., *Impresa manifatturiera e imprenditori del Mezzogiorno*, Napoli, Guida 1986.

Giannola A., *Il Mezzogiorno nell'economia italiana. Nord e Sud a 150 anni dall'Unità*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 3, 2010.

Giannola A., *Prefazione*, in A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, in "Quaderni Svimez", Numero speciale, 34, ottobre 2012.

Giglio P., *La prima Cassa per il Mezzogiorno: obiettivi, azioni, risultati (1950-1955)*, tesi di laurea magistrale in economia, Università Cattolica Milano, anno accademico 2007-2008.

Gigliobianco A., *"Grano, ferro, macchine per l'Italia: dialoghi menichelliani per procurarsi le valute estere (dialoghi con Alcide De Gasperi, Eugene Black, Francesco Giordani)"*, in *Storie interrotte. Il Sud che ha fatto l'Italia*, a cura di F. Barca, L. D'Antone, R. Quaglia, Laterza, Roma-Bari 2007.

Gigliobianco A., *"Questa volta ci sono i denari". Dialoghi nella storia di Donato Menichella*, in *Storie interrotte. Il Sud che ha fatto l'Italia*, a cura di F. Barca, L. D'Antone, R. Quaglia, Laterza, Roma-Bari 2007.

Gini G., *L'ammontare e la composizione della ricchezza delle nazioni*, Fratelli Bocca, Torino 1914.

Ginsborg P., *Le riforme di struttura nel dibattito degli anni Cinquanta e Sessanta*, in "Studi Storici", 33, 1992, 2/3, pp. 653-68.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 391

Giolitti A., *Lettere a Marta. Ricordi e riflessioni*, Il Mulino, Bologna 1992.

Giovannelli V., *L'organizzazione amministrativa dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno,* Giuffrè, Milano1971 (Collana Svimez).

Giulio Pastore per una politica del Mezzogiorno: bibliografia e fonti, in *G. Pastore. Scritti scelti.* a cura di S. Zaninelli, 3, *Una politica di sviluppo per il Sud,* Edizioni lavoro, Roma 2003.

Glaeser E. L., *Cities, Agglomeration and Spatial Equilibrium*, Oxford University Press, Oxford 2008.

Gomellini M., Tosoni A., *European Investment Bank Loans for Investments in Mezzogiorno*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 4, 2009, pp. 869-900.

Gozzelino M., *Keynes e la cultura economica della Cgil. Un'analisi del Piano del lavoro nella prospettiva della Teoria generale*, Ediesse, Roma 2011.

Gozzini G., Martinelli R., *Storia del Partito comunista italiano,* VII, *Dall'attentato a Togliatti all'VIII Congresso,* Einaudi, Torino 1998.

Grassini F. A., *Mito e realtà delle finanziarie regionali*, in "Mondo economico", 1971, 27, ora in *Il Governo dell'industria in Italia*, a cura di G. Amato, Il Mulino, Bologna 1972, pp.209-218.

Graziani A., *I conti senza l'oste. Quindici anni di economia italiana*, Bollati Boringhieri, Torino 1997.

Graziani A., *Equilibrio generale ed equilibrio macroeconomico*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 1965.

Graziani A., *Esiste ancora il Mezzogiorno?*, in *Dopo l'intervento straordinario. La sinistra e le nuove politiche per il Mezzogiorno*, a cura di G. Soriero, Donzelli, Roma 1993, pp. 107-112.

Graziani, A., *Lo sviluppo di un'economia aperta*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 1969.

Graziani A. (a cura di), *L'economia italiana: 1945-1970*, Il Mulino, Bologna 1972.

Gregorini G., *Lavoro, sindacalismo, democrazia: il caso della Cisl nel secondo dopoguerra*, in *Fare il cittadino. La formazione di un nuovo soggetto sociale nell'Europa tra XIX e XXI secolo*, a cura di I. Botteri, E. Riva, A. Scotto di Luzio, Rubbettino, Soveria Mannelli 2012, pp.379-390.

Gualerni G., *Storia dell'Italia industriale dall'Unità alla Seconda Repubblica*, Etas Libri, Milano 1994.

Gualtieri R., *Piano Marshall, commercio estero e sviluppo in Italia: alle origini dell'europeismo centrista*, in "Studi Storici", 39, 1998/3, pp. 853-897.

Gualtieri R., *La politica economica del centrismo e il quadro internazionale*, in *La prima legislatura repubblicana,* I, *Continuità e discontinuità delle istituzioni*, a cura di U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori, Carocci, Roma 2004.

Guarino G., *Nord e Sud di Francesco Saverio Nitti. Un saggio del 1900, originale e tuttora attuale*, in "Diritto e cultura", 1-2/2005, pp. 7-28.

Guerra A., *Di Vittorio e Togliatti nella crisi del '56*, in A. Guerra, B. Trentin, *Di Vittorio e l'ombra di Stalin. L'Ungheria, il Pci e l'autonomia del sindacato*, Ediesse, Roma 1997.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 392

Guerra A., Trentin B., *Di Vittorio e l'ombra di Stalin. L'Ungheria, il Pci e l'autonomia del sindacato*, Ediesse, Roma 1997.

Habermas J., *Un'altra Europa è possibile. Quattro mosse per costruirla*, in "La Repubblica", 7 febbraio 2014.

Harrod R. F., *Domar and dynamic economics*, in "The Economic Journal", 69, 275, 1959, pp. 451-464.

Harrod R. F., *An essay in dynamic theory*, in "The Economic Journal", 49, 193, 1939, pp. 14-33.

Harrod R. F., *Towards a dynamic economics*, Macmillan and Co., London 1948.

Hirschman A. O., *Exchange Control in Italy*, in "Review of Foreign Developments", March 11, 1947 (trad. it. *Il controllo dei cambi in Italia*, in A. O. Hirschman, *Potenza nazionale e commercio estero. Gli anni trenta, l'Italia e la ricostruzione*, a cura di P. F. Asso, M. De Cecco, Il Mulino, Bologna 1987, pp. 257-273).

Hirschman A. O., *Fifty Years After the Marshall Plan: Two Posthumous Memoirs and Some Personal Recollections*, in A. O. Hirschman, *Crossing Boundaries*, Zone Books, New York 1998, pp. 33-44.

Hirschman A. O., *Potenza nazionale e commercio estero. Gli anni trenta, l'Italia e la ricostruzione*, a cura di P. F. Asso, M. De Cecco, Bologna, Il Mulino 1987.

Insud-Nuove iniziative per il Sud s.p.a. 1963-1973. Un decennio di attività, Roma 1973.

Isenburg T., *Acque e Stato, energia, bonifiche, irrigazione in Italia fra 1930 e 1950*, Franco Angeli, Milano 1981.

Istat, *Il valore della moneta in Italia dal 1861 al 2011*, Roma 2012, http://www.istat.it/it/archivio/58039.

Istat, *Sistemi di indicatori territoriali, Contabilità nazionale*, Roma 2013, http://sitis.istat.it/sitis/html/.

Ivone D., Santillo M., *Alcide De Gasperi e la ricostruzione (1943-1948)*, Studium, Roma 2006.

Judt T., *Postwar. A History of Europe since 1945*, Penguin Press, New York 2005.

Kapur D., Lewis J. P., Webb R., *The World Bank: Its First Half Century*, Brookings Institution Press, Washington, DC 1997.

Keynes J. M., *The Collected Writings*, 25, *Activities 1940-1944*, Macmillan-Cambridge University Press for the Royal Economic Society, London, Basingstoke and New York 1980.

Kraske J., Becker W. H., Diamond W., Galambos L., *Bankers with a Mission: The Presidents of the World Bank, 1946-91*, Oxford University Press, New York 1996.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 393

Lama L., *La Cgil di Di Vittorio. 1944-1957*, a cura di F. D'Agostini, Di Donato, Bari 1977.

La Spina A., Riolo C., *Il Mezzogiorno nel sistema politico italiano. Classi dirigenti, criminalità organizzata, politiche pubbliche*, Franco Angeli, Milano 2012.

Lepore A., *La Cassa per il Mezzogiorno: alcune riflessioni su quaranta anni di intervento speciale*, in "Patrimonio industriale", 5(8), 2011, pp. 48-56.

Lepore A., *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, in "Quaderni Svimez", Numero speciale, 34, ottobre 2012, ora in Id., *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale. Un modello per lo sviluppo economico italiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013.

Lepore A., *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013.

Lepore A., *Cassa per il Mezzogiorno e politiche per lo sviluppo*, in *Istituzioni ed Economia*, a cura di A. Leonardi, Cacucci Editore, Bari 2011, pp. 107-165.

Lepore A., *Il dilemma del Mezzogiorno a 150 anni dall'unificazione: attualità e storia del nuovo meridionalismo*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 1-2, 2011, pp. 57-90.

Lepore A., *Il divario Nord-Sud dalle origini a oggi. Evoluzione storica e profili economici*, in AA.VV., *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, a cura di M. Pellegrini, Cedam, Padova 2012, pp. 347-367.

Lepore A., *L'impegno della Svimez per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia. Nuovi percorsi di ricerca per la storia e l'economia del Mezzogiorno*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 25 (3), 2011, pp. 417-435.

Lepore A., *Il meridionalismo di Giorgio Amendola*, in "Prospettive Settanta", n.s., XIV (1992), 1, pp. 72-115.

Lepore A., *La valutazione dell'operato della Cassa per il Mezzogiorno e il suo ruolo strategico per lo sviluppo del Paese*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 25, 1-2, 2011, pp. 281–317.

Lombardini S., *La programmazione. Idee, esperienze, problemi*, Einaudi, Torino1967.

"Lotta Calabrese", numero speciale dedicato a Fausto Gullo, 4, 1974.

Lunghini G. (a cura di), *Scelte politiche e teorie economiche in Italia 1945-1978*, Torino, Einaudi 1981.

Lutz V., *Italy. A Study in Economic Development*, Oxford University Press, Oxford 1962.

Macrì P., *Unità e Mezzogiorno. Come l'Italia ha messo assieme i pezzi*, Il Mulino, Bologna 2012.

Magnani M., *Culture economiche e sviluppo*, in P. Ciocca, G. Toniolo, *Storia economica d'Italia*, 3, *Industrie, mercati, istituzioni*, t. 2, *I vincoli e le opportunità*, Laterza, Roma-Bari 2003.

Malanima P., Ostuni N. (a cura di), *Il Mezzogiorno prima dell'Unità. Fonti, dati, storiografia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013.

Malgeri F. (a cura di), *Storia della Democrazia cristiana*, II, *De Gasperi e l'età del centrismo (1948-1954)*, Edizione Cinque Lune, Roma 1987.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 394

Malgeri F. (a cura di), *Storia della Democrazia cristiana,* III, *Gli anni di transizione: da Fanfani a Moro (1954-1962)*, Edizione Cinque Lune, Roma 1989.

Marciani G. E., *La spesa della Cassa e dell'Agenzia per il Mezzogiorno nei quarantatré anni dell'intervento straordinario*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 7 (3), 1993, pp. 673-689.

Marongiu G., *La Democrazia come problema,* II, *Politica, società e Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 1994.

Marongiu G., *Meridionalismo*, in Id, *La democrazia come problema,* II, *Politica società e Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 1994.

Martinez Oliva J. C., *Riunificazione intertedesca e politiche per la convergenza*, in "Banca d'Italia - Questioni di economia e finanza", 51, 2009, anche in Banca d'Italia, *Mezzogiorno e politiche regionali*, a cura di L. Cannari (ricerche presentate al Convegno Mezzogiorno e politiche regionali di Perugia, 26-27 febbraio 2009), 2, Roma 2009.

Martinez Oliva J. C., *Un tecnico al servizio della Nazione: Donato Menichella e la ricostruzione postbellica*, in "Ventunesimo secolo", 19, VIII (2009), pp. 73-91.

Marzano F. (a cura di), *Incentivi e sviluppo del Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè 1979 (Collana Svimez).

Mason E. S., Asher R. E., *The World Bank since Bretton Woods*, Brookings Institution Press, Washington, DC 1973.

Massullo G., *La riforma agraria*, in *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea*, a cura di P. Bevilacqua, III, *Mercati e istituzioni*, Marsilio, Venezia 1991, pp. 509-542.

McCarthy P., *I comunisti italiani, il 'New Deal' e il difficile problema del riformismo*, in "Studi Storici", 33, 1992, 2/3.

McGlade J., *Lo Zio Sam ingegnere industriale. Il programma americano per la produttività e la ripresa economica dell'Europa occidentale (1948-1958)*, in "Studi Storici", 37, 1996/1.

Meti T.K., *Economic development of the underdeveloped region in Italy*, Karnatak University, Dharwar 1969.

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, *Politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno, Primo Rapporto, Estratto dalla Relazione previsionale e programmatica per il 1999*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma [1998].

Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente*, II, *Industria*, I, *Relazione*, Libro 2, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1947.

Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente*, II, *Industria*, II, *Appendice* (Interrogatori), Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1947.

Misiani S., *L'intervento straordinario*, in *Giorgio Amendola e il Mezzogiorno. Atti del seminario promosso dalla Fondazione Mezzogiorno Europa nel centenario della nascita di Giorgio Amendola,* in "Mezzogiorno Europa", 6, VIII (2007 novembre-dicembre); anche in: http://www.mezzogiornoeuropa.it/files_upl/081106041143%20misiani.pdf.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 395

Mori G., *L'economia italiana tra la fine della seconda guerra mondiale e il 'secondo miracolo economico' (1945-58)*, in *Storia dell'Italia repubblicana,* a cura di F. Barbagallo et alii, I, *La costruzione della democrazia. Dalla caduta del fascismo agli anni cinquanta*, Einaudi, Torino 1994.

Mortara A. (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Franco Angeli, Milano, 1984.

Mosconi F., *La Banca europea per gli investimenti (la natura giuridica)*, Cedam, Padova 1976.

Mountjoy A. B., *The Mezzogiorno*, Oxford University Press, London 1973.

Napoletano R., *Gabriele Pescatore il grande elemosiniere*, Edizioni Sintesi, Napoli 1988.

Napoletano R., *Il pensiero di Pescatore nei suoi scritti, in* Id., *La "Cassa per il Mezzogiorno". Un'esperienza italiana per lo sviluppo,* Il Mulino, Bologna 2008.

Napoletano R., *Sono scettico: questi politici non salveranno il Sud,* Intervista a Gabriele Pescatore, in "Il Corriere della Sera", 11 settembre 1995.

Napolitano G., *Dal Pci al socialismo europeo. Un'autobiografia politica,* Laterza, Roma-Bari 2005.

Napolitano G., *Intervento al convegno "Mezzogiorno e unità nazionale - verso il 150° dell'Unità d'Italia"*, Rionero in Vulture, 3 ottobre 2009, <http://www.quirinale.it/elementi /Continua.aspx?tipo=Discorso&Key=1649>.

Napolitano G., *Una e indivisibile*, Rizzoli, Milano 2011.

Neglie P. (a cura di), *Giuseppe Di Vittorio. Le ragioni del sindacato nella costruzione della democrazia,* Ediesse, Roma 1993.

Negri Zamagni V., Sanfilippo M. (a cura di), *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario. La Svimez dal 1946 al 1950,* Il Mulino, Bologna 1988.

Nitti F. S., *Napoli e la questione meridionale*, L. Pierro, Napoli 1903.

Nitti F. S., *Principi di scienza delle finanze*, L. Pierro, Napoli 1903.

Nitti F. S., *La ricchezza dell'Italia*, Società cooperativa tipografica, Napoli 1904, ripubblicato in Nitti F. S., *Scritti di economia e finanza,* III, *La ricchezza dell'Italia*, a cura di D. Demarco, Laterza, Bari 1996.

Nitti F. S., *Scritti sulla questione meridionale,* II, *Il bilancio dello stato dal 1862 al 1896-97 /Nord e Sud (1900)*, a cura di A. Saitta, Laterza, Bari 1958.

Nitti F. S., *Scritti sulla questione meridionale,* III, *Napoli e la questione meridionale. Il porto di Napoli. L'ora presente. Il partito radicale (1902-1903,1910)*, Laterza, Bari 1978.

Nitti F. S., *Scritti sulla questione meridionale,* IV, *Inchiesta sulle condizioni dei contadini in Basilicata e in Calabria (1910),* tomi 2, Laterza, Bari 1968.

Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia, in "Quaderni Svimez", Numero speciale, 31, marzo 2012.

North D. C., *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, il Mulino, Bologna 1991.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 396

Novacco N., *Considerazioni meridionaliste su mezzo secolo di storia italiana*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 1-2, 2004, pp. 215-225.

Novacco N., *De Gasperi e i cattolici per il Mezzogiorno nel Dopoguerra*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 2004, 4, pp.1165-1168.

Novacco N., *Introduzione* a G. Pescatore, *La "Cassa per il Mezzogiorno". Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna 2008.

Novacco N., *Politiche per lo sviluppo, Alcuni ricordi sugli anni '50 tra cronaca e storia*, Il Mulino, Bologna 1995 (Collana Svimez).

Novacco D. (a cura di), *Mezzogiorno e partiti politici*, Giuffrè, Milano 1977 (Collana Svimez).

"Il Nuovo Osservatore", Numero monografico su Giulio Pastore, nov.-dic. 1969.

Omiccioli M., *Einaudi e l'inflazione del 1946-47: un riesame*, in "Rivista di storia economica", 1, 2000, pp.37-64.

Paci R., Saba A., *The empirics of regional economic growth in Italy. 1951-93*, CRENoS, 97/1, 1997.

Padovani R., *Una "logica industriale per lo sviluppo"*, in A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013, pp. 283-295.

Padovani R., Moro F., Bianchi L. (a cura di), *Il Mezzogiorno e la politica degli aiuti*, in "Informazioni Simez", 1-3, 2001.

Pannunzio M., *Di Vittorio*, in "Il Mondo", 12 novembre 1957.

Pasquale Saraceno, in *Il Parlamento italiano. Storia parlamentare e politica d'Italia 1861-1988*, XVII, *1954-58. Il centrismo dopo De Gasperi*, Nuova Cei, Milano 1991, pp.415-416.

Pastore G., *L'azione della Cisl nell'ambiente meridionale*, in "Bollettino di studi e statistiche", 8-9, 1954.

Pastore G., *Discorsi parlamentari (1947-1968)*, con *Introduzione* di G. Bianchi, Camera dei deputati, Roma 2012.

Pastore G., "Discorso a Bari", Fiera del Levante, 8 Settembre 1959, in G. Bianchi, *Giulio Pastore ministro e parlamentare per il Mezzogiorno (1958-68). Antologia di testi e documenti (Parte prima)*, Ricerca Fondazione G. Pastore-Istituto di studi politici "S. Pio V", Roma 2006, ora pro manoscripto in Fondazione G. Pastore, Roma.

Pastore G., *La Giustizia sociale e le zone sottosviluppate*, Relazione al convegno Ucid sulla *Enciclica Mater et Magistra*, Milano 18 novembre 1961, in G. Pastore, *I lavoratori nello Stato*, Vallecchi, Firenze 1963.

Pastore G., *I lavoratori nello Stato*, Vallecchi, Firenze 1963.

Pastore G., "Libertà formali e libertà sostanziali nello Stato moderno", discorso a San Pellegrino Terme (BG), 13 settembre 1961, in G. Pastore, *I lavoratori nello Stato*, Vallecchi, Firenze 1963.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 397

Pastore G, *Motivi di un dissenso*, opuscolo, Roma 1967.

Pastore G., "Politica di Piano e Democrazia", intervento al II Convegno ideologico di San Pellegrino, ottobre 1962, in G. Pastore, *I lavoratori nello Stato*, Vallecchi, Firenze 1963.

Pellè L., *Mezzogiorno e Piano Marshall. La ricostruzione dal 1947 al 1952*, Lacaita, Manduria 2009.

Pepe A., *Giuseppe Di Vittorio, il Piano del lavoro e le lotte nel Mezzogiorno*, in *Il Piano di lavoro e il Mezzogiorno. Rivendicazione sindacale e interesse nazionale in Giuseppe Di Vittorio*, a cura di A. Gianfagna, Ediesse, Roma 2008.

Per la rinascita del Mezzogiorno, relazione della Commissione meridionale del Pci, in VII Congresso nazionale del Partito comunista italiano, *Relazioni sull'attività dei Gruppi parlamentari e delle Commissioni centrali*, [Roma 1951], pp. 351-361.

Perrotta C., Sunna C. (a cura di), *L'arretratezza del Mezzogiorno. Le idee, l'economia, la storia*, Bruno Mondadori, Milano 2012.

Pescatore G., *La "Cassa per il Mezzogiorno". Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna 2008 (Collana Svimez).

Pescatore G., *Dieci anni di esperienze della Cassa per il Mezzogiorno*, Tipografia Fausto Failli, Roma 1961.

Pescatore G., *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia*, Giuffrè, Milano 1962.

Pescatore G., *Menichella, l'intervento per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale*, in D. Menichella, *Testimonianze e studi raccolti dalla Banca d'Italia*, Laterza, Roma-Bari 1986.

Pescatore G., *Origine e caratteri dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno*, in *Cassa per il Mezzogiorno. Dodici anni*, I, Laterza, Bari 1962.

Pescosolido G., *Animi cento anni*, in *Cento anni di attività dell'Associazione Nazionale per gli Interessi del Mezzogiorno d'Italia e la questione meridionale oggi*, a cura di G. Pescosolido, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011, pp. 21-120.

Pescosolido G., *Industria e artigianato*, in *Annali dell'economia italiana*, 13, t. 2, *1965-1970*, Istituto Ipsoa, Milano 1984, pp. 15-136.

Pescosolido G., *Il meridionalismo di Rosario Romeo*, in *Lo spazio della storia. Studi per Vittorio Vidotto*, a cura di F. Bartolini, B. Bonomo, F. Socrate, Laterza, Roma-Bari 2013, pp. 303-320, poi anche in "Mediterranea. Ricerche storiche", X, agosto 2013, pp. 217-230.

Pescosolido G., *Lo sviluppo industriale*, in *Economia e società nel Mezzogiorno nell'ultimo quarantennio. Un bilancio nel ricordo di Umberto Zanotti Bianco*, a cura e con *Premessa* di G. Pescosolido, Lacaita, Manduria-Bari-Roma 2005.

Petri R., *Dalla ricostruzione al miracolo economico*, in *Storia d'Italia*, 5, *La Repubblica*, Laterza, Roma-Bari 1997.

Petriccione S., *La Cassa per il Mezzogiorno come io la vidi*, in "L'Acropoli", XII (2011), 4.

Petriccione S., *L'industrializzazione tradita: memorie e commenti di un amministratore pubblico (1968-1979)*, Guida, Napoli 1980.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 398

Petriccione S., *Politica industriale e Mezzogiorno*, Laterza, Bari 1976.

Piccinetti L., *The "Intervento Straordinario", its successor policies and the Political Economy of regional development in the Mezzogiorno: an anatomy of failure*, Tesi di Master in European Contemporary Studies (Maces), University of Sussex, Brighton 1998.

Pilloton F., *Effetti moltiplicativi degli investimenti della "Cassa per il Mezzogiorno"*, Milano, Giuffrè 1960 (Collana Svimez).

Pistillo M., *Giuseppe Di Vittorio 1944-1957. La costruzione della Cgil. La lotta per la rinascita del paese e l'unità dei lavoratori*, Editori Riuniti, Roma 1977.

Podbielski G., *Venticinque anni di intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Giuffrè, Milano 1978 (Collana Svimez).

Politica e Statistica, Università di Siena, 2012, 663 (http://www.econ-pol.unisi.it/dipartimento/it/node/1731).

Pollard S. (a cura di), *Storia dell'economia contemporanea*, Il Mulino, Bologna 2012.

Potito S., *Il primo Beneduce 1912-1922*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 2004.

Presidenza del consiglio dei ministri, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1984)*, Roma 1986.

I problemi dello sviluppo, in "Bollettino di studi e statistiche", 11, ottobre 1954.

Ragionamenti alla Di Vittorio, in "24 Ore", 10 novembre 1953.

Righi M. L. (a cura di), *Quel terribile 1956. I verbali della Direzione comunista tra il XX Congresso del Pcus e l'VIII Congresso del Pci*, Editori Riuniti, Roma 1996.

Riviello C., *Dalla Cassa per il Mezzogiorno al nuovo intervento straordinario*, Il Mulino, Bologna 1988.

Rivosecchi G., *Riforma agraria e Cassa per il Mezzogiorno. Dal disegno politico all'attuazione parlamentare*, in *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, a cura di U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori, II, Carocci, Roma 2004.

Romani M., *Il Mezzogiorno d'Italia e i problemi del suo sviluppo*, intervento svolto nel maggio del 1960 all'Università Cattolica, ora in *Il Risorgimento sindacale in Italia. Scritti e discorsi 1951-75*, a cura di S. Zaninelli, Franco Angeli, Milano 1988.

Romeo R., *Breve storia della grande industria in Italia 1861-1961*, Il Saggiatore, Milano 1988.

Romeo R., *Risorgimento e capitalismo*, con *Premessa* di G. Pescosolido, Laterza, Roma-Bari 1986 (6° ed.).

Roncaglia A., *La ricchezza delle idee. Storia del pensiero economico*, Laterza, Roma 2003.

Roosevelt F. D., *Message to Congress Suggesting the Tennessee Valley Authority*, April 10, 1933, in *Franklin D. Roosevelt Presidential Library and Museum – Our Documents*, <http://docs.fdrlibrary.marist.edu/odtvacon.html>.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 399

Rosenstein-Rodan P. N., *Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe,* in "The Economic Journal" , 53, 210/211, 1943 (Jun. - Sep.), pp. 202-211.

Rossi M. G., *Una democrazia a rischio. Politica e conflitto sociale negli anni della guerra fredda,* in *Storia dell'Italia repubblicana,* a cura di F. Barbagallo et alii, I, *La costruzione della democrazia. Dalla caduta del fascismo agli anni cinquanta*, Einaudi, Torino 1994.

Rossi-Doria M., *Dieci anni di politica agraria*, Laterza, Bari 1958.

Rossi-Doria M., *Intervento*, in P. Saraceno, *Ricostruzione e pianificazione (1943-1948)*, a cura e con *Introduzione* di P. Barucci, Giuffrè, Milano 1974 (1° ed. Laterza, Bari 1969).

Rossi-Doria M., *Riforma agraria e azione meridionalista*, Edizioni agricole, Bologna 1948.

Rossi-Doria M., *Scritti sul Mezzogiorno*, Einaudi, Torino 1982.

Rossini G. (a cura di), *Alcide De Gasperi. L'età del centrismo. 1947-1953*, Edizioni Cinque Lune, Roma 1990.

Ruju S., *La parabola della petrolchimica. Ascesa e caduta di Nino Rovelli. Sedici testimonianze a confronto*, Carocci, Roma 2003.

Russo G. (a cura di), *L'avvenire industriale di Napoli negli scritti del primo '900*, Guida, Napoli 2004 (1° ed. 1963).

Saba V., *Dalla Cisl al ministero: nel 1960 litigò con Pastore,* in "Terza fase", 7, 1991.

Saba V., *Giulio Pastore,* in *Dizionario storico del movimento cattolico, ad vocem*, Marietti, Torino 1982.

Saba V., *Giulio Pastore sindacalista. Dalle leghe bianche alla formazione della Cisl (1918-1958)*, Edizioni lavoro, Roma 1983.

Saba V., *Mario Romani. La cultura al servizio del Sindacato nuovo*, con *Prefazione* di A. Caloia, Rusconi, Milano 1995.

Saba V., *Il problema storico della Cisl. La cittadinanza sindacale in Italia nella società civile e politica,* Edizioni lavoro, Roma 2000.

Saba V., *Quel patto sociale per il Sud ideato da Pastore,* in "Terza fase", febbraio 1999.

Salpietro M., *Il Gruppo del Mezzogiorno. Le origini, la storia, gli uomini*, Guida, Napoli 2005.

Santillo M., *Il farsi di una classe dirigente per il Mezzogiorno. Lo start-up dell'intervento straordinario*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 2012.

Sapelli G., *Storia economica dell'Italia contemporanea*, Bruno Mondadori, Milano 1997.

Saraceno P., *Gli anni dello Schema Vanoni, 1953-1959*, a cura e con *Introduzione* di P. Barucci, Giuffré, Milano 1982 (Collana monografie Svimez).

Saraceno P., *Le cattedrali nel deserto*, in "Il Corriere della Sera", 17 settembre 1974.

Saraceno P., *Elementi per un piano quadriennale di sviluppo dell'economia italiana (sessione 4-6 settembre 1947),* a cura del Centro studi e piani tecnico scientifici, Roma 1947.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 400

Saraceno P., *Intervista*, in "Il Corriere della Sera", 6 marzo 1990.

Saraceno. Intervista sulla ricostruzione (1943-1953), a cura di L. Villari, Laterza, Bari 1977.

Saraceno P., *Introduzione*, in Id., *Studi sulla questione meridionale 1965-1975*, Il Mulino, Bologna 1992 (Collana Svimez).

Saraceno P., *La mancata unificazione economica italiana a cento anni dalla unificazione politica*, in AA.VV., *L'economia italiana dal 1861 al 1961. Studi nel I centenario dell'Unità d'Italia*, VI, Giuffrè, Milano 1961, pp. 692-715; riproposto in P. Saraceno, *Il nuovo meridionalismo,* Istituto italiano per gli studi filosofici, Napoli 1986, pp. 55-83, e successivamente in "Quaderni del trentennale 1975-2005", Istituto italiano per gli studi filosofici, Napoli 2005.

Saraceno P., *Il meridionalismo dopo la ricostruzione (1948-1957)*, a cura di P. Barucci, Giuffrè, Milano 1974 (Collana Svimez).

Saraceno P., *Il nuovo meridionalismo*, Istituto italiano per gli studi filosofici, Napoli 1986, poi anche in "Quaderni del trentennale 1975-2005", Istituto italiano per gli studi filosofici, Napoli, 2005.

Saraceno P., *Politiche keynesiane e Mezzogiorno,* in "Informazioni Svimez", 11, 1976.

Saraceno P., *La questione meridionale a fine 1988*, in *La politica "educata". Per la formazione della coscienza civile in Italia*, a cura di F. Casavola, G. Salvatori, Ave, Roma 1989.

Saraceno P., *La questione meridionale nella ricostruzione post-bellica (1943-1950),* Giuffrè, Milano 1980 (Collana monografie Svimez).

Saraceno P., *Ricostruzione e pianificazione (1943-1948)*, a cura e con *Introduzione* di P. Barucci, Giuffrè, Milano 1974 (1° ed., Laterza, Bari 1969).

Saraceno P., *Schema Vanoni e integrazione europea nella politica meridionalistica degli anni '50*, in Id., *Gli anni dello Schema Vanoni (1953-1959)*, a cura e con *Introduzione* di P. Barucci, Giuffré, Milano 1982.

Saraceno P., *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Giuffrè, Milano 1975 (Collana Francesco Giordani).

Saraceno P., *La situazione economica italiana all'atto dell'entrata in vigore del Trattato di Roma*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1958, ora in Id., *Gli anni dello schema Vanoni (1953-1959)*, Giuffrè, Milano 1982, pp. 185-364.

Saraceno P., *Sottosviluppo industriale e questione meridionale. Studi degli anni 1952-1963*, Il Mulino, Bologna 1990 (Collana Svimez).

Saraceno P., *Studi sulla questione meridionale (1965-1975)*, Il Mulino, Bologna 1992 (Collana Svimez).

Saraceno P., voce *Pasquale Saraceno*, in *Il Parlamento italiano. Storia parlamentare e politica d'Italia 1861-1988*, XVII, *1954-58. Il centrismo dopo De Gasperi*, Nuova Cei, Milano 1991, pp. 415-416.

Sarcinelli M., *Politica bancaria e sviluppo economico: l'era menichelliana e quella attuale,* in *Atti del premio Donato Menichella, II edizione, Roma, 9 novembre 2004*, Roma 2004, pp. 16-30.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 401

Saville L., *Regional Economic Development in Italy*, Edinburgh University Press, Edinburgh 1968.

Sbrescia V. M., *Alle origini dell'intervento pubblico nell'economia meridionale: la Cassa per il Mezzogiorno a sessant'anni dalla sua istituzione*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 4, 2010, pp. 1291-1342.

Sbrescia V. M., *Uniformità amministrativa, federalismo, regionalismo e Mezzogiorno alla Costituente*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 1-2, 2011, pp. 161-206.

Scalfari E., Turani G., *Razza padrona. Storia della borghesia di Stato*, Feltrinelli, Milano 1974.

Scardaccione F. R. (a cura di), *Verbali del Consiglio dei ministri. Maggio 1948-luglio 1953*, I, *Governo De Gasperi 21 maggio 1948-14 gennaio 1950*, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma 2005.

Segreto L., *Finanza, industria e relazioni internazionali nella Ricostruzione. Il prestito dell'Eximbank all'Italia 1947-1955*, in "Meccanica pratica", 51, 2000.

Servidio G., *Gli investimenti industriali agevolati nell'area di intervento straordinario negli anni '80*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 6 (4), 1992, pp. 817-852.

Skidelsky R., *John Maynard Keynes, 1883-1946 . Economist, Philosopher, Statesman*, Pan Books, London 2004.

Sonnino S., *I contadini in Sicilia*, Vallecchi, Firenze 1925.

Soriero G. (a cura di), *Dopo l'intervento straordinario. La sinistra e le nuove politiche per il Mezzogiorno*, Donzelli, Roma 1993.

Spadavecchia A., *Regional and national industrial policies in Italy, 1950-1993, Where did the subsidies flow?*, Henley Business School, University of Reading, Reading 2007.

Spagnolo C., *La polemica sul 'Country Study', il fondo lire e la dimensione internazionale del Piano Marshall*, in "Studi Storici", 37, 1996/1.

Spagnolo C., *La stabilizzazione incompiuta. Il piano Marshall in Italia (1947-1952)*, Carocci, Roma 2001.

Stiglitz J. E., *Can the euro be saved? an analysis of the future of the currency union*, in "XIV Lezione Angelo Costa - Lecture di Joseph E. Stiglitz", Roma, Luiss "Guido Carli", 6 maggio 2014, <http://www.luiss.it/evento/2014/05/06/xiv-lezione-angelo-costa-lecture-di-joseph-e-stiglitz>.

Stiglitz, J. E., Lin J. Y., Monga C., *The rejuvenation of industrial policy*, in AA.VV., *The industrial policy revolution*, I, *The role of government beyond ideology*, a cura di J. E. Stiglitz e J. Y. Lin, Palgrave Macmillan, New York 2013.

Strangio D., *La rinascita economica dell'Europa. Dall'European Recovery Program all'integrazione economica europea e alla Banca europea per gli investimenti*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011.

Sturzo L., *La battaglia meridionalista*, a cura di G. De Rosa, Laterza, Roma-Bari 1979.

Svimez, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud 1861-2011*, Il Mulino, Bologna 2011.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 402

Svimez, *I conti del Mezzogiorno e del Centro-Nord nel ventennio 1970-1989*, Il Mulino, Bologna 1993.

Svimez, *Legislazione per il Mezzogiorno. 1861-1957*, Giuffrè, Roma 1957, voll. 2.

Svimez, *Il Mezzogiorno e la politica degli aiuti*, a cura di R. Padovani, F. Moro, L. Bianchi, in "Informazioni Svimez", 1-3, 2001.

Svimez, *Rapporto Svimez 2011 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 2011 (Collana Svimez).

Svimez, *Un secolo di statistiche storiche italiane: Nord e Sud, 1861-1961*, Stabilimento tipolitografico Fausto Failli, Roma 1961.

Svimez, *Il T. U. delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno (d.p.r. 6 marzo 1978, n. 218)*, testo coordinato con *Introduzione illustrativa* di M. Annesi e *Premessa* di P. Saraceno, Roma 1980.

Sylos Labini P., *Scritti sul Mezzogiorno (1954-2001)*, a cura di G. Arena, Lacaita, Manduria 2003.

Sylos Labini P., *Torniamo ai classici. Produttività del lavoro, progresso tecnico e sviluppo economico*, Laterza, Roma 2006.

Taccolini M., *La costruzione di un'Europa del lavoro. Relazioni e proposte della Commissione per gli affari sociali dalle origini all'applicazione del trattato di Roma (1953-1960)*, Franco Angeli, Milano 2006.

Taccolini M. (a cura di), *Localismi e centralismo nella storia economica d'Italia*, Vita e Pensiero, Milano 2013.

Tatò A. (a cura di), *Di Vittorio. L'uomo, il dirigente. Antologia delle opere*, voll. 3, Editrice sindacale italiana, Roma 1968-1970.

Togliatti P., *Discorsi parlamentari (1952-1964)*, II, Camera dei deputati, Roma 1984.

Toniolo G., *Oscar Sinigaglia (1877-1953)*, in *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, a cura di A. Mortara, Franco Angeli, Milano 1984.

Traù F., *Due modelli di industrializzazione: la specializzazione produttiva dell'industria italiana lungo l'arco del novecento, Working Paper*, n. 46, Centro Studi Confindustria. Sito *web* Centro Studi Confindustria, 2003.

Tremelloni R., *3.000 miliardi per il Sud*, in "Il Mondo", 17 dicembre 1949.

Trentin B., *Autonomia, solidarietà e protagonismo dei lavoratori: il messaggio morale di Giuseppe Di Vittorio*, in *Giuseppe Di Vittorio. Le ragioni del sindacato nella costruzione della democrazia*, a cura di P. Neglie, Ediesse, Roma 1993.

Trentin B., *Gli eretici della Cgil*, in A. Guerra, B. Trentin, *Di Vittorio e l'ombra di Stalin. L'Ungheria, il Pci e l'autonomia del sindacato*, Ediesse, Roma 1997.

Trezzani C., *Dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno all'intervento ordinario nelle aree depresse*, in "Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari", 1-3, 1995, pp. 305-317.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 403

Trigilia C., *Non c'è Nord senza Sud,* Il Mulino, Bologna 2012.

Trigilia C., *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno,* il Mulino, Bologna 1992.

Urbinati N., *Democrazia rappresentativa: sovranità e controllo dei poteri,* Donzelli, Roma 2010.

Vaccaro R., *Unità politica e dualismo economico in Italia (1861-1993),* Cedam, Padova 1995.

van der Wee H., *Prosperity and Upheaval: the World Economy, 1945-1980,* University of California Press, Berkeley 1986.

Vecchi G. (a cura di), *In ricchezza e povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità ad oggi,* Il Mulino, Bologna 2011.

Vianello F. (a cura di), *Il Piano del lavoro della Cgil 1949-1950,* Feltrinelli, Milano 1978.

Viesti G., *Abolire il Mezzogiorno,* Laterza, Roma-Bari 2003.

Villani C., *La trappola degli aiuti. Sottosviluppo, Mezzogiorno e guerra fredda negli anni '50,* Progedit, Bari 2007.

Villari L., *Il capitalismo italiano del Novecento,* Laterza, Roma-Bari 1993 (1° ed. 1975).

Villari L. (a cura di), *Saraceno. Intervista sulla ricostruzione (1943-1953),* Laterza, Bari 1977.

Villari P., *Le lettere meridionali ed altri scritti sulla questione sociale in Italia,* a cura di L. Chiti, Loescher, Torino 1972.

Villari R., *La crisi del blocco agrario,* in *Togliatti e il Mezzogiorno. Atti del convegno tenuto a Bari il 2-3-4 novembre 1975,* a cura di F. De Felice, Editori Riuniti, Roma 1977, pp. 3-34.

Villari R., *Mezzogiorno e contadini nell'età moderna,* Laterza, Bari 1961.

Villari R. (a cura di), *Il Sud nella storia d'Italia. Antologia della questione meridionale,* Laterza, Bari 1961 (2° ed. 1978).

Villone M., *Prima e dopo il terremoto: la lunga storia delle legislazioni speciali,* in "Mezzogiorno Europa", 2, 2001.

Violi R.P., *Democrazia cristiana e sindacato: dal patto di Roma all'autonomia,* in *Storia della Democrazia cristiana,* a cura di F. Malgeri, II, *De Gasperi e l'età del centrismo (1948-1954),* Edizione Cinque Lune, Roma 1987, pp. 339-381.

Vitale V., *L'attività della Svimez dal 1946 al 1991,* in "Rivista economica del Mezzogiorno", XIV, 2, 2000.

Watson M. M., *Regional development policy and administration in Italy,* Longmans, London 1970.

Williams J. H., *The adequacy of existing currency mechanisms under varying circumstances,* in "The American Economic Review, Papers and Proceedings", 27, 1, 1937 March, pp. 151–168, ristampato in Id., *Postwar Monetary Plans and Other Essay,* Blackwell, Oxford 1949.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 404

Wolleb G., *La trasformazione delle politiche di sviluppo regionale in Italia*, 2001 (https://www.google.it/search?output=search&sclient=psy-ab&q=Wolleb+G.%2C+La+trasformazione+delle+politiche+di+sviluppo+regionale+in+Italia%2C+&oq=Wolleb+G.%2C+La+trasformazione+delle+politiche+di+sviluppo+regionale+in+Italia%2C+&gs_l=serp.12...5 8 5 8. 5 8 5 8. 0. 7 4 0 1. 1. 1. 0. 0. 0. 0. 0...0. 0. ...0 ...1 c. 2. 5 3. psy-ab.. 1. 0. 0. I Ynf0QzpisU&pbx=1&bav=on.2,or.r_qf.&bvm=pv.xjs.s.en.1GCsNs9pfB4.O&ech=1&psi=73YTVKj0AaTMyAOw1IDwBA.1410563563905.3&ei=73YTVKj0AaTMyAOw1IDwBA&emsg=NCSR&noj=1).

Zagari E., Zagari P., *La questione meridionale. La storia, le diverse interpretazioni*, G. Giappichelli, Torino 2008.

Zamagni V., *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia 1861-1981*, Il Mulino, Bologna 1990 (2° ed. ampliata 1993).

Zamagni V., *Introduzione alla storia economica d'Italia*, Il Mulino, Bologna 2007.

Zamagni [Negri Zamagni] V., Sanfilippo M. (a cura di), *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario: la Svimez dal 1946 al 1950*, Il Mulino, Bologna 1988 (Collana Svimez).

Zaninelli S., *Premessa*, in A. Leonardi, A. Cova, P. Galea, *Il Novecento economico italiano. Dalla grande guerra al "miracolo economico" (1914-1962)*, Monduzzi, Bologna 1997, pp. VIII-IX.

Zaninelli S., *Giulio Pastore*, voce in *Il Parlamento italiano. Storia parlamentare dell'Italia 1861-1988*, XIX, *1964-1968. Il centrosinistra. La stagione di Moro e Nenni*, Nuova Cei ed., Milano 1992.

Zaninelli S. (a cura di), *G. Pastore. Scritti scelti*, 3, *Una politica di sviluppo per il Sud*, Edizioni lavoro, Roma 2003.

Zaninelli S. (a cura di), *Romani Mario, Il Risorgimento sindacale in Italia. Scritti e discorsi 1951-75*, Franco Angeli, Milano 1988.

Zaninelli S., Saba V., *Mario Romani. La cultura al servizio del "Sindacato nuovo"*, Rusconi, Milano 1995.

Zanotti-Bianco U., *La Basilicata*, Collezione Meridionale Editrice, Roma 1926.

Zona G., *Come ti finanzio il Nord*, in "Nord e Sud", 5, 1997.

Zoppi S., *La classe dirigente meridionale e il fattore umano negli anni 1958-1965 nel progetto del ministro Giulio Pastore*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 4, 2002, pp.1-42.

Zoppi S., *De Gasperi e la nuova Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004.

Zoppi S., *Diciotto voci per l'Italia unita*, Il Mulino, Bologna 2011.

Zoppi S., *Giovanni Marongiu. L'uomo e il suo progetto di cittadinanza democratica*, Il Mulino, Bologna 1994.

Zoppi S., *Una lezione di vita. Saraceno, la Svimez e il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 2002 (Collana Svimez).

Zoppi S., *Il Mezzogiorno di De Gasperi e Sturzo (1944-1959)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1998 (2° ed. 2003).

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 405

Zoppi S., *Il Sud tra progetto e miraggio. Problemi e prospettive di una trasformazione. Conversazione con Domenico De Masi*, Meridiana, Catanzaro 1993, pp. 108-175.

Zoppi S., *Umberto Zanotti Bianco. Patriota, educatore, meridionalista: il suo progetto e il nostro tempo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 1/6

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 407

Indice dei nomi

Acemoglu, Daron, 303
Acheson, Dean, 105, 206
Agnelli, Gianni, 295
Albertario, Paolo, 38, 99
Alicata, Mario, 109, 110, 117, 131, 132, *152*, 153, *153*, *179*, 180, 181, 182, 183, 187, 188, 189, 190, 191, 197, 238, *331*
Amaduzzi, Ruggero, *108*, *109*
Amato, Giuliano, 29, 30, 337
Amendola, Giorgio, *50*, 103, 108, 109, 110, 113, 116, 117, *117*, *152*, *153*, 154, *154*, 155, 169, 180, 181, 182, 183, 184, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 209, *209*, 238, 328, 330, 332
Amendola, Pietro, 180, 194
Andreatta, Beniamino, 364
Andreotti, Giulio, 292, 295
Annesi, Massimo, *223*, 238
Antonini, Luigi, 231
Archibugi, Franco, 219, 336
Armstrong, Bradford, *269*
Assennato, Mario, 142
Asso, Pier Francesco, 96
Attanasio, Agostino, XIII
Azzolini, Vincenzo, 65

Bachelet, Vittorio, 219
Baffi, Paolo, *272*
Bagnasco, Orazio, 289
Bandini, Mario, 107
Baratta, Paolo, 161
Barbagallo, Francesco, 179, *181*, 198, 253, 334

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 408

Barca, Fabrizio, 323
Barciela, Carlos, 67
Barone, Giuseppe, 66
Barucci, Piero, 38, 94, 114, *170*, 207
Becattini, Giacomo, 5, 32
Beneduce, Alberto, 47, *47*, 54, 111, 123, 124, 162, 301, 351, *351*
Benso, Camillo, Conte di Cavour, 328
Bergan, Günther, *269*
Bergen von, *269*
Berlinguer, Enrico, 119, *119*
Berlusconi, Silvio, 301
Bernieri, Antonio, *152*
Bettiol, Giorgio F., *152*
Biagioli, Antonello, 96
Bigazzi, Duccio, 67
Bissell, Richard, 95, 96, 97
Black, Eugene, 48, *49*, *172*, 201, 275
Bo, Giorgio, 220
Bobbio, Norberto, 302
Bolaffi, Gino, *203*
Bonelli, Franco, 67, 220
Bonino, Uberto, *130*
Bonomi, Ivanoe, 63, 65, *122*
Bottiglieri, Bruno, 163
Breda, Ernesto, 279, 280, *280*, 283
Breglia, Alberto, 108
Bresciani Turroni, Costantino, 38, *44*, 45, *45*, 46, *46*, 273
Brun, Stefano, 38, 99
Bruni, Sergio, 66

Cacciapuoti, Salvatore, 191
Cafagna, Luciano, 118
Caffè, Federico, *108*
Cafiero, Salvatore, 27, 32, 60, 67, 68, 111, 245, *245*, 247, 255, 257, 339
Caglioti, Vincenzo, 38, 99, 148, 169, 207, 228, 229, 230
Campilli, Pietro, 52, 106, 108, 113, 116, 117, *123*, 152, *155*, 156, *156*, 157, 177, 188, 190, 195, 196, *203*, 231, 232, 234, 243
Cantagalli, Stefania, XIII
Cappellin, Riccardo, 66
Carabba, Manin, 237
Cardarelli, Sergio, 66

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 409

Carli, Guido, 52, 65, 93, 97, 101, *203*, 275, 332
Carlo Alberto, re di Sardegna, 186
Carlo Felice, re di Sardegna, 186
Carreras, Albert, 66
Cartia, Giovanni, *152*
Carucci, Paola, XIII, XIV, XV
Cascetta, Ennio, 161
Cassiani, Gennaro, *152*
Castronovo, Valerio, 129, 179
Cattaneo, Carlo, 330
Cattani, Leone, 108
Cavallari, Vincenzo, *152*
Celentani Ungari, Pietro, 234
Celentano, Adriano, 334
Cenzato, Giuseppe, 3, 38, 99, 103, 121, 148, 162, *163*, 164, *166*, 167, *167*, 168, *168*, 169, 171, *171*, *173*, 228, 230
Ceriani Sebregondi, Giorgio, 148, *215*, 228
Cersosimo, Domenico, 67
Chenery, Hollis, 38, 95
Chiaromonte, Gerardo, 178, 179, 191, 198, 330, 335
Ciampi, Carlo Azeglio, 65, 309, 338
Ciasca, Raffaele, 21
Cifarelli, Michele, 238
Claroni, Agnese, XIII
Cleveland, Harlan, 94
Colajanni, Napoleone, 335
Colitto, Francesco, *134*, 136
Colombo, Emilio, 161
Compagna, Francesco, 110, 217, 238, *261*
Compagna, Luigi, 67
Consiglio, Alberto, 133, 134, *152*
Console, Gianfranco, 293
Corbino, Epicarmo, *152*, *153*, 155, *155*, 191, 273
Costa, Angelo, 104, 122, *122*
Costabile, Lilia, XIII, 5
Cova, Alberto, 9
Croce, Benedetto, 63
Curato, Francesco, 234
Curli, Barbara, 66

D'Alema, Massimo, *340*

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 410

Dall'Oglio, Giuseppe, *203*
D'Antone, Leandra, 53, 66, 98, 162, 164, 300
D'Antonio, Mariano, 293
De Benedetti, Augusto, 66, 168
De Capraris, Vittorio, 238
De Felice, Franco, 184
De Felice, Renzo, 220
De Gasperi, Alcide, 13, 21, *50*, 52, 104, 105, 106, *106*, 108, 109, 111, 113, *123*, 124, *124*, *125*, 128, *147*, 148, *148*, 150, *150*, 151, 152, 157, *172*, 177, 178, 181, 198, *201*, 202, *203*, 204, *205*, 206, 207, *207*, *215*, 216, *216*, *217*, *225*, *229*, 230, 231, 232, 233, 234, *234*, 236, *236*, 238, 275, 331, 334
De Lauro Matera, Anna, 238
Del Gaizo, Luigi, 197
Della Morte, Michele, 287
Dell'Angelo, Augusto, 204
Del Vecchio, Gustavo, 123, *123*, 273
Demarco, Domenico, *121*
Demaria, Giovanni, *44*
De Martino, Francesco, 117, 152, *152*, *153*, 188, 190, 238, 332
De Masi, Domenico, *211*
De Micheli, Alighiero, 3
De Mita Ciriaco, 295, 296
Denitto, Anna Lucia, 66
De Rita, Giuseppe, 220, 221
De' Stefani, Alberto, 123
De Vita, Francesco, 190
Di Nardi, Giuseppe, 27, 28, 32, *176*, 234, 324
Di Vittorio, Giuseppe, 104, *104*, 105, *105*, 107, *107*, 108, *108*, 109, 110, 111, 112, *112*, 113, *113*, 114, *114*, 115, 116, 117, 118, 119, *119*, 152, 177, 181, *181*, 190, 195, 196, 197, 333
Dini, Lamberto, 338
Domar, Evsey, 41, 55, *55*
Donat Cattin, Carlo, 225
Dorso, Guido, 141, 329, 330
Dossetti, Giuseppe, 104, 106, *106*, 124, 178, 207, 208, 216, *216*, 231
Dunn, James C., 206

Eckaus, Richard, 38
Eden, Anthony, *209*
Eichengreen, Barry, 91

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 411

Einaudi, Luigi, *44*, 45, *45*, 55, 65, 97, 104, 105, 110, 123, *123*, 124, 126, 141, 208, 233, 273, 275
Einstein, Albert, 346

Falck, Giovanni, 122
Fanfani, Amintore, 104, 106, 108, 110, 124, 177, 188, 189, 207, 215, *215*, 220, *220*, 233, 292, 334
Fasola, Francesco (Padre Francesco Fasola), *214*
Felice, Emanuele, XIV, 303
Ferrari Aggradi, Mario, *203*, 229
Fiore, Vittore, 67, 238
Fisichella, Domenico, 74
Fittipaldi, Fabio, 289
Foa, Vittorio, 104, 108, 116
Fogazzaro, Antonio, 63
Forte, Bruno, 362
Fortis, Marco, 345
Fortunato, Giustino, 21, 63, 68, 182
Francesco, Papa, 346
Franchetti, Leopoldo, 63
Franzini, Maurizio, 67
Fuà, Giorgio, 108, *108*, 205
Furtado, Celso, 48

Galasso, Giuseppe, XIV, 27, 162, 166, 330, 335
Galbraith, John Kenneth, 298, 299, 302
Gallarati Scotti, Tommaso, 63
Gava, Silvio, 196
Gavioli, Giuseppe, 67
Geiger, Theodore, 95, *95*, 101, *101*
Gentile, Giovanni, 63, 65
Giaccone, Francesco, 231
Giannetti, Renato, 67
Giannini, Massimo Severo, 71, 339
Giannola, Adriano, XIII, XIV, 324, 345
Giarrizzo, Giuseppe, 67
Gigliobianco, Alfredo, 66
Giolitti, Antonio, *103*, *119*, 237, 336
Giolitti, Giovanni, *47*, 111
Giordani, Francesco, 3, 38, 46, 49, 59, 98, 99, 100, 104, 121, 148, 162, 164, 166, 168, *168*, 169, *172*, 173, 208, 228, 242, 275, 351

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 412

Giugni, Gino, 220
Gozzini, Giovanni, 178
Gramsci, Antonio, 50, 141, 179, 182, 238, 329
Grassini, Piero, 234
Graziani, Augusto, 38, *39*, 257, 268, *268*, 326
Grazzi, Umberto, *203*
Greco, Susanna, XIII
Gribaudi, Gabriella, 323
Grieco, Ruggero, 117, 181, 192, 195, *195*, 197
Guccione, Margherita, 67
Guerra, Adriano, 112
Guidotti, Salvatore, 99, 121, 171, *176*, 229
Gullo, Fausto, 141, 142, 323, 324, 329, 331, 332
Gullo, Rocco, *175*

Harrod, Roy Forbes, 41, 44, *44*, 55, *55*
Herling, Gustavo, 26
Hertner, Peter, 67
Hirschman, Albert O., 95, 96, 106, 353
Hitler, Adolf, 118
Höbel, Alexander, XIV, *110*, 333
Hoffman, Paul, 95, 97, 105, 106, 203

Jaschi, Attilio, *203*
Jeandet, Henri, *269*
Jelmini, Giuseppe, *213*, *226*
Jentgen, Richard, *269*
Jervolino, Angelo Raffaele, 152, 153, *153*, 188, 190
Judt, Tony, 7

Kai-shek, Chiang, 206
Kamarck, Andrew M., 202, 203
Kennan, George, 94
Keynes, John Maynard, 44, 55, *108*
Krugman, Paul, 346

La Malfa, Ugo, 22, 104, 106, 108, 109, 119, 177, 217, 224, 237
La Pira, Giorgio, 108, 124, 207
Laconi, Renzo, 152, *152*, 181, 185, 186, 190
Lanzetta, Michele, 152
Lauro, Achille, 196

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 413

Lautizi, Vittorio, *77*
Lenti, Libero, *176*
Leone, Enzo, 66
Leone, Giovanni, 152, 225
Leone, Giulio, 66, 67
Lepore, Amedeo, XIII, XIV, XV, 10, 14, 29, 66, 69, 79, 162, 227, 268, 275, 332, 360, 363
Lewis, Arthur W., 28
Liedekerke de, comte Juan, *269*
Lolli, Sandra, 15, 17
Lombardi, Riccardo, 119
Lombardo, Ivan Matteo, *203*, 204
Longo, Luigi, 193
Lovett, Robert A., 231
Lucifredi, Roberto, *152*

Maccanico, Antonio, 237
Magnani, Valdo, *103*
Mallett, Victor, 206, *209*
Mancini, Giacomo, 336
Manfrellotti, Stefania, XIV
Marchesi, Giampiero, 67
Marciani, Giovanni Enrico, *245*, 247
Marinelli, Maria Emanuela, XIII, 15, *74*
Marjolin, Robert, 95, 262
Marongiu, Giovanni, 215, *215*, *219*, 220, *221*, 222, *223*, 238
Marshall, George, *44*, 45, 53, 91, 94, *94*, 95, *95*, 96, 97, 98, 99, *99*, 100, *100*, 101, *101*, 105, *106*, 113, *122*, *123*, 125, 130, *130*, 152, *153*, 154, 173, *173*, *177*, 184, 201, 202, 203, 205, 206, *206*, 207, *207*, 208, 209, 227, 231, 274, 332
Martinez Oliva, Juan Carlos, 59
Martinoli, Gino, 222
Marjolin, Robert, 95, 262
Marzotto, Gaetano, 122
Mason van, Caroline, *269*
Massullo, Gino, 66
Mastino, Gesumino, *152*
Matteucci, Lionello, *152*, *153*, 190
Mattina, Liborio, 67
Mattioli, Raffaele, 104, 164, 242, 244
Mazzocchi-Alemanni, Nallo, 108, 205
McCarthy, Patrick, 118
Melis, Giovan Battista, *152*

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 414

Menafra, Francesco, 17
Menichella, Donato, 38, 39, 46, *46*, 49, 52, 59, 65, 97, *97*, 98, 99, 100, 104, 105, 106, 110, *110*, *111*, 122, 123, 124, 148, 162, 164, 166, 169, 172, 173, 174, *174*, 181, 201, 202, 203, *203*, 204, 207, 228, 231, 242, 243, *243*, *245*, 261, 263, *263*, *264*, 275, 332, 351
Merloni, Raffaele, *152*
Merzagora, Cesare, *123*, *203*
Miceli, Gennaro, *152*, 181, 184, 185, 189, *331*
Milone, Ferdinando, 229
Molinari, Alessandro, 148, 169, *176*, 204
Mor, Carlo Guido, *213*
Morandi, Luigi, 38, 99,
Morandi, Rodolfo, 3, 38, 50, *50*, 99, 103, 110, 114, 121, 148, 162, 166, 169, 170, 183, 217, 228, 330
Moricola, Giuseppe, 66
Moro, Aldo, 211, *211*, *215*, *220*
Mortati, Costantino, 142
Musacchio, Aldo, 220
Mussolini, Benito, 111, 301
Myrdal, Gunnar, 262

Napoleoni, Claudio, 38, *38*
Napolitano, Giorgio, 62, 103, *107*, 177, 191, 198, 343
Nenni, Pietro, 104, *211*
Nitti, Francesco Saverio, 47, *47*, 50, *51*, 63, 111, *121*, *143*, 147, *147*, 162, 230, 238, 241, 335, 351
Novacco, Nino, 38, 51, 161, 162, *223*
Nunziante, Ferdinando, 63
Nurske, Ragnar, 165

Olivetti, Adriano, 168, 205, 222, 330
Origo, Mario, 229
Ortona, Egidio, *205*

Pace, Carlo, 234
Pacioli, Luca, 242
Padovani, Riccardo, XIII
Padula, Vincenzo, 141
Palazzolo, Giovanni, *152*
Pannunzio, Mario, 105

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 415

Paratore, Giuseppe, 3, 38, 99, 103, 148, 169
Parravicini, Giannino, 108
Parri, Ferruccio, 108
Pastore, Giulio, 114, 211, *211*, 212, *212*, 213, *213*, 214, *214*, 215, 217, 218, *218*, 219, 220, *220*, 221, 222, *222*, 223, *223*, 224, 225, *225*, 226, *226*, 228, 237, 238
Pella, Giuseppe, 110, 113, 117, 180, 182, 194, 196, 197, 203, *203*, 204, 207
Pepe, Adolfo, 111
Perrone Capano, Giuseppe, *152*
Perroux, François, 165, 353
Pescatore, Gabriele, 39, *39*, 48, 49, 51, 52, *52*, 53, 64, 65, 66, 176, 219, *219*, 222, *222*, 223, *223*, 236, 238, 243, 280, *280*, 287, 292, 293, 332, 360
Pesenti, Antonio, *108*
Petriccione, Sandro, 51, 238
Petrilli, Raffaele, 177
Piccardi, Leopoldo, *163*
Piccinato, Luigi, 168
Picozza, Claudio, 96
Pietranera, Giulio, *108*
Pino, Antonino, *152*
Pio XII, Papa, 104
Pirelli, Leopoldo, 104, 106
Porzio, Giovanni, 126, 134, 169
Puzzuoli, Paola, XIII, 363

Quadrio Curzio, Alberto, 345

Rabito, Giovanni, 15, 16, 17, 78, 363
Ramadoro, Aldo, 208, 234
Recchia, Antonia Pasqua, 67
Reviglio, Franco, 341
Ricciardi, Cesare, 99
Riccio, Stefano, 130, 131
Rinaldi Mariani, Maria Pia, 15, *77*, *80*, 371
Roasio, Antonio, 103
Roberti, Giovanni, 134, *152*
Robinson, Austin, 262
Robinson, James A., 303
Rocco, Ferdinando, *175*, 194, 208, *215*, 233, 234
Rodano, Franco, *108*
Romani, Mario, *213*, 218, *218*, 219, 222, 223, *223*

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 416

Romano, Domenico, 152
Romeo, Rosario, 68, *68*
Roncaglia, Alessandro, 304
Ronchi, Vittorio, *203*, 205
Roosevelt, Franklin Delano, 20, 40, *54*, 235
Rosenstein-Rodan, Paul, 29, 33, 38, 40, *40*, 41, 46, 49, 50, *50*, *125*, 165, 173, 208, 234, 262, 275, 352
Rossi, Ernesto, 205, 233
Rossi-Doria, Manlio, 29, 38, 39, *39*, 64, *99*, 100, *100*, 161, 169, 205, 209, *210*, 217, 238, 326, 330, 333
Rovelli, Nino, 294
Ruffo di Calabria, Fulco, 288
Ruffolo, Giorgio, 237, 336
Ruini, Bartolomeo (Meuccio), 143, 144
Rusconi, Ettore, 63
Russo Perez, Guido, *152*
Russo, Giuseppe, 103

Salpietro, Michelangelo, *169*
Salvemini, Gaetano, 63, 238, 329
Saraceno, Angelo, *217*
Saraceno, Pasquale, 3, 20, 22, 25, 30, 38, 39, 40, 41, 42, 46, 49, *49*, *50*, 55, 58, *58*, 70, 99, 100, *100*, 103, 104, 105, 106, 110, 111, 113, 114, 115, 116, 117, 119, 121, *121*, 122, *122*, 124, 148, 149, 162, 164, 166, 169, 172, 173, *176*, 179, 183, 195, 196, 204, 216, 217, *217*, *218*, 228, 238, *246*, 261, *261*, 263, *263*, 264, 274, 275, 276, 300
Saragat, Giuseppe, 104, 204
Sarcinelli, Mario, 261
Scaglioni, Alfredo, 208, 233, 234
Scalfari, Eugenio, 324
Scassellati, Ubaldo, 219
Scelba, Mario, 220
Schmitt, Carl, 299
Scoca, Salvatore, 152, 153, 154, *154*
Scoccimarro, Mauro, *108*, 178
Scotti, Vincenzo, 220, *220*, 237, 335
Scribner, Tom, *269*
Secchia, Pietro, 103, 109
Segni, Antonio, *203*, 231
Segni, Mariotto, 71
Selvaggi, Vincenzo, 196

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 417

Sereni, Emilio, 103, 169, 181
Serpieri, Arrigo, *122*
Servidio, Alberto, 292, 293, 296
Sette, Pietro, 280, *280*, 282, 287
Siclari, Diego, 73, 74, 364
Siglienti, Stefano, 38, 99, 169, 228
Signorello, Nicola, 238
Sila, Giovanni, *223*
Sindona, Michele, 266
Sinigaglia, Oscar, 38, 99, 104, 106, 109, 121, *121*
Smith, Adam, 304, *304*
Solow, Robert, *55*
Soriero, Giuseppe, *340*
Spagnolo, Carlo, 67
Spano, Velio, 181
Spezzano, Francesco, 152
Stalin, Iosif Vissarionovič Džugašvili, 94, 103, 112, *112*, *113*, 118
Stammati, Gaetano, 229
Starace, Achille, *214*
Steve, Sergio, 108, *108*
Stiglitz, Joseph, 57
Strangio, Donatella, XIII, XV
Stringher, Bonaldo, 65, 162
Sturzo, Luigi, 124, *147*, 148, *148*, *201*, *215*, 216, *216*, 229, *229*, 230, 231, 233, 234, *234*, 238, 329
Sullo, Fiorentino, 110, 141, 188, 189, 220
Suslov, Michail Andreevič, 109
Swan, Trevor W., *55*
Sylos Labini, Paolo, 108, 220, 304, *304*

Taccolini, Mario, 30
Tambroni, Fernando, 211, 220, 237
Tarchiani, Alberto, 206, 231
Terracini, Umberto Elia, *103*
Tinbergen, Jan, 38, 262
Togliatti, Palmiro, 104, 105, 108, 109, 110, *110*, *112*, *113*, 118, 119, 177, *178*, *179*, 181, *184*, *206*
Togni, Guseppe, *125*, 126, 164
Tonarelli, Alessandro, 67
Tremelloni, Roberto, 204, *204*, *205*

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 418

Trentin, Bruno, 108, 112
Tridente, Nicola, *175*
Trigilia, Carlo, 257, 345
Troisi, Michele, 132, 133
Trulli, Martino, *152*
Truman, Harry, 94, 105, *106*, *129*, 201, 202, *205*
Tupini, Giorgio, 238

Uccellatore, Vincenzo, 229
Unger, *205*

Valletta, Vittorio, 104, 106, 122, 205, *205*
Vanoni, Ezio, *50*, *58*, 104, 106, *113*, 114, *114*, 115, *115*, 119, *123*, 142, 143, 176, *176*, 217, 228, *262*, *264*, 275, 334
Vidotto, Vittorio, *68*
Viesti, Gianfranco, *54*, 66
Villari, Pasquale, 63
Villari, Rosario, 179, 198, 330
Vittorini, Elio, 330
Vittorio Emanuele, re di Sardegna, 186
Volgger, Federico, *152*

Wee, van der Herman, 92
Welter, Norbert, 269
William, John H., 43

Zamagni, Vera, 10, 257
Zandano, Gianni, 287, 289
Zanfagnini, Umberto, *152*
Zaninelli, Sergio, 7
Zanotti-Bianco, Umberto, 63, *64*, 65, 66, *70*, *214*, 238
Zdanov, Andrej Aleksandrovič, 103
Zedong, Mao, 107
Zellerbach, James David, 206, 207, *207*
Zona, Gennaro, 337
Zoppi, Sergio, 64, 147, 148, 201, 211, 214, 215, 216, 217, 219, 220, 221, 222, 223, 227, 229, 234, 236, 330, 404, 405
Zotta, Mario, 139

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 419

Le pubblicazioni

Pubblicazioni dell'Archivio storico della Presidenza della Repubblica

Collana "Saggi e Strumenti" dell'Archivio storico

1. Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, Archivio storico, *Visite dei Presidenti della Repubblica in Italia (1948-2006)*, a cura di M. Cacioli, Roma 2012
2. Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, Archivio storico-Società psicoanalitica italiana-Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione in Italia, *Luciana Nissim Momigliano. Una vita per la psicoanalisi* (atti del seminario tenuto nel novembre 2010), a cura di A. Chiappano e A. Ferruta, Roma 2012
3. Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, Archivio storico, *Guida ai fondi dell'Archivio storico della Presidenza della Repubblica*, a cura di P. Carucci, M. Cacioli, L. Curti, Roma 2013
4. Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, Archivio storico, *Viaggi all'estero dei Presidenti della Repubblica Italiana e Visite in Italia di Capi di Stato esteri (1948-2006)*, a cura di M. Cacioli, L. Curti, Roma 2013
5. Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, Archivio storico, L'*Archivio Cesare Merzagora. Inventario*, a cura di M. Bettini Prosperi, C. Lisi, Roma 2013
6. Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, Archivio storico-SVIMEZ, Associazione per lo sviluppo industriale nel Mezzogiorno, *La Cassa per il Mezzogiorno. Dal recupero dell'archivio alla promozione della ricerca*, Roma 2014

Pubblicazioni fuori collana

1. Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, *L'Archivio storico della Presidenza della Repubblica nel Complesso monumentale di Sant'Andrea al Quirinale*, Roma 2009

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 420

2. Segretariato generale della Presidenza della Repubblica-Civita, *Il Quirinale. Dall'Unità d'Italia ai nostri giorni, I, I Re e i Presidenti della Repubblica*, a cura di P. Carucci, Tecnostampa, Loreto 2011
3. Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, Archivio storico, *Tutte le auto dei Presidenti. Storia di ammiraglie, limousine ed esemplari unici utilizzati per scopi "presidenziali" rigorosamente Made in Italy*, a cura di A. Romano, Gangemi editore, Roma 2013

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 421

Elenco dei «Quaderni SVIMEZ» *

1. **Strategie e politiche per la «coesione» dell'Italia**. Riflessioni sul Mezzogiorno di Nino NOVACCO, Collana Saraceno n. 8, giugno 2004, 40 p.
2. **Il Mezzogiorno nell'Europa, ed il mondo mediterraneo e balcanico**. Riflessioni di Nino NOVACCO, ottobre 2004, 24 p.
3. **Rapporto 2004 sull'economia del Mezzogiorno**. Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2004, 98 p.
4. **Mezzogiorno, questione nazionale, oggi «opportunità per l'Italia».** I temi della «coesione nazionale» ed i giudizi del Presidente C. A. CIAMPI, in una riflessione della SVIMEZ, marzo 2005, 32 p.
5. **La coesione del Sud – macro-regione 'debole' del Paese – con le aree 'forti' dell'Italia e dell'Europa.** Una proposta SVIMEZ illustrata in Parlamento da Nino NOVACCO, aprile 2005, 70 p.
6. **Dibattito sul «Rapporto 2005 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2005, 105 p.
7. **Bibliografia degli scritti di Massimo Annesi.** Testo predisposto dalla SVIMEZ ad un anno dalla morte, marzo 2006, 32 p.
8. **Manifestazione in onore di Massimo Annesi, giurista meridionalista.** Interventi in occasione della presentazione del «*Quaderno*» n. 7, maggio 2006, 56 p.
9. **Dibattito sul «Rapporto 2006 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, ottobre 2006, 96 p.
10. **I laureati del Mezzogiorno: una risorsa sottoutilizzata o dispersa,** di Mariano D'ANTONIO e Margherita SCARLATO, ottobre 2007, 127 p.

* I «*Quaderni SVIMEZ*» fanno seguito ai «*Quaderni di "Informazioni SVIMEZ"*», apparsi fino al n. 25, ed il cui elenco si trova sul sito *www.svimez.it*

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 422

11. **Seminario giuridico su "Federalismo e Mezzogiorno" (22 febbraio 2007)**, dicembre 2007, 180 p.
12. **Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le regioni del Mezzogiorno,** dicembre 2007, 224 p.
13. **Dibattito sul «Rapporto 2007 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2007, 64 p.
14. **Seminario giuridico su "Armonizzazione dei bilanci pubblici e Mezzogiorno" (22 marzo 2007)**, gennaio 2008, 160 p.
15. **Seminario giuridico su "Un nuovo ciclo di concertazione? Mezzogiorno, politiche sociali e politica dei redditi" (18 luglio 2007)**, aprile 2008, 82 p.
16. **Passato, presente e futuro del "dualismo" Nord/Sud**. Una sintesi di Nino NOVACCO, offerta all'Italia del 2008, come aiuto a capire, a riflettere, a decidere, luglio 2008, 25 p.
17. **Dibattito sul «Rapporto 2008 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2008, 76 p.
18. **Il Mezzogiorno tra federalismo fiscale e politica di sviluppo e coesione.** Interventi in occasione del Convegno tenutosi a Palermo il 7 novembre 2008 per iniziativa della SVIMEZ, aprile 2009, 96 p.
19. **Seminario giuridico su "La questione dei rifiuti in Campania" (10 giugno 2008)**, aprile 2009, 87 p.
20. **Seminario giuridico su "Il federalismo preso sul serio: differenze, perequazione, premialità" (4 dicembre 2008),** maggio 2009, 89 p.
21. **Il federalismo fiscale – "Schede tecniche e Parole chiave"**, luglio 2009, 198 p.
22. **Dibattito sul «Rapporto 2009 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2009, 76 p.
23. **Bibliografia di scritti e di testi di Nino Novacco sul Mezzogiorno e lo sviluppo (1950-2009)**, marzo 2010, 138 p.
24. **Dopo il rapporto SVIMEZ 2009: una riflessione sulle condizioni per rilanciare la politica di sviluppo per il Sud**, aprile 2010, 115 p.
25. **Seminario giuridico su "I Fondi strutturali e il Mezzogiorno dopo il Trattato di Lisbona" (12 aprile 2010)**, 28 giugno 2010, 57 p.
26. **"Agenzia per lo sviluppo del territorio del Mezzogiorno". Gruppo di lavoro SVIMEZ, per la definizione di una proposta operativa**, luglio 2010, 27 p.
27. **Dibattito sul «Rapporto 2010 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, gennaio 2011, 117 p.
28. **Il Mezzogiorno "Frontiera" di un nuovo sviluppo del Paese**, maggio 2011, 115 p.
29. **La Calabria nel confronto tra Nord e Sud a 150 anni dall'unità d'Italia**, ottobre 2011, 58 p.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 423

30. **Rapporto SVIMEZ 2011 sulla finanza dei Comuni**, dicembre 2011, 293 p.
31. **Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia** (*Numero speciale*), marzo 2012, 829 p.
32. **Dibattito sul «Rapporto 2011 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, aprile 2012, 96 p.
33. **Piccolo codice del federalismo,** a cura di Manin CARABBA e Agnese CLARONI, ottobre 2012, 479 p.
34. **La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano** (*Numero speciale*), a cura di Amedeo LEPORE, ottobre 2012, 256 p.
35. **Dibattito sul «Rapporto 2012 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, febbraio 2013, 107 p.
36. **Rapporto SVIMEZ su relazioni banca-impresa e ruolo dei Confidi ne4l Mezzogiorno. Mercato, regole e prospettive di sviluppo** (*Numero speciale*), a cura di Stefano DELL'ATTI, Antonio LOPES, Giuseppe TUCCI, maggio 2013, 281 p.
37. **Rapporto sullo stato dell'economia della Basilicata e sulle prospettive di una ripresa sostenibile** (*Numero speciale*), maggio 2013, 285 p.
38. **Manifestazione in onore di Nino Novacco. Eminente meridionalista (30 ottobre 1927-7 novembre 2011** (*Numero speciale),* novembre 2013, 113 p.
39. **Rapporto sulle entrate tributarie della Regione Calabria** (*Numero speciale*), febbraio 2014, 88 p.
40. **Una «logica industriale» per la ripresa dello sviluppo del Sud e del Paese. Dibattito sul «Rapporto 2013 sull'economia del Mezzogiorno»**, marzo 2014, 104 p.
41. **Il Rapporto SVIMEZ 2013 in Sicilia. Una strategia di sviluppo nazionale a partire dal Mezzogiorno per uscire dall'emergenza economica e sociale** (*Numero disponibile solo on line* sul sito www.svimez.it), aprile 2014.
42. **Presentazione del "Rapporto SVIMEZ sulle entrate tributarie della Regione Calabria"** (*Numero disponibile solo on line* sul sito www.svimez.it), settembre 2014, 133 p.
43. **La rivoluzione logistica** (*Numero speciale*), di ENNIO FORTE, novembre 2014, 134 p.
44. **La Cassa per il Mezzogiorno. Dal recupero dell'archivio alla promozione della ricerca** (*Numero speciale*), dicembre 2014, 416 p.

Cassa per il Mezzogiorno.qxp_Layout 1 04/03/15 15:00 Pagina 1

Finito di stampare nel mese di dicembre 2014
Tipografia Grasso Antonino sas
Via Anicio Paolino, 27 – Roma