

Stefano Palermo

[Recensioni] Giovanni Farese e Guido Melis (a cura di), "Il FORMEZ per il Mezzogiorno e per l'Italia. Classi dirigenti, istituzioni e sviluppo economico dagli anni Sessanta agli anni Novanta", Bologna, Il Mulino, 2025, pp. 208

(doi: 10.1444/117686)

Rivista giuridica del Mezzogiorno (ISSN 1120-9542)

Fascicolo 2, giugno 2025

**Ente di afferenza:**

*Associazione no profit (s.prezioso@svimez.it)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

## Rassegna bibliografica

# 1. Recensioni

Giovanni Farese e Guido Melis (a cura di), *Il FORMEZ per il Mezzogiorno e per l'Italia. Classi dirigenti, istituzioni e sviluppo economico dagli anni Sessanta agli anni Novanta*, Bologna, Il Mulino, 2025, pp. 208.

La questione del rapporto tra capitale umano e sviluppo economico è da sempre oggetto di approfondimento e confronto nella letteratura e nella teoria economica, ed è oramai elemento essenziale delle misure di supporto alla crescita dei sistemi produttivi. Basti in questo senso solo il richiamo all'importanza assegnata a questo ambito dalle politiche di coesione della Commissione europea o da alcune delle più recenti elaborazioni, prime tra tutti il Rapporto Draghi 2024 sul futuro della Competitività dell'Unione. Si tratta di una tematica molto articolata, che ha visto diverse fasi di teorizzazione e implementazione anche a partire dai cambiamenti dei contesti storici ed economici.

Come noto, soprattutto a partire dalla seconda metà del Novecento, il tema ha assunto una sempre maggiore centralità nel contesto del più ampio dibattito sulle caratteristiche dello sviluppo economico, contribuendo a ragionare – anche a partire da interpretazioni o modelli teorici tra loro molto differenti – sulle condizioni della crescita, sulla sua qualità e solidità, così come sulla sua capacità di favorire processi di coesione e inclusione sociale. Non a caso, l'importanza della questione viene assunta dall'OCSE sin dai suoi primi anni di attività, come evidenziato anche dalla presentazione alla Conferenza di Washington del 1961 di parte delle riflessioni realizzate da Theodore Schultz in quello stesso periodo sugli investimenti in capitale umano.

Il riferimento al dibattito sviluppatosi tra Europa e Stati Uniti all'indomani del secondo conflitto mondiale è essenziale per comprendere il contesto nel quale il tema diventa gradualmente, anche nell'Italia del dopoguerra, non solo patrimonio di alcune esperienze seminali, ma oggetto di specifiche iniziative legate a quella che, molto opportunamente, Giovanni Farese in apertura del volume definisce come una «cultura dello sviluppo» alla base anche della nascita del FORMEZ, istituto nato nei primi anni '60 dalla collaborazione tra la Cassa per il Mezzogiorno, la SVIMEZ e l'IRI, per accompagnare attraverso progetti di formazione e qualificazione del capitale umano le politiche di sviluppo per il Meridione. Il concetto di

«cultura dello sviluppo» appare utile, tra le altre cose, per comprendere e valorizzare una fase segnata dalla contemporanea presenza di grandi competenze tecniche e chiare scelte di indirizzo politico-economico che, muovendo dalle prime elaborazioni legate all'esperienza del New Deal americano, si nutre negli anni '50 proprio del confronto teorico internazionale sulle possibili forme di sostegno alle aree meno sviluppate, trovando nella sensibilità di una parte rilevante della classe dirigente italiana (intesa nella sua accezione più ampia) un favorevole terreno di incontro. È questo, infatti, il momento in cui anche nel nostro Paese il tema della crescita economica viene coniugato – forse per la prima volta in maniera strutturale – con l'obiettivo di garantire forme di inclusione e coesione sociale e territoriale. E anche in questo modo si spiega una larga parte delle caratteristiche – almeno iniziali – della politica di intervento straordinario e, in definitiva, del percorso di *catching up* che ha interessato il Mezzogiorno e l'Italia nei cicli del secondo Novecento.

Muovendo da questi necessariamente sommarî richiami, si può comprendere meglio perché il tema della formazione del capitale umano e dello sviluppo delle competenze abbia rappresentato una parte niente affatto marginale dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno e anzi trovi proprio in quella strategia, e nella collaborazione tra gli istituti a vario modo a essa collegati, un possibile – e per l'epoca inedito – modello attuativo. È lo stesso Sergio Zoppi, tra i più importanti dirigenti dell'istituto, a ricordarlo nell'intervista curata da Guido Melis e inserita nel libro, quando sottolinea come

la vicenda del FORMEZ non avrebbe senso se non la si legasse a quella dell'intervento pubblico straordinario per il Mezzogiorno. Fu cruciale in questa direzione la scelta che compì Alcide De Gasperi, scelta politicamente forte e consapevole di aggredire sin dalla nascita della Repubblica il problema della tanto dibattuta mai risolta questione meridionale. [...] De Gasperi ebbe il merito di capire che l'Italia in quegli anni di ricostruzione del dopoguerra, pur essendo in grande difficoltà, doveva, ciò nonostante, affrontare in modo del tutto nuovo il problema storico del Mezzogiorno (p. 138).

Il volume curato da Giovanni Farese e Guido Melis accompagna il lettore nella ricostruzione di un pezzo della vicenda economica e sociale del Mezzogiorno e, come richiamato nello stesso sottotitolo, della storia d'Italia. Quattro, tra gli altri, alcuni elementi di particolare forza dell'opera. Il primo è quello di offrire un approfondimento su una storia sino a oggi spesso raccontata dai protagonisti, ma ancora troppo poco sistematizzata; il secondo è di assumere la vicenda del FORMEZ come chiave per rileggere una stagione della storia della Repubblica, nella sua complessità e nei suoi collegamenti con i mutamenti del contesto economico e istituzionale nazionale e internazionale; terzo elemento, non di minore rilievo, il fatto che, pur essendo un volume collettaneo, riesce nell'intento di superare le pure indispensabili peculiarità e sensibilità dei singoli contributi per offrire una lettura lineare e coerente del problema storico; quarto e ultimo

aspetto, il testo non solo apre a nuovi possibili percorsi di ricerca – ad esempio, nelle dinamiche che segnano il rapporto tra i principali enti fondatori o sostenitori del FORMEZ o nell'analisi comparativa con altre esperienze internazionali –, ma spinge a interrogarsi e riflettere sulle eredità di quella stagione e su come il tema della forse troppo scarsa centralità delle politiche per la formazione del capitale umano possa rientrare tra le questioni che hanno segnato un pezzo della lunga stagnazione italiana dell'ultimo ventennio e delle recenti difficoltà nel percorso di convergenza tra Nord e Sud del Paese.

Sotto il profilo metodologico, il libro – realizzato tramite lo spoglio di una pluralità di fonti e un confronto costante con la letteratura – attraversa le diverse stagioni del secondo dopoguerra, fino a lambire le problematiche più attuali, incrociando la storia dell'istituto tra la sua fondazione e gli anni '90 con alcune grandi tematiche trasversali. Tra queste, solo per citarne alcune tra le più ricorrenti: *i*) la centralità dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno, non solo per il diretto collegamento tra la Cassa e la nascita e organizzazione del FORMEZ, ma anche per la sua capacità – almeno per un certo tratto – di dialogare con le esperienze internazionali di quegli anni; *ii*) il ruolo essenziale della classi dirigenti, della loro qualità, formazione e capacità di connessione con le esigenze del Paese; *iii*) la funzione svolta da alcuni grandi enti, associazioni, istituti in questa fase, prima fra tutti la SVIMEZ, come luogo di elaborazione teorica e sperimentazione avanzata e la cui attività oltrepassa i confini italiani e quelli all'epoca ancora contenuti della CEE; *iv*) il tentativo di ricondurre le vicende del Mezzogiorno sempre all'interno di un percorso nazionale.

Nel primo saggio del volume, Giovanni Farese ricostruisce il contesto teorico, di personalità e di reti internazionali destinate a segnare quella già citata «cultura dello sviluppo» che, dopo aver contribuito a definire parte dei contorni dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno, permea nel 1961 la nascita e l'individuazione degli obiettivi istitutivi del FORMEZ. Centrale, in questo senso, lo stretto collegamento con l'intervento straordinario e la Cassa per il Mezzogiorno:

Occorre dunque sottolineare che si formano nel tempo convinzioni che maturano in linee di pensiero e di azione che consentono interventi nuovi e diversi, che vanno oltre il *primo tempo* della infrastrutturazione e oltre il *secondo tempo* della industrializzazione. È attraverso la Cassa e l'IRI, attraverso la Olivetti e la SVIMEZ e soprattutto attraverso le intuizioni e le pratiche di alcune personalità che vi operano che si arriva al *terzo tempo* – il tempo della centralità del fattore umano in un'epoca in cui si assiste all'insorgere della tecnologia come nuova dimensione della vita sociale, che allo stesso tempo potenzia e depotenzia l'umano. Di quel *terzo tempo* dello sviluppo il FORMEZ è l'espressione (p. 18).

Farese evidenzia anche un altro aspetto essenziale per comprendere le ragioni alla base della fondazione di quello che originariamente viene chiamato il «Centro residenziale di formazioni e studi della Cassa per il Mezzogiorno»:

La nascita del FORMEZ è collegata strettamente alla creazione del Mercato comune, con i Trattati di Roma del 1957. Il mercato europeo non è più una formula astratta, ma concreto contesto operativo di chi è chiamato ad agire nelle imprese e nelle istituzioni. Quella azione nuova ha bisogno di una cultura nuova. I confronti e le comparazioni, i dibattiti e le ricerche che hanno per oggetto altre aree d'Europa [...] diventano utili pietre di paragone per vagliare limiti e possibilità delle politiche di sviluppo. In altre parole, l'Italia si trova al centro di un fitto dialogo sullo sviluppo e in cui in certa misura fa scuola (p. 21).

Francesco Dandolo ricostruisce la prima stagione del FORMEZ, dalla costituzione al tornante degli anni '70. Una storia nella quale le scelte istituzionali, i cambiamenti negli assetti e negli indirizzi si incrociano con le strategie e il ruolo di alcuni dei principali protagonisti: dalla Cassa alla SVIMEZ, passando per le personalità e le esperienze presenti nella galassia dell'IRI e nei Governi dell'epoca. In questo contesto, l'autore offre anche un ampio quadro dei cambiamenti della *governance*, evidenziando il ruolo di importanti dirigenti del FORMEZ o degli enti a esso collegati, da Pastore a Saraceno, da Pescatore a Zoppi, solo per citarne alcuni. L'obiettivo per cui il FORMEZ viene originariamente fondato, ricorda Dandolo, è quello di «promuovere iniziative di carattere formativo per la preparazione e l'aggiornamento dei quadri direttivi intermedi, anche tecnici, in collaborazione con la pubblica amministrazione nel quadro dei programmi di sviluppo del Mezzogiorno» (p. 46). Alla base vi è l'esigenza di colmare quella che già all'epoca veniva percepita come «una esigenza indifferibile» di formazione per dirigenti e lavoratori che interessava prioritariamente il personale che operava nell'intervento straordinario, ma che in realtà riguardava l'intero territorio nazionale ed era mitigata in parte al Nord dalla configurazione di assetti produttivi e urbani in grado di attrarre anche le figure qualificate delle Regioni meridionali. Dandolo si sofferma quindi sulla ricostituzione del 1965, quando il FORMEZ (rinominato «Centro di Formazione e Studi»), sulla base anche degli input dei tre principali attori costituenti (Cassa, IRI e SVIMEZ),

intensifica le attività rivolte ai quadri direttivi ed intermedi delle piccole e medie aziende che costituiscono larga parte del tessuto produttivo meridionale, mentre specifiche iniziative sono rivolte ai quadri direttivi degli enti locali e agli alti dirigenti delle amministrazioni comunali e provinciali del Mezzogiorno (p. 67).

Il «Centro» assume, quindi, il compito di accompagnare le trasformazioni della struttura economica meridionale attraverso percorsi di qualificazione rivolti a un'ampia platea potenziale di beneficiari. In ultima analisi, ricorda Dandolo, l'avvio dei progetti di formazione del FORMEZ è frutto

di una visione complessiva dei processi di sviluppo, volti ad imprimere trasformazioni anche nell'ambiente umano e ad armonizzare i ritmi di crescita con i progressivi adattamenti che investono gli aspetti culturali delle società che

affrontano la transizione da modelli produttivi per lo più ancorati al settore rurale ad assetti i cui l'industria diviene il perno dell'attività economica» (p. 81).

Antonio Bonatesta concentra il proprio contributo nell'analisi delle scelte fatte dal FORMEZ tra gli anni '70 e '80, in una fase aperta da due fattori destinati a segnare più in generale tutta la vicenda dell'intervento straordinario: la crisi di stagflazione e l'avvio dell'ordinamento regionale. Come rilevato oramai da un'ampia letteratura, la fine del miracolo economico porta a un cambiamento nell'efficacia e nella struttura delle politiche di supporto allo sviluppo da parte della Cassa, proprio mentre la nascita delle Regioni e i cambiamenti legislativi nazionali ne modificano il sistema di *governance* e di indirizzo. Più in generale, la Silver Age italiana è segnata da tentativi di resistenza agli effetti della crisi e da un graduale cambiamento nelle misure di sostegno alla tenuta dell'economia, mentre dal punto di vista dell'impresa cominciano a manifestarsi i primi segnali di arretramento nella capacità di innovazione e di incremento della produttività di diversi settori. Questi fattori, spiega Bonatesta, hanno un inevitabile riflesso anche sull'attività del FORMEZ. Due tra gli altri gli elementi richiamati: il passaggio della delega alla formazione dallo Stato centrale alle Regioni e il contributo del «Centro» al dibattito sulla riforma dello Stato e della Pubblica Amministrazione, che assume una sempre maggiore rilevanza. Alla base delle nuove scelte operative del FORMEZ vi era, secondo l'autore, una rilettura della complessità della realtà del Mezzogiorno e dei cambiamenti da questa conosciuta dopo un ventennio di intervento straordinario:

Il FORMEZ si poneva dunque in sintonia con quanti tra analisti e centri di ricerca – primo fra tutti il Censis di Giuseppe de Rita – stavano rilevando nel Mezzogiorno l'innescò di un meccanismo autopropulsivo di sviluppo e di processi di specializzazione produttiva a «pelle di leopardo», evidenziando l'esigenza di superare modelli interpretativi tradizionali del dualismo economico Nord-Sud, incentrati sulla dicotomia arretratezza-sviluppo e sulle forme imitative del decollo industriale (p. 95).

Muovendo da questa analisi del contesto, il «Centro»

si proponeva di favorire il consolidamento di un diverso sistema di azione sociale e istituzionale, in grado di governare il più avanzato stadio di sviluppo raggiunto dal Mezzogiorno. [...] Il compito peculiare delle politiche meridionalistiche degli anni Ottanta doveva consistere, soprattutto, nell'interconnessione fra il sistema produttivo e sistema amministrativo, quale fondamentale fattore di razionalizzazione dei processi di sviluppo (p. 96).

Anche da qui discende una parte non marginale delle attività e delle elaborazioni realizzate negli anni '80. Bonatesta non manca di evidenziare i collegamenti tra le strategie del FORMEZ e i nuovi approcci alle politiche di sviluppo territoriali e per il Meridione che – anche in virtù

della crisi di efficacia e funzione vissuta dalla Cassa nello stesso periodo di tempo – segnano il dibattito politico e istituzionale di questi anni. La stessa conclusione dell'intervento per il Mezzogiorno determina inevitabili riflessi sull'identità del «Centro», nato all'interno di quei meccanismi e quelle strutture istituzionali in corso di superamento e in quegli assetti della Pubblica Amministrazione i cui limiti erano stati evidenziati anche dallo stesso FORMEZ nelle sue analisi e proposte di riforma dello Stato.

A queste ultime tematiche si lega una parte dell'esperienza di collaborazione con il FORMEZ richiamata da Sabino Cassese nella sua intervista, curata ancora da Guido Melis e inserita all'interno del volume; Cassese sottolinea l'importanza della cultura ispiratrice delle attività del «Centro» tra gli anni '70 e '80, dove emergono

da un lato, il tentativo della scienza del diritto amministrativo di uscire dall'ambito ristretto dell'università, per svolgere una funzione diretta, per migliorare la qualità dei dipendenti pubblici. Dall'altro il motivo del riformismo amministrativo, particolarmente vivo in quel ventennio [...] (p. 133).

Il testo è arricchito da due ampie rassegne, curate da Nicola Parmentola, dedicate alle pubblicazioni e alle riviste del FORMEZ e da una bibliografia di Teresa Fumarola. Al termine della lettura si può quindi concordare con quanto rilevato nella loro introduzione da Adriano Giannola e Gian Paolo Manzella circa l'attualità del tema della «qualità amministrativa» e in definitiva della qualificazione delle competenze e del capitale umano come elementi essenziali per essere dentro la competitività europea; allo stesso tempo emerge ancora una volta la modernità di alcune delle intuizioni e delle scelte fatte in quella stagione fondativa della storia del Mezzogiorno e dell'Italia, almeno nella sua prima fase più virtuosa, e, cosa di non minore conto, l'importanza e il ruolo di molti dei protagonisti di quella stessa vicenda.

In conclusione, la struttura del volume, i richiami alla letteratura coeva e più recente, la capacità di coniugare elementi di ricostruzione e di interpretazione storica rendono i saggi particolarmente interessanti sia per coloro i quali non abbiano ancora affrontato in profondità queste tematiche, sia per il lettore più esperto che potrà trovare importanti riferimenti e spunti di analisi e riflessione. In questo modo il testo si inserisce in un filone storiografico che, soprattutto a partire dagli anni '10, ha assunto la necessità di rileggere la vicenda dell'intervento straordinario in una chiave sistemica, spesso muovendo da uno studio congiunto delle fonti quantitative e qualitative, valorizzando anche il ruolo dei protagonisti e delle istituzioni, superando letture molte volte in passato manichee del dualismo italiano, per analizzarne invece le diverse fasi – più o meno efficaci – considerandole sempre all'interno delle dinamiche della storia economica italiana e internazionale del secondo Novecento.

*(Stefano Palermo)*