

Amedeo Lepore

CASSA PER IL MEZZOGIORNO E POLITICHE PER LO SVILUPPO

1. Introduzione

La letteratura sulla Cassa per il Mezzogiorno appare sconfinata, al di là di ogni prevedibile valutazione, sviluppandosi non solo in relazione alle tematiche generali, di natura storica, economica, sociale e giuridica, riguardanti l'intervento straordinario, ma anche in riferimento alle molteplici forme di articolazione settoriale e territoriale dell'iniziativa pubblica per la ripresa e lo sviluppo delle aree meridionali. Una ricostruzione puntuale delle vicende della Cassa, che per oltre un quarantennio ha operato come strumento delle strategie per il Mezzogiorno, richiede un impegno di lunga lena, fondato, innanzitutto, sulle fonti primarie, attualmente dislocate in diverse destinazioni e non tutte consultabili da parte degli studiosi, oltre che sulle banche dati, sulle elaborazioni statistiche, sui documenti e su tutti gli altri reperti di diversa natura, che contribuiscono a definire i caratteri e l'evoluzione di una trama di formidabile valore. Tuttavia, anche senza effettuare una minuziosa cronistoria dell'attività dell'Ente, è possibile fornire una visione d'insieme, salvaguardando l'attinenza agli eventi economici concreti e all'andamento dei processi di industrializzazione che hanno interessato i territori del Sud. In questo modo, si può colmare una lacuna degli studi e delle interpretazioni sull'intervento straordinario, che, in larga parte, sono stati dedicati a una descrizione di singoli aspetti o di fasi delimitate, a causa di un'impostazione fondata su vincoli ideologici o legata, più semplicemente, alle mutevoli contingenze politiche ed economiche del Paese. Fa eccezione a questa varietà di punti di osservazione e di temi trattati, il lavoro di Salvatore Cafiero, che rappresenta una ricostruzione organica dell'attività della Cassa in tutto il suo svolgimento¹.

La scelta di una prospettiva di lungo periodo, basata sull'esame dell'insieme dell'esperienza dell'intervento straordinario, permette anche l'impiego di fonti

¹ Cfr. S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Manduria-Bari-Roma, Piero Lacaita Editore, 2000.

meno conosciute o meno diffusamente utilizzate – come, ad esempio, quelle di carattere internazionale, quelle conservate presso l’Associazione per lo sviluppo dell’industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ) e quelle telematiche – che sono, però, in grado di mettere a fuoco aspetti decisivi delle politiche per il Mezzogiorno della seconda metà del Novecento. Questa angolazione dell’analisi favorisce la definizione di un giudizio più equilibrato su tutta l’epoca dell’azione “aggiuntiva” dello Stato per il recupero del divario meridionale, superando le semplificazioni di molti scritti e della pubblicistica sull’argomento. Al tempo stesso, una visione ampia fa emergere un percorso capace di collegare il caso della Cassa, molto controverso e difficile, ma considerato anche un modello tra i più avanzati a livello internazionale, a un tema affascinante e complesso, come quello delle politiche di sviluppo adottate per affrontare i problemi dell’arretratezza economica nei Paesi meno progrediti, e per avviare a soluzione i dilemmi del dualismo economico, in Italia come in altre realtà più evolute.

Nel periodo a cavallo tra il secolo scorso e il nuovo millennio, è prevalsa un’impostazione storiografica che ha teso a negare, insieme all’esistenza stessa di una questione meridionale, anche le iniziative strategiche e i mezzi operativi necessari per il riequilibrio e il progresso del Mezzogiorno. Infatti, in nome dell’idea di una programmazione negoziata dello sviluppo territoriale, che si è risolta in un vasto e disarticolato flusso di risorse destinato alla crescita delle economie locali, è stato oscurato l’approccio di tipo macroeconomico al superamento del divario, che aveva rappresentato il fulcro delle politiche di investimento legate agli interventi speciali. La “nuova programmazione” non solo non si è tramutata nella svolta auspicata per il riscatto del Sud, ma ha avuto il duplice difetto di annullare la riduzione delle distanze tra l’economia meridionale e quella centro-settentrionale realizzatasi nel quarto di secolo circa della *golden age* e di relegare in un angolo la ricca elaborazione e la efficace strumentazione in dotazione delle politiche nazionali per il Mezzogiorno. Dopo questa fase, tuttavia, di fronte al riemergere di antichi problemi irrisolti e al manifestarsi di nuovi interrogativi sul destino dell’intero Paese, anche in seguito alla crisi economica internazionale, si è tornato a guardare ai territori meridionali come un insieme unitario, una vera e propria macroregione², che deve puntare a una nuova stagione di scelte impegnative, di non breve durata, per risollevarsi dallo stato di prostrazione in cui si trova. La ripresa di un’analisi sistematica sulle vicende della Cassa per il Mezzogiorno, cominciando dalle sue origini, può servire sia a esprimere una valutazione meno frettolosa di quell’esperienza, a distanza di quasi un ventennio dalla definitiva conclusione del suo modello di azione, sia a riconsiderare la necessità, alla luce degli avvenimenti più recenti, di un intervento organico, proattivo e responsabile per la soluzione del dualismo italiano.

² Cfr. G. Ruffolo, *Un paese troppo lungo. L’unità nazionale in pericolo*, Torino, Einaudi, 2009.

2. *Le premesse della Cassa per il Mezzogiorno e la periodizzazione dell'intervento straordinario*

Pasquale Saraceno ha descritto con efficacia le modalità attraverso cui il nostro Paese riprendeva il proprio cammino nel dopoguerra, notando che: “La vita della nuova Italia emersa dalla catastrofe bellica ricominciava (...) secondo la tradizionale sequenza: prima uno sviluppo economico che accentuava il divario, poi, a favore del Mezzogiorno, interventi di varia natura intesi a correggere in qualche modo gli effetti di un andamento che, lasciato a sé stesso, avrebbe escluso il Mezzogiorno dai suoi benefici”³. Secondo Saraceno, nel meridionalismo classico si erano confrontate due posizioni antitetiche, che ponevano in risalto, da un lato, il funzionamento del mercato come elemento propulsore del superamento del divario tra il Nord e il Sud dell’Italia, accompagnato da un ruolo solo accessorio dell’intervento pubblico, che non avrebbe dovuto alterare il meccanismo autonomo delle forze della domanda e dell’offerta; dall’altro lato, il cambiamento profondo del sistema politico e istituzionale, come preconditione per affrontare in termini innovativi le principali contraddizioni italiane, compresa quella della sua parte più arretrata, e per realizzare uno sviluppo equilibrato del Paese. Queste posizioni condividevano un unico elemento, ossia la scarsa comprensione della necessità di fornire impulso, innanzitutto, a processi in grado di promuovere, nel sistema esistente, l’unificazione economica e sociale dell’Italia⁴.

Il nuovo meridionalismo, al contrario, poneva al centro della sua iniziativa obiettivi improntati a un pragmatismo e a una concretezza di fondo, senza venir meno all’indicazione di valori fondamentali, a cominciare dal ruolo dell’intervento dello Stato e dall’importanza della strategia dell’industrializzazione per l’avvio a soluzione della questione meridionale. L’origine di questa “dottrina pratica” è legata agli “uomini del primo IRI”, come li definiva Saraceno⁵, che si erano forgiati nell’esperienza del superamento delle politiche dei salvataggi bancari e della loro sostituzione con il conferimento a un Ente, con prerogative imprenditoriali, delle quote delle imprese detenute dal sistema bancario. L’incontro tra queste personalità (Giuseppe Paratore, Francesco Giordani, Giuseppe Cenzato, Donato Menichella e Pasquale Saraceno) e Rodolfo Morandi, il Ministro per l’Industria dell’epoca, diede l’abbrivo alla formazione della SVIMEZ, nel dicembre del 1946.

La costituzione dell’Associazione per lo sviluppo dell’industria nel Mezzogiorno pose su basi inedite il tema della modernizzazione dei territori meridionali, superando le anguste visioni delle teorie precedenti: “il nuovo meridionalismo intese, con l’intervento straordinario, rendere possibile una politica di sviluppo e far cessare la pratica delle politiche assistenziali seguite nel Mezzogiorno dopo

³ P. Saraceno, *Il nuovo meridionalismo*, Napoli, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, 1986, p. 5.

⁴ Cfr. *ibidem*, pp. 6-7.

⁵ Cfr. *ibidem*, p. 7.

l'unificazione. Il nuovo meridionalismo non ebbe quindi motivo di far riferimento all'una o all'altra delle due concezioni che (...) avevano ispirato il meridionalismo classico e che si risolvevano in posizioni di sostanziale attesa, l'uno degli svolgimenti del mercato, l'altro di un cambiamento rivoluzionario. Si volle semplicemente cominciare una politica intesa a far cessare la posizione di attesa con l'impiego di strumenti di governo che la nuova situazione culturale del dopoguerra aveva reso disponibili"⁶. Inoltre, se l'obiettivo principale di questa nuova tendenza era quello di aumentare la produttività e l'occupazione, *in primis* attraverso la realizzazione di condizioni di convenienza a investire nell'industria all'interno del Mezzogiorno, una strategia di questo tipo comportava ricadute anche in campi differenti da quello strettamente economico, favorendo l'avvio di iniziative in altri settori complementari, come, ad esempio, quello della formazione⁷.

Saraceno introduceva, poi, un elemento di valutazione, riguardante la storia delle relazioni economiche internazionali, a scopi interni, sostenendo che l'interesse all'investimento di capitali da parte delle aree italiane più avanzate, per l'avvio dell'industrializzazione dei territori meridionali, trovava ragioni di conforto nel passaggio di risorse avvenuto nel XIX secolo, con reciproco vantaggio, dall'Europa verso gli Stati Uniti⁸. In sintesi, egli descriveva il processo originato dalla politica economica nazionale, in questo modo: "L'intervento straordinario proposto nell'immediato dopoguerra avrebbe dovuto in sostanza instaurare per il Mezzogiorno un modello di sviluppo che (...) vi rendesse conveniente l'investimento industriale, problema di natura uguale a quello che, in modo diverso rispetto all'Inghilterra, aveva risolto la Germania nell'Ottocento e a quello che, ancora in modo diverso, era stato risolto, nella prima parte del Novecento, in Italia, nell'area esterna al Mezzogiorno"⁹.

Facendo sempre riferimento a Pasquale Saraceno, il primo trentennio di intervento straordinario può essere suddiviso in tre fasi: pre-industrializzazione (1951-1961), industrializzazione (1962-1974) e stasi (1975-1983)¹⁰. Questa periodizzazione corrisponde all'epoca di maggiore impatto ed efficacia dell'iniziativa

⁶ *Ibidem*.

⁷ Cfr. *ibidem*, pp. 12-13. Nella prima di queste due pagine, Saraceno ha osservato che "è attraverso l'intervento straordinario che possono essere rese disponibili le risorse necessarie anche per le politiche non economiche di cui sorge l'esigenza nel corso dell'azione diretta all'aumento dell'occupazione; ed è da tale azione che possono derivare impulsi e orientamenti essenziali anche per l'intervento ordinario, sia centrale che regionale".

⁸ *Ibidem*, p. 14.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Cfr. *ibidem*, p. 16. Un'altra periodizzazione è stata proposta, per l'intero periodo di attività della Cassa, con l'indicazione delle fasi principali dell'intervento straordinario: "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» (L. Piccinetti, *The "Intervento Straordinario", its Successor Policies and the Political Economy of Regional*

tiva 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.

Tabella 1. Occupazione, prodotto totale e prodotto per occupato dell'agricoltura meridionale nel periodo 1951-1981

Aggregati	1951	1981	Variazione % 1951-1981	
			Complessiva	Media annua
Occupazione*	3.675	1.425	- 61	- 3,1
Prodotto**	5.280	10.818	105	2,4
Prodotto per occupato***	1.437	7.592	428	5,7

Fonte: P. Saraceno, *Il nuovo meridionalismo*, Napoli, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, 1986, p. 19.

* Migliaia di unità. ** Miliardi di lire a prezzi 1981. *** Migliaia di lire a prezzi 1981.

Tabella 2. Occupazione, prodotto totale e prodotto per occupato dell'attività turistica meridionale nel periodo 1951-1981

Aggregati	1951	1981	Variazione % 1951-1981	
			Complessiva	Media annua
Occupazione*	61	155	154	3,2
Prodotto**	235	2.130	806	7,6
Prodotto per occupato***	3.852	13.742	257	4,3

Fonte: P. Saraceno, *Il nuovo meridionalismo*, Napoli, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, 1986, p. 20.

* Migliaia di unità. ** Miliardi di lire a prezzi 1981. *** Migliaia di lire a prezzi 1981.

Tabella 3. Occupazione, prodotto totale e prodotto per occupato dell'industria meridionale nel periodo 1951-1981

Aggregati	1951	1981	Variazione % 1951-1981	
			Complessiva	Media annua
Occupazione*	852	1.097	29	0,8
Prodotto**	2.860	17.988	529	6,3
Prodotto per occupato***	3.360	16.400	388	5,4

Fonte: P. Saraceno, *Il nuovo meridionalismo*, Napoli, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, 1986, p. 21.

* Migliaia di unità. ** Miliardi di lire a prezzi 1981. *** Migliaia di lire a prezzi 1981.

Development in the Mezzogiorno: An Anatomy of Failure, Tesi di Master in European Contemporary Studies (MACES), Brighton, University of Sussex, 2000, pp. 6, 9).

Tabella 4. Occupazione, prodotto totale e prodotto per occupato nel settore delle costruzioni nel Mezzogiorno nel periodo 1951-1981

Aggregati	1951	1981	Variazione % 1951-1981 Complessiva Media annua	
Occupazione*	385	732	90	2,2
Prodotto**	2.738	10.324	277	4,5
Prodotto per occupato***	7.110	14.100	98	2,3

Fonte: P. Saraceno, *Il nuovo meridionalismo*, Napoli, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, 1986, p. 22.

* Migliaia di unità. ** Miliardi di lire a prezzi 1981. *** Migliaia di lire a prezzi 1981.

Tabella 5. Occupazione, prodotto totale e prodotto per occupato nel settore dei servizi vendibili (escluso il turismo) nel Mezzogiorno nel periodo 1951-1981

Aggregati	1951	1981	Variazione % 1951-1981 Complessiva Media annua	
Occupazione*	1.000	1.719	72	1,8
Prodotto**	8.510	35.300	315	4,9
Prodotto per occupato***	8.510	20.540	141	3,0

Fonte: P. Saraceno, *Il nuovo meridionalismo*, Napoli, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, 1986, p. 22.

* Migliaia di unità. ** Miliardi di lire a prezzi 1981. *** Migliaia di lire a prezzi 1981.

Tabella 6. Occupazione, prodotto totale e prodotto per occupato nel settore dei servizi non vendibili nel Mezzogiorno nel periodo 1951-1981

Aggregati	1951	1981	Variazione % 1951-1981 Complessiva Media annua	
Occupazione*	555	1.153	108	2,5
Prodotto**	7.266	18.964	161	3,2
Prodotto per occupato***	13.090	16.450	26	0,8

Fonte: P. Saraceno, *Il nuovo meridionalismo*, Napoli, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, 1986, p. 22.

* Migliaia di unità. ** Miliardi di lire a prezzi 1981. *** Migliaia di lire a prezzi 1981.

Dall'insieme di queste tabelle, emerge che, nel periodo più significativo della Cassa, la componente della crescita economica del Mezzogiorno riconducibile all'impiego di risorse naturali (agricoltura e turismo) ha registrato notevoli avanzamenti, ma che i progressi più evidenti e corposi si sono verificati negli altri settori produttivi, in particolare nell'industria, e che anche altri fenomeni (come l'emigrazione e la caduta della natalità) hanno influito sul cambiamento di fondo avvenuto nei territori meridionali. Secondo Saraceno, tuttavia, queste profonde trasformazioni, pur mutando le condizioni del Sud e avviando un processo di convergenza tra le due parti del Paese, non hanno definitivamente risolto la questione meridionale¹¹.

¹¹ Cfr. P. Saraceno, *Il nuovo meridionalismo*, cit., p. 20. Non sembra strano che proprio Saraceno,

Da un altro punto di vista, vi è stato chi ha sottolineato il rapporto iniziale tra nuovo meridionalismo ed economia dello sviluppo, facendolo risalire a una sorta di anomalia del sistema italiano, che prevedeva la coesistenza tra un'impostazione generale di politica economica di tipo liberista e uno specifico intervento pubblico, volto a promuovere una crescita più equilibrata tra il Nord e il Sud del Paese: "La nostra ipotesi è che mentre sul piano della teoria e della politica economica predomina la teoria neoclassica e liberista, sul piano dell'economia dello sviluppo si afferma con forza l'esigenza di un ruolo dello Stato nell'economia (...). L'esigenza di un intervento dello Stato nell'economia si affermerà decisamente sul finire degli anni '40 ed i primi anni '50 (...). È in tale clima che riprende il dibattito sulle problematiche dello sviluppo del Mezzogiorno e si afferma una nuova corrente di pensiero, quella del 'nuovo meridionalismo'"¹². Questo indirizzo innovativo di pensiero si era fatto propugnatore della necessità di creare un contesto favorevole alla localizzazione di nuove industrie nei territori meridionali, collegandosi alle impostazioni della teoria dello sviluppo, che, proprio tra la fine degli anni quaranta e la prima metà degli anni cinquanta del secolo scorso, aveva conosciuto una fase di piena rinascita¹³. L'idea dell'esistenza di forze di mercato capaci di riequilibrare in modo del tutto spontaneo i divari tra le economie con differente grado di crescita si era dimostrata infondata e, di conseguenza, riemergeva la convinzione che il sottosviluppo, interno o esterno che fosse, aveva bisogno di un intervento pubblico, di natura eccezionale, per essere superato e, quindi, di un nuovo ruolo dello Stato.

In Italia, la diffusione dell'economia keynesiana non fu particolarmente precoce, visto che le prime opere dedicate all'analisi di questa tendenza furono pubblicate solo alla fine degli anni quaranta; tuttavia, Ivo Maes, ha notato che "the reconciliation of Keynesian methodology and neoclassical principles worked its magic in Italy, as it had elsewhere. Italian economists grasped the chance of being technically *au courant*"¹⁴. In questo contesto, si poteva comprendere anche il rapporto tra l'orientamento economico che aveva origine da Keynes e il nuovo meridionalismo. Infatti, è stato osservato che: "In Italy, the breakthrough

a conclusione della fase più importante della Cassa per il Mezzogiorno, notasse che "paradossalmente, il pur rilevante progresso avvenuto nel Mezzogiorno nel trentennio di intervento straordinario non ha attenuato il divario e forse l'ha accentuato se il giudizio viene dedotto non da dati statistici atti a misurare quel progresso ma dalla natura dei problemi da risolvere" (*ibidem*, p. 51). Infatti, pur rimarcando puntualmente il cammino percorso e i risultati raggiunti dal Mezzogiorno in un arco di tempo definito, Saraceno non ha mai dimenticato di rilevare che i problemi di fondo del duplice modello di sviluppo italiano richiedevano ancora un impegno di lunga lena per poter essere superati, conducendo il Paese a un livello adeguato di unificazione economica.

¹² A. Pugliese, *Esiste un filo di Arianna nello sviluppo del Mezzogiorno?*, Napoli, Liguori Editore, 2009, pp. 34-35.

¹³ Cfr. *ibidem*, p. 35.

¹⁴ I. Maes, *The Spread of Keynesian Economics: A Comparison of the Belgian and Italian Experiences*, in "NBB Working Paper", n. 113, 2007, p. 6.

http://www.nbb.be/pub/06_00_00_00_00/06_03_00_00_00/06_03_05_00_00/WP_113.htm,
<http://www.nbb.be/doc/ts/publications/wp/wp113En.pdf>.

of Keynesian economics can only be understood in conjunction with the unequal development between Southern and Northern Italy and the idea of planning. A key figure here was Pasquale Saraceno (...). By the mid-1940s, he was taking part both in the drafting of industry financing plans for the European Recovery Programme and in studies and plans concerning the problem of economic backwardness in Southern Italy. Saraceno aimed above all at finding concrete policies to cure the structural diseases of the Italian economy. His framework of analysis was strongly Keynesian”¹⁵.

In ogni caso, non si può affermare che l’approccio di Pasquale Saraceno (e del nuovo meridionalismo) a Keynes sia stato di semplice trasposizione di quella teoria economica alla realtà italiana. Lo stesso Saraceno, infatti, quando si poneva il problema del carattere di un intervento pubblico in grado di promuovere “convenienze economiche private” nel Mezzogiorno, indicava la necessità di superare quello che chiamava “l’equivoco keynesiano”, sostenendo che “una semplice politica di spesa comunque fatta” non potesse suscitare il volume di investimenti aggiuntivi indispensabile per la riduzione del divario meridionale: “quello che manca in un’area industrializzata sono determinati beni strumentali (...) che (...) non possono sorgere nel quadro esistente perché essi comportano fabbisogni di capitale e rischi che l’iniziativa privata non può coprire”¹⁶. In un altro scritto, Saraceno aveva posto in rilievo, parimenti, l’esigenza di realizzare un’accumulazione di capitale come motore dello sviluppo nel Mezzogiorno,

¹⁵ *Ibidem*, p. 10. Nella stessa pagina e in quella successiva, Maes ha proseguito la sua valutazione, aggiungendo che: “Pasquale Saraceno was also the first Secretary-General of SVIMEZ (l’Associazione per lo sviluppo dell’industria nel Mezzogiorno, an association to promote the development of industry in Southern Italy, founded in December 1946). Several of its founding fathers (like Menichella, the governor of the Banca d’Italia) had been connected with Italy’s state holding company IRI (...). Saraceno remained the driving force behind it for thirty years. The main objective of SVIMEZ was to study the problems of industrial development in Southern Italy and to draw up concrete programmes to strengthen it. More specifically, SVIMEZ wanted to analyse how industrial development might be stimulated, especially by speeding up some branches of industrial production, by mobilising available local resources and also by providing new capital and technical innovations from outside. Keynesian models were seriously and frequently studied and applied at SVIMEZ. Also, Keynesian growth theories, especially those of Harrod and Kaldor, were widely discussed (...). Furthermore, people working at SVIMEZ drew inspiration from the Anglo-Saxon literature of the 1930s on ‘depressed’ areas. So they favoured public investment as a means of compensating for the absence of ‘agglomeration economies’ in the Mezzogiorno. Moreover, they argued that such a programme of public investment would generate a continuous stream of demand for industrial products of the North. It was an ingenious way of reconciling the needs of the North with those of the South and this in a Keynesian analytical framework. Saraceno’s work led to the so-called Vanoni plan or Vanoni-Saraceno plan, which was approved by the government in December 1954. The main objectives were full employment (and the creation of 4 million jobs), balance of payments equilibrium and reducing the North-South economic divide. Key elements of the plan were an increase in investment, some sort of economic planning (supported by both public and private investments) as well as strengthening integration between backward non-industrialised regions and the more developed areas”.

¹⁶ P. Saraceno, *Dualismo ed equivoco keynesiano*, in *Il meridionalismo dopo la ricostruzione (1948-1957)*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 323. Saraceno concludeva questo brano, nella pagina successiva, osservando che “non è il volume della spesa che importa, quanto la costituzione di determinati beni la cui disponibilità è pregiudiziale per avviare e continuare il processo di sviluppo”.

confermando la sua vocazione a quello che si potrebbe definire, con un evidente ossimoro, un “keynesismo dell’offerta”:

il Mezzogiorno non poteva essere definito come una semplice area depressa inclusa in un paese industrializzato: era un tipo di area a sé stante i cui problemi peraltro potevano essere pure affrontati con gli strumenti dell’analisi keynesiana; questi infatti consentivano di rendersi conto che il sostegno della domanda non vi avrebbe determinato ripresa degli investimenti, ma inflazione. Occorreva quindi impegnarsi direttamente nella formazione del capitale e quindi dalla parte dell’offerta e non della domanda. Ai risultati di un’azione di sostegno dell’offerta andava subordinata una eventuale azione di sostegno della domanda. (...) È stato comunque ragionando intorno al Keynes, che il nuovo meridionalismo del dopoguerra ha potuto superare le pur appassionate posizioni del meridionalismo classico e proporre, sia pure nella generale disattenzione, concrete politiche di intervento¹⁷.

Da queste basi è partito il lungo tragitto della cultura meridionalista italiana del dopoguerra, che ha portato alla nascita della Cassa per il Mezzogiorno e al dispiegamento dell’unica stagione di politiche idonee a fronteggiare il dualismo italiano, attraverso un processo di convergenza del Sud del Paese verso le condizioni economiche più favorevoli delle aree centro-settentrionali.

3. *L’IRI, il ‘New Deal’, il modello della Cassa per il Mezzogiorno e le sue multiformi origini*

L’intervento straordinario affonda le sue radici, oltre che nel vasto scenario della teoria dello sviluppo economico, anche in due illustri precedenti, come le scelte seguite alla crisi del 1929 negli Stati Uniti d’America, sfociate nell’iniziativa della Tennessee Valley Authority (TVA), e le strategie di industrializzazione, avviate in Italia negli anni trenta con la costituzione dell’Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI). Il riferimento al *New Deal* era dovuto sia allo slancio generale che si avvertiva, in un periodo che avrebbe dovuto saldare il completamento della ricostruzione alle fondamentali opzioni innovative per la crescita economica di tutto il territorio italiano, sia alla definizione di un modello concreto, da cui far scaturire l’intervento per il riequilibrio della parte meno progredita del Paese. Come è stato rilevato in due saggi di notevole interesse per la ricostruzione della genesi dell’intervento straordinario¹⁸, la creazione della Cassa faceva seguito alla preoccupazione della *International Bank for Reconstruction and*

¹⁷ P. Saraceno, *Politica Keynesiana e Mezzogiorno*, in “Informazioni SVIMEZ”, 1976, n. 11, pp. 540-541 (anche in “Rinascita”, 1976, n. 21, p. 23).

¹⁸ Cfr. S. Cafiero, *La nascita della “Cassa”*, in M. Annesi – P. Barocci – G.G. Dell’Angelo (a cura di), *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, Milano, Giuffrè, 1975; L. D’Antone, *L’“interesse straordinario” per il Mezzogiorno (1943-1960)*, in “Meridiana”, 1995, n. 24; ora in *Radici storiche ed esperienza dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Napoli, Bibliopolis, 1996.

Development (IBRD) di evitare una gestione inefficiente e particolaristica dei prestiti concessi, indirizzando le risorse finanziarie verso una struttura con caratteristiche analoghe alla TVA, l'Ente statunitense incaricato di guidare gli interventi per lo sviluppo agricolo-industriale della valle del Tennessee, che divenne il modello di riferimento del nuovo meridionalismo. A questo proposito, Leandra D'Antone ha sottolineato che: "Pur considerando queste premesse, l'origine dell'intervento straordinario non può essere descritta né come un episodio delle politiche di istituzioni internazionali a favore dello sviluppo di una delle aree depresse del mondo, né come una soluzione 'particolare' a uno storico problema di equilibrio territoriale mediante l'applicazione di un modello estero, né come una semplice risposta alle lotte meridionali per la terra e il lavoro. Essa fu un 'atto di governo' di stampo tecnocratico radicato nelle grandi trasformazioni della società e dell'economia italiana degli anni della ricostruzione, e per molti aspetti connesso ad alcune caratteristiche strutturali ed istituzionali del percorso di sviluppo italiano nel lungo periodo"¹⁹.

Salvatore Cafiero, a sua volta, affrontando il problema dell'avvio di un intervento speciale per il Mezzogiorno, ha posto in evidenza che: "In effetti sia la richiesta di un 'Ente della questione meridionale', sia la richiesta di un programma di lavori pubblici, erano stati due temi importanti del risveglio meridionalistico del dopoguerra, anche se solo qualche anno più tardi, (...) nel 1949-50, la raggiunta stabilità monetaria e la diffusione del pensiero keynesiano avrebbe dato luogo alle condizioni economiche e culturali perché quelle indicazioni venissero giudicate possibili, mentre l'aumento della disoccupazione, conseguente alla politica restrittiva adottata da Einaudi nel 1947, e le agitazioni contadine facevano apparire, dal punto di vista sociale e politico, addirittura urgente il loro accoglimento"²⁰.

L'esperienza condotta nell'IRI dai fondatori della SVIMEZ, la maggior parte di loro esponenti di primo piano della struttura manageriale di quel conglomerato pubblico, ha rappresentato l'altro riferimento essenziale per gli albori della Cassa per il Mezzogiorno. La linea di continuità passava per i protagonisti delle leggi speciali dell'inizio del Novecento e dell'intervento pubblico in economia dopo la grande crisi, Francesco Saverio Nitti e Alberto Beneduce, disegnando un'evoluzione dello scenario industriale italiano, che avrebbe incontrato il Mezzogiorno, con un'azione organica, solo a partire dall'intervento straordinario. L'IRI, da questo punto di vista, ha costituito la sede principale di elaborazione e realizzazione delle strategie di industrializzazione, oltre che di preparazione di un nuovo *management* pubblico, ma è stato anche uno dei due modelli concreti, questa volta di carattere nazionale, da cui ha tratto ispirazione l'istituzione della Cassa. Infatti, come è stato precisato da Saraceno, trattando proprio delle iniziative del primo IRI, è da lì che ha preso le mosse la cultura del nuovo meridionalismo e che si sono definiti i presupposti fondamentali della crescita produttiva

¹⁹ *Ibidem*, pp. 54-55.

²⁰ S. Cafiero, *La nascita della "Cassa"*, cit., p. 182.

del Sud, all'inizio di una nuova epoca: "quanto (...) all'intervento straordinario, esso risponde alla necessità di rendere possibile nel Mezzogiorno un processo di industrializzazione che, iniziato in ritardo rispetto al resto del paese, richiedeva tre condizioni: procedure più rapide di quelle proposte dall'Amministrazione ordinaria, un'attribuzione di fondi che superasse il periodo annuale regolato dal bilancio dello Stato e un'attività da svolgersi coordinatamente, secondo programmi e in campi diversi, azioni tutte che non si sarebbero potute affidare all'Amministrazione ordinaria dati gli ordinamenti cui essa è vincolata"²¹.

La denominazione stessa dell'Ente non fu scelta a caso. Il termine "Cassa" fu adottato nel corso della preparazione della legge istitutiva, quando Alcide De Gasperi, confrontandosi con Donato Menichella e Pietro Campilli, lo individuò, con l'intenzione di evocare la disponibilità di un consistente e ininterrotto flusso di risorse destinato al Mezzogiorno, "per modo che, dallo stesso nome dell'ente, fosse ben chiaro che non si trattava più di piccole opere scaglionate nel tempo, ma di 'grosse cose' da portare a sicuro compimento"²². Gli obiettivi fattuali dell'intervento straordinario erano evidenziati in un passo della relazione al disegno di legge n. 1170 sulla Cassa, presentato il 17 marzo 1950 da De Gasperi²³:

L'esigenza di creare le condizioni necessarie perché l'annosa questione meridionale trovi modo di avviarsi verso una soluzione definitiva, suscettibile di ulteriori

²¹ P. Saraceno, *Gli interventi del primo IRI: dallo smobilizzo delle grandi banche alla proposta di legge bancaria, 1933-1936*, in "Banca, borsa e titoli di credito", XLIV, 1981, Nuova Serie, XXXIV, fasc. III, p. 302. Saraceno, nella stessa pagina, ha ulteriormente chiarito che: "Per l'intervento straordinario, che doveva manifestarsi in un'attività di erogazione di risorse fornite dallo Stato, l'ente operativo, che fu la Cassa per il Mezzogiorno, non poteva non essere un istituto di diritto pubblico; il presidio della sua autonomia venne quindi ricercato in un diritto amministrativo che potremmo dire speciale per quanto attiene sia i poteri del Consiglio di Amministrazione, sia i controlli del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e della Corte dei Conti".

²² G. Pescatore, *La "Cassa per il Mezzogiorno". Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Bologna, il Mulino, 2008, p. 386. In un altro contesto, tuttavia, De Gasperi ha sostenuto che avrebbe preferito chiamare la Cassa per il Mezzogiorno "Istituto per il risorgimento del Mezzogiorno": Cassa per Opere Straordinarie di Pubblico Interesse nell'Italia Meridionale (Cassa per il Mezzogiorno), Centro Studi, *Inseidamento del Consiglio di Amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno*, Roma, A.BE.T.E., 1950, p. 7.

²³ G. Pescatore, *I caratteri della questione meridionale*, in "Apulia", 1983, IV, <http://www.bpp.it/Apulia/html/archivio/1983/IV/art/R83IV003.html>. Come è stato rilevato: "La Cassa per il Mezzogiorno fu l'altra riforma approvata all'inizio degli anni '50. Il disegno di legge, ispirato ad una visione moderna della "questione meridionale", (...) divenne, dopo un lungo dibattito – per quattordici sedute in Aula, alla Camera dei deputati, e per quattro sedute al Senato –, la legge 10 agosto 1950, n. 646. La legge, per tanti aspetti innovativa, prevedeva un programma finalizzato di lavori pubblici per un decennio e individuava, come priorità, la sistemazione idraulico-forestale e la bonifica, anche per favorire la riforma fondiaria e assicurare le necessarie risorse idriche. La Cassa per il Mezzogiorno rappresentò anche il banco di prova di un nuovo tipo di struttura amministrativa che negli anni successivi costituì un utile riferimento per la più generale riforma della Pubblica Amministrazione. Con una nuova legge del 1952 gli obiettivi della Cassa vennero poi estesi al settore dell'industria. I lavori pubblici e gli altri interventi realizzati in quel periodo favorirono, nel complesso, un'importante trasformazione del Mezzogiorno. Dopo il 1960 venne dato più largo spazio ai finanziamenti industriali" (P.L. Ballini, *Alcide De Gasperi (1881-1954)*, in Istituto Luigi Sturzo, *Alcide De Gasperi nella storia d'Europa. Percorsi, La biografia, Le riforme: la riforma agraria, l'INA-Cassa, la Cassa per il Mezzogiorno, l'ENI, la riforma tributaria*, http://www.degasperi.net/navipage_percorsi.php?id_cat=p1&id_bio=b7&id_bio_sub=9).

naturali sviluppi, comporta un'impostazione d'insieme che deve derivare da un impegno globale pluriennale dello Stato, capace di consentire più ampio respiro nella programmazione delle opere e nel coordinamento dei singoli progetti. Pertanto il presente disegno di legge prevede che siano eseguite opere per un importo complessivo di 1.000 miliardi. Solo attraverso un impegno preciso e determinato nel suo ammontare può darsi vita ad un efficiente e coordinato programma di opere, evitando una frammentaria programmazione, inadeguata a risolvere così gravi problemi, e una discontinuità di realizzazione.

Nella stessa relazione, poi, si precisava che²⁴:

La necessità di dar vita ad 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 per 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.

E, infine, si sottolineava che²⁵:

È appena il caso di rilevare 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 di funzione, opererà con riguardo alla sostanziale disciplina legislativa nei vari settori nei quali essa svolgerà i suoi programmi.

La nascita della Cassa per il Mezzogiorno fa riferimento, in modo essenziale, a elaborazioni e iniziative di carattere internazionale, che vanno al di là della semplice analisi dell'esperienza della TVA o dell'assimilazione delle politiche keynesiane, della strategia del *New Deal* e della teoria dello sviluppo del dopoguerra, seppure nel loro modo di adattarsi alla realtà italiana. Come è stato osservato: "The Italian government, for instance, created the *Cassa per il Mezzogiorno* for its southern regions which subsidized inter-regional transport and tried to lure industry South, much as the U.S. had done, but with indifferent success"²⁶. In questo contesto, il ruolo delle organizzazioni internazionali per l'ideazione, il finanziamento e la realizzazione dei programmi di sviluppo fu di fondamentale

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ J. Friedmann, *A Spatial Framework for Urban Policy: New Directions, New Challenges*, in OECD International Conference, "What Policies for Globalizing Cities? Rethinking the Urban Policy Agenda", Madrid, 29-30 marzo 2007, p. 2, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/20/40077325.pdf>. Friedmann, a questo proposito, proseguendo nella sua valutazione, ha ricordato che: "As Gunnar Myrdal observed, a spatial disequilibrium, once established, turns out to be difficult to reverse. He ascribed such widening disequilibrium to a process of 'cumulative causation' (Myrdal 1967). Today, we are more likely to speak of 'path dependency' (Kawka 2007)" (cfr. G. Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London, Duckworth, 1967; R. Kawka, *Regional Disparities in the GDR: Do They Still Matter?*, in S. Lentz, *German Annual of Spatial Research and Policy: Restructuring Eastern Germany*, Berlin-Heidelberg, Springer Verlag, 2007, cap. 4).

importanza. Questo ruolo è stato ricostruito, oltre che nelle opere dei principali esponenti della SVIMEZ, anche nel saggio, già ricordato, della D'Antone, che ha esaminato, attraverso l'impiego di una documentazione originale d'oltreoceano, il contributo fornito al piano italiano di investimenti e al finanziamento dell'intervento straordinario, in particolare, dalla *International Bank for Reconstruction and Development*²⁷. Nello stesso volume di Atti sulle radici storiche e sull'esperienza della Cassa per il Mezzogiorno, il saggio di Albert Carreras ha collegato l'intervento degli organismi di cooperazione economica internazionale alla diffusione del concetto di "area depressa"²⁸. In un documento dell'*Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD), viene ricapitolata, in estrema sintesi, tutta la vicenda dell'intervento straordinario, con una descrizione che vale la pena di riportare per intero²⁹:

Nel secondo dopoguerra, il primo rilevante sforzo d'attuazione di una politica di sviluppo territoriale si avvia nel 1950, con la creazione della Cassa del Mezzogiorno. Istituita per mettere a punto ed eseguire un ampio programma d'investimenti pubblici nel Sud, inizialmente per un periodo di dieci anni, tale Ente, 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 pubblica ordinaria. In un primo tempo, l'operare della Cassa riesce a migliorare i livelli di vita locale, in particolare in ambito rurale, modernizzando l'agricoltura e rafforzando le infrastrutture di base. Alla fine degli anni cinquanta la Cassa modifica la propria politica a favore di un processo di industrializzazione delle regioni meridionali. Progressivamente, negli anni sessanta e settanta, il Mezzogiorno è sottoposto a interventi di industrializzazione di tipo *top-down*; i programmi di investimento delle grandi imprese pubbliche sono la componente trainante dello sviluppo. Tuttavia, gli ampi progetti di investimento sono, in misura elevata e crescente nel tempo, caratterizzati da una insufficiente valutazione di efficacia, una inefficiente gestione delle risorse e scarsi incentivi alla redditività. La Cassa, esposta a forti condizionamenti politici, perde la sua efficienza

²⁷ Cfr. L. D'Antone, *L' "interesse straordinario" per il Mezzogiorno (1943-1960)*, cit. L'autrice pone in rilievo (p. 54) come la Banca avesse posto una condizione alla sua partecipazione, legata alla predisposizione di "un preciso ed affidabile piano di investimenti" e alla nomina di una "presidenza della Cassa (...) rigorosamente tecnica".

²⁸ Infatti, Carreras ha scritto: "Quando è emerso il concetto di area depressa? Sostanzialmente dopo la seconda guerra mondiale, quando i nuovi organismi di cooperazione economica furono messi in moto e dovettero fare i conti con chi aveva bisogno di aiuto. Negli anni del Piano Marshall si formò il concetto moderno di area depressa. Il riferimento iniziale e più autorevole è l'articolo ormai classico del 1946 di Paul Rosenstein-Rodan sui problemi dello sviluppo nei paesi dell'Europa Sud-orientale. Dopo la decolonizzazione il concetto si estese a quello che fu presto definito 'Terzo mondo', e, con sorpresa di tutti, apparve contemporaneamente il libro di Gunnar Myrdal sulle aree depresse nel paese più ricco del mondo. Anche gli Usa avevano un Sud depresso!" (A. Carreras, *Lo sviluppo economico-industriale occidentale e il problema delle aree depresse*, in *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., p. 115).

²⁹ OCSE, *Assessment and Recommendations*, in *OECD Territorial Reviews – ITALY*, traduzione italiana, Parigi-Roma, settembre 2001, p. 6.

<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/0401116e5.pdf?expires=1309024226&id=id&acname=guest&checksum=68ED302863C79787B300EA1DD5B25E56>.

originaria. Negli anni settanta, la riforma regionale, attuativa del dettato costituzionale, non dà luogo a notevoli cambiamenti, data la modesta autonomia finanziaria delle Regioni. Le disparità territoriali non diminuiscono. Inoltre, mentre gli incentivi alle imprese e gli investimenti pubblici vengono in gran parte destinati all'industria pesante nei cosiddetti "poli industriali" (Taranto, Siracusa, Cagliari, Brindisi ed altri), lo sviluppo si registra soprattutto in aree e settori diversi (meccanico, alimentare e beni di consumo). Nel 1986, il tentativo di riforma della Cassa non produce sostanziali cambiamenti.

4. *Il ruolo della World Bank per l'avvio dell'intervento straordinario*

Una fonte primaria di informazioni è rappresentata dalla documentazione della *World Bank*, che indica il grado di partecipazione delle istituzioni internazionali alla formazione della Cassa per il Mezzogiorno. In questo quadro, emerge il ruolo di contatto tra diverse esperienze e di collegamento tra i due lati dell'oceano svolto da una personalità come l'economista Paul Rosenstein-Rodan, che, al tempo stesso, era alla guida degli esperti della IBRD³⁰, in qualità di responsabile economico della Banca, e faceva parte del Consiglio della SVIMEZ, dove rimase per dodici anni³¹. Egli non mancò di rimarcare l'importanza

³⁰ A questo proposito, è stato evidenziato che: "Per stabilire la forma e l'ammontare del contributo finanziario la International Bank valutò attentamente la situazione economica e finanziaria dell'Italia, la sua solvibilità riguardo ai debiti contratti, lo specifico programma di investimenti. Oltre che negli incontri nella sede di Washington, il problema fu studiato dalle numerose missioni in Italia guidate dal responsabile economico della Banca, Paul Rosenstein Rodan. Il noto economista dello sviluppo ebbe l'incarico di verificare direttamente l'importanza del Sud nell'economia italiana, l'esistenza di piani alternativi, se l'investimento nel Sud fosse più promettente che in altre aree italiane, se il piano fosse ben lavorato, se la situazione finanziaria italiana consentisse di reggere gli oneri della riforma agraria, e se gli ambienti imprenditoriali di Milano e di Torino fossero contrari al programma. (...) I ripetuti incontri intensificatisi dalla fine del 1949 tra i rappresentanti della Banca, guidati da Paul Rosenstein Rodan, e quelli del Governo italiano, tra cui il governatore della Banca d'Italia Donato Menichella, furono decisivi per la formulazione della legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno e per l'orientamento delle decisioni americane, che, lungi dall'essere regolate secondo i criteri propri dell'organismo finanziario internazionale, assunsero la forma e seguirono i tempi e le esigenze delle autorità monetarie ed economiche italiane e dei programmi dei meridionalisti della Svimez" (L. D'Antone, *L' "interesse straordinario" per il Mezzogiorno (1943-1960)*, cit., pp. 55, 82).

³¹ Paul Rosenstein-Rodan, tra l'altro, contribuì all'attività del Centro per gli studi sullo sviluppo economico, costituito presso la SVIMEZ, svolgendo lezioni e conferenze, tra il 1958 e il 1962, sui temi riguardanti la teoria dello sviluppo economico e il fabbisogno di capitali per lo sviluppo e la sua copertura, le aree sviluppate e i piani di sviluppo. Al Centro parteciparono anche vari altri studiosi, tra i quali Giuseppe di Nardi, Evsey David Domar, Augusto Graziani, Oskar Lange, Gaetano Stammati e Paolo Sylos Labini. Come è stato precisato: "Il Centro nasce il primo luglio 1957 con l'obiettivo di approfondire con ricerche operative i temi principali dello sviluppo economico e di formare studiosi e funzionari da inserire nel mondo della ricerca e soprattutto della pubblica amministrazione. Per questi scopi fu istituita una scuola per giovani studiosi, finanziata dalla Ford Foundation per intercessione di Paul Rosenstein Rodan. I corsi della scuola si sono protratti fino al 1969, con larga partecipazione di docenti prestigiosi e allievi poi divenuti valenti economisti: grande parte nell'organizzazione delle attività ebbero Pasquale Saraceno e Claudio Napoleoni" (Archivio Storico degli Economisti, Fondo: *Centro per gli studi sullo sviluppo economico* –

assoluta della strategia di intervento straordinario per il Mezzogiorno, che si inseriva “nel circuito virtuoso del sostegno americano alla ricostruzione e all’ammodernamento dell’economia italiana” e rappresentava il “più grande e attraente piano di sviluppo regionale del mondo”³². La possibilità che la IBRD – dopo la presentazione del documento intitolato *Financing of Economic Development of Southern Italy* da parte di Francesco Giordani, nell’ottobre 1949 – finanziasse, anziché specifici progetti, “un programma organico di interventi pubblici” a favore del Mezzogiorno, fu dovuto, presumibilmente, all’intervento di Rosenstein-Rodan, “che aveva teorizzato il *big push* bilanciato di offerta e domanda come lo strumento idoneo per avviare il decollo di un’economia arretrata”³³. Infatti, in un recente volume sulla politica economica della *World Bank*, è stato segnalato lo studio preparato da Rosenstein-Rodan “on a loan application for the development of southern Italy that had come to the Bank from the Italian government toward the end of 1948”; a questo proposito, poi, è stato indicato che: “The Italian government had the funds to undertake an investment program using domestic capital, but it lacked foreign currency reserves. Rosenstein-Rodan estimated that additional income generated by the investment program would lead to an increase in internal demand. This, in turn, would have created additional demand for imports. As a result, the country would be subject to inflationary pressure and would need additional foreign currency reserves. The Bank would have been responsible for making these additional reserves of foreign currency available. Therefore, the loan would have financed ‘the impact of an investment program which the Italian government undertakes’”³⁴.

Il ruolo della *World Bank* per il sostegno alle strategie di sviluppo italiane è descritto anche in un’efficace sintesi di un altro lavoro di Michele Alacevich, che è utile riportare:

From 1951 and during the whole of the 1950s, Italy became the most important European borrower from the World Bank. A number of reasons explain the centrality of Italy for the World Bank’s development policies in Europe: Southern Italy was the largest underdeveloped area in Europe. At the same time, the Italian political and financial institutions were well developed and sophisticated, and the Bank could thus easily enter into a productive dialogue with them. For this reason, among others, the Bank became deeply involved in the design and implementation of the development plan for the Italian Mezzogiorno, which became a pilot project for the World Bank itself. Southern Italy even became a playground for development economists and social

[Istituto: Associazione per lo sviluppo dell’industria nel Mezzogiorno – Svimez – Polo Lazio], Scheda n. 2301,

<http://ase.signum.sns.it/Isis/servlet/Isis?Conf=/usr/local/IsisGas/NapoliConf/Napoli.sys3.file&Obj=@Napolid.pft&Opt=get&Type=Doc&Id=002301>).

³² L. D’Antone, *L’“interesse straordinario” per il Mezzogiorno (1943-1960)*, cit., p. 84.

³³ S. Cafiero, *Storia dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., p. 22.

³⁴ M. Alacevich, *The Political Economy of the World Bank: The Early Years*, Palo Alto (CA), Stanford University Press, 2009, p. 124, ed. orig. *Le origini della Banca Mondiale. Una deriva conservatrice*, Milano, Bruno Mondadori, 2007.

scientists. Finally, the development of Italy, and the bringing up to speed of its less advanced regions, was essential for the country's political stability and crucial to the integrity of the Western bloc during the Cold War. The Bank of Italy, the Cassa per il Mezzogiorno (the Italian regional development agency), and research institutions such as Svimez, all agreed that Italy's main economic goal should be the territorial expansion of the industry to include less developed regions, for which catching up with the rest of the country was essential. Reconstruction and development should go hand in hand, and the World Bank became the principal counterpart that helped Italy in its efforts toward this goal. Between 1951 and 1965 Italy received eight loans from the World Bank, totaling almost US\$ 400 million, the largest amount lent (and the one disbursed over the longest period of time) by the Bank to a European country³⁵.

In un volume di Edward Sagendorph Mason e di Robert E. Asher, dal titolo *The World Bank since Bretton Woods*, si è fatto diretto riferimento ai primi degli otto prestiti che, tra il 1950 e il 1965, la *International Bank for Reconstruction and Development* concesse all'Italia³⁶, notando che: "the IBRD undertook in the 1950s a series of loans of a type it has been loath to consider in recent years. The

³⁵ M. Alacevich, *The World Bank Loans to Italy and the History of Postwar Development Policies*, Working paper, New York (NY), Columbia University, 2009, p. 1,

<http://academiccommons.columbia.edu/catalog/ac:130387>. In un documento della *World Bank*, ad esempio, è segnalato il primo prestito concesso all'Italia, con l'indicazione di un sostegno a un progetto di sviluppo: "Loan of \$10 million made to Cassa per il Mezzogiorno of Italy (another of the Bank's 'impact' loans). The purpose of the loan was to develop the land of southern Italy, Sicily, Sardinia and Elba, to employ unused manpower, and to create a sound basis for industrialization. About one-half of the project funds were for reclamation and irrigation of land along the coast and in the river valleys, for reforestation of mountain areas, and for farm improvements. One-quarter of the project expense was to finance the settlement of land distributed under Italy's land reform program, while the rest of the funds were used for the construction of aqueducts, the construction and rehabilitation of provincial roads, and to develop tourist facilities" (World Bank, *First funding for Italy: Loan 0050 – Equipment for Development Project*, October 10, 1951,

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTARCHIVES/0,,contentMDK:21668830~pagePK:36726~piPK:437378~theSitePK:29506,00.html>).

³⁶ A questo proposito, nell'Archivio Storico degli Economisti, si può trovare il riferimento a un faldone, che "riguarda le negoziazioni tra Italia e Banca Mondiale nel periodo dicembre 1947-giugno 1948 relative a un possibile prestito dell'organizzazione multilaterale al nostro paese. I documenti testimoniano della richiesta di un prestito di 250 milioni di dollari da parte dell'Italia e le negoziazioni successive relative a quali settori finanziare e al reale importo del prestito" (Archivio Storico degli Economisti, Fondo: *WB IBRD/IDA 01 Country Operational Files*, Serie: *WB IBRD/IDA 01 Country Operational Files – Italy*, Scheda n. 6434,

<http://ase.signum.sns.it/Isis/servlet/Isis?Conf=/usr/local/IsisGas/NapoliConf/Napoli.sys3.file&Obj=@Napoli.pft&Opt=search&Field0=zzQ08/00001/01%20%20cts=d&Dsfor=2048>). L'intera serie raccoglie, tra l'altro, i documenti riguardanti gli otto prestiti della *World Bank*: "Per ogni prestito, i documenti sono in genere suddivisi in cartelle che riguardano le negoziazioni precedenti il prestito, e la successiva amministrazione del prestito. I documenti consistono di corrispondenza con i vertici della Cassa per il Mezzogiorno, diretta beneficiaria dei prestiti, e di documenti e corrispondenza interna della Banca Mondiale. Di particolare interesse sono i rapporti che la Banca preparava per uso interno sulle condizioni economiche dell'Italia, nonché le valutazioni di ordine politico e sociale che accompagnavano le politiche della Banca Mondiale in Italia" (Archivio Storico degli Economisti, Fondo: *WB IBRD/IDA 01 Country Operational Files*, Serie: *WB IBRD/IDA 01 Country Operational Files – Italy*, Scheda n. 6425, <http://ase.signum.sns.it/Isis/servlet/Isis?Conf=/usr/local/IsisGas/NapoliConf/Napoli.sys3.file&Obj=@Napoli.pft&Opt=search&Field0=cd=Q08/00001/01/00/00000/000/000>).

lending in question included (...) two loans totaling \$20 million to the Italian Cassa per il Mezzogiorno in 1952 and 1954”³⁷. Nello stesso volume, inoltre, è stata riportata una sintetica descrizione dell’Ente e della sua attività iniziale, secondo cui:

The Cassa was a public corporation established and financed by the Italian government to advance the development of southern Italy. It operated through hundreds of contractors, who engaged in particular projects and who were, of course, paid in lire. The dollars provided by the Bank loans were sold by the Cassa to the Italian government for lire. The dollars then disappeared from the Bank’s purview and were used by the government for current imports and additions to its monetary reserves. The lire were credited to a special account by the Cassa and used for projects in the selection and supervision of which the Bank played a role. This role, however, was rather tenuous. Disbursement of the loan was to be proportional to the Cassa’s expenditures on the development program³⁸.

La *World Bank*, oltre a provvedere ai finanziamenti di propria competenza, realizzò anche quindici operazioni collegate con il settore privato, dal 1954 al 1960, fornendo una sorta di garanzia per gli investitori che si rendevano disponibili a effettuare direttamente prestiti alle organizzazioni governative, con l’obiettivo di migliorare l’attrattività dell’offerta di mercato. La Banca, nell’erogare i prestiti, certificava sia il credito del mutuatario che la solidità dello scopo per il

³⁷ E.S. Mason – R.E. Asher, *The World Bank since Bretton Woods: The origins, policies, operations, and impact of the International Bank for Reconstruction and Development and the other members of the World Bank group: the International Finance Corporation, the International Development Association [and] the International Centre for Settlement of Investment Disputes*, Washington (DC), Brookings Institution Press, 1973, p. 269. Nella pagina successiva, è stato sottolineato che: “The second set of impact loans made by the Bank were the two loans of \$10 million each to the Cassa per il Mezzogiorno in 1952 and 1954. After this the term ‘impact loan’ disappeared from the Bank’s lexicon. So also, except for minor aberrations, did the practice of making program loans without reaching an agreement with the borrower as to what imports were to be financed”.

³⁸ *Ibidem*, p. 271. In questa stessa pagina e in quella successiva, gli autori hanno proseguito la loro descrizione, osservando: “But as the responsible staff officer said to the executive directors,

We cannot supervise the plan through the disbursement procedure. We will supervise the plan through the normal means of receiving progress reports, going over these and having a look at the development once in a while, but, most particularly, by close contact with the Italian Government and with the Cassa, and every indication has been given us of a cordial welcome when we go.

Again the directors offered no objection to the first Italian loan. Indeed one of the most prominent among them remarked,

I am quite sure that we all feel great satisfaction that the solution has been found to make it possible for us to participate in a very important and interesting scheme without being hampered in that by misunderstood orthodoxies about what we should or shouldn’t do. ... I see this control on the spending of the counterpart lire more as a form of cooperation between the Cassa and ourselves than as a sort of supervision.

The only difference the second Italian loan introduced was the dropping of the special account for projects in which the Bank had some rights of supervision and selection. The Bank’s only role now was to receive reports about, and to inspect from time to time, the progress of the general development program. But (...) these Italian loans probably represented the furthest the Bank has been able to advance (retreat) from orthodoxy, and the advance (retreat) was of relatively short duration”.

quale erano richiesti i fondi. Nella tabella seguente, è riportato l'insieme di queste operazioni, che furono compiute, per più della metà, sul mercato degli investimenti privati.

Tabella 7. Operazioni congiunte della World Bank e del mercato degli investimenti privati, 1954-1960 (in migliaia di dollari)

Anno	Paese	Prestito della World Bank	Emissione di obbligazioni e titoli	Finanziamento totale
1954	Belgio	20,000	30,000	50,000
1955	Norvegia	25,000	15,000	40,000
1955	Sud Africa	25,200	25,000	50,200
1956	Australia (Qantas Airline)	9,230	17,770	27,000
1957	Air India International	5,600	11,200	16,800
1957	Belgio	10,000	30,000	40,000
1957	Sud Africa	25,000	35,000	60,000
1958	Rhodesia e Nyasaland	19,000	6,000	25,000
1958	Sud Africa	25,000	25,000	50,000
1958	Austria	25,000	25,000	50,000
1959	Giappone	10,000	30,000	40,000
1959	Danimarca	20,000	20,000	40,000
1959	Italia (Cassa per il Mezzogiorno)	20,000	30,000	50,000
1960	Japan Development Bank – Kawasaki Steel Corp.	6,000	4,000	10,000
1960	Japan Development Bank – Sumitomo Metal Indust.	7,000	5,800	12,800
Totale		252,030	309,770	561,800

Fonte: International Bank for Reconstruction and Development, *Treasurer's Department*, ora in E.S. Mason – R.E. Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, Washington (DC), Brookings Institution Press, 1973, p. 343; originariamente in International Bank for Reconstruction and Development, *Policies and Operations of the WORLD BANK, IFC and IDA*, Washington (DC), Report n. 11116, 1962-1963, p. 95.

La *International Bank for Reconstruction and Development* ha affrontato il tema dei primi passi dell'intervento straordinario in due rapporti datati 28 settembre 1953, il cui contenuto era limitato a un uso interno alla Banca stessa e la cui divulgazione pubblica è stata autorizzata solo nel 2010³⁹. Nel primo docu-

³⁹ Cfr. International Bank for Reconstruction and Development, Technical Operations Department, Public Utilities Division, *Italy. Cassa per il Mezzogiorno. Summary and appraisal of activities until June 1953*, T.O.-38a/Restricted, September 28, 1953, http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000178830_98101903472972; International

mento, dal titolo *Italy. Cassa per il Mezzogiorno. Summary and appraisal of activities until june 1953*, si effettuava una verifica dell'attività della Cassa e dei progressi compiuti dall'intervento straordinario. In linea generale, la IBRD ha evidenziato che⁴⁰:

In August 1950 the Italian Parliament adopted a "Ten Year Plan for the Economic and Social Development of Southern Italy" providing for the execution of a vast program of public works, mostly in the agricultural field. It was the first comprehensive large scale attempt by an Italian Government to cope with under employment and the resulting low standards of living from which Southern Italy had suffered for decades.

Il programma originario, la cui gestione era affidata a un Ente provvisto di personalità giuridica, come la Cassa per il Mezzogiorno, prevedeva l'attuazione di progetti per una spesa complessiva di 1.000 miliardi di lire in un decennio (termine modificato, poi, con la legge 25 luglio 1952, n. 949, in dodici anni, con una previsione di spesa di 1.280 miliardi). Il piano era suddiviso in alcuni settori di intervento, secondo la ripartizione iniziale delle risorse indicata nella seguente tabella.

Tabella 8. Ripartizione per settore di intervento della spesa prevista dal Piano decennale per lo sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno d'Italia (legge 10 agosto 1950, n. 646)

	Miliardi di lire
Bonifiche, irrigazioni, controllo dell'erosione e delle inondazioni	490
Trasformazione e ordinamento delle terre	280
Acquedotti e fognature	110
Strade	90
Promozione del turismo	30
Totale	1000

Fonte: International Bank for Reconstruction and Development, Technical Operations Department, Public Utilities Division, *Italy. Cassa per il Mezzogiorno. Summary and appraisal of activities until june 1953*, T.O.-38a/Restricted, September 28, 1953, p. 2.

Bank for Reconstruction and Development, *Report and Recommendations of the President to the Executive Directors on the Cassa per il Mezzogiorno loan application guaranteed by the Republic of Italy*, P-57/Restricted, Archives/Records Center, Room HB1-001, Box 935-01, Nus Location 099-1-2, September 28, 1953, http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000178830_98101903022953.

⁴⁰ International Bank for Reconstruction and Development, Technical Operations Department, Public Utilities Division, *Italy. Cassa per il Mezzogiorno. Summary and appraisal of activities until June 1953*, cit., p. 2. Nella stessa pagina, è stato aggiunto che: "The social aspects of the Plan are the justification for including some projects which are high-cost in relation to their expected benefits".

I compiti della Cassa per il Mezzogiorno erano così precisati, nel documento della Banca⁴¹:

As a matter of policy, the Cassa does not directly administer any of its projects, but appoints existing agencies, called "concessionaires" for the detailed planning and execution of each project. (...) The Cassa intervention is therefore limited to general guidance of the concessionaires, examination of the projects, review of the award of contracts and general supervision.

Inoltre, è stato espresso un primo giudizio sull'esperienza iniziale della Cassa, in riferimento all'attuazione del piano⁴²:

The original Ten Year Plan envisaged expenditures during the first years at the rate of 100 billion lire a year. The actual progress of work and rate of expenditures have so far fallen considerably short of this goal. The most important reason for this is the original over-optimism about the time required to get the Cassa operation underway. It was unrealistic to expect that a new agency could properly spend 100 billion lire in each of the first few years on the type of projects included in the Plan. Many of these projects were not nearly as advanced as the planners had assumed (...). It says much in favor of the Cassa, that it has in most cases put careful preparation before rapid spending, even in the face of heavy political pressure. By the end of June 1953 the Cassa had examined projects estimated to cost 460 billion lire, and had approved projects which committed some 330 billion lire of its funds. With the contribution from other sources, these projects represent a total expenditure of some 370 billion lire. (...) By the end of June 1953, contracts for Cassa projects had been awarded for a total of about 300 billion, and the ascertained expenditures of Cassa funds by the end of August were about 107 billion lire.

Tuttavia, a questa valutazione, nelle considerazioni di sintesi del rapporto, si aggiungeva un riconoscimento generale, estremamente positivo, dell'attività svolta dalla Cassa fino al giugno 1953, che si segnalava per le sue capacità di gestione del piano e per uno *staff* di alto livello qualitativo, oltre a manifestare una preoccupazione per il futuro, nel caso fossero prevalse le pressioni politiche⁴³:

The Cassa has, in view of all of the difficulties encountered, demonstrated its ability to cope with a Plan of this magnitude. The Staff of the Cassa seems well

⁴¹ *Ibidem*, p. 3.

⁴² *Ibidem*, p. 4. In un altro passo del documento (p. 1), anche la valutazione sull'andamento dei lavori era più favorevole alla Cassa, rispetto a quella espressa nel brano indicato: "The works which have been started or completed to date have been generally in accordance with the original Plan. However, progress has been much slower than anticipated, and instead of expenditures running at the rate of 100 billion lire per year, total expenditure to September 1953 amounted to only this amount. Delays have been due primarily to over-optimism in the original scheduling of the projects rather than due to any faults in the administration of the Plan. Work on the Plan is now well underway and in the past few months, Cassa expenditures have approximated an annual rate of 100 billion lire as originally contemplated".

⁴³ *Ibidem*, p. 1.

qualified to deal with the technical and administrative problems which have developed to date. It is difficult to forecast the progress which can be expected in the future. There will probably be many modifications in the Plan and the possibility always exists that political pressure might influence both the future program and its implementation. (...) In view of the progress made to date and the current level of operations, it is believed that the Cassa will be able to handle the future problems which arise.

La Banca, inoltre, metteva in rilievo le modalità riguardanti i prestiti e i relativi pagamenti, attraverso un'accurata descrizione delle procedure e dell'ammontare iniziale di queste operazioni, con un riferimento finale ai cosiddetti "Progetti Supplementari", rendendo del tutto evidente, fin dalle prime fasi, l'importanza dell'industrializzazione, anche se la Cassa non prevedeva ancora il finanziamento di questo settore dell'economia, che avrebbe potuto rappresentare, secondo l'indicazione comune dei due Enti (Banca e Cassa), "la sola soluzione a lungo termine per la disoccupazione e per il basso tenore di vita dell'Italia del Sud"⁴⁴:

The Loan Agreement provides that withdrawals from the Loan Account, to be made from time to time, should bear the same ratio to US\$ 10 million as the Borrower's expenditures in carrying out the plan bear to 100 billion lire. The Cassa submits to the Bank monthly summary accounting statements, showing the amounts expended on the carrying out of the Plan. Advance payments by the Cassa to its agencies do not constitute amounts expended on the carrying out of the Plan for the purpose of computing withdrawals. Shortly after the Loan became effective the Cassa submitted the first application, based on the ascertained expenditures as of October 31, 1952, for a withdrawal of US\$ 4.6 million (...). Since that date, withdrawal applications have been submitted every month, varying from US\$ 400,000 to 900,000, and the final disbursement was made in September 1953 (...). Advance payments by the Cassa to its concessionaires amount to some 35 billion. Part of these advances are undoubtedly spent on the projects several months before they are documented to the Cassa, but their inclusion as a basis for disbursements under the Loan would involve several disadvantages: 1) The documentation for the disbursements would become extremely complicated, in order to avoid double accounting, and our control and checking would become correspondingly more difficult; 2) It would remove one of the incentives of the Cassa and its agencies to process payments in a rapid and business-like manner; this efficiency in processing payments has up to now represented one of the greatest im-

⁴⁴ *Ibidem*, p. 7. Nella pagina successiva del documento, è possibile reperire ulteriori informazioni sui "Progetti Supplementari": "The selection of these projects was based primarily on the following criteria:

- (a) The projects should be related to the agricultural program of the Cassa.
- (b) The industries selected should use labor intensively.
- (c) A substantial portion of the capital required for such projects should come from private sources, so that loans from the Project Account would be in accordance with sound lending practices.

At the date of signing the Loan a list of ten projects was agreed upon, estimated to cost a total of Lit. 15 billion, of which the Cassa was to finance a maximum of Lit. 7,5 billion or 50%. The majority of these projects were to use agricultural products directly or indirectly, or to produce materials usable in carrying out the Plan, such as cement".

provements over the traditional bureaucratic methods of administering government projects which the Cassa has made; and 3) It might open the way to the Cassa's increasing the amount of advance payments much beyond the present scale. For these reasons it would seem highly advisable to continue the disbursements of any possible second loan to the Cassa on the present basis. (...) The Loan Agreement provides that upon each withdrawal of dollars from the Loan Account, the Banca d'Italia shall transfer an equivalent amount in lire to a Project Account, to be used for assisting in the financing of Supplementary Projects in Southern Italy which will contribute to the development of that region. The Cassa and the Bank agreed at the time of the Loan negotiations that the type of project which would most effectively achieve this purpose would be industrial, since the Cassa program devotes no funds to this section of the economy, and since at least a moderate industrialization will be the only long-term solution to the unemployment and low standard of living of Southern Italy.

Infine, vale la pena di riportare una delle considerazioni conclusive del rapporto, che serve a comprendere il giudizio estremamente positivo della Banca sulla struttura e sulle competenze della Cassa per il Mezzogiorno⁴⁵:

The Cassa staff, especially the chiefs of the four principal technical services, have a high professional standing. In general the impression has been that the Italian engineers and technicians fully measure up to the technical problems involved in carrying out the Plan.

Nel secondo documento, dal titolo *Report and Recommendations of the President to the Executive Directors on the Cassa per il Mezzogiorno loan application guaranteed by the Republic of Italy*, si effettuava, insieme a una valutazione dei primi passi dell'intervento straordinario, un'analisi della situazione economica italiana, legata alla richiesta di un nuovo prestito per lo sviluppo del Sud, dell'ammontare di 10 milioni di dollari. Il presidente della IBRD, Eugene R. Black, presentando un quadro storico degli interventi, ha rilevato che⁴⁶:

The depressed condition of Southern Italy was a national problem which had endured for generations, and only an attack of major proportions could be expected to make any real improvement. Possible Bank participation in a proposed 10-year development plan for Southern Italy had been discussed since the spring of 1949. The law providing for the plan was passed on August 10, 1950. At that time, the Bank indicated its interest in the plan, and its willingness to assist, probably on a continuing basis, the massive investment program established by that law. Although it was clear that the investment of Lit. 100 billion per year would have some direct impact on Italy's dollar balance of payments, it was realized that the major impact would be indirect, resulting from the rising demand for imports of consumption goods stimu-

⁴⁵ *Ibidem*, p. 10.

⁴⁶ International Bank for Reconstruction and Development, *Report and Recommendations of the President to the Executive Directors on the Cassa per il Mezzogiorno loan application guaranteed by the Republic of Italy*, cit., p. 1.

lated by the additional investment expenditures of the Cassa. The Bank agreed, therefore, to lend \$10 million to assist in meeting the dollar impact of the plan in its initial stages. No list of goods could be drawn up, and the Bank and the Borrower therefore agreed that disbursement in dollars would be made to the Banca d'Italia, based on lire expenditures of the Cassa on its over-all program (...). The lire equivalent of the withdrawals would be transferred to the credit of the Borrower, thus adding to the Cassa's resources.

Inoltre, anche in questo documento, emergeva un giudizio positivo sull'attività della Cassa, espresso da una delegazione della IBRD in missione in Italia per discutere degli ulteriori interventi della Banca. Infatti, è indicato chiaramente che⁴⁷:

a mission visited Italy during October and November 1952. The mission made a general survey of the operations of the Cassa and reached the conclusion that after two years its accomplishments had been considerable; that it had proceeded with care and efficiency in launching its program; and that its staff was competent. The mission also worked with the Cassa in establishing an amended list of supplementary projects, four of which are now well begun and the fifth of which is being commenced.

Nel documento inviato da Eugene R. Black ai direttori esecutivi della Banca, sono stati anche descritti i termini del nuovo prestito di 10 milioni di dollari – a un tasso di interesse del 5%, compreso l'1% di commissione –, garantito dalla “Repubblica d'Italia”⁴⁸:

The purpose of the loan is further to assist the Borrower and the Republic of Italy in promoting the economic and social development of Southern Italy by supplying part of the foreign exchange requirements resulting directly and indirectly from the carrying out of the plan of the Borrower and Guarantor for the development of Southern Italy. The loan would also result in making available the lire equivalent of \$10 million to be used for a supplementary project or supplementary projects which would contribute to the development of the South.

Molto interessante, anche ai fini degli sviluppi negli anni successivi, in particolare, dal 1957 in poi, il brano dedicato all'analisi dei “Progetti Supplementari”, che hanno promosso una serie di iniziative di carattere industriale nel Mezzogiorno⁴⁹:

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 1-2. Sempre in questo documento (p. 2), è stato ricordato che: “When the report of the mission had been considered, the Bank wrote to the Government of Italy on March 16, 1953, stating it was prepared to enter into negotiations for a second loan in an amount of \$10 million and that it would be willing to send a representative of the Bank to Italy to pave the way for negotiations and to discuss with the Italian Government the use of the counterpart funds which would be created by the loan”.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 2.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 4. In questa stessa pagina, è stato anche rilevato che: “In view of the availability to the credit institutions of these new and relatively large credit resources for the financing of supplementary industrial projects in the South, the lack of credit facilities which the Bank helped meet by the use of the counterpart of the first loan to the Cassa now appears to have been met. Therefore, the

In the first Cassa loan the counterpart is being used by the Cassa for relending for an agreed list of supplementary industrial projects. Since the first loan was signed, certain changes have taken place in Italy with respect to the availability of industrial credits. A law of April 11, 1953, reorganized Isveimer and two similar institutes operating in Sardinia and Sicily, the credit institutions through which the Cassa operates in extending loans to private industry. These institutes have been allocated Cassa funds amounting to Lit. 15 billion (approximately \$25 million) for the continuation of this program. In addition, the Cassa will have at its disposal funds accruing from repayments of loans made from ECA-MSA counterpart funds to private enterprises, the amount of which cannot yet be determined but is likely to be more than Lit. 5 billion. Moreover, the resources of the credit institutes have recently been substantially extended by authorization to issue their own bonds and by the creation of the "Istituto Centrale per il Credito a Medio Termine a Favore delle Medie e Piccole Industrie (Medio Credito)" which can rediscount the early maturities of Isveimer loans to small industries, presently defined as industries whose capital does not exceed \$2½ million. Medio Credito disposes of funds of more than Lit. 60 billion (about \$95 million) for use throughout Italy.

Tuttavia, la parte più rilevante delle considerazioni del presidente della IBRD riguardava la valutazione delle condizioni economiche dell'Italia, che è opportuno, data la sua efficacia e precisione, riportare per intero⁵⁰:

The national income of Italy has recovered from the low levels to which it fell during and immediately after World War II. The income per head is now slightly higher than prewar in spite of a 10% increase in population. This growth in national income and in income per head has resulted from an increase in agricultural output of about 7%, an increase in industrial production of approximately one-third and from the generally prosperous conditions in the construction and service fields. Italy continues, of course, to be dependent upon imports of basic foodstuffs and raw materials and minerals. However, the recent discovery and exploitation of natural gas has already led to savings of imports of coal, and according to present plans for its development, should provide Italy with the equivalent of about 9 million tons of coal annually by 1956. With the reconstruction phase completed, Italian investment policy is now being directed toward the development of underdeveloped areas and the creation of additional employment opportunities. The economic development prospects of Italy are relatively limited, but under the stimulus of favorable foreign and domestic demand, considerable increases in output appear possible both in agriculture and in industry. However, because of the rapid growth in population, even an intensive investment program and reasonably favorable emigration prospects are not likely to reduce significantly the present level of structural unemployment of 1.3 million. Unemployment and underemployment remain the most unfavorable feature of the Italian economic and so-

Cassa has proposed for financing from the counterpart of the proposed second loan the hydroelectric portion of a multi-purpose project in the South of Italy, and the Bank is considering its technical, economic and financial aspects. Since agreement on the use of the lira counterpart is independent from the financing of the dollar effects of the over-all Cassa program and can be determined subsequently, it is proposed that the loan be concluded immediately with the counterpart utilization to be agreed later".

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 5-6.

cial situation. Italy has enjoyed relative price stability ever since the monetary stabilization of 1947 and even the inflationary pressures which arose after the outbreak of hostilities in Korea have been held in check very satisfactorily. The condition of public finances remains difficult and will be further aggravated by the reduction of counterpart availabilities as U.S. aid declines. However, public revenues should continue increasing as national income rises and a more determined effort is made to collect the newly enacted direct taxes. Moreover, the recently rising level of savings should permit the continuation of projected public investment activity without further encroachment on financing availabilities for the private sector. The Italian balance of payments is affected by two basic weaknesses: (a) while her imports consist of essential foodstuffs and raw materials, her exports largely fall in the "soft" categories, such as textiles and luxury foods; and (b) she generally earns a surplus in inconvertible or partially convertible currencies, while she is in deficit with the dollar area. After achieving a small surplus in her balance of payments in 1950, Italy's external accounts deteriorated seriously during 1951 and 1952. This deterioration largely resulted from a decline in Italian exports to the United Kingdom and other sterling area countries and to France, which had to deliberalize, and from an increase in Italian imports because of a stepped up rate of domestic investment. There is, however, no reason to expect a continuation of an Italian deficit with E.P.U. If her major trading partners pursue liberal commercial policies, Italy should be able to balance her accounts with E.P.U. without any great difficulties. It will probably be more difficult to eliminate the dollar deficit, but increasing availabilities of non-dollar wheat, cotton and fuel (including domestic methane) should make possible a redirection of many basic dollar imports once U.S. aid ends. Moreover, some further increases of Italian exports to the U.S. and increased dollar earnings from tourism and emigrants' remittances is possible provided that the U.S. national income continues to grow and her commercial policies do not become more restrictive. Thus while the balancing of Italian external accounts in general and with the dollar area in particular still remains a serious problem, it does not appear to be insoluble provided that high levels of production, income and trade are maintained by Italy's major trading partners and their commercial policies are further liberalized. Service on the Italian external public debt is relatively light, amounting to between 2 and 3% of Italy's foreign exchange earnings. Its chief burden arises from the fact that most of the Italian debt is in dollars and service payments on this portion account for roughly 10% of her dollar earnings. Because the Italian debt service record has been very satisfactory and in view of the previously mentioned prospects for improving somewhat her dollar earnings and diverting elsewhere some of her basic dollar imports, Italy should be able to manage her present, or an even slightly higher dollar indebtedness. In these circumstances, Italy may be regarded as a reasonably good risk for another \$10 million loan at this time.

In questo contesto di un'Italia che si affacciava alla fase più significativa del suo slancio economico, dopo il completamento della ricostruzione post-bellica, il ruolo della *International Bank for Reconstruction and Development* fu particolarmente significativo, oltre che per la concreta erogazione di prestiti volti a contribuire alla creazione di nuove condizioni di sviluppo per il Mezzogiorno, anche per le analisi puntuali della situazione interna e per le indicazioni fornite all'intervento di modernizzazione produttiva della parte più svantaggiata del Paese.

5. *Dall'Archivio della SVIMEZ: alcune testimonianze originali su politiche per lo sviluppo e Cassa per il Mezzogiorno*

L'Archivio Storico della SVIMEZ conserva, sia pure in maniera non organica, un'importante documentazione sulle origini e sull'evoluzione dell'intervento straordinario, fino alla sua conclusione. In un documento dattiloscritto, dal titolo *Facilitazioni allo sviluppo industriale nelle aree sottosviluppate di alcuni paesi*⁵¹, è stata delineata la politica economica applicata in varie realtà europee, a livello territoriale. Secondo questo testo, mentre in alcuni Stati più floridi, come l'Inghilterra, i Paesi Bassi e la Scandinavia, la strategia di sviluppo regionale rivestiva un ruolo molto significativo, negli altri Stati meno avanzati, eccetto l'Italia e la Jugoslavia, aveva una collocazione residuale. Anche gli strumenti impiegati variavano a seconda delle realtà nazionali⁵²:

alcuni sono indiretti e tendono a influenzare l'istallazione di imprese private attraverso una maggiore dotazione dei beni e servizi normalmente forniti dagli organismi pubblici (strade, attrezzature sanitarie, trasporti ferroviari, istruzione tecnica); altri implicano una azione più diretta sulla ripartizione generale della attività economica privata per mezzo di assistenza, crediti e sussidi accordati alle imprese private, attraverso una regolamentazione degli impianti industriali e anche attraverso una partecipazione dello Stato ad attività economiche normalmente di competenza privata.

Negli Stati Uniti, vi erano due diverse modalità per l'attuazione delle politiche regionali di sviluppo, ossia, l'istituzione di Enti per la promozione dell'industria (con il compito di effettuare analisi sulle nuove iniziative produttive; di redigere progetti per la diffusione dei servizi legati all'attività economica del territorio; di acquisire aree e realizzare immobili per usi industriali; di mettere in relazione istituzioni pubbliche e imprenditori per definire le agevolazioni alle imprese; di fornire assistenza per l'avviamento delle nuove industrie) o la concessione di benefici fiscali e di altre agevolazioni (costituiti dall'esenzione delle tasse locali o statali, come quella sulla proprietà o sull'affitto di edifici adibiti a industrie; dalla cessione, con clausole estremamente favorevoli, di immobili realizzati dagli Enti per lo sviluppo dell'industria; dall'offerta di opere e servizi pubblici a condizioni vantaggiose)⁵³. In Inghilterra, erano operanti sia misure "positive", in grado di stimolare gli imprenditori a impiantare nuove attività produttive nelle *development areas* (come l'acquisto di terreni e la costruzione di fabbricati per le iniziative industriali, da parte del *Board of Trade*; il sostegno finanziario alle *Industrial and Trading Estates* e alle imprese private localizzate

⁵¹ Cfr. *Facilitazioni allo sviluppo industriale nelle aree sottosviluppate di alcuni paesi*, in Archivio Storico SVIMEZ, Serie 3 "Ricerche e studi", Unità Archivistica 17 "Cassa per il Mezzogiorno (Campilli), osservazioni e materiale vario", Fascicolo 5 "Campilli", Collocazione 83.

⁵² *Ibidem*, p. 1.

⁵³ Cfr. *ibidem*, pp. 2-4.

nelle aree di sviluppo, nonché il supporto a operatori privati e Enti pubblici per il consolidamento del capitale sociale dei territori), sia misure “negative”, in grado di condizionare la scelta delle localizzazioni industriali da parte degli imprenditori (come la certificazione, per le strutture di maggiori dimensioni, dell’allocazione della nuova industria in sintonia con la distribuzione degli impianti produttivi nelle diverse parti del territorio; l’istituzione delle *Trading Industrial Estates* per l’allestimento di immobili per usi industriali, la fornitura di servizi e la consulenza finanziaria alle imprese)⁵⁴. In Francia, si faceva ricorso sia a un sostegno finanziario da parte dello Stato, per tutte le forme di sviluppo economico a livello territoriale (attraverso abbuoni d’interesse e prestiti diretti, a condizioni favorevoli, nonché mediante garanzie del Tesoro, volte a semplificare le modalità di erogazione del credito e a ridurre i tassi d’interesse a medio e lungo termine); sia a un fondo di sviluppo unico, in sostituzione delle strutture incaricate della gestione dei prestiti (con sezioni dedicate all’attrezzatura dei settori economici, all’adattamento produttivo e al decentramento industriale, alla produttività e alla costruzione degli impianti); sia a società di sviluppo regionale, per stimolare l’investimento di risparmi privati nelle aree meno sviluppate (attraverso la formazione di nuove imprese, di cui erano chiamate a sottoscrivere parte del capitale), sia ad altre misure (come aggruppamenti professionali, premi speciali di attrezzatura, sgravi fiscali, società di economia mista)⁵⁵.

Nel documento, poi, sono stati sinteticamente descritti i casi di politica economica regionale di altri Stati (Paesi Bassi, Norvegia, Svezia, Svizzera, Jugoslavia, Grecia, Turchia, Spagna e Portogallo)⁵⁶. Tuttavia, è in due brani, all’inizio e alla fine del testo, che si fa riferimento alla situazione italiana. Da un lato, si afferma che la nota si è limitata⁵⁷:

a mettere in luce le caratteristiche fondamentali e comunque l’orientamento della legislazione in vigore in alcuni principali Paesi. Ciò nella convinzione che l’attuale politica per il Mezzogiorno potrà trovare un suo efficace complemento nell’integrazione con misure del tipo-anglosassone.

Dall’altro, nell’indicare i caratteri principali delle politiche di sviluppo regionale a livello internazionale, si fa espresso riferimento alla possibilità di estendere alcuni interventi, come quelli relativi agli incentivi, al Mezzogiorno d’Italia⁵⁸:

Le misure in vigore nei diversi Paesi europei nonché negli Stati Uniti (...) presentano come elemento comune, almeno nella maggioranza dei casi, l’esistenza di un certo grado di flessibilità nell’applicazione delle agevolazioni e facilitazioni dello sviluppo industriale. (...) Altra importante caratteristica delle provvidenze in vigore

⁵⁴ Cfr. *ibidem*, pp. 4-7.

⁵⁵ Cfr. *ibidem*, pp. 8-13.

⁵⁶ Cfr. *ibidem*, pp. 13-14.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 2.

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 15-16.

in alcuni Paesi è quella della esistenza di Enti pubblici incaricati di coordinare e di gestire la zona di sviluppo industriale. (...) Tra i provvedimenti di carattere generale capaci di favorire lo sviluppo degli investimenti industriali, si ricordano gli incentivi al risparmio aziendale e tra essi:

- l'ammortamento accelerato;
- l'esenzione delle imposte per gli utili che vengono reinvestiti.

Tali incentivi, applicati di frequente in altri Paesi, potrebbero in Italia essere adoperati per facilitare gli investimenti industriali nel Mezzogiorno.

Nell'Archivio della SVIMEZ, vi sono altri significativi reperti, come i grafici e le tabelle predisposti nella prima fase di attività dell'Associazione. In una nota dattiloscritta, sono stati elencati i *Grafici necessari o utili per l'illustrazione del Piano*, che risultano di grande interesse per la comprensione dei passaggi preparatori della Cassa per il Mezzogiorno.

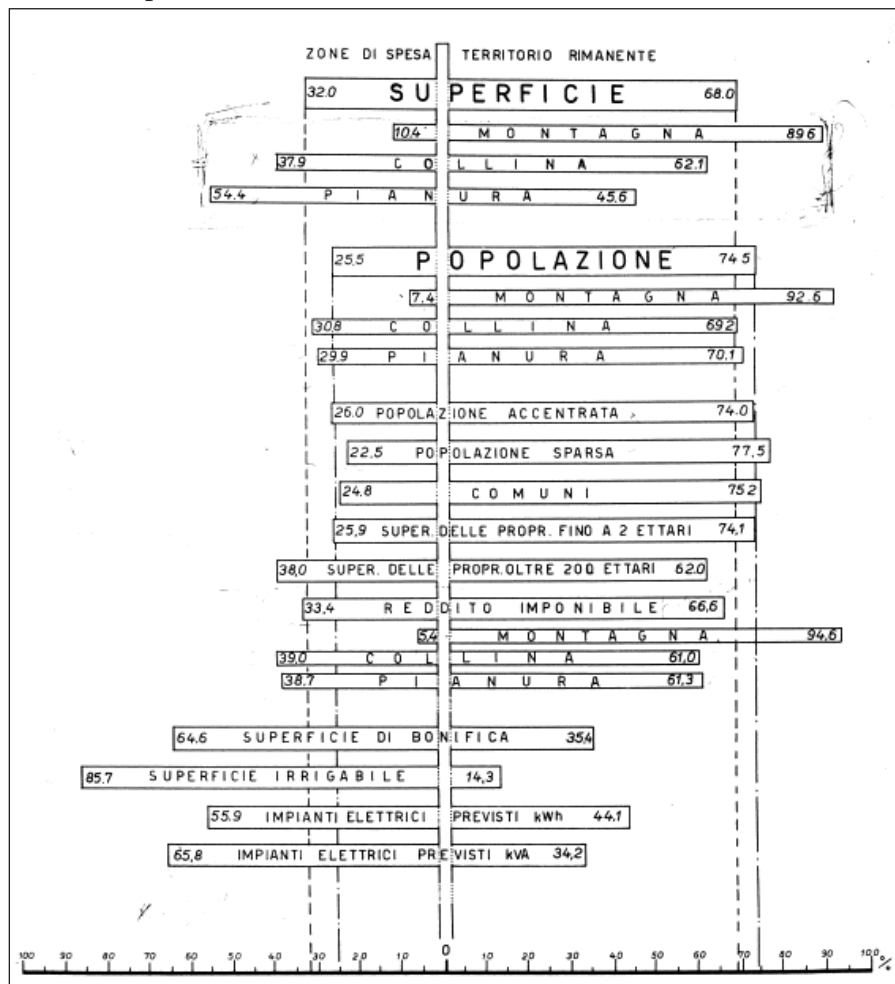
Tabella 9. Grafici necessari o utili per l'illustrazione del Piano

- 1° Per tutte le regioni e per il Mezzogiorno: carte delle zone; grafico della distribuzione dei fenomeni tra "sone" e "territorio rimanente"; grafico della spesa tra "sone" e "territorio rimanente".
- 2° Abitanti in complesso, accentrati e sparsi per kmq., per montagna, collina e pianura, nel Mezzogiorno, nelle "sone" e nel "territorio rimanente".
- 3° Composizione percentuale del Mezzogiorno, delle "sone" e del "territorio rimanente", per superficie, popolazione e depressione.
- 4° Composizione del Mezzogiorno (per regioni) delle "sone" e del "territorio rimanente", secondo la superficie complessiva, di montagna, di collina, di pianura.
- 5° Reddito imponibile per ettaro, per montagna, collina, pianura e in complesso, nelle "sone", nel "territorio rimanente" e nel Mezzogiorno.
- 6° Distribuzione della piccola e della grande proprietà (fino a 2 e oltre 200 ettari) nelle "sone", nel "territorio rimanente" e nel Mezzogiorno.
- 7° Andamento, per regione, dell'indice di densità della popolazione e dell'indice di depressione.
- 8° Spesa pubblica nel Mezzogiorno nel 1949, capacità di spesa pubblica nel Mezzogiorno nel 1949, capacità di spesa pubblica con l'entrata in funzione della "Cassa".
- 9° Andamento degli investimenti in un sessennio (secondo il 1949?) secondo il nostro programma.
- 10° Investimenti pubblici in Italia e nel Mezzogiorno, nel 1949 e nel 1950.
- 11° Distribuzione della spesa per settori, secondo le "Note" e secondo il piano.
- 12° Distribuzione della spesa del piano per regioni, e confronto con distribuzione secondo l'indice di depressione.
- 13° Ripartizione della spesa tra settori di sviluppo e altri settori, nel Mezzogiorno e per regioni.

Fonte: Archivio Storico SVIMEZ, Serie 3 "Ricerche e studi", Unità Archivistica 17 "Cassa per il Mezzogiorno (Campilli), osservazioni e materiale vario", Fascicolo "Grafici e ideogrammi", Collocazione 83.

Nei seguenti elaborati, è riportata, a modo di esempio, una parte della documentazione richiamata nella tabella, che è contenuta nell'Archivio e che permette di comprendere, sia il valore dell'opera e delle elaborazioni della SVIMEZ fin dai suoi inizi, sia il carattere ancora "artigianale" delle sue prime rappresentazioni. Il primo grafico mostra la ripartizione della superficie, della popolazione, dei Comuni, delle proprietà fino a 2 ettari e oltre 200 ettari, del reddito imponibile, delle zone di bonifica, dei suoli irrigabili e degli impianti elettrici previsti, tra le aree di spesa e il territorio residuo.

Grafico 1. Distribuzione nel Mezzogiorno di alcuni fenomeni tra "zone di spesa" e "territorio rimanente"



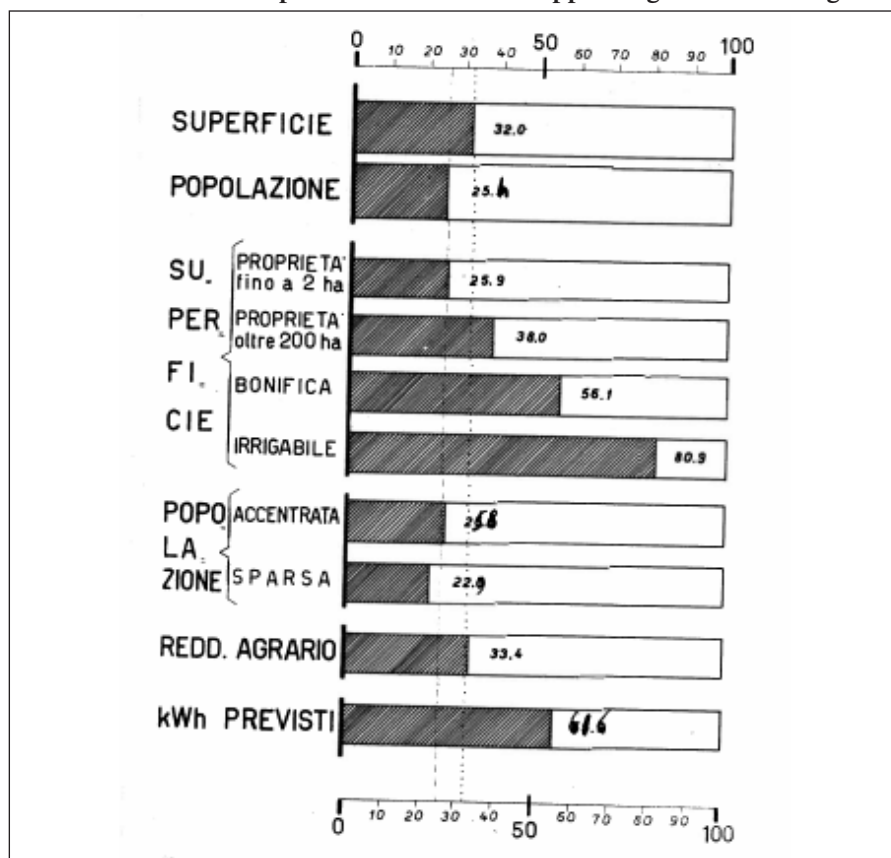
Fonte: Archivio Storico SVIMEZ, Serie 3 "Ricerche e studi", Unità Archivistica 17 "Cassa per il Mezzogiorno (Campilli), osservazioni e materiale vario", Fascicolo "Grafici e ideogrammi", Collocazione 83.

Nel grafico successivo, sono indicate le quote percentuali della superficie (totale; delle proprietà fino a 2 ettari e oltre 200 ettari; di bonifica e irrigabile), della popolazione (totale; accentrata e sparsa), del reddito agrario e della potenza elettrica prevista, relative ai territori di “sviluppo integrale” del Mezzogiorno. Secondo quanto ha indicato Giorgio Ceriani Sebegondi:

La ricerca di funzionalità e organicità negli investimenti da attuare nel Mezzogiorno, in base alle risorse esistenti e alle condizioni di depressione, ha messo in evidenza l'opportunità di individuare in esso diverse aree naturali ed economiche. Nell'ambito di tali aree, infatti, si ravvisa più facilmente la possibilità di organizzare unitariamente gli investimenti e, a loro volta, le aree stesse si presentano come parti coordinabili e complementari nell'ambito del complesso meridionale. Si può dire che, alla base dell'individuazione delle diverse aree, condotta in ragione delle loro condizioni naturali e delle loro possibilità economiche, sia da porsi il rapporto fra popolazione e risorse, che assume, da luogo a luogo, caratteristiche tipiche differenti e abbastanza chiaramente riconoscibili, pur attraverso una vasta gamma di sfumature. In base agli studi condotti, sono stati identificati tre fondamentali tipi di aree cui si è dato rispettivamente il nome di *aree di sviluppo integrale*, *aree di sviluppo ulteriore*, *aree di sistemazione*. Le *aree di sviluppo integrale*, che in genere si presentano naturalmente delimitate (bacini fluviali, grandi pianure e simili), sono caratterizzate dall'esistenza di un rapporto tra popolazione e risorse potenzialmente favorevole; esse infatti, mentre sono dotate di risorse naturali rilevanti – agricole in primo luogo, energetiche e minerarie – non sfruttate o solo estensivamente sfruttate, presentano anche una caratteristica anomala rispetto alla maggior parte del Mezzogiorno, ossia una densità demografica non elevata, talvolta bassissima. Tali aree offrono pertanto, in certa misura, i caratteri propri delle cosiddette aree sottopopolate. L'insufficiente utilizzazione delle risorse naturali dà luogo, nelle aree considerate, alla duplice caratteristica di uno stato attuale di massima arretratezza economica e sociale e, insieme, di una massima potenzialità di sviluppo. Sono queste infatti le aree il cui avvenire è legato alla realizzazione della bonifica condotta parallelamente all'immissione o almeno a una nuova distribuzione di popolazione. In relazione a esse si pongono quindi i maggiori problemi urbanistici di sistemazione regionale⁵⁹.

⁵⁹ G. Ceriani Sebegondi, *Sviluppo economico e pianificazione urbanistica*, in *Sullo sviluppo della società italiana*, Torino, Boringhieri, 1965, pp. 119-120. Questa definizione è stata precisata con la descrizione del contesto in cui è maturata: “Nella sua prima fase di attività la Svimez si era orientata all'approfondimento della dimensione statistica e quantitativa per procedere, inizialmente, alla costruzione di ‘indicatori di depressione’ che consentissero di misurare il divario tra Nord e Sud, e successivamente per giungere a un'analisi ‘articolata e differenziata’ del Mezzogiorno che si tradurrà nell'identificazione di aree omogenee. (...) erano state distinte ‘aree di sviluppo integrale’, che richiama – alludendo alla storica esperienza della Tva – le regioni naturali corrispondenti a bacini fluviali, erano suscettibili di una valorizzazione organica e riguardavano il 32% della superficie e il 25,4% della popolazione; ‘aree di sviluppo ulteriore’, che includevano le principali città e i capoluoghi delle regioni meridionali dove era concentrata la maggior parte delle attività industriali del Mezzogiorno, coprivano il 4% della superficie e comprendevano il 25% della popolazione; ‘aree di sistemazione’, che coprivano tutto il territorio meridionale non incluso nelle categorie precedenti, erano caratterizzate da scarsità di risorse (avendo al loro interno le regioni montane) e da agricoltura estensiva, si estendevano sul 64% della superficie e riguardavano il 50% della popolazione. Sulla base di questa tassonomia le azioni che si reputavano più pertinenti erano consistenti investimenti nel settore agricolo per le zone del primo tipo, un rafforzamento del processo di industrializzazione attorno ai nuclei industriali esistenti, quindi nelle grandi aree urbane e

Grafico 2. Percentuali spettanti all'area di sviluppo integrale del Mezzogiorno



Fonte: Archivio Storico SVIMEZ, Serie 3 "Ricerche e studi", Unità Archivistica 17 "Cassa per il Mezzogiorno (Campilli), osservazioni e materiale vario", Fascicolo "Grafici e ideogrammi", Collocazione 83.

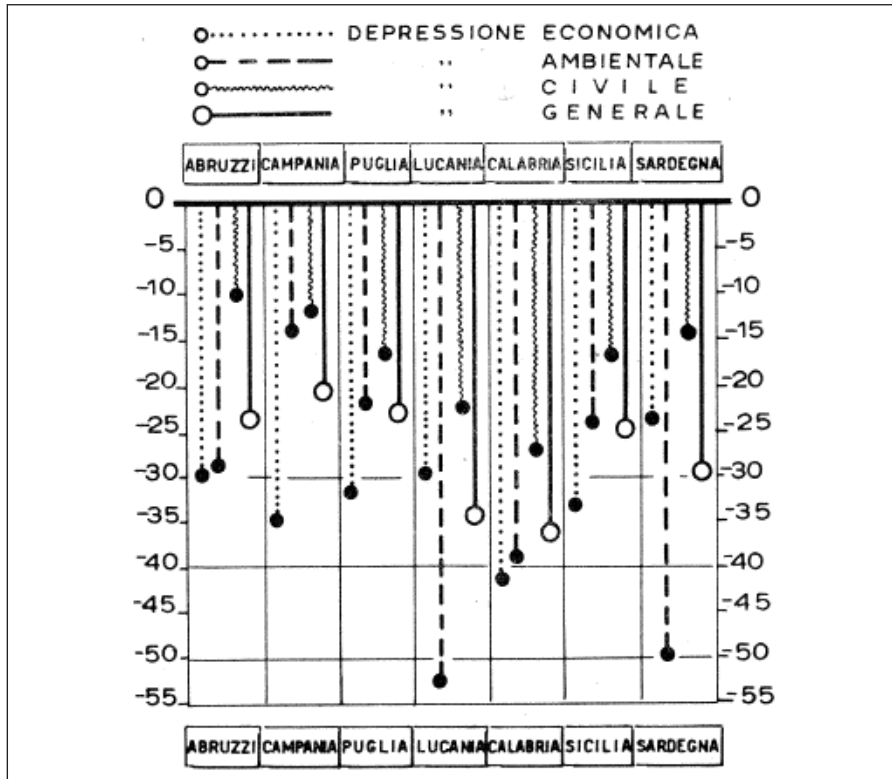
Questa configurazione delle zone di "sviluppo integrale" fa in modo che: "l'intervento da prevedersi per tali aree sia quello massimamente esteso, complesso, differenziato, che comporti, in un periodo abbastanza lungo (certo non inferiore a 10-15 anni), una profonda trasformazione dell'ambiente, ossia della fisionomia produttiva e sociale della regione. L'ampiezza dell'intervento e le prospettive degli

metropolitane già fortemente congestionate (aree del secondo tipo), mentre per la parte più rilevante del territorio, corrispondente alle zone del terzo tipo e interessante ben 8,6 milioni di abitanti, gli investimenti previsti sostanzialmente per la difesa contro i dissesti naturali e per un miglioramento delle condizioni di vita (con azioni di tipo prevalentemente assistenziale) avrebbero dovuto 'essere integrati da una politica di emigrazione con sbocchi sia all'estero, sia nel resto d'Italia, sia forse nelle zone di sviluppo integrale'" (C. Mazzoleni, *L'individuazione delle aree di sviluppo nel Mezzogiorno*, in *Un Laboratorio di sviluppo comunitario: il Centro per la piena occupazione di Danilo Dolci a Partinico*, in "Urbanistica", giugno 1997, n. 108, <http://www.danilodolci.toscana.it/areesviluppo.htm>).

importanti incrementi produttivi che ne possono derivare fanno sì che a queste zone si debba attribuire una fondamentale funzione propulsiva rispetto a tutto il sistema economico e sociale del Mezzogiorno⁶⁰.

In un altro grafico, contenuto nel volumetto della SVIMEZ, dal titolo *Notizie sull'economia del Mezzogiorno*⁶¹, era mostrato il grado raggiunto dalla depressione economica, ambientale, civile e generale, nei territori meridionali.

Grafico 3. Gradi di depressione nelle diverse regioni meridionali



Fonte: SVIMEZ, *Notizie sull'economia del Mezzogiorno*, Studio redatto dalla SVIMEZ in occasione del Convegno indetto dal C.E.P.E.S. – Gruppo Nazionale Italiano – sul tema: “Stato e iniziativa privata per lo sviluppo del Mezzogiorno e delle Isole”, in Palermo nei giorni 13, 14 e 15 ottobre 1955, Milano, La Stampa Commerciale, [1955?], p. 35, in Archivio Storico SVIMEZ, Serie 3 “Ricerche e studi”, Unità Archivistica 17 “Cassa per il Mezzogiorno (Campilli), osservazioni e materiale vario”, Fascicolo 1 “Note, appunti, bozze di articoli e discorsi relativi alla Cassa del Mezzogiorno”, Collocazione 83.

⁶⁰ G. Ceriani Sebegondi, *Sviluppo economico e pianificazione urbanistica*, cit., p. 121. Nella stessa pagina e in quella successiva, Ceriani Sebegondi ha aggiunto che, da queste aree di ‘sviluppo integrale’, “ci si attende, in sostanza, una serie di effetti di induzione a vantaggio delle zone circostanti e in particolare di quelle che abbiamo identificato come aree di sviluppo ulteriore, in virtù appunto di quei fattori cumulativi che esistono allo stato potenziale in queste ultime”.

⁶¹ Cfr. SVIMEZ, *Notizie sull'economia del Mezzogiorno*, Milano, La Stampa Commerciale, [1955?].

In un documento disponibile presso la SVIMEZ, dal titolo *Insedimento del Consiglio di Amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno*⁶², sono riportati i momenti salienti della riunione svoltasi il 4 ottobre 1950 a palazzo Viminale, per la prima seduta formale dell'organo di gestione dell'Ente, nominato ai sensi dell'art. 20 della legge 10 agosto 1950, n. 646 e incaricato dell'attuazione dell'intervento straordinario nei territori meridionali. Nel discorso di apertura, Alcide De Gasperi, tra le altre cose, ha sottolineato che:

I membri del Consiglio amministrativo sono tutti, se non erro, figli del Meridione e certo nella loro designazione ebbe qualche parte anche la circostanza che per residenza e vincoli natali ciascuno sia in grado anche di conoscere uomini e cose di un dato settore della periferia; ma non c'è bisogno di dire che, divenuti una volta membri del Consiglio, la loro responsabilità è solidale e totale, che il loro mandato supera province e regioni per abbracciare l'interesse del Mezzogiorno intero, anzi di tutto il Paese, perché l'azione della "Cassa" si svolge in funzione dei progressi del Mezzogiorno, ma bensì in quanto essi sono e siano parte dello slancio ricostruttivo e rinnovatore dell'Italia intera. Ho espresso ed inculcato altre volte questo pensiero di unità e di corresponsabilità. Il Mezzogiorno si trova innanzi ad una occasione magnifica di dimostrare la sua accresciuta consapevolezza ed il suo senso di solidarietà meridionale e nazionale. Troverete senza dubbio delle difficoltà organizzative e sarete insidiati da tendenze localiste, ma spero fermamente che non vi attarderete in questioni meschine di interessi locali o di precedenze, che vi lascerete guidare solo dal fervore e dall'impegno che esige un programma decennale di opere di rinnovamento e di giustizia sociale, con un investimento totale di oltre mille miliardi. (...) Fuori di qui continuerà il lavoro ordinario che si adegua più che è possibile alle richieste e alle esigenze più evidenti e più conclamate; ma qui, come dice la legge, si tratta di opere straordinarie, di opere non destinate semplicemente a soddisfare immediate esigenze, ma ad incidere profondamente e permanentemente nell'economia del Mezzogiorno e delle Isole creando complessi organici che riguardano l'acqua per dissetare e irrigare, la terra per trasformarla e ridistribuirla, la viabilità minore, l'industria agricola e il turismo. (...) Ed ecco che tutto quello che era nell'aspettazione del Mezzogiorno venne predisposto: i mezzi finanziari garantiti in una forma che non si poteva desiderare più sicura, la snellezza dell'organismo programmatore, e la fattività di quel tutto. Ora dipende dagli uomini, da voi Ministri, da voi amministratori e dai vostri funzionari dirigenti⁶³.

A questo *incipit*, il presidente della Cassa per il Mezzogiorno, Ferdinando Rocco, nel suo intervento, ha aggiunto che:

L'esigenza di una simile struttura è sembrata imporsi non solo per i difetti innegabili di un ordinamento burocratico rivelatosi ormai inadeguato alle ingigantite atti-

⁶² Cfr. Cassa per Opere Straordinarie di Pubblico Interesse nell'Italia Meridionale (Cassa per il Mezzogiorno), Centro Studi, *Insedimento del Consiglio di Amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno*, cit.

⁶³ *Ibidem*, pp. 6-7. Va sottolineato che, se i componenti del Consiglio di Amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno erano tutti meridionali, gli ispiratori del disegno dell'intervento straordinario, a cominciare dai fondatori della SVIMEZ e dal principale esponente del governo nazionale, erano quasi tutti di origine settentrionale.

vità dello Stato moderno nel campo economico e sociale, ma altresì per l'urgenza indilazionabile dell'azione che non ammette più indugi o rinvii, richiede continuità e tempestività e un coordinamento di attività pubbliche e private impossibile a conseguirsi attraverso il frazionamento delle competenze. (...) la "Cassa" non è un organo dello Stato legato a vincoli di subordinazione gerarchica ma (...) il suo ordinamento vuole avvicinarsi, piuttosto, a quello agile e snello delle Aziende industriali e commerciali, compatibilmente, ben s'intende, con le necessità dell'accennato controllo dello Stato da parte del Governo e del Parlamento, che risulta insopprimibile per i primari aspetti di interesse pubblico, economico-sociale, dell'attività della "Cassa", per la natura sostitutiva di questa attività a quella statuale, per l'onere passivo delle spese da sostenersi dall'Ente, in definitiva gravanti soltanto o in grande prevalenza il bilancio dello Stato ovvero portanti la garanzia del medesimo⁶⁴.

Il presidente della Cassa, infine, ha trattato un argomento di primario rilievo per l'ulteriore definizione degli obiettivi dell'intervento straordinario, con una riflessione che anticipava gli svolgimenti successivi della politica per il Mezzogiorno:

La legge considerando – e non ingiustamente – la economia del Mezzogiorno, una economia prevalentemente agricola, si è proposta soltanto la valorizzazione e l'incremento delle industrie agrarie, oltre allo sviluppo di quel particolare settore industriale, l'industria turistica, che è legata alle bellezze naturali ed alle attrattive dei luoghi. Ma la necessità di un efficace impulso anche a tutte le altre attività industriali del Mezzogiorno, oggi così lontano dal livello di progresso industriale del nord, con grave scapito del coefficiente di produttività della popolazione, è innegabile. Non solo non basta perseguire l'incremento ed il perfezionamento della produzione agricola senza che si affrontino e si risolvano in tempo utile i connessi problemi dei trasporti, fiscali, doganali, della difesa e del collocamento dei prodotti sui mercati nazionali ed esteri; ma in corrispondenza alla fase che è stata definita di pre-industrializzazione, è necessario gradualmente avviare il Mezzogiorno, con idonei incoraggiamenti ed aiuti, verso una organizzazione industriale che meglio si adatti alle sue esigenze ed alle sue possibilità⁶⁵.

In un opuscolo a stampa, dal titolo *Cassa per il Mezzogiorno. Scopi e programmi*, presumibilmente edito ad opera della Cassa per il Mezzogiorno stessa⁶⁶, sono stati affrontati, sia pure in forma sintetica, temi di notevole interesse per la genesi dell'intervento straordinario, che vanno dalla indicazione di "cosa

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 11-13.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 15. Nella pagina successiva, Ferdinando Rocco ha concluso il suo ragionamento, affermando che: "la legge sulla Cassa per il Mezzogiorno – che si risolve in un manifesto vantaggio per tutta l'economia della nazione – rappresenta, occorre realmente riconoscerlo, il primo concreto atto di giustizia nazionale verso il Mezzogiorno, con un programma finanziario, se non adeguato alle colossali necessità dei territori meridionali, certamente apprezzabile, in relazione anche al tempo tecnico richiesto per il suo svolgimento. È certo, peraltro, che essendo l'attività della 'Cassa' destinata a svilupparsi nel tempo, secondo i nostri propositi, con progressione geometrica, l'impegno di onore che lo Stato ha assunto verso il Mezzogiorno con i promessi stanziamenti degli esercizi futuri, dovrà essere assolto nella sua interezza per poter far fronte alle esigenze finanziarie rapidamente crescenti dell'Ente".

⁶⁶ Cfr. [Cassa per Opere Straordinarie di Pubblico Interesse nell'Italia Meridionale (Cassa per il Mezzogiorno), Centro Studi], *Cassa per il Mezzogiorno. Scopi e programmi*, Roma, A.BE.T.E., [1953?].

è la Cassa per il Mezzogiorno” e “che cosa si propone di fare”, alla “depressione meridionale”, al “piano generale di investimenti”, ai “criteri di intervento ed obiettivi da conseguire nei singoli settori”, a “l’occupazione operaia nel Mezzogiorno”, fino ai “dati consuntivi sull’attività della Cassa a tutto il 30 aprile 1953”. La Cassa per il Mezzogiorno è stata presentata come⁶⁷:

un Ente autonomo, istituito con legge 10 agosto 1950 n. 646 (modificata ed integrata dalle leggi 22 dicembre 1951, n. 1575, 22 marzo 1952 n. 166, 25 luglio 1952 n. 949), per il *finanziamento e l’esecuzione di un Piano di opere straordinarie*, predisposte dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, avente come scopo il progresso economico e sociale dell’Italia meridionale. La creazione di un ente autonomo è stata dettata dalla necessità di *concentrare in un unico organo la competenza frazionata fra vari ministeri*, in modo da permettere, con snellezza e rapidità di azione, la *esecuzione coordinata di opere pubbliche costituenti complessi organici per la trasformazione strutturale dell’ambiente*. Le garanzie date dalle leggi al funzionamento di questo moderno istituto, mediante la sicura disponibilità dei fondi occorrenti al finanziamento del Piano, danno certezza della sua integrale realizzazione, che contribuirà sostanzialmente ad eliminare la depressione del Mezzogiorno.

In un’altra parte del documento, prima di illustrare i propositi dell’Ente, si è fatto riferimento al tratto fondamentale che contraddistingue la contraddizione meridionale⁶⁸:

Quando in un Paese vi sono due zone, una economicamente progredita, come il Nord ed il Centro di Italia, con una agricoltura razionale e moderna ed un’industria ben sviluppata, ed un’altra come il Sud e le Isole, con un’agricoltura ed una industria generalmente arretrate, è naturale che gli investimenti si dirigano in prevalenza verso la prima zona e disertino la seconda. In tal modo, *le condizioni economiche e sociali della zona depressa non solo non possono migliorare spontaneamente, ma, dato l’incremento della popolazione, tendono generalmente a peggiorare*.

Per fronteggiare una situazione del genere, allora, si rendeva indispensabile l’intervento dello Stato, puntando al conseguimento di uno sviluppo maggiormente equilibrato dell’economia. Del resto, la modernizzazione del Mezzogiorno rappresentava un elemento essenziale per il progresso economico di tutta l’Italia⁶⁹:

Infatti, tra una zona e l’altra esistono forti correnti di scambi, essendo le due zone complementari. L’aumento del tenore di vita delle popolazioni del Sud si traduce, al Sud, in aumenti di consumi dei prodotti industriali del Nord ed al Nord, come conseguenza della maggiore occupazione e dell’accrescimento del reddito, in aumenti dei consumi di prodotti agricoli del Sud. Tutto il processo di sviluppo tende al conseguimento di una più elevata produttività del sistema economico nazionale e ad un più diffuso benessere in tutto il Paese.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 3.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 5.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 6.

Questo processo di crescita passava per obiettivi come: la diffusione della bonifica agraria, presupposto necessario per la trasformazione delle terre e per una condivisione degli sforzi di riforma fondiaria; l'evoluzione e l'ampliamento delle reti di comunicazione, a cominciare dalle strade ordinarie e dalle linee ferroviarie principali; la realizzazione di una serie di acquedotti, per il miglioramento dell'approvvigionamento idrico e delle condizioni igieniche, specialmente nei centri urbani. A queste finalità, si affiancava l'intervento nel settore del credito, per incoraggiare gli investimenti privati in agricoltura, nell'industria e nel turismo. Inoltre, il piano per lo sviluppo del Mezzogiorno contribuiva alla creazione di nuove opportunità di lavoro, fornendo un supporto concreto alla soluzione di uno dei problemi più gravi dei territori meridionali⁷⁰.

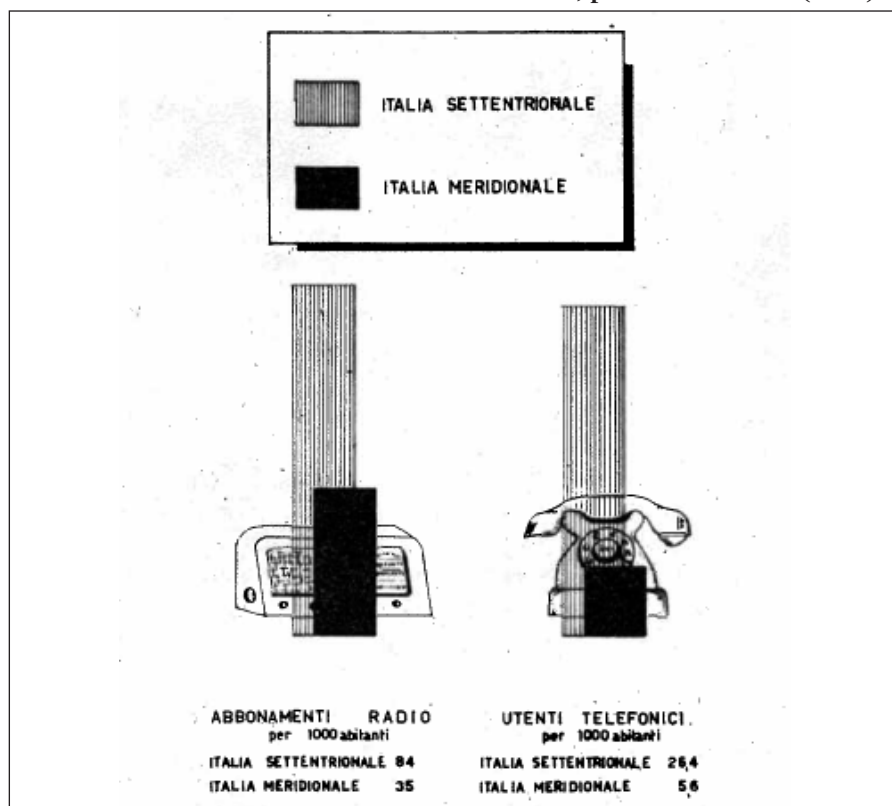
L'arretratezza del Mezzogiorno è stata descritta con l'ausilio di pochi dati, che riguardavano – oltre che la superficie territoriale, pari al 41% di quella nazionale; la popolazione residente, pari al 37,4% di quella italiana; l'aumento naturale della popolazione, pari a 247.000 unità nel 1951; la popolazione attiva su quella totale, pari al 35% circa, contro il 50% delle altre aree – anche la struttura economica “duale” del Paese⁷¹. Gli addetti all'agricoltura erano il 56% della popolazione attiva nel Sud, contro il 42% del resto d'Italia; mentre gli addetti all'industria erano il 22% nel Mezzogiorno, contro il 33% dei territori centro-settentrionali. Il valore aggiunto della produzione industriale per addetto, nel Sud, era il 68% di quello delle altre regioni. La disoccupazione, poi, era del 12% nelle aree meridionali, contro il 9% del resto del Paese. Il prodotto netto *pro capite* del Mezzogiorno era pari al 45% di quello del Nord. Altri aspetti della depressione meridionale si potevano rinvenire nel livello inferiore dei consumi, considerando, ad esempio, gli indici riguardanti gli abbonamenti alla radio e gli utenti telefonici, riportati nel seguente grafico.

A questo proposito, nell'opuscolo sugli scopi e sui programmi della Cassa per il Mezzogiorno, erano considerati anche gli indici riguardanti le autovetture private, i vani utili, gli spettacoli e l'energia elettrica, rappresentati nel grafico successivo.

Il piano generale di investimenti per il Mezzogiorno, dopo l'approvazione della legge 25 luglio 1952, n. 949, prevedeva l'erogazione da parte della Cassa di 1.280 miliardi in dodici annualità, integrando ed estendendo i programmi avviati con il piano decennale. Per l'agricoltura meridionale, il settore più importante di intervento di tutto il piano, erano previsti: la trasformazione di 360.000 ha in terreni irrigui; la sistemazione idraulico-forestale di bacini montani e altre iniziative di valorizzazione, per un totale di 4.212.000 ha; la bonifica totale, con la conversione in colture intensive asciutte, di 550.000 ha; il miglioramento ambientale di 2.000.000 di ha; la realizzazione di 158 borgate rurali, 2.800 centri aziendali, 50.000 case coloniche, 5.000 km di strade di bonifica, 20.000 pozzi e

⁷⁰ Cfr. *ibidem*, pp. 6-7.

⁷¹ Cfr. *ibidem*, pp. 8-12.

Grafico 4. Abbonamenti radio e utenti telefonici, per mille abitanti (1950)

Fonte: [Cassa per Opere Straordinarie di Pubblico Interesse nell'Italia Meridionale (Cassa per il Mezzogiorno), Centro Studi], *Cassa per il Mezzogiorno. Scopi e programmi*, Roma, A.B.E.T.E., [1953?], p. 10, in Archivio Storico SVIMEZ, Serie 3 "Ricerche e studi", Unità Archivistica 17 "Cassa per il Mezzogiorno (Campilli) osservazioni e materiale vario", Fascicolo 1 "Note, appunti, bozze di articoli e discorsi relativi alla Cassa del Mezzogiorno", Collocazione 83.

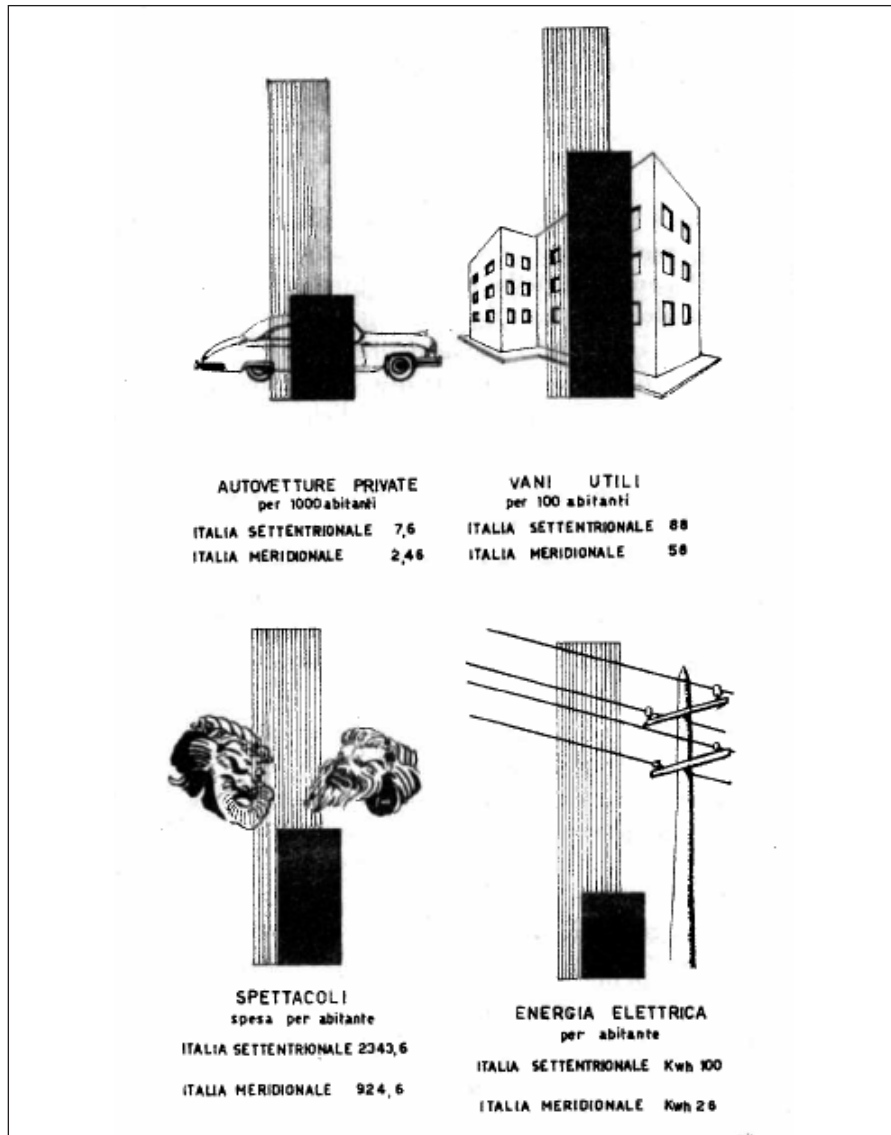
cisterne⁷². Per gli acquedotti, si intendeva completare e potenziare un insieme di impianti, in grado di collegare 2.103 Comuni, con quasi diciotto milioni di abitanti, che avrebbero ricevuto un approvvigionamento di acqua per un totale di 25.000 litri al secondo⁷³. Per la viabilità, erano programmati interventi per la sistemazione di 10.000 km di strade e la realizzazione di 2.200 km di nuove vie ordinarie; inoltre, si puntava al miglioramento complessivo della rete ferroviaria meridionale, attraverso il riordino e la trasformazione delle linee, il raddoppio dei binari, l'elettificazione⁷⁴. L'azione della Cassa rappresentava anche uno stimolo essenziale per gli investimenti privati, da incoraggiare attraverso opportune

⁷² Cfr. *ibidem*, pp. 15-18.

⁷³ Cfr. *ibidem*, pp. 19-22.

⁷⁴ Cfr. *ibidem*, pp. 22-24.

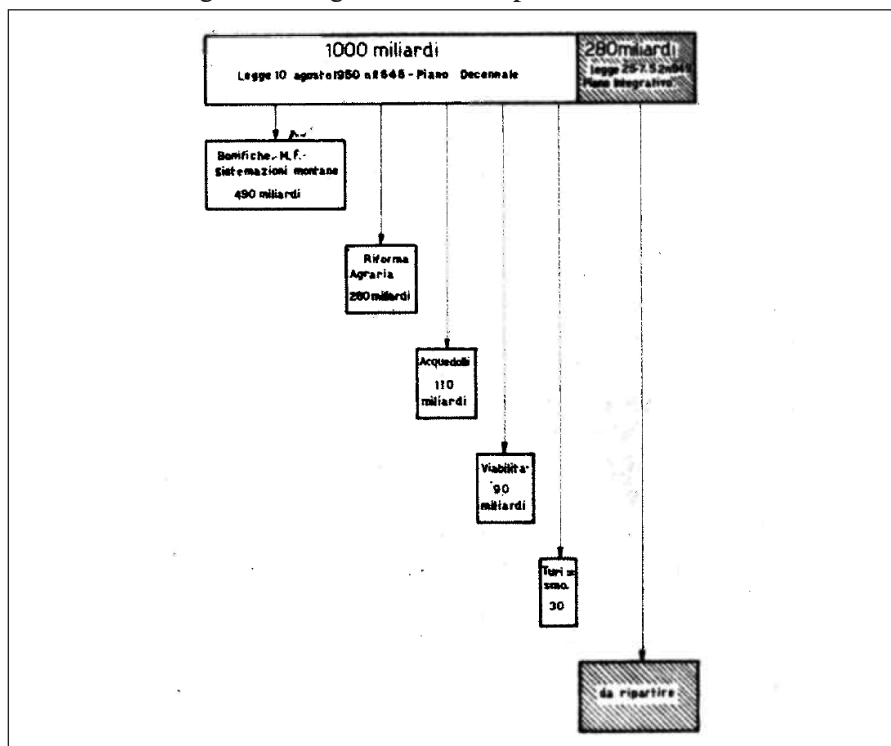
Grafico 5. Autovetture private, vani utili, spettacoli, energia elettrica, per mille abitanti (1950)



Fonte: [Cassa per Opere Straordinarie di Pubblico Interesse nell'Italia Meridionale (Cassa per il Mezzogiorno), Centro Studi], *Cassa per il Mezzogiorno. Scopi e programmi*, Roma, A.B.E.T.E., [1953?], p. 11, in Archivio Storico SVIMEZ, Serie 3 "Ricerche e studi", Unità Archivistica 17 "Cassa per il Mezzogiorno (Campilli) osservazioni e materiale vario", Fascicolo 1 "Note, appunti, bozze di articoli e discorsi relativi alla Cassa del Mezzogiorno", Collocazione 83.

agevolazioni creditizie. Gli obiettivi di quest'azione riguardavano il finanziamento di alcuni comparti, come: la parte della spesa per l'esecuzione delle opere di bonifica a carico dei privati; le attività di sistemazione agraria e di trasformazione delle terre; la realizzazione di magazzini granari; la nascita di nuove imprese industriali e l'ampliamento di quelle esistenti; la costruzione di alberghi⁷⁵. Per il turismo, infine, erano previsti interventi, diretti e indiretti, in campi come quelli della valorizzazione del paesaggio naturale, della promozione del patrimonio culturale, archeologico e storico-artistico, del miglioramento delle attrezzature termali, in molte aree del Mezzogiorno⁷⁶. Il grafico seguente mostra la ripartizione dei fondi del piano generale di investimenti, secondo le destinazioni relative alla prima fase dell'intervento straordinario.

Grafico 6. Piano generale degli investimenti pubblici di carattere straordinario



Fonte: [Cassa per Opere Straordinarie di Pubblico Interesse nell'Italia Meridionale (Cassa per il Mezzogiorno), Centro Studi], *Cassa per il Mezzogiorno. Scopi e programmi*, Roma, A.B.E.T.E., [1953?], p. 13, in Archivio Storico SVIMEZ, Serie 3 "Ricerche e studi", Unità Archivistica 17 "Cassa per il Mezzogiorno (Campilli) osservazioni e materiale vario", Fascicolo 1 "Note, appunti, bozze di articoli e discorsi relativi alla Cassa del Mezzogiorno", Collocazione 83.

⁷⁵ Cfr. *ibidem*, pp. 24-25.

⁷⁶ Cfr. *ibidem*, pp. 25-27.

Alla fine del documento esplicativo degli obiettivi e dei propositi della Cassa, sono stati indicati alcuni risultati iniziali, che riguardavano l'occupazione nel Mezzogiorno⁷⁷, e alcuni altri dati, a consuntivo dei primi anni dell'intervento straordinario⁷⁸:

La mole del lavoro svolto dalla "Cassa" fino al 30 aprile 1953 è indicata dalle cifre che seguono. I progetti approvati dalla "Cassa" – per i quali sono stati assunti i relativi impegni di spesa – ammontavano a 17.977 per 311 miliardi (di cui 34 miliardi relativi ad opere di miglioramento fondiario), mentre i lavori appaltati – cioè in corso di esecuzione – ammontavano a 17.604 per 254 miliardi (di cui 34 relativi ad opere di miglioramento fondiario).

La Cassa per il Mezzogiorno, dunque, aveva cominciato a dare il segno di un'imponente attività, che scaturiva da una seria e approfondita fase di preparazione, sospinta dalle elaborazioni del nuovo meridionalismo e dalle analisi della *World Bank*, e che avrebbe rappresentato il tratto distintivo dell'iniziativa dello Stato per lo sviluppo dei territori meridionali, durante la *golden age* italiana.

6. *L'attività e i risultati della Cassa per il Mezzogiorno, nel loro insieme, secondo una visione di lungo periodo*

Nel volume di Margaret Carlyle, sul "risveglio" dell'Italia del Sud⁷⁹, la Cassa per il Mezzogiorno è stata descritta come "the Fund for the South, without which development on the scale contemplated could never have been carried out"⁸⁰. In

⁷⁷ A questo proposito, "si calcola che alla fine del dodicesimo anno, nelle sole regioni meridionali, saranno lavorate oltre 400 milioni di giornate soltanto nelle opere finanziate dalla Cassa"; inoltre, da un primo consuntivo, si evince che: "Dalle poche migliaia di giornate lavorate nello scorcio del 1950 e nei primi due mesi del 1951, si passa dalle 176.000 del marzo 1951, alle 391.000 del giugno, alle 767.000 del settembre. Dopo una leggera flessione stagionale nel periodo dicembre-febbraio, nel marzo 1952 si risale rapidamente con 1.071.000 giornate fino ad arrivare alla cifra di 2.597.000 del settembre scorso. L'inverno 1952-53 presenta ancora una flessione stagionale nell'occupazione operaia, ma le giornate lavorate nel mese di marzo scorso ammontano già a 1.922.000, mentre, dalle segnalazioni sinora pervenute, si calcola che nell'aprile scorso è stato superato il numero di 2.300.000 giornate, cioè quasi il doppio delle giornate lavorate negli stessi mesi dello scorso anno. Le cifre riportate testimoniano nel modo più chiaro che il Piano è già entrato nella fase di piena attuazione". [Cassa per Opere Straordinarie di Pubblico Interesse nell'Italia Meridionale (Cassa per il Mezzogiorno), Centro Studi], *Cassa per il Mezzogiorno. Scopi e programmi*, cit., p. 28.

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 30-31.

⁷⁹ Il termine *awakening* (o il verbo *to awaken*) era stato utilizzato anche da altri studiosi, per indicare l'inizio evidente di una ripresa del Sud, già nei primi anni cinquanta, dopo una lunga fase di ritardo e inerzia: "The South of Italy (...) is beginning to awaken from its long slumber of underdevelopment and depression. There are many ferments at work to stir the South from its past lethargy (...). Probably the most notable among the economic and political factors causing this change is the program of the Italian government, especially its vast project of public works tied to agriculture and carried on through the Fund for the South, the *Cassa per il Mezzogiorno*" (J.P. Clark Carey – A.G. Carey, *The South of Italy and the Cassa per il Mezzogiorno*, in "The Western Political Quarterly", 8, 1955, n. 4, p. 569).

⁸⁰ M. Carlyle, *The Awakening of Southern Italy*, London, Oxford University Press, 1962, p. 48. Nello stesso volume (p. 44), la politica per lo sviluppo del Mezzogiorno è stata considerata come "a

questo *first-hand study*, frutto di un ampio viaggio nelle regioni meridionali e di contatti individuali con autorità e personalità italiane, è stato evidenziato, con notevole acume, che:

For the first time long-term planning became possible as provision was made for the expenditure of a large definite sum (...) additional to the ordinary allocations of money made by the various Ministries in the national Budget. (...) The *Cassa* has had large loans from the International Bank for Reconstruction and from the European Investments Bank, and is playing a very important part in the development of the south by financing various enterprises at a low rate of interest, an entirely new and revolutionary factor in the south, where interest rates have always been exorbitant. It is impossible to overestimate the importance of this concentration of financial resources separate from and additional to ordinary state grants⁸¹.

Inoltre, l'autrice ha mostrato piena consapevolezza dell'importanza della virata compiuta nel 1957, quando, in contemporanea con il concreto avvio del processo di integrazione europea⁸², si operava il cambiamento delle strategie di sviluppo del Mezzogiorno, con la legge 29 luglio 1957, n. 634, passando dalla pre-industrializzazione all'industrializzazione vera e propria:

During the first seven years of its existence the funds of the *Cassa* were mainly concentrated on agricultural work of various kinds, and the Government was frequently criticized for failing to take an interest in the development of industry. It was, however, as well aware as its critics of the fact that the regeneration of the south could not be brought about solely by agricultural improvements, but also knew that this so-called period of pre-industrialization was unavoidable. (...) Much greater stress has been laid since 1957 on the importance of increased industrialization. It is felt that the basis of a new agriculture has been formed, and that a great deal of work on what Italians call the sub-structure, *infrastrutture*, i.e. communications, water supplies, etc., has been carried out. From the first the creators of the *Cassa per il Mezzogiorno* realized the need to encourage alternative occupations to agriculture, particularly in industry, where this could be done without waiting for large public works to be carried out. (...) it is of course true that much more industrialization is possible than

policy of development planned by those Italians who are concerned not merely with improving the standard of living of the southern peasant, but also with raising the economic level of the whole of Italy by making the south a reasonably prosperous partner in the Italian economy contributing to a steadily growing national wealth, instead of being a burden which can only be regarded with shame by a Western European country".

⁸¹ *Ibidem*, pp. 48-49.

⁸² Va notata la singolare coincidenza delle date, il 1950 e il 1957, che hanno rappresentato i due momenti fondamentali per l'inizio dell'intervento straordinario (l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno e la svolta per l'industrializzazione del Sud), con quelle relative ai due eventi di essenziale importanza per la partenza del lungo percorso dell'unificazione europea (la Dichiarazione di Robert Schuman e la sottoscrizione dei Trattati di Roma). A questo proposito, va ricordato che Pasquale Saraceno, consapevole dell'importanza del nuovo scenario, fu l'ispiratore di un protocollo aggiuntivo, che raccordava l'attuazione della nascente normativa europea con l'intervento straordinario, impegnando le istituzioni comunitarie nell'iniziativa per il superamento del divario di sviluppo tra il Nord e il Sud dell'Italia.

used to be believed before the creation of the *Cassa per il Mezzogiorno*. Capitalists and industrialists must be brought to understand this and realize that more industry in the south will also benefit the north⁸³.

Nell'appendice del libro, vi è una tabella riassuntiva della distribuzione dei fondi della Cassa, di notevole interesse per fare il punto sugli investimenti nel Mezzogiorno e la loro ripartizione.

Tabella 9. Distribuzione dei fondi della Cassa per il Mezzogiorno

Milliard lire	Amounts allocated under the original ten- year plan of 1950		Amounts allocated under the fifteen-year plan 1950-65 of 1959	
	%	Milliard lire	%	
Agriculture	770	77	1,150	55.3
Transport and communications	90	9	260	12.6
Aqueducts and drains	110	11	312	15.0
Industry	--	--	244	11.8
Artisan workshops	--	--	5	0.2
Tourism and credits to hotels	30	3	57	2.7
Fishing	--	--	5	0.2
Schools and professional instruction	--	--	43	2.1
Institutions connected with social welfare	--	--	2	0.1
Total	1,000	100	2,078	100.0

Cassa per il Mezzogiorno

Fonte: M. Carlyle, *The Awakening of Southern Italy*, London, Oxford University Press, 1962, p. 140.

Pasquale Saraceno ha effettuato osservazioni di valore analogo alle precedenti, in un documento conservato nell'Archivio Storico della SVIMEZ, che contiene un non breve appunto sulla funzione della Cassa, predisposto per l'apertura di un ciclo di conversazioni alla Rai sull'intervento straordinario alla metà del suo percorso, sostenendo che:

La "Cassa per il Mezzogiorno" ha costituito una innovazione nella legislazione italiana, anche se provvedimenti riguardanti programmi per differenti settori e per periodi di tempo più o meno lunghi erano stati già nel passato formulati per singole regioni o per complessi di regioni del Mezzogiorno. Ma quei provvedimenti avevano mancato al loro scopo proprio in ragione del fatto che non vi era stata alcuna garanzia circa la continuità degli stanziamenti, di modo che (...) lo sforzo si era disperso per mille rivoli. Usufruendo quindi sia dell'esperienza già fatta in Italia, sia di altre esperienze verificatesi in altri Paesi, nel predisporre un programma di investimenti di rilevante entità e di lunga durata, si volle dare vita a un apposito Ente capace di procedere con unicità e costanza di direttive e con la elasticità necessaria⁸⁴.

⁸³ *Ibidem*, pp. 49, 52.

⁸⁴ P. Saraceno, *La funzione della Cassa nella rinascita del Sud*, in *Serie di conversazioni alla Rai*

L'appunto, poi, faceva riferimento preciso alla necessità dello sviluppo industriale del Sud:

La "Cassa" è stata certamente uno strumento adeguato alla fase in cui venne pensata e voluta; essa tuttavia ha ormai in gran parte assolto, o è comunque sulla via di assolvere, i compiti di pre-industrializzazione che ad essa furono attribuiti al momento della costituzione. Se si vuole che essa adempia ad una funzione positiva e dinamica anche nel momento attuale, i compiti e le finalità della Cassa devono oggi essere integrati in funzione della possibilità di aprire in modo pieno la nuova fase della industrializzazione, resa possibile da ciò che finora è stato fatto nel Mezzogiorno, e dalla necessità che ciò che è stato fatto non si disperda a causa del mancato sviluppo di quelle attività di cui le opere eseguite dalla "Cassa" avrebbero appunto dovuto essere la premessa. Nel giudicare dei risultati dell'azione della "Cassa" – e della funzione cui essa ha assolto in questi anni – non si può non tener conto del fatto che il programma non è risultato del tutto addizionale all'attività ordinaria della pubblica Amministrazione, ma invece è risultato in parte sostitutivo di essa, a causa del diminuito volume degli investimenti dei Ministeri (...). Ma ora che le basi materiali per uno sviluppo di attività direttamente produttive nel Sud sono state in buona misura gettate, un'altra esigenza si manifesta, e di essa è opportuno e necessario che la "Cassa" sia investita: si tratta dell'esigenza di applicare misure e strumenti diretti e indiretti capaci di favorire un più accentuato saggio di progresso industriale nel Mezzogiorno (...). Per assolvere – nelle condizioni proprie di oggi – una funzione positiva nella rinascita del Mezzogiorno, la "Cassa" deve perciò impegnarsi in misura sempre più ampia sulla strada dell'industrializzazione⁸⁵.

Sulla base di queste considerazioni, vale la pena di passare a esaminare la strategia dell'intervento straordinario, il "fenomeno" della Cassa per il Mezzogiorno e i suoi risultati, in una visione d'insieme, che guardi a una dimensione temporale di lunga durata, quella più utile per comprendere le dinamiche macroeconomiche ed esprimere una valutazione compiuta ed equilibrata di un'esperienza molto controversa. Infatti, il dibattito e i giudizi storiografici sulle vicende della Cassa sono stati, spesso, influenzati da una logica di corto respiro, dovuta a una serie di eventi di varia origine, come quelli relativi: a una corrispondenza con la suddivisione in singole fasi della politica di sviluppo dei territori meridionali; alla necessità di fornire indicazioni concrete per scelte di tipo congiunturale del governo o di altre istituzioni; agli effetti negativi dell'istituzione delle Regioni e alle infelici conclusioni della programmazione economica successiva

sul tema: "La Cassa per il Mezzogiorno a metà strada", p. 2, in Archivio Storico SVIMEZ, Serie 3 "Ricerche e studi", Unità Archivistica 17 "Cassa per il Mezzogiorno (Campilli), osservazioni e materiale vario", Fascicolo 1 "Note, appunti, bozze di articoli e discorsi relativi alla Cassa del Mezzogiorno", Collocazione 83.

⁸⁵ *Ibidem*, pp. 6-7. Saraceno ha anche fornito una definizione di pre-industrializzazione, notando che: "Fu con la creazione della 'Cassa' che venne per così dire teorizzato il concetto della pre-industrializzazione, cioè di un'azione nel campo dell'agricoltura e delle opere ambientali capace di creare le condizioni perché l'iniziativa privata potesse poi pienamente dispiegarsi in campo industriale" (*ibidem*, p. 3).

all'intervento straordinario; al decadimento progressivo del ruolo dello Stato nell'economia italiana e alla prevalenza di approcci basati su "aggiustamenti spontanei" del divario; a una forma di preconconcetto mentale sulla capacità di modernizzazione del Mezzogiorno o a pregiudizi di tipo ideologico; alla progressiva frammentazione degli interessi del Paese e a forme di rinuncia di una prospettiva comune per il Nord e il Sud dell'Italia. Non si tratta, tuttavia, di compiere una semplificazione di una storia complessa e diversificata, ma di ricondurre a unitarietà un processo, che è sempre stato concepito come organico e che si è svolto, per tutta la fase propulsiva della Cassa, durata fino agli anni settanta del secolo scorso, con esiti di indubbio successo. La possibilità di un esame congiunto dei risultati dell'intervento straordinario rappresenta, quindi, un elemento di ricostruzione e verifica aggiornata di quella vicenda, considerata come unica e complementare all'epoca di maggiore sviluppo dell'Italia. Del resto, è stato Paolo Sylos Labini a indicare l'importanza di una vista lunga, a proposito della situazione economica e degli strumenti di intervento pubblico: "in un paese come l'Italia, (...) la decisione di avviare una politica di programmazione economica può avere, prima che una specifica importanza operativa un'importanza indiretta: essa costringe la classe politica – e, in definitiva tutte le classi – a prendere conoscenza esatta e critica dello stato delle istituzioni più direttamente rilevanti per il processo di sviluppo"⁸⁶. E il valore di una diffusa consapevolezza del ruolo ricoperto dalla Cassa per il Mezzogiorno per la crescita economica italiana e per la convergenza tra il Sud e il Nord del Paese è sicuramente una questione essenziale, se si vuole formulare un giudizio avveduto su un'intera epoca e favorire la comprensione dei compiti dello Stato di fronte alle turbolenze e alle incertezze di fondo del periodo attuale.

Il "lungo periodo" della Cassa per il Mezzogiorno, dal punto di vista degli obiettivi conseguiti, è stato suddiviso in due fasi – secondo una visione schematica, soprattutto per il giudizio sulla prima fase, ma incisiva –, in un volume di Emanuele Felice, nel quale, peraltro, l'autore ha contribuito con varie e accurate elaborazioni statistiche alla definizione dell'andamento delle politiche di sviluppo a livello territoriale. Felice, infatti, ha affermato che:

Sul piano dei risultati i quarantadue anni dell'intervento straordinario possono essere grosso modo suddivisi in due distinte metà: la prima (1950-70) contrassegnata da un certo successo delle politiche messe in campo, la seconda (1971-92) invece da un sostanziale fallimento. Il primo ventennio può a sua volta scomporsi in tre fasi: pre-industrializzazione (1950-57), industrializzazione (1958-65), e infine inserimento (o tentativo di inserimento) della politica regionale nella più ampia programmazione nazionale. Pur se con minore unanimità – ma le ragioni del contendere non sembrano poi così decisive – il periodo successivo può essere ripartito come segue: due quinquenni negli anni settanta (1971-75 e 1976-80), caratterizzati il primo dall'avvio

⁸⁶ P. Sylos Labini, *Scritti sul Mezzogiorno (1954-2001)*, a cura di G. Arena, Manduria-Bari-Roma, Piero Lacaita Editore, p. 191.

dei progetti speciali e il secondo dall'emergere delle regioni nel processo decisionale; un periodo alquanto incerto (1980-86) che comprende le proroghe di breve durata della Cassa, il suo scioglimento e la successiva nascita dell'Agensud; infine altri due trienni (1987-89 e 1990-92) di effettiva operatività del nuovo istituto⁸⁷.

Vi sono, tra tante possibilità, in particolare, due modi per contribuire efficacemente ad affrontare l'esigenza di una ricostruzione "compatta" dell'evoluzione dell'intervento straordinario e dei suoi effetti. Da un lato, partendo dalla fonte diretta della Cassa e, in particolare, dai suoi bilanci, analizzati negli studi della SVIMEZ e in un altro recente lavoro⁸⁸, si possono ricavare serie statistiche – basate su dati reali e non su "manipolazioni" soggettive –, in grado di indicare l'entità degli impegni e delle spese per lo sviluppo del Mezzogiorno, nel corso di tutto l'arco di tempo di durata dell'Ente. Dall'altro, vagliando le elaborazioni esistenti, per tutta l'epoca considerata, sulla misurazione del "potenziale economico"⁸⁹, effettuata attraverso le serie relative all'andamento del PIL *pro capite* del Nord e del Sud dell'Italia, è possibile ottenere un quadro del progresso economico italiano, nelle diverse parti del suo territorio, e, quindi, delle dinamiche del divario, caratterizzate da un processo di convergenza di non breve periodo, come quello verificatosi durante la *golden age*⁹⁰.

Un esempio della prima tipologia di analisi indicata, è costituito da un'elaborazione di sintesi, contenuta in un lavoro di Anna Spadavecchia, che presenta un grafico della spesa della Cassa per il Mezzogiorno, dal 1951 al 1993, sia in relazione alla spesa totale, che ai sussidi alle imprese. Dal diagramma successivo emerge che il 1976 ha rappresentato un *turning point*, in quanto, da allora, le

⁸⁷ E. Felice, *Divari regionali e intervento pubblico: per una rilettura dello sviluppo in Italia*, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 77-78.

⁸⁸ Cfr. 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", XXV, 2011, n. 1-2, pp. 281-317; S. Cafiero – G.E. Marciani, *Quarant'anni di intervento straordinario (1950-1989)*, in "Rivista Economica del Mezzogiorno", V, 1991, n. 2, pp. 249-274; G.E. Marciani, *La spesa della Cassa e dell'Agenzia per il Mezzogiorno nei quarantatré anni dell'intervento straordinario*, in "Rivista Economica del Mezzogiorno", VII, 1993, n. 3, pp. 673-689; F. Moro, *Le spese dell'Agenzia per il Mezzogiorno per categorie economiche e per regioni*, in "Rivista Economica del Mezzogiorno", VII, 1993, n. 3, pp. 691-711; SVIMEZ, *Il Mezzogiorno e la politica degli aiuti*, a cura di R. Padovani, F. Moro e L. Bianchi, in "Informazioni SVIMEZ", 2001, n. 1-3, pp. 3-5; SVIMEZ, *Rapporto 1998 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 1998, pp. 310, 312; SVIMEZ, *Rapporto 1999 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 1999, pp. 347, 349.

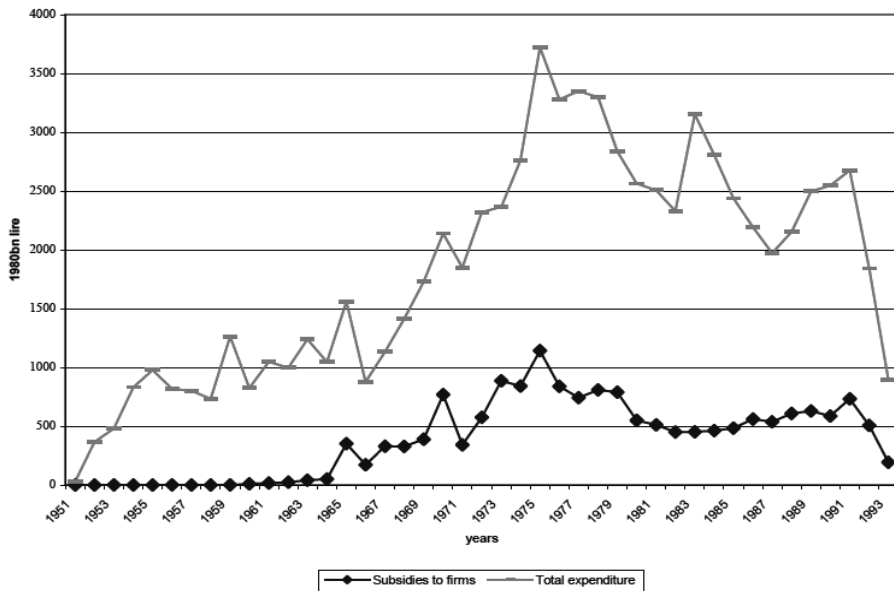
⁸⁹ Paul Michael Kennedy ha interpretato la competizione internazionale e i relativi rapporti tra le maggiori potenze in termini di potenziale economico, facendo riferimento all'evoluzione del loro prodotto interno lordo (cfr. P.M. Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York (NY), Random House, 1987).

⁹⁰ Vi è stato, tuttavia, chi ha espresso una valutazione meno ottimistica, osservando che: "There is a wide agreement that the main achievement of the 'extraordinary intervention for the South' lay in preventing the widening of the gap between North and South, rather than in promoting convergence" (A. Spadavecchia, *Regional and National Industrial Policies in Italy, 1950s-1993, Where Did the Subsidies Flow?*, Reading, Henley Business School, University of Reading, 2007, p. 24, http://www.reading.ac.uk/economics/research/econ-discussionpapers_1.aspx).

sovvenzioni alle imprese e la spesa generale della Cassa hanno cominciato il loro declino. L'autrice, a questo proposito, ha posto in evidenza che:

It seems plausible to establish a connection between the 1976 'reorganisation and harmonisation' of the system of subsidies and the 1975 recession. The fourfold increase in the oil price and the indexation of wages, in place since 1970, had a severe effect on the profitability of business. Italy, like Britain, initially responded to the oil shock with expansionist measures that allowed growth to continue, and Italian GDP grew by 5,4% in 1974. However, balance of payments problems became more severe and the Bol [Bank of Italy] introduced restrictive measures that led to a contraction of domestic demand and production and ultimately to a contraction of GDP by 2,7% in 1975 (...). It seems plausible that when the Italian GDP fell in 1975, for the first time since the Great Depression and the Second World War (...), boosting the economy of the whole country, by redirecting resources to the most productive regions, rather than the depressed ones, became the new priority⁹¹.

Grafico 7. Spesa della Cassa, in termini reali (1951-1993)



Fonte: A. Spadavecchia, *Regional and National Industrial Policies in Italy, 1950s-1993, Where Did the Subsidies Flow?*, Reading, Henley Business School, University of Reading, 2007, p. 41; elaborazione in base ai dati contenuti in CASMEZ – AGENSUD, *Bilanci della Cassa per il Mezzogiorno e dell'Agenzia per il Mezzogiorno*, 1951-1993.

Il grafico, tuttavia, mostra che nel primo venticinquennio di attività della Cassa⁹², dalla sua istituzione fino alle crisi degli anni settanta, la spesa totale e i sussidi

⁹¹ *Ibidem*, pp. 15-16.

⁹² Cfr. G. Podbielski, *Venticinque anni di intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè, 1978.

alle imprese – anche se, questi ultimi, con minore evidenza – sono cresciuti duramente, eccetto che in alcune brevi fasi di contrazione. In questo modo, si può cominciare a verificare concretamente il contributo fornito dall'intervento straordinario alla modernizzazione del Sud e allo sviluppo dell'Italia, soprattutto, nel corso degli anni sessanta. In due ultimi contributi della SVIMEZ, in occasione delle celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia, sono state presentate, tra l'altro, alcune elaborazioni aggiornate sull'andamento dell'intervento straordinario⁹³. Nella relazione dal titolo *150 anni di crescita, 150 anni di divari: sviluppo, trasformazioni, politiche*, che ha esaminato l'andamento di lunga durata di varie grandezze economiche – a cominciare dal PIL *pro capite* delle aree territoriali del Nord e del Sud dell'Italia – allo scopo di misurare la progressione del divario di sviluppo, è stato sottolineato che: “La scansione temporale di questa evoluzione, ci porta a ragionare sul ruolo che le politiche possono avere avuto nell'evoluzione del divario, nella convinzione che questa non sia affatto indipendente dalle scelte (compiute o mancate) di politica economica”⁹⁴. La decisione strategica per lo sviluppo fu quella dell'istituzione della Cassa, come strumento di intervento speciale nel Mezzogiorno, in aggiunta alle politiche economiche nazionali di tipo ordinario. Tale scelta si è rivelata, perlomeno fino a buona parte degli anni settanta del Novecento, appropriata e conveniente, in quanto ha favorito, soprattutto attraverso l'industrializzazione dei territori meridionali, la riduzione del divario e l'avvio di un processo di *catching up*, unico nel suo genere e mai ripetuto nella storia italiana. Infatti, come è

⁹³ Cfr. SVIMEZ, *150 anni di crescita, 150 anni di divari: sviluppo, trasformazioni, politiche*, a cura di L. Bianchi, D. Miotti, R. Padovani, G. Pellegrini e G. Provenzano, in *Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia*, Atti della Giornata di Studi (versione provvisoria), Roma, Camera dei Deputati, 30 maggio 2011; SVIMEZ, *Industria meridionale e politica industriale dall'Unità d'Italia ad oggi*, a cura di G. Servidio e S. Prezioso, in *Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia*, cit.

⁹⁴ SVIMEZ, *150 anni di crescita, 150 anni di divari*, cit., p. 41. Nella stessa relazione (p. 44), è stato precisato il carattere della politica di industrializzazione del Mezzogiorno: “Le principali leve utilizzate per l'industrializzazione del Mezzogiorno nel ‘secondo tempo’ dell'intervento straordinario, e in particolare negli anni che vanno dal 1961 al 1965, furono sostanzialmente due. Da un lato, il rafforzamento degli incentivi e l'estensione alle imprese di qualunque dimensione di quelli già previsti per le piccole imprese – e vorremmo ricordare l'introduzione del contributo in conto capitale che si andò ad affiancare all'altro incentivo finanziario e cioè il contributo in conto interessi, già previsto da precedenti leggi che fu notevolmente potenziato ed esteso, dando a queste agevolazioni una natura fortemente selettiva. L'incentivo a favore degli investimenti doveva svolgere una funzione positiva nell'allocazione a livello territoriale delle nuove capacità produttive, in forte espansione in questa fase di intensa crescita. Strumento che aveva la sua giustificazione (...) nella necessità di compensare la minore convenienza ad investire in un'area in ritardo di sviluppo, volto quindi alla riduzione dei maggiori costi che le imprese ivi localizzate devono sopportare, a causa dell'insufficienza di economie esterne, rispetto alle loro concorrenti in un'area già sviluppata. Dall'altro, il sistema delle imprese pubbliche che, in base alla legge 634, avrebbe dovuto destinare al Sud il 60% degli investimenti in nuovi impianti e il 40% degli investimenti complessivi. Non perse importanza, nell'ambito del rinnovato intervento straordinario, il tema dell'adeguamento del territorio alle esigenze della localizzazione industriale, con la costituzione di strumenti consortili ai fini della pianificazione delle esigenze infrastrutturali per gli insediamenti. L'intervento, in quegli anni, si estese alla formazione professionale, alla promozione e all'assistenza tecnica alle imprese, alla creazione di società finanziarie”. Questa politica industriale fu rafforzata dall'approvazione della legge 26 giugno 1965, n. 717, che prorogava l'attività della Cassa per il Mezzogiorno al 1980, rifinanziandola con 1.640 miliardi di lire, per gli anni 1965-1969, rispetto agli oltre 2.000 miliardi previsti per gli anni dal 1950 al 1965.

stato indicato: “La forte politica dell’offerta che corse sulle gambe dell’intervento infrastrutturale e di questa politica attiva di industrializzazione innescò un forte processo di convergenza, durato fino alla crisi dei primi anni Settanta, e che la storia italiana non aveva mai conosciuto né più conobbe. Il Mezzogiorno diventò per un quindicennio protagonista dello sviluppo economico nazionale (...). Il processo di convergenza fu trainato (...) da una dinamica relativamente migliore della produttività rispetto al resto del Paese, dovuta essenzialmente alla grande trasformazione dell’economia, e in particolare del sistema industriale, meridionale”⁹⁵.

Nella relazione della SVIMEZ è riportata, in una versione rivista alla luce dei dati più recenti, una tabella riassuntiva sull’evoluzione della spesa scaturita dall’intervento straordinario e dagli interventi nelle aree depresse, dal 1951 al 1998, con una progressione che mostra un’affinità tra l’attività svolta dalla Cassa per il Mezzogiorno e le tendenze alla trasformazione dell’assetto produttivo meridionale, in particolare, nel periodo del “miracolo economico”.

Tabella 10. Spesa per l’intervento straordinario nel Mezzogiorno (a) e spesa per le aree depresse (b) dal 1951 al 1998

Periodi	Intervento straordinario e interventi nelle aree depresse	Incidenza % sul PIL nazionale	Sgravi contributivi (c)	Incidenza % sul PIL nazionale	Totale	Incider % sul F nazion:
	Milioni di euro 2008 (d)		Milioni di euro 2008 (d)			
1951-1957	1.518,8	0,73	-	-	1.518,8	0,73
1958-1965	2.320,6	0,74	-	-	2.320,6	0,74
1966-1970	2.328,9	0,70	361,1	0,13	3.607,7	0,80
1971-1975	5.807,7	0,90	1.969,5	0,33	7.777,2	1,27
1976-1980	7.119,1	0,90	3.642,9	0,46	10.762,0	1,32
1981-1986	5.973,8	0,65	5.089,3	0,55	11.063,1	1,19
1987-1993	6.305,3	0,57	6.215,2	0,55	12.520,6	1,10
1994-1998	6.081,3	0,49	3.330,8	0,26	9.412,1	0,74
1951-1998	4.592,9	0,70	2.308,9	0,43	7.104,5	0,99

(a) Fino al 1993 spesa della Cassa per il Mezzogiorno e dell’Agenzia per il Mezzogiorno e pagamenti effettuati dallo Stato per interventi non gestiti dall’Agenzia. I dati comprendono gli interventi realizzati da tali Enti con finanziamento del FERS ma non il trasferimento alle Regioni delle risorse FERS ad esse spettanti.

(b) Dal 1994 al 1998 pagamenti dello Stato per interventi nelle aree depresse (sez. XV della classificazione funzionale), con esclusione della spesa per interventi finanziati con risorse comunitarie e degli oneri per ammortamento mutui e per pagamento di interessi.

(c) Riconosciuti a partire dal 1968.

(d) La conversione in euro 2008 è stata effettuata sulla base dei coefficienti di adeguamento valutario elaborati dall’ISTAT

(Il valore della moneta in Italia dal 1861 al 2008) dividendo i valori ottenuti per 1.936,27 (rapporto lira/euro).

Fonte: SVIMEZ, *150 anni di crescita, 150 anni di divari: sviluppo, trasformazioni, politiche*, a cura di L. Bianchi, D. Miotti, R. Padovani, G. Pellegrini e G. Provenzano, Roma, Camera dei Deputati, 30 maggio 2011, p. 49; elaborazione in base ai dati contenuti in CASMEZ – AGENSUD, *Bilanci della Cassa per il Mezzogiorno e dell’Agenzia per il Mezzogiorno, 1951-1998*; Ministero del Tesoro, *Conto riassuntivo del Tesoro al 31 dicembre*, supplemento straordinario alla Gazzetta Ufficiale, 1994-1998; INPS, *Dati di Bilancio per gli sgravi sugli oneri sociali, 1968-1998*; nonché, altre stime e valutazioni SVIMEZ.

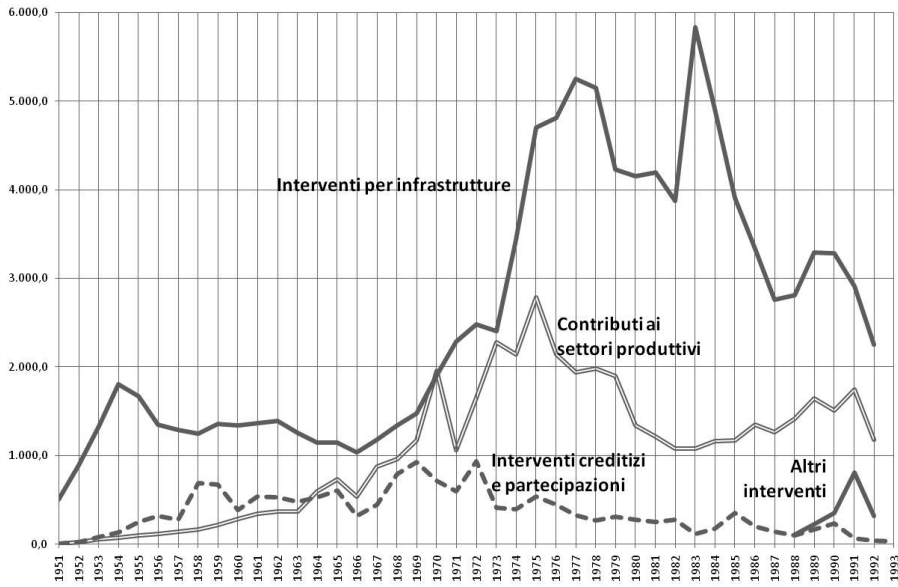
⁹⁵ *Ibidem*, p. 45.

Vi sono altre e più articolate tabelle sulle assegnazioni di fondi e sull'evoluzione della spesa della Cassa per il Mezzogiorno, in un'altra pubblicazione della SVIMEZ, su centocinquanta anni di statistiche Nord-Sud⁹⁶, cui si rinvia per un approfondimento specifico sulla materia, dato il carattere esemplificativo e di sintesi di questa valutazione sull'impatto delle strategie di intervento speciale nel Sud, nel loro insieme. Tuttavia, per avere un'idea più chiara del contributo che possono fornire questi dati, sul piano della ricostruzione storiografica e della rivalutazione del ruolo della Cassa come concreta e singolare esperienza italiana di politiche per lo sviluppo, è opportuno riprendere un grafico, tratto dalle serie statistiche sulla spesa. In questo grafico sono rappresentate le dinamiche delle diverse tipologie di intervento legate agli ambiti principali di azione della Cassa (la spesa per infrastrutture, i contributi alle imprese, le attività creditizie e le partecipazioni, le altre iniziative). Come si può osservare, gli interventi per le infrastrutture hanno mostrato un andamento incrementale, durante gli anni della pre-industrializzazione, subendo una riduzione nella prima fase dell'industrializzazione, per poi riprendersi nella seconda metà degli anni sessanta. Dopo una contrazione all'inizio del decennio successivo, sono cresciute nuovamente, per calare ancora tra la fine degli anni settanta e l'avvio degli anni ottanta. Nel 1983 hanno conosciuto un picco positivo, precipitando successivamente di continuo, con un'unica pausa di ripresa alla fine degli anni ottanta. I contributi ai settori produttivi – contributi in conto capitale all'agricoltura, all'industria, al turismo, all'artigianato e alla pesca; contributi in conto interessi all'industria; contributo per le case ai lavoratori e contributi per contratti di programma – sono cresciuti progressivamente fino al 1970, con una sola interruzione alla metà degli anni sessanta. Dopo un paio di non trascurabili flessioni all'inizio del decennio successivo, hanno toccato il loro massimo nel 1975. Nella fase seguente, i contributi sono notevolmente diminuiti, fino ai primi anni ottanta, quando hanno mostrato un andamento altalenante, tornando a declinare all'avvio degli anni novanta. Gli interventi creditizi e le partecipazioni hanno mantenuto un andamento molto meno mutevole, riducendosi progressivamente, a partire dai primi anni settanta. Nel complesso, le spese destinate agli interventi di carattere produttivo confermano un *trend* positivo nel corso dell'epoca dorata dello sviluppo italiano.

La seconda tipologia di analisi, cui si faceva riferimento, consente di mettere a fuoco l'evoluzione del divario, mediante un'analisi di lungo termine del principale indicatore del grado di sviluppo di un'area territoriale, costituito tradizionalmente dal PIL *pro capite*. Si tratta di un tema che richiederebbe ben altro spazio, rispetto a quello che è possibile dedicare in questa sede, ma che può fornire un quadro di riferimento utile alla comprensione dell'impatto dell'intervento straor-

⁹⁶ Cfr. SVIMEZ, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud 1861-2011*, a cura di A. Giannola, A. Lepore, R. Padovani, L. Bianchi e D. Miotti, Bologna, il Mulino, 2011, pp. 1023-1030. Alcune altre tabelle di questo tipo sono contenute in un saggio anteriore, anche se molto recente (cfr. A. Lepore, *La valutazione dell'operato della Cassa per il Mezzogiorno e il suo ruolo strategico per lo sviluppo del Paese*, cit., pp. 290, 295-299).

Grafico 8. Spese della Cassa e dell'Agenzia per il Mezzogiorno dal 1951 al 1993, per tipologia di intervento (in milioni di euro 2008)



Fonte: Elaborazione propria in base ai dati contenuti in CASMEZ – AGENSUD, *Bilanci della Cassa per il Mezzogiorno e dell'Agenzia per il Mezzogiorno*, 1951-1993; Ministero del Tesoro, *Conto riassuntivo del Tesoro al 31 dicembre*, supplemento straordinario alla Gazzetta Ufficiale, 1994-1998; nonché, altre stime e valutazioni SVIMEZ (cfr. S. Cafiero – G.E. Marciari, *Quarant'anni di intervento straordinario (1950-1989)*, in "Rivista Economica del Mezzogiorno", V, 1991, n. 2, pp. 249-274; G.E. Marciari, *La spesa della Cassa e dell'Agenzia per il Mezzogiorno nei quarantatré anni dell'intervento straordinario*, in "Rivista Economica del Mezzogiorno", VII, 1993, n. 3, pp. 673-689; F. Moro, *Le spese dell'Agenzia per il Mezzogiorno per categorie economiche e per regioni*, in "Rivista Economica del Mezzogiorno", VII, 1993, n. 3, pp. 691-711; SVIMEZ, *Il Mezzogiorno e la politica degli aiuti*, a cura di R. Padovani, F. Moro e L. Bianchi, in "Informazioni SVIMEZ", 2001, n. 1-3, pp. 3-5; SVIMEZ, *Rapporto 1998 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 1998, pp. 310, 312; SVIMEZ, *Rapporto 1999 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 1999, pp. 347, 349).

dinario sull'economia meridionale, attraverso alcune esemplificazioni, basate sulle elaborazioni più recenti e significative. Nell'ancora stimolante volume di Lloyd Saville sullo sviluppo economico regionale in Italia, il dualismo è delineato con una notevole carica di attualità:

Economic growth within a nation (...) may be concerned with two dissimilar aspects of the same basic problem. In one case the question may have to do with finding ways to engender material progress in an underdeveloped area. In another instance the issue may concern highly industrialized sections which need to find ways of fostering the continued realization of acceptable levels of expansion. Since the conditions of economic success merge one with another over a considerable line of flanking skirmishes, bringing both advances and retreats, these two aspects of the problem are parts of the same wavering sequence of progress. In response to such a situation

where widely separated levels of development exist side by side within the same nation, a concept of dualism has evolved. (...) Italy (...) is plagued by this dichotomy. (...) Before turning to the evidence itself, some notion of the relative importance of the major influences on the growth of both underdeveloped and developed economies is indicated⁹⁷.

L'esperienza della Cassa per il Mezzogiorno ha sicuramente rappresentato un elemento di connessione tra le esigenze del Sud e del Nord, realizzando, nel periodo di maggiore fulgore della sua attività, un contestuale e complementare processo di sviluppo di ambedue le parti del Paese, che è stato condensato nell'efficace espressione di un vero e proprio "miracolo economico". Nel venticinquennio principale dell'intervento straordinario, infatti, si è verificata sia la modernizzazione delle regioni meridionali, attraverso un processo originale di accumulazione produttiva e di crescita industriale, sia il potenziamento dell'economia del Nord, mediante un fenomeno di industrializzazione di massa e di espansione commerciale sui mercati internazionali. La rappresentazione dell'andamento del PIL *pro capite*, a livello macroregionale – secondo l'esame congiunto delle stime elaborate da Vittorio Daniele e Paolo Malanima, per il periodo tra il 1861 e il 1951⁹⁸, e delle serie annuali fornite dalla SVIMEZ, per il periodo dal 1951 al 2009 –, permette di evidenziare plasticamente queste tendenze, all'interno di un itinerario di più vasta durata, seguito lungo l'intera storia unitaria, e restituisce un quadro generale aggiornato dell'andamento del divario tra le due parti dell'Italia, come si evince dal grafico seguente.

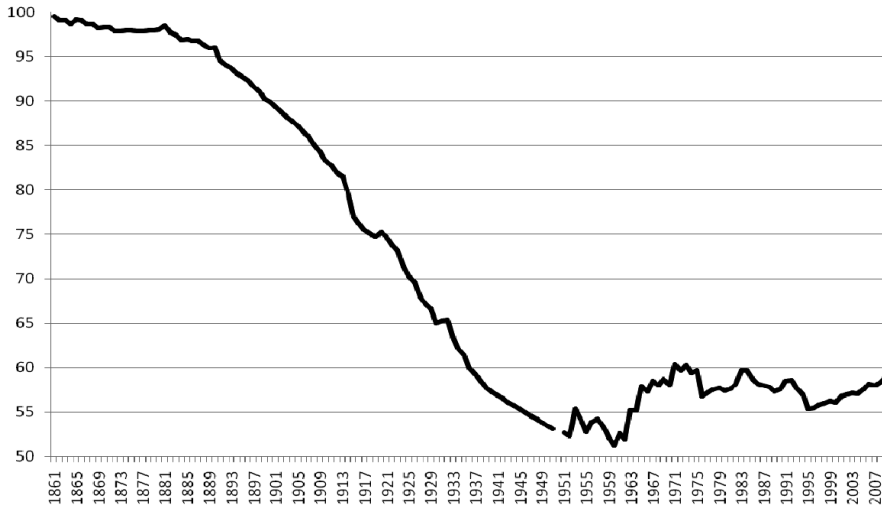
In questo contesto, tuttavia, è opportuno circoscrivere l'analisi dei *trends* di sviluppo – che hanno determinato, nella loro connessione e nella prevalenza di condizioni favorevoli per la crescita del Mezzogiorno, una convergenza inedita tra il Sud e il Nord dell'Italia – alla fase di maggiore interesse per gli esiti dell'iniziativa della Cassa:

Alla fine della guerra il divario fra le due aree è ai livelli massimi: il prodotto delle regioni meridionali è in media poco più della metà di quello del resto del Paese. La fase che va dal dopoguerra fino allo shock petrolifero, contraddistinta da una forte crescita dell'intero Paese, è il principale periodo di convergenza: le regioni del Mezzogiorno si riavvicinano tutte ai livelli medi nazionali (...). Dopo una fase di pre-industrializzazione, è dalla fine degli anni '50 che la convergenza accelera. (...) Nel 1971 il divario in termini di PIL *pro capite* è pari circa al 61,3%. Questo processo è trainato soprattutto da una dinamica più forte della produttività per addetto, frutto anche delle trasformazioni strutturali dell'economia. Dal 1970 i processi di convergenza appaiono arrestarsi: l'economia del Mezzogiorno chiude bruscamente la fase

⁹⁷ L. Saville, *Regional Economic Development in Italy*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 1968, p. 7.

⁹⁸ Cfr. V. Daniele – P. Malanima, *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)*, in "Rivista di Politica Economica", 2007, III-IV, pp. 280-281, http://www.rivistapoliticaeconomica.it/2007/mar-apr/Daniele_malanima.pdf.

Grafico 9. Il divario nei 150 anni di storia d'Italia. Andamento del PIL pro capite del Mezzogiorno in percentuale del Centro-Nord



Fonte: SVIMEZ, *150 anni di crescita, 150 anni di divari: sviluppo, trasformazioni, politiche*, a cura di L. Bianchi, D. Miotti, R. Padovani, G. Pellegrini e G. Provenzano, Roma, Camera dei Deputati, 30 maggio 2011, p. 4.

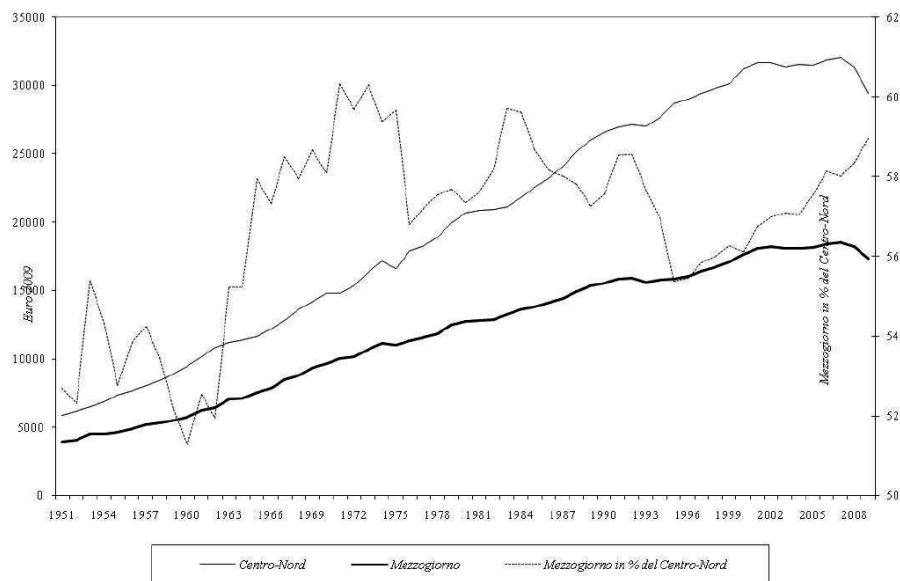
di riavvicinamento alle aree più ricche. Il gap si riallarga, tornando non distante dai valori del primo dopoguerra⁹⁹.

Nel grafico successivo, questi andamenti possono essere riconosciuti e apprezzati – in particolare, seguendo la dinamica del prodotto *pro capite* del Sud in termini percentuali di quello del Centro-Nord –, allo scopo di una più circostanziata consapevolezza dell'importanza della fase della *golden age* per l'accumulazione produttiva e lo sviluppo del Mezzogiorno. Infatti, dal grafico si evince

⁹⁹ SVIMEZ, *150 anni di crescita, 150 anni di divari*, cit., p. 11. Nelle pagine seguenti della relazione (pp. 14 e 17), la valutazione della SVIMEZ viene ribadita: "Nel dopoguerra il gap si riduce di quasi 8 punti percentuali: il PIL pro capite del Mezzogiorno era poco meno del 53% di quello del Centro-Nord nel 1951, diventa il 60% nel 1973, all'epoca del primo shock petrolifero. Anche in questo caso la produttività gioca il ruolo principale, ma invertito rispetto al passato: cresce più nel Mezzogiorno che nel resto del Paese, con un effetto di riduzione di 8 punti del divario, in virtù prevalentemente della diffusione dell'industrializzazione e dell'ammodernamento dell'apparato produttivo al Sud. Tale dinamica compensa il passo lento, relativamente al Centro-Nord, del tasso di occupazione. Questo processo di convergenza si attenua per poi scomparire nel periodo successivo. (...) Il contesto cambia rapidamente alla fine della Seconda guerra mondiale. Dagli anni '50 il Mezzogiorno entra, come tutto il Paese del resto, in una *golden age*, dove il processo di convergenza sia economica che sociale con il resto del Paese finalmente decolla. Questo non avviene immediatamente: la fase di crescita forte e stabile, del Mezzogiorno come dell'intera economia italiana, si sviluppa principalmente negli anni '60, per poi interrompersi bruscamente dopo i tre forti shock che dopo l'autunno del 1969 colpiscono l'intero Paese: salariali, petroliferi, di finanza pubblica".

sia la portata del *catching up* che è stato compiuto dai territori meridionali, durante il quarto di secolo caratterizzato dal *boom* economico, sia il fatto che “il processo di recupero del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese si interrompe nella prima metà degli anni settanta”¹⁰⁰.

Grafico 10. Andamento del PIL pro capite del Mezzogiorno e del Centro-Nord dal 1951 al 2009. Valori assoluti (scala a destra) e livello del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord (scala a sinistra)



Fonte: SVIMEZ, *150 anni di crescita, 150 anni di divari: sviluppo, trasformazioni, politiche*, a cura di L. Bianchi, D. Miotti, R. Padovani, G. Pellegrini e G. Provenzano, Roma, Camera dei Deputati, 30 maggio 2011, p. 18.

Vittorio Daniele e Paolo Malanima, a loro volta, hanno considerato “quattro epoche del divario Nord-Sud” nel corso della storia unitaria, effettuando – a proposito della terza, che racchiude gli anni tra il 1951 e il 1973 – valutazioni

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 23. Nella stessa pagina e in quella successiva della relazione, gli autori hanno notato che: “Questi dati aiutano a capire perché il processo di convergenza delle regioni del Mezzogiorno, iniziato del dopoguerra, si sia interrotto, per riprendere, con moltissima lentezza, solo durante gli anni novanta. La letteratura su questi temi è ampia: responsabilità sono state attribuite a fattori internazionali (es. lo shock petrolifero, a cui hanno reagito in maniera diversa le due aree del Paese), oppure istituzionali (la creazione delle regioni, che ha accentuato le differenze esistenti rispetto le capacità di amministrazione sul territorio), oppure ancora l’eliminazione delle gabbie salariali o altro. (...) Il processo di convergenza delle regioni del Mezzogiorno segue quindi quello di accumulazione di capitale, privato e pubblico: l’aumento relativo degli investimenti sostiene la dinamica positiva della produttività e quindi il recupero del differenziale di prodotto, mentre, quando il tasso di accumulazione scende, il differenziale di reddito tende a ri-aprirsi”.

analoghe a quelle della SVIMEZ sul piano dei flussi generali, anche se non del tutto collimanti sul versante dei dati specifici di ciascun anno considerato¹⁰¹.

Al termine di queste analisi, dunque, è necessario interrogarsi sul motivo dell'interruzione di questo circolo virtuoso, che non può imputarsi solo all'impatto sull'economia italiana della situazione internazionale e degli *shocks* petroliferi, ma rimanda anche a una condizione interna di mutamento di strategie, in conseguenza della crisi, così come al compimento di una fase storica. Questo aspetto, che è legato al passaggio da una politica di sviluppo a una scelta di ristrutturazione produttiva dell'apparato industriale esistente, chiama direttamente in causa la Cassa per il Mezzogiorno e il suo cambiamento esiziale di impostazione. Infatti, è stato sostenuto che: "negli anni Ottanta (...) viene compendosi il passaggio da un'azione pubblica per il Mezzogiorno rivolta al sostegno dello sviluppo di un tessuto economico produttivo a una politica orientata prevalentemente al sostegno dei redditi delle famiglie. Proprio il progressivo estendersi della quota redistributiva dell'intervento pubblico attraverso i trasferimenti dello Stato ha sostenuto la capacità di spesa per consumi nel Mezzogiorno durante tutti gli anni '80. Potremmo dunque parlare di una fase in cui nel Mezzogiorno ancora più che nel resto del Paese è prevalsa quella che Salvati ha definito una ottica negoziale di breve periodo"¹⁰². Questo fenomeno è stato, in qualche modo, preceduto e affiancato dall'avvio dell'esperienza delle Regioni, che, a partire dagli anni settanta, hanno condizionato sempre di più, in termini di pressione politica e di appesantimento burocratico, l'intervento straordinario, facendo venire meno alcune delle caratteristiche essenziali della Cassa per il Mezzogiorno, come quelle della centralizzazione, dell'autonomia e dell'agilità di azione. Salvatore Cafiero ha descritto con notevole incisività e crudezza questo "ultimo atto" della Cassa: "Furono le condizioni politiche proprie della prima legislatura repubblicana che avevano consentito alla Cassa di nascere. Ma quelle condizioni presto mutarono e divennero sempre meno compatibili con l'originaria impostazione dell'intervento straordinario. Nelle nuove condizioni la Cassa non sarebbe mai nata, o almeno non sarebbe mai nata con i caratteri che le derivarono dall'originario disegno di Menichella. E, infatti, quei caratteri furono progressivamente cancellati; e, alla fine, ad essere cancellata fu la stessa Cassa"¹⁰³.

¹⁰¹ I due autori, infatti, hanno osservato che: "Alla fine della Seconda Guerra Mondiale, il divario tra Nord e Sud è massimo. Nel 1951, un meridionale ha un reddito *pro capite* che è circa il 47 per cento di quello del Centro-Nord (...). Un recupero si osserva a partire dalla fine degli anni Cinquanta. In quegli anni — in cui l'Italia compie il processo di *catching-up* nei confronti delle economie più avanzate — si compie una fase di convergenza tra le due aree del Paese. Il tasso di crescita medio annuo del Mezzogiorno è allora del 5,8 per cento annuo, mentre quello del Nord è del 4,3. Il divario tra le due aree si riduce sensibilmente e, nel 1973, il Pil *pro capite* meridionale raggiunge il 66 per cento di quello del Nord. Dopo il primo shock petrolifero la crescita italiana rallenta sensibilmente. Il Mezzogiorno sembra accusare più del Centro-Nord il rallentamento della crescita. Il divario si riapre di nuovo, in un processo di divergenza che si protrae fino alla metà degli anni novanta" (V. Daniele – P. Malanima, *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)*, cit., pp. 287-288).

¹⁰² SVIMEZ, *150 anni di crescita, 150 anni di divari*, cit., p. 34.

¹⁰³ S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., p. 153.

7. Conclusioni

La vicenda della Cassa per il Mezzogiorno è passata per quasi mezzo secolo di storia italiana, non limitandosi a svolgere il ruolo di uno strumento attuativo delle idee del nuovo meridionalismo e dell'iniziativa dello Stato per la crescita del Sud, ma rappresentando un modello unico, dotato di caratteristiche del tutto originali, per la modernizzazione e lo sviluppo della parte più arretrata dell'Italia. Sulla base delle valutazioni effettuate su vari aspetti di quella complessa e incomparabile esperienza, si può avanzare un'interpretazione accorta ed equilibrata dell'importanza dell'intervento straordinario, al di fuori di ogni pregiudizio ed estemporaneità, fondati, laddove si sono manifestati, più su spinte ideologiche o su visioni "impressionistiche", che sulla concretezza degli avvenimenti che hanno riguardato quella fase storica. L'analisi di ampio respiro della Cassa, che ha permesso di inserire la verifica della sua attività e la considerazione delle sue sorti nel contesto generale dell'evoluzione dell'economia italiana, ha rappresentato l'elemento fondamentale per esprimere un giudizio unitario su questa singolare realtà. Infatti, il limite delle valutazioni, emerse in parti non secondarie della letteratura sull'argomento, risiede proprio nella loro frammentarietà, nel legame con la contingenza politica o economica, nella mancanza di una ricostruzione d'insieme dei fatti e degli svolgimenti, in una prospettiva di lungo periodo.

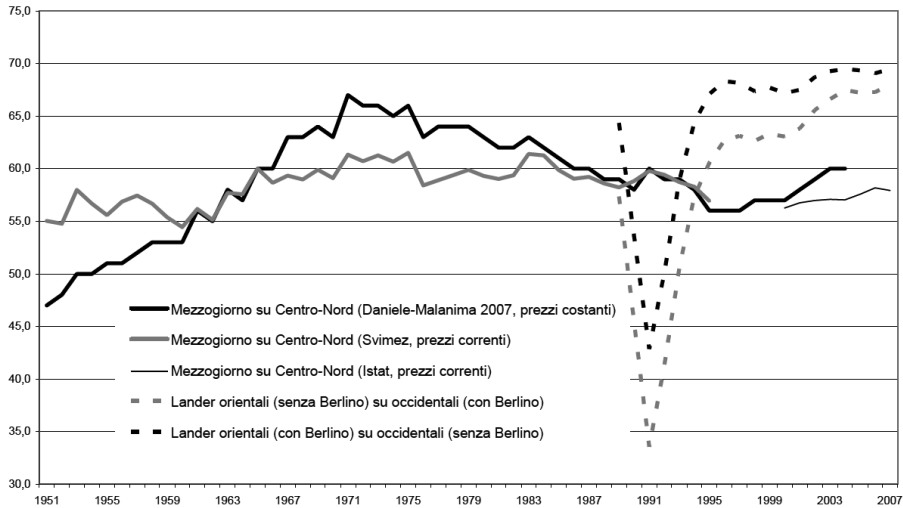
Un altro aspetto che non bisognerebbe mancare di cogliere, nella ricerca di una spiegazione organica delle dinamiche dell'intervento straordinario, è quello relativo a un quadro comparativo, non solamente interno, in cui collocare la politica di sviluppo del Mezzogiorno. Infatti, alla tradizionale interpretazione della questione meridionale come mera contraddizione tra il Nord e il Sud dell'Italia, si va sempre più sostituendo la consapevolezza che la condizione, il ruolo e il destino dei territori meridionali non possono prescindere dal raffronto con la realtà internazionale, con la casistica offerta dai processi di integrazione dei mercati e dall'evoluzione economica mondiale. A questo proposito, sovviene, a modo di esempio di tale affermazione, un saggio contenuto in un'ampia pubblicazione della Banca d'Italia, che ha proposto un raffronto tra il Mezzogiorno d'Italia e i *Länder* orientali della Germania. Come ha indicato l'autore, Juan Carlos Martinez Oliva:

Il confronto tra l'esperienza tedesca e il nostro Mezzogiorno è istruttivo. Pur con le dovute cautele riferite alle differenti condizioni storico-istituzionali e alla diversa dotazione fattoriale iniziale, si può osservare (...) come la convergenza del Mezzogiorno italiano negli anni d'oro dell'intervento straordinario sia stata superiore a quella dei *Länder* orientali della Germania dopo il 1995, a fronte di una disponibilità di risorse inferiore. Accomuna le due esperienze l'elevata dipendenza dall'intervento pubblico, perpetuata da una evidente difficoltà di avvio di un processo di sviluppo autosufficiente. Il giudizio negativo che nella larga maggioranza delle analisi viene attribuito al processo di convergenza in Germania è tuttavia da mitigare in considerazione della brevità dei soli diciotto anni trascorsi dall'avvio dell'esperienza tedesca

contro il lungo arco temporale percorso dalle politiche per il Mezzogiorno in Italia dal secondo dopoguerra¹⁰⁴.

Il grafico seguente, che rappresenta le due diverse dinamiche della strategia di sviluppo italiana e di quella tedesca, rende ancora più chiara l'utilità della comparazione.

Grafico 11. Confronto fra i PIL pro capite regionali: Italia e Germania



Fonte: J.C. Martinez Oliva, *Riunificazione intertedesca e politiche per la convergenza*, in Banca d'Italia, *Mezzogiorno e politiche regionali*, vol. 2, Roma, 2009, p. 500.

Il giudizio sull'esperienza storica della Cassa per il Mezzogiorno, valutata nel suo complesso, non può, alla luce delle considerazioni svolte finora, che essere positivo. Infatti, anche se sono stati posti in evidenza i limiti e le insufficienze di questa vicenda, la sua progressiva riduzione d'importanza e, al termine, il suo spostamento di baricentro, che ne ha definitivamente minato le basi, emerge in tutta la sua portata il valore, come si è visto, sia del modello che delle attività e della pratica concreta dell'Ente. La valutazione favorevole, naturalmente, fonda le sue motivazioni, soprattutto, sulla fase più significativa della Cassa, vale a dire, sui suoi primi venticinque anni di vita, che hanno coinciso con l'epoca dorata dell'economia italiana. Non si tratta, in questo caso, di sottolineare la collocazione di questa esperienza nel periodo di maggiore crescita dell'economia occidentale e, quindi, di annullare gli effetti positivi dell'intervento straordinario

¹⁰⁴ J.C. Martinez Oliva, *Riunificazione intertedesca e politiche per la convergenza*, in Banca d'Italia, *Mezzogiorno e politiche regionali*, vol. 2, Roma, 2009, pp. 495-496, http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/seminari_convegni/mezzogiorno/2_volume_mezzogiorno.pdf.

nel richiamo alla spinta propulsiva della congiuntura internazionale. Se si fosse trattato solo di questo, l'economia italiana avrebbe continuato a essere trainata dalla *performance* della parte più avanzata del Paese, che era in grado di approfittare "spontaneamente" delle nuove condizioni economiche, e il Mezzogiorno sarebbe rimasto in una posizione di perdurante divario. Al contrario, il processo di convergenza, verificatosi proprio durante il "grande balzo in avanti" dell'economia italiana, sta a dimostrare tutta la validità della scelta della Cassa. In particolare, la sua azione è stata di grande efficacia, specialmente se paragonata ad altre iniziative pubbliche di analoga portata, perché è riuscita a promuovere la realizzazione di un vasto programma di infrastrutture, l'avvio e il consolidamento di quell'accumulazione produttiva di cui non vi era traccia nei territori meridionali e la crescita del reddito prodotto nelle regioni del Sud.

L'industrializzazione del Mezzogiorno – la prospettiva per la quale, in epoche e in forme diverse, si erano impegnati uomini come Francesco Saverio Nitti e Pasquale Saraceno, affrontando le temperie della mancata unificazione economica italiana – finalmente, con il dispiegamento dell'intervento straordinario, giungeva a compimento. La coincidenza di quest'opera di eccezionali dimensioni, che ha cambiato profondamente la struttura economica dei territori meridionali, con l'epoca della *golden age* rivelava null'altro che il valore dell'attività svolta, poneva in piena luce il carattere prociclico della spesa e delle provvidenze della Cassa per il Mezzogiorno. In altri termini, si può affermare che l'intervento straordinario, pur godendo dell'occasione propizia di un ciclo economico estremamente favorevole, riuscì a ottenere risultati di grande rilievo grazie alla bontà delle scelte che lo avevano promosso e, successivamente, migliorato. A questo proposito, ha scritto Saraceno:

Come è noto, l'intervento straordinario, che ha come principale strumento la Cassa per il Mezzogiorno, si basa su un rapido apprestamento delle infrastrutture richieste da un processo di moderno sviluppo, su un'azione di riforma della struttura agricola e su una intensificazione del processo di industrializzazione; a quest'ultimo fine viene sollecitata con stimoli nuovi l'iniziativa privata e vengono fissate delle condizioni che l'industria a partecipazione statale deve osservare nella propria politica di investimenti. Altro aspetto interessante dell'azione in corso è il suo continuo adattamento al mutare delle esigenze o all'appuramento di elementi prima mal noti; l'azione odierna non si basa più, come nel passato, su vasti complessi legislativi che per decenni restano invariati, ma si svolge attraverso una successione di misure legislative ed amministrative che cercano appunto di mettere a frutto i risultati sia dell'esperienza che viene via via facendosi, sia di ricerche e di dibattiti che si svolgono nel Paese¹⁰⁵.

Questo era il metodo proposto, insieme ai contenuti del tutto innovativi del nuovo meridionalismo, per il successo dell'esperimento della Cassa per il Mezzogiorno. I suoi esiti sono risultati talmente benefici e fruttuosi, che perfino le

¹⁰⁵ P. Saraceno, *Il nuovo meridionalismo*, cit., pp. 64-65.

ragioni di fondo, che hanno decretato la fine dell'intervento straordinario, non sono valse a oscurare il senso di questa stagione di riforme. Le cause della conclusione dell'esperienza della Cassa sono di carattere generale, come il tramonto del modello keynesiano e la crisi petrolifera degli anni settanta, che hanno modificato l'andamento dell'economia, cambiato la natura dell'iniziativa dello Stato e indirizzato gli sforzi verso la ristrutturazione dell'apparato produttivo di maggiore consistenza, penalizzando le aree meridionali. Tali cause, tuttavia, rivestono, soprattutto, un carattere di specificità, come la trasformazione dell'assetto istituzionale italiano, con la nascita delle Regioni, e l'assunzione di un peso preponderante da parte della politica, intesa come gestione del consenso, che hanno vanificato ogni possibilità di prosecuzione delle iniziative di carattere produttivo, rivolgendo le ultime fasi dell'intervento straordinario verso obiettivi di tipo assistenziale o particolaristico. Nonostante tutto ciò, la Cassa ha conservato il valore dell'unico momento della storia del Mezzogiorno, in cui il divario si è notevolmente ridotto.

Nell'ultimo periodo della politica nazionale per il Sud, ai motivi economici e istituzionali, si è aggiunto un elemento dirompente, come quello dell'orientamento politico e culturale che, sulla base dell'idea di uno sviluppo spontaneo e autocentrato delle varie parti dell'Italia, ha preconizzato l'origine di una "questione settentrionale", come esigenza precipua delle categorie produttive del Nord. Questa spinta ha determinato la chiusura definitiva dell'intervento straordinario e il passaggio a nuove politiche, di tipo *bottom up*, i cui risultati, però, hanno fatto rimpiangere la fase migliore della Cassa per il Mezzogiorno. Il dualismo economico, contraddizione irrisolta della storia unitaria italiana, si è riproposto con forza. Pasquale Saraceno, a questo riguardo, ha fornito una valutazione di notevole interesse: "In sostanza l'intervento straordinario costituisce una forma di separazione in due parti della nostra economia, separazione temporanea che, circoscritta alla sola politica di sviluppo economico, può coesistere con il permanere dell'unità politica; anzi esso ha come obiettivo quello di rafforzare quella unità. Una parte notevole della nostra cultura non ha certo accettato tale impostazione; e di questo la politica meridionalistica ha molto sofferto dato che l'eliminazione del divario richiedeva non solo un'azione nell'area meridionale (...) ma anche una azione fuori da essa e ciò al fine di rendere lo sviluppo del Centro-nord il più possibile compatibile con quello che si voleva ottenere nel Mezzogiorno"¹⁰⁶.

Una riflessione di questa levatura può essere ripresa, non tanto per coltivare il ritorno al giardino dell'*Eden* della Cassa per il Mezzogiorno, quanto per comprendere il valore straordinario di quell'esperienza e, in generale, della politica di intervento straordinario, che ha trasformato il Sud e l'Italia nel suo insieme.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 53.

L'autore ringrazia Susanna Greco, responsabile della biblioteca della SVIMEZ, per i materiali documentari e i cortesi suggerimenti forniti.

Nelle condizioni mutate della realtà odierna, non è possibile riproporre, *sic et simpliciter*, uno strumento analogo alla Cassa. Tuttavia, è tremendamente attuale l'esigenza di riordinare le politiche economiche e di fornire una nuova prospettiva al Paese. Dalla riscoperta di una storia colpevolmente negletta e abbandonata, come quella della Cassa per il Mezzogiorno, può venire lo stimolo a una nuova concentrazione degli sforzi, alla rigorosità dell'impegno, al coordinamento dei soggetti e all'efficacia dell'azione, per scongiurare il rischio di un declino definitivo e fondare sulla complementarietà degli interessi del Nord e del Sud un nuovo tentativo, anziché di separazione, di unificazione economica dell'Italia.

