

DAL DIVARIO NORD-SUD ALLA CONVERGENZA: IL MODELLO DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO E L'AZIONE DELLA CASSA PER IL MEZZOGIORNO DURANTE E OLTRE LA *GOLDEN AGE*

Amedeo Lepore¹
amedeo.lepore2@unina2.it

Seconda Università di Napoli

fecha de recepción: 17/04/2012
fecha de aceptación: 29/04/2013

Riassunto

La storiografia incentrata sul tema della Cassa per il Mezzogiorno è molto ampia e si sviluppa in relazione non solo alle questioni generali riguardanti l'intervento straordinario, ma anche alle molteplici forme di articolazione settoriale e territoriale dell'iniziativa pubblica per la ripresa e lo sviluppo del Sud. Una ricostruzione puntuale delle vicende della Cassa, che per oltre un quarantennio – anche se con diversità di impostazione nelle varie fasi – ha operato come strumento delle strategie per lo sviluppo del Mezzogiorno, richiede un impegno molto approfondito. Tuttavia, anche senza effettuare una dettagliata cronistoria dell'attività dell'Ente, si può ricomporre una visione d'insieme, attraverso l'interpretazione di un modello di intervento pubblico collegato strettamente agli eventi economici concreti e all'andamento dei processi di industrializzazione che hanno interessato i territori meridionali.

La scelta di una prospettiva di lungo periodo, imperniata sull'analisi dell'intervento straordinario nel suo complesso, ha permesso un giudizio più equilibrato su tutta l'epoca dell'azione "aggiuntiva" dello Stato per il recupero del divario meridionale, superando eccessive semplificazioni nella valutazione di quell'esperienza e confutando pareri sommari sui suoi risultati, spesso privi di fondamento. Al tempo stesso, una visione ampia ha fatto emergere un percorso in grado di associare il caso della Cassa per il Mezzogiorno, controverso e difficile, ma considerato anche un modello tra i più avanzati a livello internazionale, a un tema di grande importanza, come quello delle politiche di sviluppo adottate per affrontare i problemi dell'arretratezza economica e per avviare a soluzione i dilemmi del dualismo.

L'analisi effettuata ha provato l'esistenza di un indiscutibile progresso economico nel periodo della *golden age*. Durante quell'epoca di prosperità non solo si realizzò un notevole avanzamento delle aree del Paese che già possedevano un'armatura industriale, ma si ottenne, contemporaneamente, il risultato, per nulla scontato, di una modernizzazione della

¹ Dipartimento di Economia, Seconda Università degli Studi di Napoli, Corso Gran Priorato di Malta, 1, 84043, Capua (CE).

struttura economica del Mezzogiorno –attraverso la politica delle opere pubbliche, prima, e dell'industrializzazione vera e propria, poi– nonché, di un recupero del divario accumulato con le regioni settentrionali. In questo modo, l'intervento straordinario, indirizzato verso obiettivi macroeconomici e guidato da una tecnostruttura come quella della Cassa, al tempo stesso autonoma e reattiva alle scelte strategiche del governo, si dimostrò lo strumento più efficace e innovativo per fare dell'Italia intera una potenza industriale. L'allontanamento da questi esiti, nella fase successiva dominata dalla crisi petrolifera e dalle politiche di ristrutturazione industriale, pur determinando una netta inversione di tendenza, non ha messo in discussione il valore dell'esperienza iniziale della Cassa per il Mezzogiorno, capace di aprire la strada alla crescita economica italiana negli anni del *boom*.

Parole chiave: Dualismo economico e convergenza; Politiche di sviluppo; Nuovo meridionalismo; Storia economica dell'intervento straordinario.

Abstract

Historiography focusing on the Cassa per il Mezzogiorno is indeed vast and developed not only in regard to the main issues concerning the extraordinary intervention, but also to the various sectorial and territorial articulations public interventions for the recovery of Southern Italy undertook. Achieving a punctual reconstruction of the goings-on of the Cassa, an institution that, for more than forty years –despite some differences in planning during its various phases– operated as an instrument to implement the strategies focusing on developing Southern Italy, requires a very deep commitment. However, an effective overall view can be reconstructed by interpreting a public intervention model strictly linked to the concrete economic events and to the trends of those industrial processes implemented in Southern Italy, even without going through a detailed chronicle of this entity.

The choice of a long-term perspective, focused on the analysis of the extraordinary intervention in its entirety, allowed for a more balanced evaluation of all the era regarding the “supplementary” actions the Italian State carried out to bridge the gap of its Southern regions, going beyond the exaggerated simplifications plaguing the evaluations of such an experience and confuting those hasty, often baseless, judgments on the results it achieved. At the same time, a wide viewpoint on the matter let a research path emerge, able to link the specific case of the Cassa per il Mezzogiorno, itself difficult and controversial, while being considered one of the most advanced models internationally, with a very significant theme, such as the development policies implemented to tackle the problems of economic backwardness and to begin solving the dilemmas brought by the dualism.

The analysis which was carried out proved the existence of an unquestionable economic progress during the *golden age*. In that era of prosperity, not only did the areas in Italy already possessing a significant industrial presence experience significant advancement, all the while, the result, by no means granted, of a modernized economic structure in Southern Italy was achieved –first through a policy focused on public works and then by true forms of industrialization– and of a significant recovery of the gap the area had towards the Northern regions of Italy. Thus, the extraordinary intervention, focused on macroeconomic goals and driven by a technical structure such as the Cassa, itself autonomous and reacting towards governmental choices at the same time, revealed itself to be the most effective and innovative tool in turning the whole of Italy into an industrial power. The departure from such results in

the following phase, dominated by the oil crisis and by the policies of industrial reconstruction, despite triggering a significant trend inversion, never questioned the value of the Cassa per il Mezzogiorno's initial experience, which was able to open and show the way to economical growth, during the Italian *boom* years.

Keywords: Economic dualism and convergence; Development policies; New meridionalism; Economic History of the extraordinary intervention.

1. Introduzione

La letteratura sulla Cassa per il Mezzogiorno è sconfinata e si sviluppa 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, richiederebbe un impegno ben più ampio di quello possibile in questa sede. Tuttavia, anche senza effettuare una minuziosa cronistoria dell'attività dell'Ente, si può fornire una visione d'insieme, salvaguardando l'attinenza della interpretazione di un modello di intervento pubblico del tutto peculiare agli eventi economici concreti e all'andamento dei processi di industrializzazione che hanno interessato i territori del Sud.

La scelta di una prospettiva di lungo periodo, basata sull'esame dell'insieme dell'esperienza dell'intervento straordinario, permette una ricostruzione dell'attività della Cassa in tutto il suo svolgimento, come appare anche dal volume di Salvatore Cafiero, che rappresenta uno dei pochi tentativi di valutazione organica di questa iniziativa pubblica di carattere paradigmatico². Questa angolazione dell'analisi, inoltre, 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 e per avviare a soluzione i dilemmi del dualismo economico.

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

² Cfr. S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Manduria-Bari-Roma, Piero Lacaita Editore, 2000.

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 macroregione³, 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 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.

Alla fine del primo quinquennio di attività della “Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell’Italia meridionale”, Pietro Campilli, nella presentazione del volume che illustrava tali iniziative, scriveva che: «Non può (...) dimenticarsi che la Cassa è lo strumento principale e specifico della politica di risanamento e di sviluppo delle regioni meridionali, nella quale tutto il Paese è impegnato con uno sforzo gigantesco e dalla quale in tanta parte dipendono le prospettive del nostro avvenire; non può dimenticarsi che lo strumento Cassa rappresenta una soluzione nuova ed originale dei complessi problemi organizzativi di ogni specie connessi con l’attuazione di tale politica, per cui nulla di più giustificato dell’interesse con il quale la sua opera è così largamente seguita da tutto il pubblico, e nulla di più doveroso di una adeguata informazione. Dalle pagine che seguono emerge con chiara evidenza un bilancio di opere e di realizzazioni che costituisce un motivo di guardare con serena fiducia, per quanto è stato già fatto, all’avvenire economico del Paese (...). E tutto ciò porta, in gran parte, l’impronta ed il nome della Cassa per il Mezzogiorno»⁴. Se, a così breve distanza dalla sua costituzione, era possibile sottolineare i diversi aspetti positivi del funzionamento della Cassa, a maggior ragione, al termine della sua opera e dell’intero intervento straordinario, appariva necessario compiere una valutazione complessiva ed esprimere un giudizio, non semplicemente agiografico, sui risultati di questa esperienza. A questo proposito, Salvatore Cafiero ha manifestato un’opinione molto chiara sull’ultima fase delle “politiche speciali”, sostenendo che: «Nel corso del tempo l’intervento straordinario era venuto sempre più allontanandosi dall’ammirato modello iniziale di azione pubblica di trasformazione ambientale di una vasta area arretrata, per divenire strumento costoso e inefficiente di spesa. Del resto, nella nuova fase apertasi con la crisi degli anni Settanta nemmeno un intervento straordinario che avesse conservato la sua originaria efficienza

³ Cfr. G. Ruffolo, *Un paese troppo lungo. L’unità nazionale in pericolo*, Torino, Einaudi, 2009.

⁴ Cassa per il Mezzogiorno, *La Cassa per il Mezzogiorno. Primo quinquennio: 1950-1955*, cit., pp. VI-VII.

sarebbe stato sufficiente a introdurre nell'ambiente meridionale il più vasto e complesso insieme di condizioni che avrebbe richiesto lo sviluppo di attività competitive»⁵.

Eppure, dovendo formulare una valutazione d'insieme sull'evoluzione del Mezzogiorno al termine della fase propulsiva della Cassa, non si può prescindere dai dati effettivi, che mostrano, come si è visto, un indiscutibile progresso economico nel periodo della *golden age*. Durante quell'epoca prospera, soprattutto a livello europeo, non solo si realizzò un notevole avanzamento delle parti del paese che già possedevano un'armatura industriale, ma si ottenne, contemporaneamente, il risultato, per nulla scontato, di una modernizzazione della struttura economica del Mezzogiorno –attraverso la politica delle infrastrutture, prima, e dell'industrializzazione vera e propria, poi–, nonché, quello di un recupero del divario accumulato con le restanti regioni italiane. In questo modo, l'intervento straordinario, indirizzato verso obiettivi macroeconomici di crescita e retto da una tecnostruttura come la Cassa, al tempo stesso, autonoma e sensibile alle scelte strategiche del governo, si mostrò come lo strumento più efficace e innovativo per fare dell'Italia nel suo complesso una moderna potenza industriale. L'allontanamento da questi esiti, nella fase successiva, dominata dalla crisi petrolifera e dalle politiche di ristrutturazione industriale, non può oscurare una visione accorta ed equilibrata degli eventi, che restituisce una descrizione della Cassa per il Mezzogiorno in grado di illuminare la strada dello sviluppo italiano del dopoguerra. La deviazione dell'intervento straordinario verso altri sbocchi, di tipo improduttivo, e, più in generale, la degenerazione delle scelte di intervento pubblico nell'economia riguardano momenti successivi della storia del paese, quando la politica cominciò a penetrare nell'ambito dell'amministrazione e della gestione, in un malinteso allargamento degli spazi di compartecipazione e presenza territoriale, abbandonando il terreno degli indirizzi strategici e della *governance*. Tale decadimento compromise la possibilità di completare l'opera di trasformazione della macroregione meridionale e di rendere irreversibile la conquista dei nuovi livelli di progresso economico: in una parola, l'unificazione economica del paese non si realizzò, restando a far parte del campo delle finalità desiderate dal nuovo meridionalismo.

Tuttavia, al di là dell'epilogo infausto delle politiche per il Mezzogiorno, è opportuno richiamare una considerazione di Paolo Sylos Labini, secondo cui: «In ogni modo, bisogna dire con forza che il progresso economico delle regioni meridionali in questo secondo dopoguerra è stato straordinario. Il divario fra Sud e Nord non è aumentato: sia pure limitatamente, si è ridotto (in alcune regioni non tanto limitatamente) e, quel che più conta, ciò è accaduto in un periodo di rapida espansione produttiva che ha coinvolto tutte le regioni: la più rapida e sostenuta espansione che il nostro paese abbia sperimentato dopo l'Unificazione»⁶. La riflessione storica sull'evoluzione economica dell'Italia, in una fase cruciale come quella simboleggiata dalla Cassa per il Mezzogiorno, deve tornare ad affrontare questi temi, con nuove motivazioni e un'ispirazione scevra da pregiudizi. Non è un compito semplice, specie dopo i ripetuti tentativi di questi ultimi anni di frantumare l'assetto economico e politico del paese, non privi di basi di appoggio.

⁵ S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., pp. 143-144.

⁶ P. Sylos Labini, *Scritti sul Mezzogiorno (1954-2001)*, Manduria-Bari-Roma, Piero Lacaita Editore, 2003, p. 286.

Ciò nondimeno, a centocinquanta anni dall'unificazione italiana, è ora di uscire dagli stereotipi e di riprendere il cammino di una ricostruzione esaustiva ed equilibrata, verso la quale un primo impulso può venire da una capacità di interpretare la storia recente del Mezzogiorno alla luce delle idee di fondo del "nuovo meridionalismo", delle strategie di una lunga stagione dell'intervento straordinario e dei fatti che hanno inverteato questi orientamenti. A questo proposito, si può ritornare a un giudizio di Pasquale Saraceno, contenuto nella relazione introduttiva alla "Conferenza del Mezzogiorno" del 1983, in cui faceva il punto sull'operato della Cassa, scrivendo che: «L'intervento straordinario ha dato nel complesso un contributo rilevantissimo al progresso che si è avuto nell'insieme delle regioni meridionali: si può oggi dire con fondamento che in oltre un secolo di vita dello stato unitario non sia possibile identificare un'altra innovazione avente l'importanza assunta dall'intervento straordinario»⁷. Si può ripartire da questa considerazione, non tanto per proporre una nuova Cassa per il Mezzogiorno, ma per dare il respiro di una visione strategica a una politica economica, in grado di raccogliere l'insegnamento di quei tempi "straordinari" per tracciare nuove idee di sviluppo, in un paese che ne sente tremenda necessità. La storia dell'economia italiana, in un contesto riferito alla diversità delle due parti del territorio nazionale, può fornire un contributo originale alla valutazione di un aspetto importante dell'intervento dello Stato, con l'intento di inserire sempre più questa esperienza nel filone delle grandi opzioni strategiche, succedutesi dal dopoguerra alla globalizzazione. In questo modo, si possono fornire nuovi spunti di analisi e di approfondimento, auspicando che il Mezzogiorno non sia più una *damnatio memoriae*, ma una speranza di riscatto fondata sulla parte più progredita della sua storia contemporanea.

2. Il modello dell'intervento straordinario e la sua genesi

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 delle origini dell'intervento straordinario⁸, la creazione della Cassa faceva seguito alla preoccupazione della International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) di evitare una gestione inefficiente e particolaristica dei prestiti concessi, indirizzando le

⁷ P. Saraceno, *Trent'anni di intervento straordinario (1951-1980)*, in "Studi SVIMEZ", XXXVI, n. 3-4, 1983, pp. 97-98.

⁸ Cfr. S. Cafiero, *La nascita della «Cassa»*, in M. Annesi, P. Barucci, 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", n. 24, 1995; ora in *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Napoli, Bibliopolis, 1996.

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 squilibrio 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»⁹.

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»¹⁰.

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 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

⁹ *Ibidem*, pp. 54-55.

¹⁰ S. Cafiero, *La nascita della «Cassa»*, cit., p. 182.

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»¹¹.

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»¹². 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 Gasperi:

L'esigenza di creare le condizioni necessarie perché l'annosa questione meridionale trovi modo di avviarsi verso una soluzione definitiva, suscettibile di ulteriori 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 realizzazione¹³.

¹¹ 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", anno XLIV, Nuova Serie, XXXIV, fasc. III, 1981, 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».

¹² 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).

¹³ G. Pescatore, *I caratteri della questione meridionale*, in "Apulia", n. IV, 1983, <<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

Nella stessa relazione, poi, si precisava che:

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 sociali¹⁴.

E, infine, si sottolineava che:

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 programmi¹⁵.

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»¹⁶. In questo contesto, il ruolo delle organizzazioni

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-Casa, 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>).

¹⁴ G. Pescatore, *I caratteri della questione meridionale*, cit., <<http://www.bpp.it/Apulia/html/archivio/1983/IV/art/R83IV003.html>>.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ 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 disequilibria 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*

internazionali per l'ideazione, il finanziamento e la realizzazione dei programmi di sviluppo fu di fondamentale 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 Development¹⁷. 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"¹⁸.

In un documento dell'Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), infine, è stata ricapitolata, in estrema sintesi, tutta la vicenda dell'intervento straordinario, con una descrizione che vale la pena di riportare per intero:

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

Still Matter?, in S. Lentz, *German Annual of Spatial Research and Policy: Restructuring Eastern Germany*, Berlin - Heidelberg, Springer Verlag, cap. 4, 2007).

¹⁷ 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».

¹⁸ 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).

forti condizionamenti politici, perde la sua efficienza 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 cambiamenti¹⁹.

È proprio a partire da quell'ultimo periodo, infatti, tra gli anni settanta e gli anni ottanta, che l'esperienza dell'intervento straordinario ha subito, prima, un'involuzione e, poi, una progressiva riduzione d'importanza, fino a esaurirsi del tutto e ad aprire le porte a una lunga fase di incertezza, durante la quale, il richiamo a una maggiore capacità di iniziativa privata nel Mezzogiorno, laddove sporadicamente enunciato, non sarebbe stato altro che un alibi per coprire una forte dispersione di risorse finanziarie pubbliche, sacrificate nella frammentazione di obiettivi delle cosiddette "politiche di sviluppo locale" o legate ad azioni di carattere puramente assistenziale, prive di qualsiasi visione produttiva e di mercato.

3. L'intervento straordinario e i suoi esiti, in una visione di ampia durata

Nel volume di Margaret Carlyle, sul "risveglio" dell'Italia del Sud²⁰, 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»²¹. In 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,

¹⁹ 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&accname=guest&checksum=68ED302863C79787B300EA1DD5B25E56>>.

²⁰ 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 fermentations 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*, vol. 8, n. 4, 1955, p. 569).

²¹ 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 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».

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 grants»²². 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 europea²³, 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 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 north»²⁴.

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.

²² M. Carlyle, *The Awakening of Southern Italy*, cit., pp. 48-49.

²³ 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.

²⁴ M. Carlyle, *The Awakening of Southern Italy*, cit., p. 49 e p. 52.

Tabella 1. Distribuzione dei fondi della Cassa per il Mezzogiorno

	Amounts allocated under the original ten-year plan of 1950		Amounts allocated under the fifteen-year plan 1950-65 of 1959	
	Milliard lire	%	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 necessaria»²⁵. 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

²⁵ P. Saraceno, *La funzione della Cassa nella rinascita del Sud*, in *Serie di conversazioni alla Rai 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.

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'industrializzazione»²⁶.

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 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 preconetto 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

²⁶ *Ibidem*, p. 6 e p. 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» (P. Saraceno, *La funzione della Cassa nella rinascita del Sud*, cit., p. 3).

più direttamente rilevanti per il processo di sviluppo»²⁷. 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 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 istituto»²⁸.

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 due altri recenti lavori di differente portata²⁹, si possono ricavare serie statistiche –basate su dati reali e non su

²⁷ P. Sylos Labini, *Scritti sul Mezzogiorno (1954-2001)*, cit., p. 191.

²⁸ E. Felice, *Divari regionali e intervento pubblico: per una rilettura dello sviluppo in Italia*, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 77-78.

²⁹ Cfr. SVIMEZ, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud 1861-2011*, a cura di A. Giannola, A. Lepore, R. Padovani, L. Bianchi, D. Miotti, Bologna, il Mulino, 2011, pp. 1023-1030; 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", anno XXV, n. 1-2, 2011, pp. 281-317; S. Cafiero, G. E. Marciani, *Quarant'anni di intervento straordinario (1950-1989)*, in "Rivista Economica del Mezzogiorno", anno V, n. 2, 1991, 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", anno VII, n. 3, 1993, pp. 673-689; F. Moro, *Le spese dell'Agenzia per il Mezzogiorno per categorie economiche e per regioni*, in "Rivista Economica del Mezzogiorno", anno VII, n. 3, 1993, pp. 691-711; SVIMEZ, *Il Mezzogiorno e la politica degli aiuti*, a cura di R. Padovani, F. Moro e L. Bianchi, in "Informazioni SVIMEZ", n. 1-3, 2001, pp. 3-5; SVIMEZ, *Rapporto 1998 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 1998, p. 310 e p. 312; SVIMEZ, *Rapporto 1999 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 1999, p. 347 e p. 349.

“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”³⁰, 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*³¹.

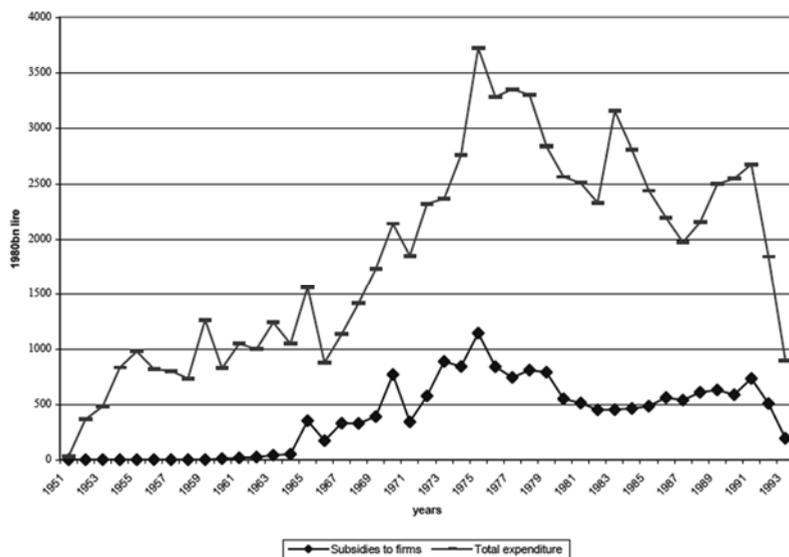
Un esempio della prima tipologia di analisi indicata, è costituito da un’elaborazione di sintesi, contenuta in un lavoro di Anna Spadavecchia, che presenta un grafico della spesa della Cassa per il Mezzogiorno, dal 1951 al 1993, sia in relazione alla spesa totale, che ai sussidi alle imprese. Dal diagramma successivo emerge che il 1976 ha rappresentato un *turning point*, in quanto, da allora, le 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 priority»³².

³⁰ 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).

³¹ 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>).

³² *Ibidem*, pp. 15-16.

Grafico 1. 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. 4; elaborazione in base ai dati contenuti in CASMEZ - AGENSUD, Bilanci della Cassa per il Mezzogiorno e dell'Agazia per il Mezzogiorno, 1951-1993.

Il grafico, tuttavia, mostra che nel primo venticinquennio di attività della Cassa³³, dalla sua istituzione fino alle crisi degli anni settanta, la spesa totale e i sussidi alle imprese – anche se, questi ultimi, con minore evidenza – sono cresciuti durevolmente, 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, sono state presentate, tra l'altro, alcune elaborazioni aggiornate sull'andamento dell'intervento straordinario³⁴. 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

³³ Cfr. G. Podbielski, *Venticinque anni di intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè, 1978.

³⁴ Cfr. SVIMEZ, *150 anni di crescita, 150 anni di divari: sviluppo, trasformazioni, politiche*, a cura di L. Bianchi, D. Miotti, R. Padovani, G. Pellegrini, G. Provenzano, in SVIMEZ, *Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia*, Roma, Quaderni SVIMEZ - Numero speciale, 2012; SVIMEZ, *Industria meridionale e politica industriale dall'Unità d'Italia ad oggi*, a cura di G. Servidio, S. Prezioso, in *Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia*, cit.

nell'evoluzione del divario, nella convinzione che questa non sia affatto indipendente dalle scelte (compiute o mancate) di politica economica»³⁵. 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 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»³⁶.

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".

³⁵ SVIMEZ, *150 anni di crescita, 150 anni di divari: sviluppo, trasformazioni, politiche*, 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.

³⁶ SVIMEZ, *150 anni di crescita, 150 anni di divari: sviluppo, trasformazioni, politiche*, cit., p. 45.

Tabella 2. 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	Incidenza % sul PIL nazionale
	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
1951-1988	4.592,9	0,70	2.308,9	0,43	7.104,5	0,99

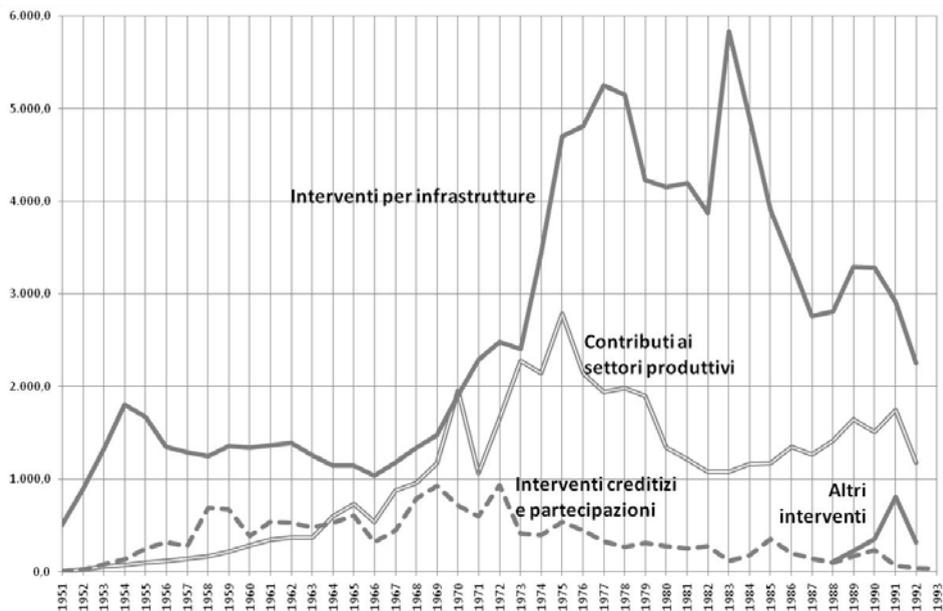
(a) Fino al 1993 spesa della Cassa per il Mezzogiorno e dell'Agenzia per il Mezzogiorno e pagamenti effettuati dallo Stato per interventi non gestiti dall'Agenzia. I dati comprendono gli interventi da tali Enti con finanziamenti del FERS ma non il trasferimento alle Regioni delle risorse FERS ad esse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

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 fare riferimento a un grafico, ottenuto mediante le 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 d’oro dello sviluppo italiano.

Grafico 2. 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. Marciani, *Quarant’anni di intervento straordinario (1950-1989)*, in “Rivista Economica del Mezzogiorno”, anno V, n. 2, 1991, 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”, anno VII, n. 3, 1993, pp. 673-689; F. Moro, *Le spese dell’Agenzia per il Mezzogiorno per categorie economiche e per regioni*, in “Rivista Economica del Mezzogiorno”, anno VII, n. 3, 1993, pp. 691-711; SVIMEZ, *Il Mezzogiorno e la politica degli aiuti*, a cura di R. Padovani, F. Moro e L. Bianchi, in “Informazioni SVIMEZ”, n. 1-3, 2001, pp. 3-5; SVIMEZ, *Rapporto 1998 sull’economia del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 1998, p. 310 e p. 312; SVIMEZ, *Rapporto 1999 sull’economia del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 1999, p. 347 e p. 349).

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 straordinario 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 indicated»³⁷.

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 1951³⁸, 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.

³⁷ L. Saville, *Regional Economic Development in Italy*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 1968, p. 7.

³⁸ Cfr. V. Daniele, P. Malanima, *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)*, in "Rivista di Politica Economica", III-IV, 2007, pp. 280-281, <http://www.rivistapoliticaeconomica.it/2007/mar-apr/Daniele_malanima.pdf>; V. Daniele, P. Malanima, *Il divario Nord-Sud in Italia 1861-2011*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2011.

Grafico 3. 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, G. Provenzano, Roma, Camera dei Deputati, 30 maggio 2011, p. 4.

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 di riavvicinamento alle aree più ricche. Il gap si riapre, tornando non distante dai valori del primo dopoguerra»³⁹. Nel grafico successivo, questi andamenti

³⁹ SVIMEZ, 150 anni di crescita, 150 anni di divari: sviluppo, trasformazioni, politiche, cit., p. 11. Nelle pagine seguenti della relazione (p. 14 e p. 17), la valutazione della SVIMEZ è stata 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.

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 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

Grafico 4. 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, G. Provenzano, Roma, Camera dei Deputati, 30 maggio 2011, p. 18.

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».

Mezzogiorno rispetto al resto del Paese si interrompe nella prima metà degli anni settanta»⁴⁰.

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 analoghe a quelle della SVIMEZ sul piano dei flussi generali, anche se non del tutto collimanti sul versante dei dati specifici di ciascun anno considerato⁴¹.

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

⁴⁰ SVIMEZ, *150 anni di crescita, 150 anni di divari: sviluppo, trasformazioni, politiche*, cit., 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 riaprirsi».

⁴¹ 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).

periodo»⁴². 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»⁴³.

4. Considerazioni finali

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 nelle 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.

⁴² SVIMEZ, *150 anni di crescita, 150 anni di divari: sviluppo, trasformazioni, politiche*, cit., p. 34.

⁴³ S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., p. 153.

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 d'oro 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 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 Paese»⁴⁴.

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 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»⁴⁵.

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. Nelle condizioni mutate della realtà

⁴⁴ P. Saraceno, *Il nuovo meridionalismo*, cit., pp. 64-65.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 53.

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

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 rigerosità 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.

References

- Ballini, P.L. *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/napivpage_percorsi.php?id_cat=p1&id_bio=b7&id_bio_sub=9>).
- Cafiero, S. (1975). La nascita della «Cassa». In M. Annesi, P. Barucci e G.G. Dell'Angelo (a cura di), *Studi in onore di Pasquale Saraceno*. Milano: Giuffrè.
- Cafiero, S. (2000). *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*. Manduria-Bari-Roma: Piero Lacaita Editore.
- Cafiero, S. e Marciani, G.E. (1991). Quarant'anni di intervento straordinario (1950-1989). *Rivista Economica del Mezzogiorno*, V(2), 249-274.
- Carlyle, M. (1962). *The awakening of southern Italy*. London: Oxford University Press.
- Clark Carey, J.P. e Carey, J.P. (1955). The South of Italy and the Cassa per il Mezzogiorno. *The Western Political Quarterly*, 8(4), 569.
- D'Antone, L. (1995). L'«interesse straordinario» per il Mezzogiorno (1943-1960). *Meridiana*, 24 [ora in *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Napoli, Bibliopolis, 1996].
- Daniele, V. e Malanima, P. (2007). Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004). *Rivista di Politica Economica*, III-IV, http://www.rivistapoliticaeconomica.it/2007/mar-apr/Daniele_malanima.pdf.
- Daniele, V. e Malanima, P. (2011). *Il divario Nord-Sud in Italia 1861-2011*. Czech Republic: Soveria Mannelli, Rubbettino Editore.
- Felice, E. (2007). *Divari regionali e intervento pubblico: per una rilettura dello sviluppo in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Friedmann, J.A. (2007). *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>>.
- Kawka, R. (2007). Regional disparities in the GDR: Do they still matter? In S. Lentz (Ed.), *German annual of spatial research and policy: Restructuring Eastern Germany*. Berlin, Heidelberg: Springer Verlag.

- Kennedy, P.M. (1987). *The rise and fall of the great powers: economic change and military conflict from 1500 to 2000*. New York (NY): Random House.
- Lepore, A. (2011). La valutazione dell'operato della Cassa per il Mezzogiorno e il suo ruolo strategico per lo sviluppo del Paese. *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, XXV(1-2), 281-317.
- Marciani, G.E. (1993). La spesa della Cassa e dell'Agenzia per il Mezzogiorno nei quarantatré anni dell'intervento straordinario. *Rivista Economica del Mezzogiorno*, VII(3), 673-689.
- Moro, F. (1993). Le spese dell'Agenzia per il Mezzogiorno per categorie economiche e per regioni. *Rivista Economica del Mezzogiorno*, VII(3), 691-711.
- Myrdal, G. (1967). *Economic theory and underdeveloped regions*. London: Duckworth.
- Pescatore, G. (1983). I caratteri della questione meridionale. *Apulia*, IV, <<http://www.bpp.it/Apulia/html/archivio/1983/IV/art/R83IV003.html>>.
- Pescatore, G. (2008). *La «Cassa per il Mezzogiorno». Un'esperienza italiana per lo sviluppo*. Bologna: il Mulino.
- Pescatore, G. *I caratteri della questione meridionale*, cit., <<http://www.bpp.it/Apulia/html/archivio/1983/IV/art/R83IV003.html>>.
- Podbielski, G. (1978). *Venticinque anni di intervento straordinario nel Mezzogiorno*. Milano: Giuffrè.
- Ruffolo, G. (2009). *Un paese troppo lungo. L'unità nazionale in pericolo*. Torino: Einaudi.
- Saraceno, P. (1981). Gli interventi del primo IRI: dallo smobilizzo delle grandi Banche alla proposta di legge bancaria, 1933-1936. *Banca, Borsa e Titoli di Credito*, anno XLIV, Nuova Serie, XXXIV, fasc. III, 302.
- Saraceno, P. (1983). Trent'anni di intervento straordinario (1951-1980). *Studi SVIMEZ*, XXXVI(3-4), 97-98.
- Saville, L. (1968). *Regional economic development in Italy*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- SVIMEZ (2012). 150 anni di crescita, 150 anni di divari: sviluppo, trasformazioni, politiche. L. Bianchi, D. Miotti, R. Padovani, G. Pellegrini, G. Provenzano (a cura di), in *SVIMEZ, Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia*, Roma, Quaderni SVIMEZ, Numero speciale, 2012.
- SVIMEZ (2011). *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud 1861-2011*. A. Giannola, A. Lepore, R. Padovani, L. Bianchi, D. Miotti (a cura di). Bologna: Il Mulino.
- SVIMEZ (2001). *Il Mezzogiorno e la politica degli aiuti*. R. Padovani, F. Moro e L. Bianchi (a cura di), in *Informazioni SVIMEZ*, 1-3, 3-5.
- SVIMEZ (1998). *Rapporto 1998 sull'economia del Mezzogiorno*. Bologna: Il Mulino.
- SVIMEZ (1999). *Rapporto 1999 sull'economia del Mezzogiorno*. Bologna: Il Mulino.
- Sylos Labini, P. (2003). *Scritti sul Mezzogiorno (1954-2001)*. Manduria-Bari-Roma: Piero Lacaita Editore.