

Governare l'Italia. Il lungo percorso da Cavour a oggi nelle riflessioni di Vincenzo Scotti e Sergio Zoppi

di Leandra D'Antone

Davvero bello *Governare l'Italia. Da Cavour a De Gasperi a Conte oggi. A settant'anni dalla nascita della Cassa per il Mezzogiorno* di Enzo Scotti e Sergio Zoppi (Roma, Eurilink, University Press, 2020, pp. 324), due tra i più limpidi protagonisti e interpreti della storia italiana che narrano, in forma coinvolgente e soprattutto garbata. La forma è quella di una corrispondenza tematica, con domande, risposte e approfondimenti riguardanti gli anni dalla nascita della Cassa per il Mezzogiorno ad oggi. In realtà Scotti e Zoppi, con forte sensibilità storica verso il passato e attenzione al futuro – da Cavour ai grandi cambiamenti globali attuali – testimoniano i valori politici, socio-economici, culturali, civili e religiosi che ne hanno guidato l'azione personale. Sono accumulati dall'aspirazione a un'economia che tenda insieme all'efficienza e all'equità sociale, a una politica che tenda al bene comune secondo responsabilità convergenti delle classi dirigenti centrali e territoriali e che si nutra di competenze, a una religiosità militante per l'intera comunità umana, che riconosca diritti e doveri di cittadinanza in un mondo sempre più connesso e inondato di nuove tecnologie, ma sempre più lacerato da disuguaglianze e conflitti crescenti. Ai vertici della Democrazia cristiana e di diversi Governi, seppure con diverso peso e diverse funzioni, Scotti e Zoppi ne hanno rappresentato la parte più riformatrice e innovativa, indicando nel loro ragionamento i più alti punti di riferimento programmatici nelle politiche meridionaliste del secondo dopoguerra, dall'intervento straordinario alla programmazione economica, e le guide ideali, politiche e tecniche soprattutto in De Gasperi, Pastore e Gabriele Pescatore. De Gasperi fu Presidente del Consiglio atlantista, volle la riforma agraria in Italia e la creazione della Cassa per il Mezzogiorno; Giulio Pastore, già alla guida della CISL, fu Presidente del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno tra il 1958 e il 1968 (con interruzione durante il Governo Tambroni); Gabriele Pescatore, Consigliere di Stato, docente universitario di Diritto navale, fu Presidente della Cassa e interprete giuridico della sua autonomia amministrativa difendendola contro qualsiasi ingerenza di interessi partitici o imprenditoriali; finché questo fu possibile secondo le leggi vigenti. Pescatore non amò la successione di leggi che tale autonomia limitarono già negli anni Sessanta: dalla sottoposizione della Cassa al CIPE, all'istituzione delle Regioni con competenze sui programmi della Cassa stessa.

Governare l'Italia vuole evidenziare la forza di un Paese dotato, ai suoi vertici come nei territori, di una classe dirigente di alto profilo politico, tecnico e morale, un Paese anche competitivo e sostenuto da forti sinergie virtuose. Sotto questo profilo, la ricostruzione delle politiche per il Mezzogiorno, pur richiamandosi al cosiddetto “nuovo meridionalismo” ispirato da Pasquale Saraceno con l'obiettivo dell'unificazione economica del Paese attraverso l'industrializzazione del Mezzogiorno, se ne distanzia parzialmente per la maggiore attenzione agli aspetti socio-culturali e per averne indicato come punto di rottura, ancor prima della crisi petrolifera del 1973, l'accantonamento dell'esperienza dei poli teorizzati da Albert Hirschman e Francois Perroux e già realizzati dalla fine degli anni '50: pochi insediamenti industriali concentrati in alcuni territori, inclusivi di infrastrutture territoriali e sociali e responsabili della formazione di capitale umano. Da parte dei nostri Autori è esplicito peraltro il richiamo alle idee di alcuni grandi intellettuali, storici, economisti, giuristi e sociologi di cui alcuni ne hanno ispirato l'azione, altri l'hanno in parte condivisa (da John M. Keynes, a Costantino Mortati, Mario Romani, Jacques Maritain, Giuseppe Dossetti, Giorgio La Pira, Jan Tinbergen, Claudio Napoleoni, Paul Rosenstein Rodan, Antonio Giolitti, Ugo La Malfa). Quella storia, ricca di successi nei primi decenni, ma anche di criticità in quelli successivi, è del resto, dopo anni di oscuramento, tornata di grande significato nel presente. Oggi l'Unione europea, nel cuore di un'imprevista pandemia

distruttiva delle attività economiche per impulso proprio, quando non tutti i paesi membri e le loro regioni meno ricche si sono ancora ripresi dalla crisi finanziaria del 2008-2011 e dalla seguente crisi del debito sovrano, realizza una svolta nelle sue politiche fiscali, di bilancio e monetarie istituendo il *Recovery Fund* e il Programma *Next Generation EU*, finanziato con emissione di titoli sul proprio bilancio e entrate fiscali comuni. All'Italia, su 750 miliardi del Fondo, è stata assegnata la somma più cospicua di 209 miliardi, considerando che gli obiettivi di riconversione *green* con investimenti per la crescita e l'occupazione devono riguardare soprattutto le aree con reddito pro capite più basso e disoccupazione più elevata. Oltre metà della cifra assegnata dall'Ue all'Italia ha dunque esplicitamente una missione e un contenuto meridionalista nazionale ed europeo, di un'Italia e una Europa che deve crescere economicamente e rafforzarsi geo-politicamente soprattutto nel Mediterraneo. Come nei decenni successivi alla guerra, oggi il Sud torna ad essere centrale, sebbene in condizioni politiche, economiche e tecnologiche profondamente mutate. Il mondo non è più diviso in due blocchi, sono emerse nuove grandi potenze mondiali con configurazioni politico-economiche originali, la globalizzazione ha decisamente fatto crescere la ricchezza e diminuire le disuguaglianze a livello globale, ma i paesi di tradizione liberale e democratica attraversano difficoltà politiche legate alla crisi dei sistemi di *welfare* e alle nuove tecnologie della comunicazione che non ammettono più distrazione dai mercati globali. Non si tratta infatti della stessa storia, ricordano gli Autori, ma

.....queste nostre testimonianze sulla questione centrale della ricostruzione storica nazionale possono contribuire al confronto politico dell'oggi proprio su problemi aperti e riproposti, seppure in termini nuovi, da contesti economici, sociali, scientifici, culturali religiosi e valoriali" (p. 135).

Nei primi trent'anni della nostra Repubblica, ricordano, le proposte del nuovo meridionalismo e le politiche adottate dai Governi raggiunsero il risultato di invertire la tendenza dualistica della storia del Paese. L'intervento pubblico, la nuova imprenditorialità privata e pubblica e la creatività del complesso pluralismo della società consentirono all'Italia di recuperare un ritardo storico nella crescita industriale in confronto con i paesi più industrializzati. "Non fu solo miracolo", ma fu frutto di grandi ideali e sinergie, tra spazi grandi e piccoli, forse politiche diverse, tra uomini noti ed altri poco conosciuti. Ciò detto gli Autori-interlocutori individuano alcuni buchi neri nella storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Tra questi l'incompiuta industrializzazione, l'abbandono della ricerca in settori che ci vedevano tra i primi al mondo sulla frontiera dell'innovazione quando le capacità imprenditoriali italiane avevano raggiunto tappe significative (elettronica, meccanica, energia); o l'incapacità della classe dirigente di prendere coscienza del cambiamento nell'economia e nella società italiana specialmente dopo il crollo del muro di Berlino: "bisognava riformare le istituzioni pubbliche come uno Stato moderno che doveva accompagnare il nuovo posizionamento del nuovo sistema produttivo in Europa e nel mondo". Di qui, la crisi della Prima Repubblica da cui non siamo mai usciti.

Insieme alle linee interpretative principali, i dettagli, mai piccoli né trascurabili, delle conversazioni tra Scotti e Zoppi – lo smantellamento dell'intervento straordinario, le privatizzazioni delle grandi imprese pubbliche, la *deregulation*, la crescita delle disuguaglianze territoriali e sociali – hanno generato un ricco e intenso dibattito, in parte accolto nello stesso volume. Eurilink University, presieduta da Vincenzo Scotti, ha a sua volta ospitato un dibattito ricco e appassionato con esperti e protagonisti da diversi ambiti delle vicende qui narrate, o del dibattito sull'oggi e sulle prospettive future. Insieme a Luigi Paganetto, Presidente della Fondazione Economia di Tor Vergata e del Gruppo dei 20 (accademici ed esperti), Scotti è impegnato ora proprio nel suggerimento di progetti per il Mezzogiorno da includere nel "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza".

Essendone stata con piccolissimo, personale contributo e merito partecipe, aggiungo qualche considerazione sulla linea del ragionamento proposto dal volume. Sono davvero convinta con gli Autori che la buona politica di partiti e uomini politici italiani dotati di idealità, conoscenza del

passato e visione del futuro, competenze, sia stata alla base del successo delle politiche meridionaliste e dei traguardi straordinari raggiunti dall'Italia nel secondo dopoguerra. E tuttavia proprio nelle grandi trasformazioni storiche, come quella mondiale del dopoguerra e quella in corso, non tutte le spiegazioni di successi ed errori o le soluzioni possibili, sono ascrivibili esclusivamente alla sfera della politica. Quindi non solo De Gasperi certamente protagonista assoluto, né Sergio Paronetto, Pasquale Saraceno, Giulio Pastore, possono essere indicati come i veri artefici dell'intervento straordinario. Il testo legislativo fu scritto nel suo ufficio di Governatore della Banca d'Italia da Donato Menichella, che era stato, sotto la presidenza di Alberto Beneduce, direttore dell'IRI dal 1933 al 1944, nonché autore della legge bancaria del 1936; quindi fu portato nelle aule parlamentari dal Presidente del Consiglio De Gasperi.

Finita la seconda guerra mondiale, l'Italia già fascista e sconfitta in guerra, liberata dall'esercito alleato e dai partigiani, raccolse immediatamente nelle politiche nazionali la missione meridionalista al centro dei programmi dei grandi partiti nazionali, il PCI e la Democrazia cristiana, e da sempre negli orizzonti di quel partito delle istituzioni economiche rappresentato proprio dagli uomini dell'IRI e della Banca d'Italia, primi fra tutti Donato Menichella che ne divenne Direttore generale nel 1946 e Governatore nel 1948. Tale missione era considerata ancor più urgente in seguito alle conseguenze della grande crisi e delle distruzioni belliche, che avevano portato il PIL dell'area al 50% di quello del Centro-Nord (nel 1914 ne era ancora l'80% sebbene l'industrializzazione italiana fosse concentrata nel "triangolo" settentrionale).

Nel 1944 alla nota Conferenza di Bretton Woods era nato il nuovo ordine monetario internazionale fondato sulla parità aurea del dollaro (con l'atlantismo a guida statunitense), sulla difesa del capitalismo da pericoli di grandi crolli come avvenuto negli anni Trenta; erano nati il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale per la ricostruzione e lo sviluppo. L'impianto keynesiano di Bretton Woods era tutt'altro che fondato sul debito; semmai sul rigore monetario e su una attenta espansione degli investimenti; nonché sull'idea che il comunismo dovesse essere sconfitto combattendo la povertà. La Banca mondiale riservava enormi risorse finanziarie ad investimenti per le aree depresse del mondo, configurando un "interesse straordinario" della stessa istituzione verso il Mezzogiorno italiano. Tra il 1948 e il 1952 entrò in azione il Piano Marshall statunitense con *grants* e prestiti in dollari; in perfetta successione con l'esaurimento del Piano Marshall, la Banca mondiale finanziò gli investimenti della Cassa istituita nel 1950. L'esito finale delle politiche connesse, protrattesi per tutti gli anni Cinquanta-Sessanta, come è noto, furono insieme la crescita economica dell'intero Paese e la riduzione di ben dieci punti del divario territoriale tra il Centro-Nord e il Sud. L'Italia fu unita nel sostenere gli investimenti nel Mezzogiorno. Nel 1947 sotto la guida monetaria di Menichella, la presidenza della Repubblica di Luigi Einaudi e la presidenza del Consiglio dei Ministri di Alcide De Gasperi, l'Italia entrò nelle istituzioni di Bretton Woods acquisendo la piena partecipazione ai finanziamenti internazionali in dollari. Il prezzo politico della scelta atlantista, non subita, ma convintamente partecipata, fu l'esclusione dal IV Governo De Gasperi del Partito comunista legato all'URSS di Stalin. Il quadro sociale era altamente conflittuale per le lotte per la terra e il lavoro dilaganti nelle campagne; l'Italia non aveva ancora una Costituzione e doveva affrontare le prime elezioni democratiche dopo il fascismo. La scommessa fu tutta concentrata sul valore delle scelte e fu quella di portare l'Italia alle prime posizioni tra i paesi civili nel mondo superando gravissimi divari territoriali, la disoccupazione, la mancanza di istruzione, la povertà. La prima scelta fu la stabilizzazione della lira, congegnata da Einaudi e Menichella non come atto di restaurazione liberista, come descritta prevalentemente dalla storiografia, ma perché indispensabile alla partecipazione alle nuove istituzioni internazionali (ripeto: di ispirazione keynesiana) e al grande piano americano di ricostruzione dell'Europa. Gli aiuti e prestiti in valuta aurea per finanziare cicli di investimenti per l'espansione dell'economia e dell'occupazione consentirono di raggiungere e consolidare la convertibilità della lira e l'equilibrio della bilancia dei pagamenti in una situazione di grave carenza di capitali e tecnologie. Menichella costruì in prima persona l'intera strategia di lungo periodo della acquisizione e scansione nel tempo dei prestiti in dollari attraverso il Piano Marshall, quindi

all'esaurirsi del Piano Marshall, dei prestiti della Banca mondiale alla Cassa per il Mezzogiorno appena istituita. L'"alternate executive" della Banca d'Italia presso la Banca mondiale, Francesco Giordani, già Presidente dell'IRI dopo Beneduce, su indicazione di Menichella fin dal 1947 si preoccupò di congelare tutti i prestiti richiesti all'Istituto internazionale dal Governo italiano per finanziamenti industriali (alla siderurgia integrale e alle grandi industrie italiane esportatrici), indicando come loro fonte ideale il Piano Marshall; e di riservarne i cospicui prestiti ad un Piano per il Sud, area depressa non del tutto sottosviluppata, che proprio in quanto dotata di *know how* e di dinamismo, avrebbe avuto sicuro successo potendone rappresentare una pietra miliare dell'azione della Banca.

Il Piano fu preparato dalla SVIMEZ su sollecitazione di Menichella, che ne era stato con Rodolfo Morandi e Pasquale Saraceno tra i fondatori. L'Associazione per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno era nata nel 1946 con la adesione di tutto il mondo della finanza e delle industrie italiane, a riprova di un meridionalismo condiviso anche perché ritenuto vantaggioso per tutto il Paese. La "questione meridionale" fu la carta vincente giocata dalla Banca d'Italia e dal Governo italiano presso la Banca mondiale per far sì che i finanziamenti in dollari per i piani di investimenti italiani si protraessero dopo la conclusione del Piano Marshall per ancora 10 anni, con progetti annuali rigorosamente esaminati e valutati nei risultati dall'Istituto internazionale, come è ovvio che sia quando si erogano prestiti.

Alla fine del primo decennio di vita della Cassa, l'Italia era per la prima volta diventata competitiva all'estero con produzioni industriali di massa, aveva superato lo storico equilibrio dei bassi consumi e il PIL delle regioni del Sud era cresciuto con ritmi superiori a quelli delle regioni del Centro-Nord. Nel 1960 Menichella lasciò volontariamente la Banca d'Italia col riconoscimento di miglior banchiere del mondo; alla lira italiana fu assegnato l'Oscar della moneta. Intelligenza monetaria, economica e politica furono allora e continuano ad essere oggi, sebbene in contesti diversi, il banco di prova di una valorosa classe dirigente e della forza delle nostre istituzioni.

Della complessità del disegno di sviluppo di cui fa parte la Cassa è straordinaria testimonianza il saluto che Menichella rivolse al Presidente Eugene Black al momento in cui lasciò la Banca mondiale. Menichella volle ricordare i contatti precedenti l'istituzione della Cassa e la decisione di inaugurare un grande piano di investimenti nel Sud in un momento favorevole per la bilancia dei pagamenti italiana; l'aumento del *deficit* dovuto alla guerra di Corea che spinse a contenere entro 10 milioni di dollari i primi due prestiti; la decisione tra il '53 e il '56, di fronte all'esaurimento degli aiuti Marshall, di allargare la spinta creditizia e liberalizzare il mercato per favorire l'innovazione tecnologica degli apparati produttivi e favorire l'occupazione; e infine come la soluzione ai pericoli per la convertibilità fosse stata trovata nel sensibile aumento del contributo in dollari della Banca mondiale ai progetti industriali della Cassa per il Mezzogiorno. Il saluto resta la testimonianza più completa della enorme portata dell'azione monetaria e istituzionale.

Sofferarsi sulle vicende monetarie di un paese è un po' come scrivere sinteticamente la sua storia economica....Occorse dunque, a un certo momento, tirare le somme della lunga preparazione. Questo compito toccava a voi e a me, perché in un leale negoziato scocca sempre l'ora in cui le intenzioni si conoscono e la fiducia si matura. Allora si chiudono le carte, si smette di fare i conteggi, si abbandonano i se e i ma, e si decide fra capi responsabili guardandosi negli occhi e impegnando soprattutto la dirittura morale. Il nostro incontro avvenne a Parigi, ricordate signor Black? Non venni a Washington perché i movimenti di un Governatore di Banca centrale sono sempre seguiti con sospettosa attenzione e in quel caso avrebbero potuto fare nascere speranza che le decisioni, ove non favorevoli avrebbero tramutato poi in recriminazioni e scoraggiamenti. Non veniste voi a Roma perché voleste essere libero di discutere il problema fuori da ogni collegialità e al riparo da ogni etichetta. Non mercanteggiammo. Alla fine dei nostri colloqui, nei quali vi diedi soprattutto l'assicurazione che la politica economica italiana, pur diventando attiva, si sarebbe sempre ispirata alla necessità di mantenere e tutelare l'equilibrio monetario, sola condizione alla quale l'aiuto sarebbe diventato benefico, io vi chiesi di destinare alla Cassa per il Mezzogiorno un concorso complessivo della Banca Mondiale di 250 milioni di dollari. Le mie speranze non andarono deluse. Vi dichiaraste disposto ad appoggiare un nuovo prestito di 70 milioni al quale ne sarebbero seguiti altri due, dello stesso importo, sempreché il programma della Cassa per il Mezzogiorno si fosse svolto con regolarità e con efficacia. E pensavo al diverso corso che avrebbe potuto verificarsi nel nostro Paese se voi non aveste accolto la mia proposta e la banca non si fosse spostata nella misura dei suoi prestiti a noi, dalle modeste cifre di primi anni. Non è stato ancora inventato uno strumento capace di registrare con

fedeltà e senza amplificazioni e distorsioni, nell'animo dei Governatori delle Banche centrali, il timore che talvolta li prende di un probabile andamento deficitario della bilancia dei pagamenti del proprio Paese, specie quando, come era allora il nostro caso, le riserve sono modeste: al posto della serenità subentra l'ansia, al posto del coraggio la pavidità e il quadro può apparire anche a tinte più forti di quanto la reale prospettiva comporterebbe. Tutto il meccanismo del credito può esserne influenzato da quel timore anche inconsciamente ingrandito e, per effetto di un rallentato funzionamento di quel meccanismo, la produzione può venire contenuta al di sotto delle effettive possibilità e all'espansione può subentrare la stasi o la regressione. Certo la storia non si fa con i se ma è verosimile che il coraggio che abbiamo avuto nel consentire a più riprese l'espansione creditizia, che era stata alla base del mirabile sviluppo del reddito nazionale negli ultimi 10 anni, ci sarebbe mancato o sarebbe stato comunque molto più contenuto e circospetto se l'assistenza data al nostro Paese dalla Banca mondiale al momento opportuno non fosse stata così decisa, importante e cordiale, come essa fu principalmente per vostro merito, Signor Black (Fondo Menichella in Archivio storico della Banca d'Italia).

Il Piano Marshall e la Cassa per il Mezzogiorno furono visti con favore in clima politico ostile anche da un grande sindacalista comunista come Giuseppe Di Vittorio, mentre imperversavano scontri persino cruenti tra braccianti e polizia.

Anche alla ricerca delle ragioni della crisi dell'intervento straordinario e dell'industrializzazione del Mezzogiorno mediante gli investimenti delle partecipazioni statali, io sottolineerei alcune evidenze economiche, prima ancora che le politiche di ispirazione liberista o le privatizzazioni (di cui sicuramente alcune sicuramente affrettate e controproducenti). Ad esempio, già nel 1974, all'apice di quello che viene considerato il periodo felice dell'intervento straordinario e dell'industrializzazione del Mezzogiorno, Eugenio Scalfari e Giuseppe Turani avevano denunciato in un volume Laterza significativamente intitolato *Razza padrona*, "il saccheggio del Sud" operato dalle industrie pubbliche e private localizzate sulla base della legge del 1956, che oltre a istituire il Ministero delle partecipazioni statali ne aveva fissato l'obbligo di investimenti al Sud nel 60% dei nuovi e nel 40% dei complessivi. Così molte imprese, oltre ad essere esposte a fenomeni corruttivi, avevano rivelato il carattere puramente utopistico del concetto di "economicità di gestione", secondo cui l'impresa doveva agire in base ai criteri di mercato ma i costi sociali dovessero ricadere sul fondo di dotazione alimentato dallo Stato. Era la teoria di Pasquale Saraceno, che con La Malfa aveva voluto l'istituzione di quel Ministero. Donato Menichella si era invece dichiarato contrario all'istituzione di un Ministero *ad hoc* per l'impresa pubblica e agli investimenti obbligatori nel Mezzogiorno, convinto che la forza dell'impresa pubblica e degli investimenti nel Sud dovesse consistere nella loro efficienza e nella lungimiranza di politiche industriali e meridionaliste, che non dovevano perciò separare le imprese pubbliche da quelle private e le politiche ordinarie da quelle aggiuntive, come invece avvenne.

Il tema è tornato di grandissima attualità ed è davvero un grande merito di Scotti e Zoppi l'aver scritto un libro intensamente proiettato verso l'azione illuminata e responsabile. Gli ultimi anni di crisi politica ed economica hanno gettato un po' d'ombra sulle vere ragioni del declino industriale italiano e ridato respiro all'idea dello Stato imprenditore (idea che non è stata né di Beneduce né di Menichella). Altra cosa è invece la funzione relevantissima che alcune grandi imprese pubbliche italiane (come ENI, Leonardo, ENEL) hanno nella attuale transizione sanitaria, economica e politica in tutti i paesi europei e devono avere anche in Italia, a prescindere dalla attribuzione di missioni strategiche da parte della politica. Di fronte a rischi economici e sociali che incombono sulla stessa coesione europea e sulla sua moneta, si è imposta in Italia una soluzione di governo che, come nelle grandi svolte del passato, non ha potuto prescindere dal ruolo del finora più importante governatore dell'euro, Mario Draghi, ora nostro Presidente del Consiglio. Non conosciamo ancora il testo del "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", ma conosciamo la capacità di condizionamento di un Parlamento dominato da forze politiche populiste e sostanzialmente non meridionaliste. Da chi dipenderà l'esito della nuova difficile scommessa meridionalista del Piano italiano? Scotti con Zoppi e il Gruppo dei 20 sono impegnati (ed io sono con loro) nel richiedere al Governo interventi soprattutto infrastrutturali radicali di contenuto autenticamente meridionalista e non surrogatorio. Ma la decisione finale è in mano a un Parlamento in cui dominano le opinioni e le forze politiche dei meridionalisti di facciata.