



SVIMEZ
Associazione
per lo sviluppo
dell'industria
nel Mezzogiorno



Consiglio di Stato

GIORNATA IN RICORDO DI MASSIMO ANNESI

*Atti della manifestazione tenutasi il 1° marzo 2017
al Consiglio di Stato in Roma*

**Indirizzo di saluto e apertura dei lavori
di Alessandro Pajno e Claudio De Vincenti**

**Interventi di:
Sabino Cassese, Manin Carabba, Giuseppe De Rita,
Guido Pottino, Vincenzo Scotti, Sergio Zoppi, Giovanni Farese**

Intervento conclusivo di Adriano Giannola

Roma, febbraio 2018
Quaderno SVIMEZ n. 56

SVIMEZ

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

In occasione del 70° Anniversario dell'istituzione
dell'Associazione per lo Sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno

Costituita il 2 dicembre 1946, la SVIMEZ ha compiuto il suo Settantesimo anno di età.

In occasione della ricorrenza del Settantesimo dell'Associazione, sono state organizzate una serie di Iniziative, tra cui alcune manifestazioni che hanno dato origine a testi e pubblicazioni.

Nell'ambito di tali Iniziative, si è tenuta a Roma, il 1° marzo 2017, presso la sede del Consiglio di Stato, la "Giornata in ricordo di Massimo Annesi", per onorare il ricordo dell'ex Presidente della SVIMEZ, l'Avvocato Massimo Annesi.

La Giornata è stata organizzata dalla SVIMEZ e dal Consiglio di Stato. La manifestazione, presieduta e coordinata dal Presidente del Consiglio di Stato Alessandro Pajno, è stata aperta dall'Indirizzo di saluto dello stesso Presidente Pajno, cui ha fatto seguito la Relazione di apertura del Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno, Claudio De Vincenti.

La manifestazione è quindi proseguita con gli Interventi del Professor Sabino Cassese, Giudice Emerito della Corte Costituzionale; del Professor Manin Carabba, Presidente Onorario della Corte dei conti; del Professor Giuseppe De Rita, Presidente del CENSIS; del Professor Guido Pottino, Avvocato in Roma; del Professor Vincenzo Scotti, Presidente dell'Università degli Studi "Link Campus University"; del Professor Sergio Zoppi, Consigliere della SVIMEZ; del Professor Giovanni Farese, Docente di Storia economica e Storia del pensiero economico nell'Università Europea di Roma.

I lavori sono stati conclusi dal Professor Adriano Giannola, Presidente della SVIMEZ.

In questo numero di "Quaderni SVIMEZ", si riproducono i testi degli Interventi svolti in quell'occasione, nella versione rivista dalla SVIMEZ e/o integrata dagli Autori.

Direttore SVIMEZ Luca Bianchi

Direttore Responsabile "Quaderni SVIMEZ" Riccardo Padovani
Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 100 del 15 marzo 2004

“Quaderno SVIMEZ” n. 56

I “Quaderni SVIMEZ” sono una Collana editoriale che ospita documenti monografici su argomenti di attualità, resoconti di dibattiti pubblici a seminari o convegni, testi di Audizioni parlamentari di dirigenti dell’Associazione nonché bibliografie dei suoi esponenti nel tempo. Nella veste di “numeri speciali”, i Quaderni sono destinati anche alla pubblicazione di volumi. I Quaderni sono pubblicati anche in formato pdf, e consultabili sul sito internet www.svimez.it

ISBN 978-88-98966-13-4

Copyright © 2018 by SVIMEZ
00187 Roma, via di Porta Pinciana 6
Internet: www.svimez.it

La proprietà letteraria e i diritti di riproduzione sono riservati.

GIORNATA IN RICORDO DI MASSIMO ANNESI

*Atti della manifestazione tenutasi il 1° marzo 2017
al Consiglio di Stato in Roma*

Indirizzo di saluto e apertura dei lavori
di Alessandro Pajno e Claudio De Vincenti

Interventi di:
Sabino Cassese, Manin Carabba, Giuseppe De Rita,
Guido Pottino, Vincenzo Scotti, Sergio Zoppi, Giovanni Farese

Intervento conclusivo di Adriano Giannola



Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

INDICE

Indirizzo di saluto e apertura dei lavori

- Alessandro Pajno*, Presidente del Consiglio di Stato p. 7
- Claudio De Vincenti*, Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno p. 13

Interventi

- Sabino Cassese* p. 19
Annesi giurista
- Manin Carabba* p. 25
Annesi e la storia istituzionale del Mezzogiorno
- Giuseppe De Rita* p. 41
Annesi meridionalista
- Guido Pottino* p. 45
Annesi avvocato
- Vincenzo Scotti* p. 51
Annesi e il gruppo di Pastore
- Sergio Zoppi* p. 59
Annesi e il FORMEZ
- Giovanni Farese* p. 63
La “cultura dello sviluppo” negli anni di Annesi

Intervento conclusivo

- Adriano Giannola* p. 73
Annesi, la SVIMEZ e il federalismo fiscale

Indirizzo di saluto e apertura dei lavori di Alessandro Pajno*

Nei mesi scorsi abbiamo ricordato una figura complessa come quella di Gabriele Pescatore. Quella di Pescatore è, come Adriano Giannola ha scritto sul “Sole 24Ore”, una personalità che ha marcato come poche la storia dell’Italia repubblicana. Di Pescatore si è detto che esistono immagini diverse che si integrano: l'intellettuale e lo studioso; il magistrato, prima ordinario e poi amministrativo, l'uomo delle istituzioni; l'uomo del fare, il Presidente della Cassa, una figura decisiva per la soluzione della questione del Mezzogiorno e quindi per il Paese. Una figura sfaccettata e complessa, ma unificata da due profili straordinari: l'impegno operativo per il riscatto del Mezzogiorno ed il suo carattere di grande innovatore, di innovatore che opera per costruire un'Italia veramente nuova.

Ho ricordato Pescatore perché oggi noi presentiamo un'altra figura complessa, quella di un grande amico di Gabriele Pescatore, e cioè quella di Massimo Annesi.

La personalità di Annesi, come quella di Pescatore, è legata al Mezzogiorno, ed alla risposta che il Paese intendeva dare alla Questione meridionale. Può dirsi allora che esiste un legame strutturale fra l'impegno per il Mezzogiorno e la ricchezza e la complessità dei soggetti che a tale impegno hanno deciso di dedicarsi.

Ed infatti, forse è vero che per giocare una partita così complessa e difficile come quella del Mezzogiorno occorre avere la fantasia e l'intraprendenza dell'intellettuale innovatore, la capacità sistematica del giurista, la determinazione dell'uomo di azione e la passione civile dell'uomo delle istituzioni.

Queste qualità, in modo diverso, erano presenti anche in Massimo Annesi: avvocato civilista e amministrativista di successo, Consigliere giuridico del Ministro dell'Industria, del Ministro del Bilancio, del Ministro per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno, del Ministro delle Partecipazioni Statali e presso diversi ministeri e istituzioni; autore di gran parte della legislazione del Mezzogiorno, per lunghi anni Consiglie-

* Presidente del Consiglio di Stato.

re di amministrazione, Vice Presidente e poi, succedendo a Pasquale Saraceno, Presidente della SVIMEZ, di cui divenne guida autorevole e determinante; anche Consigliere di amministrazione del FORMEZ, della SOGEL, e Direttore della “Rivista giuridica del Mezzogiorno”.

Massimo Annesi è stato un uomo dotato di una personalità eclettica ricca e complessa, non solo un professionista, ma un intellettuale, un uomo di studio ed anche, con indipendenza e autonomia di pensiero, un collaboratore della politica e soprattutto delle istituzioni.

In ogni aspetto della sua attività, l'impegno che lo guidava era quello volto al riscatto del Mezzogiorno.

Massimo Annesi era nato a Roma, quindi non era propriamente un meridionale in senso stretto, ma è stato, nonostante tutto, un fervente sostenitore della causa meridionalista. Ciò avveniva negli anni in cui il disegno per il riscatto del Mezzogiorno era coltivato da protagonisti illuminati della cultura e della politica, con cui aveva avuto una lunga e significativa consuetudine: Giordano, Menichella, Manlio Rossi Doria, Francesco Compagna e Pasquale Saraceno.

In questa ottica, si inquadrava anche quella che io penso possa essere definita la passione organizzativa di Massimo Annesi; quella passione, cioè, per una pubblica amministrazione che, per incarnare il nuovo meridionalismo, doveva essere senza eguali per competenze, per operatività, per efficacia, per capacità di pianificazione e di intervento. Un'amministrazione, poi, purtroppo rinnegata e perduta e che si integrava perfettamente con gli obiettivi perseguiti dallo stesso Annesi e con la sua intuizione dell'importanza di dotare il Mezzogiorno di una classe dirigente capace di interagire efficacemente con il mondo dell'industria e dell'economia.

Da una intuizione di questo genere prende le mosse il contributo di Annesi e per la nascita del FORMEZ e dello IASM. Si tratta di istituti che sono stati, anch'essi, promossi e finanziati dalla Cassa; ed anche in essi, come nella SVIMEZ, Annesi riversava il suo sapere di giurista, e, vorrei dire, la sua “fantasia”, al servizio della causa meridionalista.

Annesi, infatti, ha scritto gran parte delle norme sul Mezzogiorno; come sappiamo, per portare a termine un'impresa del genere, occorre essere dotati di una grande fantasia, oltre che di una grande passione e di una grande capacità sistematica.

Massimo Annesi ha partecipato attivamente, se non vi ha addirittura dato vita, a tutte le iniziative politiche e normative dirette alla creazio-

ne di enti e istituzioni che potevano contribuire a fare marciare il progetto di sviluppo del Mezzogiorno. Questo obiettivo fu da lui perseguito con rigore ed entusiasmo, senza arrendersi mai, neppure quando con la riforma del Titolo V, Annesi vide scomparire dall'art. 119, terzo comma, della Costituzione il riferimento alla Questione meridionale; quel riferimento cioè che sembrava fondare la possibilità dello Stato di intervenire in modo speciale per la valorizzazione del Mezzogiorno.

Sappiamo che l'intervento realizzato con le modifiche del Titolo V della Costituzione si pone a conclusione di una vicenda culturale che si è svolta prima, con gli strumenti della legislazione ordinaria, e poi con quelli della riforma istituzionale.

Si tratta di quella che è stata chiamata la via italiana al federalismo, frutto del clima politico della fine degli anni '90 e dell'inizio degli anni 2000. Essa, ad un primo approccio, sembrava non tener adeguatamente in conto il dualismo economico del Paese, ed addirittura di voler cancellare la stessa esistenza della Questione meridionale.

Rispetto a questa prospettiva, Annesi ha espresso, per dir così, due convincimenti e due sentimenti diversi: indignazione da una parte, ma anche ottimismo in ordine alla possibilità di perseguire, anche nel nuovo assetto costituzionale, l'obiettivo della reale unificazione economica del Paese. E tutto questo è stato oggetto di una sua acuta riflessione, comparsa sull'ultimo numero del 2000 della "Rivista giuridica del Mezzogiorno".

È importante ricordare questo oggi, ed è importante ricordarlo davanti al Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno; dobbiamo, infatti, essere consapevoli del fatto che il nuovo quadro costituzionale ci consente ancora di pensare a una politica che sia di sviluppo del Mezzogiorno e di unificazione della vita reale del Paese.

La ferma convinzione di Annesi che l'ordinamento federale non precludesse di per sé l'attuazione del principio perequativo, e con esso l'attuazione della destinazione di risorse comuni alle Regioni deboli, si è nei successivi scritti unita alla consapevolezza delle difficoltà che il nuovo ordinamento finanziario presentava, unitamente a quella della difficoltà di una ripresa della politica tesa al superamento del persistente divario tra le due Italie. Ne sono testimonianza le riflessioni di Annesi, e di altri autori, contenute nell'opera collettanea intitolata *Riforme federaliste e politiche di sviluppo del Mezzogiorno*, edita dal Mulino nel 2001.

Ad Annesi si deve, poi, la più completa analisi storica della legislazione sul Mezzogiorno e sulle aree sottosviluppate, e la più attenta e perseverante ricostruzione dell'assetto normativo in favore del Mezzogiorno.

L'intervento straordinario è stato studiato da Annesi in modo impareggiabile, ed è stato seguito passo dopo passo a partire dalla sua prima opera del 1949, *La recente legislazione economica per il Mezzogiorno dal 1943 al 1948*, fino alla più famosa raccolta del 1957, che riguarda la legislazione del periodo 1861-1957.

Come si è già detto, Annesi ha steso buona parte delle norme che riguardano il Mezzogiorno; egli però, si è impegnato anche in una importante attività di studio delle questioni del Mezzogiorno. Annesi ha steso, per l'«Enciclopedia del Diritto», edita da Giuffrè, varie voci, in particolare la voce *Mezzogiorno (Legislazione per il)* del 1976, nella quale ripercorre con precisione i profili storici della Questione meridionale, a partire dall'Unità d'Italia in poi, nonché la storia della legislazione speciale per il Mezzogiorno, con particolare attenzione a quella dell'ultimo quarto di secolo. A tale legislazione egli stesso ha dato il proprio importante contributo, con la predisposizione del Testo Unico n. 1523 del 30 giugno 1967, poi novato con la legge n. 853 del 1971.

Nella voce *Mezzogiorno* egli prende in esame le varie sezioni e i soggetti della politica di intervento: la Cassa e gli Enti collegati alla Cassa, di cui ricostruisce con criteri ermeneutici moderni e concreti la natura giuridica di enti di diritto privato. Si occupa quindi della programmazione degli interventi, dei progetti speciali, dei finanziamenti, degli incentivi alle imprese. Ne emerge non solo una profonda conoscenza della materia, ma uno spirito critico della realtà, e la ricerca di una concretezza operativa: una legislazione che è fatta per essere applicata e per essere portata a compimento, non soltanto per essere declamata e ricordata.

Colpisce, in particolare, la strenua difesa che Annesi fa del modello operativo della Cassa del Mezzogiorno, ma anche, nel contempo, la consapevolezza delle degenerazioni che nel tempo avevano portato ad estendere il campo di azione della Cassa: della creazione di infrastrutture, poi dell'intervento straordinario nel settore industriale a settori ordinari e particolari di intervento, dunque probabilmente estranei a quelli propri di un'azione straordinaria di sviluppo organico unitaria; si trattava di un intervento che rischiava di assumere un ruolo di supplenza delle amministrazioni locali. Così, in qualche modo, contraddicendo le caratteristiche

di aggiuntività e straordinarietà, inizialmente attribuite all'azione dell'ente.

Dalla voce sulla legislazione del Mezzogiorno emerge anche la nitidezza del pensiero di Annesi e la qualità delle sue visioni strategiche.

Annesi coglie l'indispensabilità e l'importanza dell'attività di pianificazione dell'azione pubblica nel Mezzogiorno e di coordinamento fra i livelli decisionali diversi, da svolgersi sempre con la necessaria partecipazione degli organi statali e regionali, ai fini della fissazione di obiettivi chiari e precisi.

Emerge infine la modernità dell'intuizione riguardante l'importanza del ruolo che, negli interventi del Mezzogiorno, potevano giocare quegli enti che ho indicato prima, e che lo stesso Annesi qualificava come enti di natura di diritto privato, operanti in campo sociale e culturale. In questo quadro, la costruzione del Mezzogiorno è una costruzione comune; non è una costruzione affidata ad un solo soggetto, ma a soggetti che hanno insieme, pubblici o privati che siano, la vocazione alla promozione del Mezzogiorno e alla riunificazione del Paese.

Nel rilievo dato dagli strumenti di diritto privato, forse qualcuno può vedere una qualche anticipazione dell'idea della "sussidiarietà orizzontale", e cioè di quel principio che poi troverà copertura costituzionale e che sarà consacrato dall'art. 118 della Costituzione.

Massimo Annesi è stato un giurista di grande valore, animato da una profonda passione per la Questione meridionale, fedele all'obiettivo dell'unificazione economica e sociale del Paese, e quindi un giurista che, anche oggi, ci può dare indicazioni importanti.

Dobbiamo, infatti, porci il problema del valore da riconoscere alle riflessioni che oggi, in questo incontro, saranno svolte. Occorre, infatti, chiedersi se esse serviranno a ricordare, come è giusto, una personalità di grande livello, o se, invece, potranno essere utili anche per il futuro del nostro impegno e del nostro Paese.

La risposta a questo quesito è, a mio avviso, chiara: le riflessioni svolte in occasione di questo Convegno sono certamente, un riconoscimento dovuto alla qualità dell'impegno meridionalista di Massimo Annesi; esse però, costituiranno anche un contributo per l'azione futura.

Le riflessioni di Massimo Annesi e su Massimo Annesi sembrano, infatti darci con chiarezza due indicazioni, e dico questo, da meridionale, quale sono, e da studioso delle cose del diritto amministrativo. Esse ci dicono, in particolare, che la questione del Mezzogiorno è centrale, non

solo per il Mezzogiorno, ma per lo sviluppo dell'intero Paese, e che la questione della qualità del sistema amministrativo, ordinario o straordinario, è decisiva per lo sviluppo.

Senza lo sviluppo del Mezzogiorno, non può esserci un autentico sviluppo del Paese. Senza un sistema amministrativo di qualità, non ci può essere efficienza e competitività del sistema-Paese.

Indirizzo di saluto e apertura dei lavori di Claudio De Vincenti*

Grazie Presidente Pajno, grazie al Consiglio di Stato, grazie alla SVIMEZ e al suo Presidente Adriano Giannola per questa occasione di riflessione e discussione. Ho trovato l'intervento del Presidente come sempre molto carico di stimoli e quindi ringrazio anche per ciò che è stato detto.

Ho voluto essere presente alla commemorazione di Massimo Annesi per vari motivi.

Prima di tutto ritengo importante partecipare a questa giornata, come Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno, per quello che Annesi ha significato per gli studi e per le politiche per il Mezzogiorno. Quella di Annesi è stata una testimonianza e una presenza e coscienza politica della battaglia meridionalistica e della sua attualità. Da un altro lato il punto di vista che cercherò di assumere è quello più difficile: comparativo e costruttivo. Mi chiederò in particolare durante la discussione, in che misura e come l'esperienza e la storia di Annesi ci riguarda (ovviamente molto) e quanto è rilevante e riproducibile (purtroppo poco).

Credo sia giusto pensare al modo nuovo in cui la Questione meridionale si presenta oggi e a come i tempi cambiano. Sappiamo che chi ignora il passato è destinato a fallire ma anche che le nostre rievocazioni devono rifuggire dall'illusione che tutto possa essere riproposto.

La prima osservazione è che naturalmente uomini e personaggi sono diversi. Devo dire che penso spesso alla classe dirigente italiana uscita dalla seconda guerra mondiale, dalla Resistenza, in quegli anni così fondamentali della rinascita del nostro Paese, come un esempio straordinario, anche unico sotto certi aspetti, per lo meno dell'Italia del '900.

Annesi era parte di questa unicità, un *civil servant* come pochi. Era tipico di quell'epoca. Egli era convinto dell'importanza per il Mezzogiorno di essere parte integrante del processo di unificazione e insieme del bisogno dell'Italia di riconoscere il Mezzogiorno come parte di se stessa, come parte dell'identità nazionale.

* Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno.

Perdonatemi una parentesi fuori testo. Alcuni di voi avranno visto un film di Roberto Rossellini, *Viaggio in Italia*, del 1954. Per Rossellini, il viaggio in Italia è il viaggio a Napoli. Napoli non rappresenta tutta l'Italia, però il cuore d'Italia, e credo che questo sia un punto importante dell'identità nazionale.

La mia seconda osservazione è sulla capacità di Annesi di svolgere, da studioso, un ruolo attivo non solo nell'analisi dei problemi del Mezzogiorno, ma anche nella definizione delle politiche per il Mezzogiorno. Questa capacità richiede doti diverse rispetto a quelle, pur importanti, dell'accademico, ed è particolarmente importante per finalizzare il lavoro accademico al servizio della politica.

Annesi sì era un giurista, io sono un economista. L'economia nasce con il nome di economia politica, cioè come una disciplina, così teorizzava Adam Smith, che serve ad aiutare (all'epoca dicevano) il sovrano, oggi diciamo il popolo sovrano, a curare la società, ad aprire possibilità di sviluppo, a poter stare meglio. Una disciplina al servizio della politica e del bene comune. Credo che anche il diritto possa essere considerata una disciplina di questo genere e penso che Annesi impersonasse questo ruolo in modo particolarmente forte e significativo. Un giurista con il gusto dello studio, ma anche della applicazione pratica, della concretezza, di cui parlava prima il Presidente Pajno.

Le politiche per il Meridione, alle quali Annesi ha dato un contributo fondamentale, sono state decisioni strategiche forti; si è trattato di scelte consapevoli e controverse, per nulla incontrastate sul piano politico e accademico. Politiche coraggiose e scelte coraggiose. Anche di questo siamo debitori a quel personale politico e a quella classe dirigente, perché veramente hanno gettato le basi di un'Italia diversa e anche di un Mezzogiorno diverso. Io credo che a quell'ispirazione e a quel coraggio noi dobbiamo rivolgerci per replicarlo, non nelle forme concrete delle scelte che, come dirò fra breve, probabilmente saranno diverse, ma nello spirito.

Consentitemi, avendo io fatto parte della compagine di Governo in questi ultimi anni, di rivendicare ai due Governi succedutisi in questi tre anni, il Governo Renzi e il Governo Gentiloni, di avere avuto il coraggio di rimettere il Mezzogiorno al centro dell'agenda politica. Abbiamo cominciato con il *Masterplan*, i Patti per il Sud. Adesso, con il Governo Gentiloni, è stata istituita la figura del Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno, come segnale forte al Paese.

Ci sono da fare scelte coraggiose, non scontate, tanto più dopo gli ultimi difficili decenni.

Però io sono convinto, come Annesi, che il federalismo può e deve avere una declinazione che è compatibile con politiche che affrontano la Questione meridionale. Il federalismo spesso ci ha portati a dimenticare la Questione meridionale.

Invidio due cose dell'epoca in cui ha lavorato Annesi, almeno nella sua prima parte di attività.

La prima è che lui, Pastore, Pescatore, figure così importanti, avevano modo di affrontare la Questione meridionale dentro una fase di sviluppo economico e sociale del nostro Paese: il miracolo economico. Era una fase con tassi di crescita che oggi abbiamo dimenticato, e che risentono di tanti elementi che adesso non c'è tempo di richiamare ma che voi conoscete molto meglio di me.

Il secondo motivo, per cui un po' invidio quel periodo, è che la struttura istituzionale era comunque più semplice di quella di oggi. Oggi abbiamo dei livelli di interazione istituzionale molto complessi ed anche molto faticosi e, lo dico con sincerità, in buona parte giusti. Però certamente il processo di formazione delle scelte è più difficile, più lungo, più complesso, e quindi fare scelte coraggiose in questa situazione in cui la politica democratica sceglie (la democrazia non è solo rappresentanza, ma è un metodo per prendere le decisioni), credo che oggi sia più complesso di allora.

Il decisionismo con cui venne affrontata la Questione meridionale negli anni Cinquanta e Sessanta si legava ad una scelta radicalmente centralistica dell'intervento straordinario.

Devo dire che (l'ho anche detto in altre occasioni, per esempio alla presentazione del bellissimo volume di Vincenzo Scotti e di Sergio Zoppi sul decennio di Pastore Ministro per il Mezzogiorno e di Pescatore alla Cassa del Mezzogiorno), non da oggi, tendo a rivalutare quel periodo. Credo che fu un grande periodo di intervento per il Mezzogiorno. Si gettarono, prima di tutto, le basi della infrastrutturazione del Mezzogiorno. Il Mezzogiorno del film che citavo prima è una cosa, il Mezzogiorno degli anni Settanta è tutt'altra cosa, proprio dal punto di vista dell'infrastrutturazione economica e sociale. Inoltre, si gettarono le basi per una prima industrializzazione, con tutti i limiti che poi abbiamo conosciuto e sperimentato. Credo che quell'esperienza fosse arrivata alle colonne d'Ercole, però ha rappresentato un salto di qualità straordinario,

e non è un caso che in quel periodo il divario economico e sociale tra Mezzogiorno e Centro-Nord si stringesse in modo significativo.

Certo, con l'istituzione delle Regioni e l'affermazione del regionalismo e poi con il federalismo come l'abbiamo conosciuto, si è persa quella impostazione centralistica, che probabilmente non poteva andare avanti più di tanto.

D'altra parte, l'istituzione delle Regioni è un dovere costituzionale, ma forse è anche un riconoscimento, dovuto, della capacità di autodeterminazione delle Regioni meridionali.

Però credo anche che quel periodo sia stato, soprattutto una volta terminata tutta l'esperienza della Cassa per il Mezzogiorno e del Ministero per il Mezzogiorno, un periodo in cui si è persa anche la nozione di Questione meridionale. C'è stata un'abdicazione dello Stato centrale. La stessa politica di uso dei Fondi strutturali e del Fondo sviluppo e coesione (prima si chiamava FAS, Fondo aree sottosviluppate, adesso FSC), è stata una politica spesso segnata dal fatto che ci si limitava a distribuire le risorse alle Regioni che le gestivano in autonomia.

Credo che in questo periodo ci siano state comunque evidenze positive, ereditate probabilmente dalla fase precedente: quei primi nuclei di industrializzazione hanno prodotto delle realtà industriali e produttive nel Mezzogiorno che hanno una loro vitalità e non sono più le "cattedrali nel deserto". Pensiamo all'area del napoletano e del salernitano, a tante zone della Puglia e della Sicilia, dell'Abruzzo, del chietino, ci sono delle realtà industrialmente vive, che hanno ora delle potenzialità che prima non avevano.

Tuttavia, credo che si siano usati poco e male i Fondi europei, è stata persa un'organicità di disegno della politica di sviluppo. Lo testimonia bene il *Rapporto SVIMEZ* dell'anno scorso: c'è stato un allargamento dei divari economici e sociali fino al 2014. C'è stato un allontanamento del Mezzogiorno dal resto d'Italia. Si è persa coesione nel nostro Paese. Si è perso il senso dell'unità nazionale.

Io credo che oggi si possa aprire una nuova fase della politica meridionalista in cui, per un verso, come allora, la Questione meridionale ridiventi Questione nazionale in un duplice senso. Senza la ripresa del Mezzogiorno, senza la riduzione del divario tra Mezzogiorno e il resto d'Italia, non ci può essere la ripresa di tutta l'Italia, e viceversa.

Questo lo rivendico, perché credo sia stato anche giusto che il Presidente Gentiloni abbia voluto chiamare il mio Dicastero "per la Coesio-

ne territoriale e il Mezzogiorno”, richiamando il tema della coesione di tutto il Paese.

Allora, mi piace sottolineare che, così come il Centro-Nord ha bisogno del Mezzogiorno, il Mezzogiorno ha bisogno del Centro-Nord, e io vivo la mia missione di Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno in questa chiave: l’Unità d’Italia.

Fin qui però siamo fortemente consonanti con il periodo in cui ha lavorato Massimo Annesi, e che ha avuto i meriti menzionati sopra.

La novità sta nel fatto che, mentre negli anni Cinquanta/Sessanta, nell’intervento straordinario di allora, spesso realizzato da grandi studiosi e politici meridionali (anche se Annesi era romano come me), il Mezzogiorno era oggetto della riscossa – cioè le politiche che venivano da Roma – oggi abbiamo bisogno che il Mezzogiorno diventi il protagonista della sua riscossa e, grazie alla storia che abbiamo dietro le spalle, sappiamo che ha le energie per farlo.

Lo dicevo prima: ci sono realtà produttive di grande capacità, di grande competenza, di grande innovazione, che competono nei mercati internazionali, senza nulla togliere alle nuove sofferenze del Mezzogiorno.

Nel film di Rossellini citato prima, appariva solo l’inizio dell’urbanizzazione. Il Mezzogiorno era ancora prevalentemente un Mezzogiorno agricolo. Oggi siamo di fronte ad un Mezzogiorno che vive rischi di degrado urbano molto forti, con cui dobbiamo fare i conti.

Abbiamo sofferenze nuove, e abbiamo potenzialità nuove. Dobbiamo fare in modo che le potenzialità che ci sono nel Mezzogiorno siano lievito per la riscossa, che dal Mezzogiorno deve venire.

La funzione del Governo nazionale non è di disinteressarsi, ma di essere il sollecitatore di questa riscossa, di costruire, nel rapporto con le istituzioni meridionali e nel rapporto con il Centro-Nord, quel contesto entro cui queste eccellenze che ci sono nel Mezzogiorno si diffondano, creino tessuto produttivo, culturale, sociale e civile.

Credo che questa sia la scommessa che abbiamo di fronte. Stiamo lavorando per individuare le strade per questa riscossa, e credo che Giornate come questa siano molto utili per il nostro lavoro.

Grazie.

Annesi giurista

di Sabino Cassese*

L'opera di Massimo Annesi come giurista si identifica con la vicenda semisecolare dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno: chi dice legislazione per il Mezzogiorno dice Annesi, perché tra i due c'è un legame inestricabile. Ma Annesi non è stato solo il maggiore studioso dei rapporti tra Stato, società ed economia meridionale nei loro aspetti giuridici. È stato un giurista completo. Si può dire che nulla della caotica legislazione italiana gli sfuggisse. Non leggeva soltanto ogni giorno la *Gazzetta Ufficiale*, ma aveva anche un comando completo della legislazione del passato, avendo curato quella selezione della normativa storica per il Sud, che l'aveva costretto a leggere praticamente tutte le norme del Regno e della Repubblica. Sapeva, inoltre, come pochi, ordinare i precetti normativi, dar loro un senso, fornirne un impianto sistematico.

Mi propongo di illustrare questi due aspetti, ma vorrei prima presentare qualche dato biografico, che permetta di intendere che cosa l'ha portato sulla strada che ha percorso.

Nato nel 1923, laureatosi in giurisprudenza, nel 1946, appena ventitreenne, incontrò un piccolo numero di persone che segneranno tutta la sua vita. Uno fu l'economista e politico Rodolfo Morandi, Ministro dell'industria, un altro il giurista Massimo Severo Giannini, capo dell'ufficio legislativo dello stesso Ministero, un terzo il padre di quest'ultimo, Amedeo, che terminava proprio quell'anno un lungo e onorato impegno al servizio dello Stato, l'ultimo l'economista Pasquale Saraceno, attivo nell'IRI e nel gruppo cattolico autore del Codice di Camaldoli. Morandi morì troppo presto per esercitare una influenza duratura su di lui. I due Giannini, padre e figlio, furono un costante esempio, svolsero il ruolo di mentori ideali per Annesi. Amedeo fino alla morte, nel 1960, Massimo Severo più a lungo. Saraceno introdusse Annesi nel gruppo degli autori del Piano Vanoni (1954) e della "Nota Aggiuntiva" La Malfa (1962), ma principalmente nella SVIMEZ, per la quale Annesi lavorerà dall'anno della sua fondazione (1946) fino alla morte, prima come responsabile del settore giuridico-legislativo, poi come componente

* Giudice Emerito della Corte Costituzionale.

del Consiglio di amministrazione (1970), Vice Presidente (1978), Direttore della “Rivista giuridica del Mezzogiorno”, da lui fondata nel 1987, infine Presidente (1991-2005).

Saraceno riteneva Annesi un collaboratore indispensabile, tanto da chiedere il suo ausilio anche nelle società istituite dall’IRI su suo impulso (Italsiel, Sogei, Finsiel). La partecipazione di Annesi a tutta la vicenda legislativa del Mezzogiorno fu tanto importante che a lui ricorsero, affidandogli incarichi vari, anche gli “enti collegati” della Cassa per il Mezzogiorno, specialmente FORMEZ e IASM.

Annesi stesso, ricordando Dell’Angelo, ha confessato che quelle attività concrete gli servirono a capire il mondo complesso delle amministrazioni, gli enti di colonizzazione, i consorzi di miglioramento fondiario, gli enti di riforma, i parchi, i porti franchi, le zone industriali, i piani di sviluppo industriale, e il loro ruolo nella realtà pratica. Così come, in collaborazione con Dell’Angelo, gli servì lavorare alla preparazione della legge sulla montagna del 1952.

Terminati gli anni di apprendistato, il ruolo di Annesi cambiò. Fu lui stesso a scrivere molte delle norme del Mezzogiorno, poi a preparare i testi unici, infine, a commentarli.

Come è noto, la vicenda della legislazione per l’intervento straordinario - che fu definito così, per distinguerlo da quello denominato speciale nel secolo precedente - va dal 1950, anno di istituzione della Cassa, al 1992, anno della sua cessazione ed è divisibile in più cicli.

Nel 1957 cominciò il “secondo tempo” dell’intervento con la sua estensione dai settori dei lavori pubblici e dell’agricoltura a quello industriale, seguito l’anno successivo dalla nomina di Giulio Pastore a Presidente del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, carica che Pastore tenne quasi continuativamente per un decennio.

La legge del 1965, che prevede il piano di coordinamento, rimasto sulla carta, dette inizio al “terzo tempo”, nel corso del quale fu adottato il primo Testo Unico per il Mezzogiorno (1967). Nel 1971, con una nuova legge, fu istituito l’ufficio del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, ma l’anno precedente erano state istituite le Regioni, che sarebbero più tardi una delle cause dell’abbandono del modello dell’intervento straordinario. Seguì una nuova legge nel 1976 e, due anni dopo, il secondo Testo Unico.

La Cassa venne soppressa nel 1984 e due anni dopo una nuova legge dettò una disciplina organica dell’intervento straordinario e distri-

bui le funzioni prima della Cassa su più organi ed enti, istituendo l'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno. Quest'ultima fu infine soppressa nel 1992 e atti successivi regolarono la fine dell'intervento straordinario.

Di tutta questa complessa legislazione, Annesi è stato accurato commentatore e interprete, nonché, da un certo punto in poi, anche co-autore.

Questa sua straordinaria e pluriennale attività, che si è svolta per mezzo secolo, cominciò con l'introduzione alla fondamentale raccolta storica della legislazione (pubblicata anonima nel 1957 e ripubblicata con la sua firma nel 1968, nel volume su *Il Mezzogiorno nelle ricerche della SVIMEZ*). Dopo brevi scritti del 1949, del 1954, del 1957 e del 1958 (molti nelle "Informazioni SVIMEZ"), Annesi ritornò a una valutazione d'insieme nel 1960, con la *Rassegna della giurisprudenza sulle leggi sull'industrializzazione del Mezzogiorno*, nel 1966 con il volume sugli *Aspetti giuridici della disciplina degli interventi nel Mezzogiorno*, nel 1969 con la lunga *Introduzione* al Testo Unico del 1967, nel 1973 con lo scritto *Nuove tendenze dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno*, nel 1976 con la "voce" *Legislazione per il Mezzogiorno* della "Enciclopedia del diritto", nel 1977 con il saggio su *Innovazioni e conferme nella nuova disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, nel 1980 con lo scritto su *Il Testo Unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno*, nel 1985 e nel 1986 con gli articoli su *La "cessazione" della Cassa per il Mezzogiorno e la riforma normativa dell'intervento straordinario* e quello su *Il "nuovo" intervento straordinario nel Mezzogiorno*, nel 1993 con il volume su *La "trasformazione" dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*.

Esaminando questa costante attività di commentatore e analista della legislazione alla luce della cultura giuridica dell'epoca emergono due aspetti principali che caratterizzano l'opera di Annesi.

Innanzitutto, Annesi può a buon titolo considerarsi il fondatore degli studi giuridici sul Mezzogiorno. Basti pensare quanto sia stato tributario dello scritto storico di Annesi del 1957 Massimo Severo Giannini, autore nel 1962 del fondamentale saggio *Problemi dell'amministrazione delle regioni insufficientemente sviluppate*. In secondo luogo, emergono l'attenzione e la cura con le quali Annesi è riuscito a realizzare il suo progetto di studio delle istituzioni meridionali, che diventerà poi il programma da lui premesso al primo numero della "Rivista giuridica del Mezzogiorno": analisi delle istituzioni, commento

delle singole azioni amministrative, esame degli atti parlamentari, studio delle azioni più importanti poste in essere dagli enti di intervento.

Detto del metodo, riassumo in breve il punto di vista di Annesi. Egli riteneva necessario l'intervento straordinario ai fini dello sviluppo del Mezzogiorno (che non poteva essere lasciato all'azione spontanea delle forze economiche) e indispensabile il dualismo nell'organizzazione del governo dello sviluppo. Al dualismo economico non poteva non far riscontro il dualismo giuridico-amministrativo. Condivideva il pensiero di De Gasperi e del gruppo dei primi meridionalisti del dopoguerra, che le leggi "speciali" erano obsolete (l'esempio del fallimento della "legge speciale" per la Basilicata era particolarmente istruttivo). Sposava l'idea esposta da Dossetti nel terzo Convegno dei giuristi cattolici, e cioè che la stabilizzazione delle istituzioni democratiche non si potesse realizzare senza la soluzione del problema del Mezzogiorno. Vedeva nella legislazione straordinaria un considerevole passo avanti, perché rappresentava il riconoscimento della Questione meridionale come Questione nazionale. Pensava che la concentrazione nella Cassa, secondo il modello iniziale, di attività di programmazione, progettazione, finanziamento ed esecuzione, la sua natura di strumento pluriennale, in contrasto all'annualità del bilancio statale, la sottrazione della Cassa a modalità operative e controlli propri dello Stato, fossero punti di forza. Questa convinzione si accompagnava, peraltro, con l'idea che, alla lunga, questo modello non sarebbe stato sostenibile, perché l'azione a favore del Meridione non avrebbe potuto resistere, facendo dell'intervento straordinario un corpo estraneo.

Annesi fu però subito critico delle legghine che tradivano i Testi Unici da lui pazientemente messi insieme, e del degrado della Cassa, cui era stato chiesto di svolgere troppi compiti, indebolita dall'ampliamento della sfera di azione in aree estranee a quelle proprie di un'azione straordinaria di sviluppo, oppressa dal clientelismo.

Ho dato finora un breve resoconto dell'attività di Annesi fondatore della cultura giuridica sul Mezzogiorno. Passo ora all'altro aspetto, quello più generale, di Annesi cultore degli altri rami del diritto. Qui il discorso è di necessità più breve, perché Annesi ha dato prova della sua versatilità, della sua conoscenza dello scibile giuridico e della sua capacità di inquadrare i problemi e risolverli, prevalentemente nell'attività pratica, come avvocato, come consulente, come autore di strategie giuridiche, come scrittore di proposte normative.

Ma anche come giurista generalista egli ha lasciato segni impor-

tanti. Voglio ricordare soprattutto la splendida “voce” della “Enciclopedia del diritto”, dal titolo *Finanziamenti pubblici* e la sua fedele collaborazione alla principale rivista pubblicistica, la “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, su cui esordì nel 1961 con il ricordo di Amedeo Giannini, e a cui destinò ben sette articoli negli anni 1973-1986. Avendo egli stesso fondato la “Rivista giuridica del Mezzogiorno” nel 1987, i suoi scritti furono, da quella data, dedicati principalmente a quest’ultima.

Anche in questa attività scientifica, svolta su temi più ampi, Annesi ha portato una acuta sensibilità storica. Come egli stesso ha scritto, ricordando nel 2000 Massimo Severo Giannini (e prima, nel 1961, suo padre Amedeo), il giurista è tenuto a rispettare la regola della necessaria storicità degli approcci. Ed è un peccato che non siano conservate le lezioni che tenne nel 1990, nelle Facoltà anconetana e napoletana, sull’intervento nel Mezzogiorno, inteso come un capitolo dello studio, più ampio, dei rapporti tra Stato ed economia.

Annesi ha sempre avuto una attenzione critica per la realtà ed ha costantemente verificato l’efficacia delle leggi e degli altri atti normativi, tenendosi fedele alla tradizione politica ed economica della cultura meridionalista, i cui protagonisti aveva a lungo frequentato: da Giordani a Menichella, da Rossi-Doria a Saraceno. A giusto titolo, quindi, fu chiamato a presiedere la SVIMEZ, una istituzione alla quale dedicò tanto del suo tempo (immancabilmente, ogni giorno, l’ultima parte della mattinata la trascorreva alla SVIMEZ).

In tutte queste attività, Annesi si è sempre distinto per alcune peculiari caratteristiche: generosità con tutte le istituzioni e le persone che ricorrevano ai suoi consigli e suggerimenti, apertura verso tutti, dal giovane studente universitario al Ministro, fedeltà all’impegno meridionalistico, coerenza nell’affrontare i temi giuridici, sicurezza nella diagnosi e acume nella prognosi delle più complesse questioni di diritto.

Un’ultima osservazione. La cultura giuridica italiana è in larga misura cultura della cattedra, perché si identifica con quella dei professori universitari. Tuttavia, fuori dell’Università vi sono sempre stati giuristi che hanno contribuito al progresso degli studi, pur non essendo chiamati a svolgere la funzione ufficiale di insegnanti, ricercatori e formatori di nuovi formatori. Essi hanno meriti speciali, perché hanno svolto questo compito aggiungendolo, spesso con grandi sacrifici personali, a quelli principali che li impegnavano. Massimo Annesi è stato una di queste speciali figure.

Annesi e la storia istituzionale del Mezzogiorno di Manin Carabba*

Sommario: 1. Il dualismo dell'economia italiana dentro l'Unione europea. - 2. Gli indirizzi strategici: regole e programmi. - 3. La debolezza dell'intervento "ordinario". - 4. Ordinario-speciale; Centro-localismi. - 5. La politica di coesione europea

1. Il dualismo dell'economia italiana dentro l'Unione europea

Il punto di partenza per la riflessione istituzionale di Massimo Annesi, giurista meridionalista, è, sin dall'inizio e fermamente nel tempo, il dualismo dell'economia italiana, segnato dal divario fra Mezzogiorno e resto del Paese.

La consapevolezza dei limiti delle scelte istituzionali assunte con l'Unità d'Italia, impostate sulla uniformità dei modelli di amministrazione e l'analisi delle vicende successive dell'intervento meridionalista nei contributi di Annesi¹ sono strettamente connesse all'analisi saraceniiana su "la mancata unificazione economica italiana" che delinea i caratteri strutturali del dualismo². Non a caso la ricostruzione di storia economica di Saraceno conduce alla indicazione dei limiti della uniformità normativa e amministrativa e della spontaneità del mercato, per approdare alla formulazione dei principi di una politica di sviluppo (delle aree arretrate nel contesto di un'economia avanzata) orientata verso gli obiettivi della "effettiva unificazione delle condizioni ambientali" di assetto del territorio e affidata a politiche dei settori produttivi volte "a modificare il quadro di convenienze economiche presentato dal mercato esistente e a rendere convenienti investimenti che non avrebbero altrimenti luogo, anche dopo stabilita la situazione di parità ambientale".

* Presidente Onorario della Corte dei conti.

¹ Cito, per tutti, il *Profilo storico della legislazione per il Mezzogiorno*, in SVIMEZ, *Legislazione per il Mezzogiorno, 1861-1957*, Giuffrè, 1957, 2 vol., vol. I, pp. XI-XXV.

² P. Saraceno, *La mancata unificazione economica italiana a cento anni dall'unificazione politica*, in *L'economia italiana dal 1861 al 1961*, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 692 ss.

Nella stessa area culturale prossima alle elaborazioni della SVIMEZ, un lavoro di Luigi Spaventa poneva in risalto le caratteristiche del dualismo all'interno di un Paese sviluppato, diverse rispetto a quelle disegnate dalla dottrina per i Paesi in via di sviluppo, e non riconducibili esclusivamente alle carenze di accumulazione di capitale ed alla consistenza dei salari; ma da ricondurre principalmente alle condizioni tecnologiche della struttura produttiva; dettando, quindi, strategie orientate verso il progresso tecnico e verso la trasformazione della struttura industriale³.

Mentre il corso del tempo ci avvicina alla storica scadenza dei centocinquanta anni dall'Unità d'Italia, ci si può chiedere se è ancora necessario partire dalla consapevolezza del permanere del "dualismo", da identificare, ancora oggi come fondamentale problema per lo sviluppo del nostro Paese.

In un interessante saggio di Nicola Rossi si adottano quattro indicatori della distanza fra Mezzogiorno e resto del Paese, desunti da elaborazioni internazionali: "i fenomeni di illegalità diffusa, rappresentati dall'estensione dell'economia sommersa; la dipendenza dell'area, misurata dal rapporto fra importazioni nette e prodotto interno lordo; il *deficit* competitivo della Regione, fotografato al meglio dalla capacità di attrazione stessa degli investimenti diretti dall'estero; la difficoltà di promuovere e diffondere processi innovativi, così come approssimata dalle spese in ricerca e sviluppo della pubblica amministrazione, delle Università e delle imprese private e pubbliche in rapporto al prodotto interno lordo". Tutti gli indicatori segnalano il permanere o l'aggravarsi del dualismo⁴.

Da ultimo, nel *Rapporto 2005*, la SVIMEZ torna a sottolineare il divario di dotazioni infrastrutturali, nel Mezzogiorno, "inferiore sia rispetto alle Regioni del Centro-Nord sia rispetto agli *standard* dei principali Paesi dell'Unione europea"; ritardo che riguarda le infrastrutture di trasporto, le infrastrutture di base (in primo luogo le reti idriche), le infrastrutture ambientali (depurazione, rifiuti), le nuove reti di infrastrutture tecnologicamente avanzate.

³ L. Spaventa, *Il dualismo nello sviluppo economico, traduzione italiana dell'autore*, in "Quarterly Review", dicembre 1959.

⁴ N. Rossi, *Mediterraneo del Nord, Un'altra idea del Mezzogiorno*, Roma-Bari, Laterza, 2005, p. 31.

Resta ferma, sostanzialmente, la diagnosi in virtù della quale “l’apparato produttivo del Mezzogiorno è largamente incompleto: ancora insufficiente è il peso relativo delle produzioni in grado di competere, oltre che sui mercati locali, su quelli nazionali e internazionali; scarsa è l’integrazione sistemica delle imprese, specie di piccola dimensione”. Non mancano segnali positivi, ma “l’emersione di poli di modernizzazione competitiva è rimasta evidentemente circoscritta, non sufficiente per consentire un allargamento degli sbocchi di mercato e compensare le accresciute difficoltà concorrenziali dei settori più tradizionali”⁵.

Sono rilevanti i processi di diversificazione interni alla macroRegione Mezzogiorno, tali da richiedere una permanente attenzione ai processi locali, ai casi virtuosi, alle migliori pratiche. Ma il dato di fondo, presupposto maggiore per ogni riflessione sulle politiche per il Sud, resta il permanere del dualismo che separa il Mezzogiorno dal resto del Paese.

2. *Gli indirizzi strategici: regole e programmi*

I meccanismi istituzionali di governo dell’economia hanno registrato, a partire dagli anni ottanta (come risposta alla crisi fiscale dello Stato) la prevalenza dell’area delle “regolazioni” rispetto all’area dei “programmi”. Nell’Unione europea il rilievo più incisivo spetta alle regole della concorrenza e del mercato ed alla disciplina di un “costituzionalismo fiscale” fondata sui limiti ai disavanzi eccessivi. La stessa tendenza – sia pure con ritardi, tensioni e contraddizioni – prevale nell’evoluzione istituzionale del governo dell’economia in Italia. La accettazione piena dello scenario della disciplina del mercato concorrenziale aperto ha caratterizzato anche la riflessione della SVIMEZ; ma questo non ha significato (e non significa) la rinuncia alla ricerca di migliore equilibrio, in Europa, fra principi della coesione e principi della concorrenza, fra regole di mercato e politiche comuni⁶.

⁵ A. Aronica, R. Padovani, G. Servidio, *Incentivi e politica industriale nel Mezzogiorno*, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, 2000/4.

⁶ M. Annesi, *La ‘costituzionalizzazione’ della coesione economica, sociale e territoriale*, in “Rivista giuridica del Mezzogiorno”, 2005/1.

In Italia resta necessaria la individuazione di un equilibrio fra aree riservate alla regolazione (con il nuovo spazio proprio delle autorità indipendenti) e politiche pubbliche programmate per il territorio, e per gli impieghi sociali del reddito. Si è discusso se, per quel che attiene ai settori produttivi, sussista uno spazio proprio per una politica industriale a livello nazionale. E' certamente da escludere il ritorno a politiche che affidino ai pubblici poteri il compito di compiere scelte settoriali o, comunque, sovrapposte alle strategie dell'impresa; ma resta uno spazio per politiche volte a perseguire obiettivi orizzontali che orientino verso modificazioni strutturali dell'apparato produttivo (innovazione tecnologica, propensione all'esportazione, localizzazione nelle aree economicamente svantaggiate, crescita dimensionale delle imprese, sostegno della formazione professionale, ecc.). Per il Mezzogiorno è essenziale la coerenza e la continuità della effettiva espansione delle regole connesse alla liberalizzazione dei grandi servizi pubblici a rete e dei servizi pubblici locali. Si può ritenere, anche attraverso la ricognizione complessiva che la SVIMEZ compie con il suo *Rapporto* annuale, che il tessuto economico e sociale del Sud sia danneggiato e frenato dalle incrostazioni connesse a processi di privatizzazione non accompagnati da parallele liberalizzazioni e dal permanere di un settore imprenditoriale pubblico (statale e locale) sostanzialmente privo di una *governance* trasparente, misurabile e valutabile nei suoi impatti effettivi. Si tratta di temi sui quali sono necessarie aggiornate indagini empiriche e approfondimenti economici e giuridici. Ma si può affermare che la situazione e le dinamiche dei settori di pubblica utilità ancora coperti da aree di esclusiva o di privilegio (dalle ferrovie, al sistema autostradale e stradale, alle acque, all'energia) non hanno contribuito a ridurre il divario, nelle dotazioni di base, fra Mezzogiorno e resto del Paese.

La consapevolezza della necessità di inserire un rinnovato ciclo di politiche pubbliche programmate per il Mezzogiorno nel contesto dell'economia di mercato, implica la piena accettazione della collocazione anche della macroregione meridionale dentro un'economia aperta, respingendo utopie neoprotezionistiche e tentazioni di chiusura rispetto alle sfide ineludibili della competizione mondiale.

Le regole e i principi della "Costituzione fiscale europea" pongono limiti alla manovra di finanza pubblica che riguardano, ovviamente, anche le politiche meridionalistiche. Su questo terreno vanno ricercate soluzioni di programmazione di bilancio e di utilizzazione del patrimo-

nio statale (in primo luogo culturale e ambientale), eque e razionali; l'analisi dell'impatto di manovre di breve periodo affidate a strumenti di finanza straordinaria, ad artificiosi aggiramenti dei vincoli e ad avventurose operazioni di privatizzazione patrimoniale, mostra come questo arco di terapie di emergenza non si ponga, né possa porsi, obiettivi credibili coerenti con il perseguimento del riequilibrio territoriale. Le riflessioni della SVIMEZ sui temi del contributo della finanza pubblica allo sviluppo, si collocano all'interno di una piena accettazione di una razionale e consapevole continuità del risanamento della finanza pubblica italiana in ambito europeo.

In questo contesto di regole (concorrenza e risanamento) deve collocarsi la definizione di politiche pubbliche programmate nel Mezzogiorno, nelle due grandi aree della politica dei settori produttivi e dell'assetto del territorio. Le stesse analisi del Dipartimento per le politiche di coesione del Ministero dell'economia individuano, con onestà intellettuale apprezzabile, la debolezza del quadro unitario di indirizzi nazionali che ha provocato incoerenze e dispersioni delle politiche di programmazione negoziata decentrate sul territorio, privando di un quadro di riferimento saldo la pur necessaria promozione delle iniziative di governo locale.

Le analisi generali sulle cause del "declino" delle strutture produttive italiane (la cui fenomenologia è più accentuata e frenante nel Mezzogiorno) segnalano la necessità di integrare la politica industriale (intesa in senso ampio, comprensivo dell'intero arco dei fattori dello sviluppo produttivo) "con politiche orizzontali di sostegno all'innovazione, alla formazione e all'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese"; e contemporaneamente, sul versante dell'offerta, con la crescita "del capitale umano, attraverso maggiori investimenti nell'istruzione, soprattutto in quella avanzata"⁷.

C'è bisogno di una ripresa di una politica industriale nazionale, partendo dalle rilevanti competenze trasversali che pur restano attribuite allo Stato, anche nel nuovo contesto "federale". Accanto alle essenziali operazioni infrastrutturali e di 'logistica' volte a creare condizioni 'di contesto', "di fronte alle persistenti e specifiche condizioni di debolezza

⁷ R. Faini, S. Gagliarducci, *Competitività e struttura dell'economia italiana*, in AA.VV., *Sviluppo o declino, il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, Firenze, Passigli, 2005.

strutturale che limitano la capacità di crescita dell'apparato produttivo meridionale, è ancora indispensabile un'efficace azione di promozione della localizzazione nei confronti degli investimenti produttivi, interni ed esteri”⁸.

Per le politiche del territorio è necessario adottare come termine di riferimento la coerenza di un assetto generale capace di darsi carico della unitarietà ed efficienza delle grandi reti infrastrutturali ed una ripresa delle politiche per le città, legando le grandi opere al sistema degli interventi regionali e locali. “Il degrado, non solo fisico, dei tessuti urbani – che interessa soprattutto, ma non esclusivamente, le città maggiori – e la debolezza dei processi di decentramento delle residenze e delle attività produttive nel territorio hanno concorso ad ostacolare quei processi di conversione funzionale, che hanno invece esaltato la specializzazione nel terziario avanzato e nella direzionalità dei distretti centrali delle aree urbane nelle altre Regioni, e il loro ruolo di ‘incubatori’ di iniziative innovative.”⁹.

L'unitarietà di una politica meridionalistica fondata sulla coerenza fra interventi per lo sviluppo produttivo (l'industrializzazione) e interventi infrastrutturali costituisce il motivo conduttore costante del lavoro politico culturale della SVIMEZ e delle riflessioni istituzionali di Massimo Annesi. Questa linea di fondo resta il motivo ispiratore del nostro impegno di meridionalisti.

3. La debolezza dell'intervento “ordinario”

Massimo Annesi è lo studioso e meridionalista che meglio di ogni altro ha seguito, commentato, criticato, la vicenda convulsa e non sempre ragionevole che, a partire dagli anni ottanta, ha caratterizzato prima la morte e trasfigurazione (con il passaggio dalla Cassa all'Agenzia) e poi la definitiva chiusura del ciclo quarantennale dell'intervento speciale per il Mezzogiorno. Non è questa la sede per ripercorrere quelle vicissitudini; ma segnalo la utilità di una rilettura dei contributi di Annesi, sempre ispirati ad un realistico esame delle possibilità e opportunità di un più razionale assetto delle scelte da compiere, ispirato ad una, sia pur

⁸ Si veda nota 4.

⁹ S. Caffero, D. Cecchini, *Città, innovazione, sviluppo del Mezzogiorno*, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, 1991/4.

critica, accettazione del momento della decisione affidata agli istituti politici della democrazia¹⁰.

Il passaggio alla uniformità dell'intervento ordinario, nel 1992-93, ha certamente dato luogo ad un sostanziale arresto dell'azione meridionalistica, testimoniata dalle analisi di finanza pubblica, almeno nell'arco temporale 1993-96. Non ci riproponiamo di ricostruire questo difficile passaggio, del resto già studiato dalla SVIMEZ (e sul quale anche le Relazioni annuali della Corte dei conti hanno fornito, con Reporti specifici e con le Relazioni annuali sul rendiconto, precise certificazioni). Vorrei, qui, osservare che il ritorno all'uniformità dell'azione amministrativa e della gestione della spesa pubblica, avrebbe richiesto la adozione di sistemi di programmazione di bilancio tali da consentire la misurazione e valutazione, *ex ante* ed *ex post*, dei risultati e dell'impatto dell'intervento dei pubblici poteri sul Mezzogiorno e sul divario. Le grandi riforme di razionalizzazione della finanza pubblica e della governabilità dell'azione dei soggetti pubblici, attuate negli Stati Uniti nel 1993 e in Francia nel 2001, sono caratterizzate da un rilancio delle politiche pubbliche programmate, della pianificazione strategica, dei controlli dei risultati; e sono sorrette da poderose azioni di ammodernamento e revisione dei modelli e delle procedure dell'azione pubblica e dei congegni di misurazione e valutazione dei risultati. In Italia riforme legislative moderne, sostanzialmente coerenti con i modelli ora citati di grandi Stati democratici, sono state varate, per il bilancio con la legge Ciampi del 1997 e, per le amministrazioni e i controlli, con le leggi varate da Cassese nel 1993-94 e da Bassanini nel 1997 (quando ebbero il ruolo di Ministro della funzione pubblica). Ma è mancato del tutto l'impegno necessario a sostenere l'effettiva implementazione delle innovazioni immaginate dal legislatore; la debolezza dell'impulso attuativo (o il sostanziale abbandono degli indirizzi in precedenza definiti) a livello politico e le inerzie, le sordità, le resistenze dei grandi corpi amministrativi hanno privato le riforme normative di una effettiva capacità di incidere sull'esperienza amministrativa. Il ritorno all'ordinario si è tradotto, dal punto di vista dell'azione meridionalistica, in una cesura gravissima.

¹⁰ M. Annesi, "La cessazione" della Cassa per il Mezzogiorno e la riforma normativa dell'intervento straordinario, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1985/1, pp. 3-31; M. Annesi, *L'intervento ordinario e lo sviluppo delle aree depresse del Paese*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 1994/4, pp. 1077-1080.

La debolezza del contributo dell'intervento ordinario, dal 1992 ad oggi, è più marcata se si estende lo sguardo all'intero settore pubblico, comprendendovi, al di là delle classificazioni di contabilità economica nazionale, l'intervento delle imprese in mano pubblica o partecipate dalla mano pubblica. Le privatizzazioni, energicamente avviate nel 1992 in una drammatica fase della nostra evoluzione economico-finanziaria, hanno finito per essere guidate da una logica puramente orientata verso la massimizzazione finanziaria delle entrate statali, perdendo di vista sia il contesto delle liberalizzazioni che avrebbero dovuto accompagnare il trasferimento a privati dei settori delle *Utilities*, sia i compiti di indirizzo e guida a fini di politica produttiva nei confronti di un settore imprenditoriale pubblico ancora molto importante (in questo senso denuncia la devianza rispetto alla concezione iniziale del percorso lo stesso Giuliano Amato, che aveva aperto questo ciclo con suo primo governo nell'estate del 1992)¹¹.

Anche il contributo al riequilibrio che poteva e doveva essere richiesto al settore dell'impresa in mano pubblica per lo sviluppo del Mezzogiorno (si pensi all'Anas, alle Ferrovie, all'Enel) è venuto a mancare, nel contesto descritto.

4. Ordinario-speciale; Centro-localismi

La ripresa dell'intervento nel Mezzogiorno, segnalata dai consuntivi a partire dal 1997 e fino al 2002, è certamente legata all'importante azione, intrapresa nel 1996, di un nuovo ciclo di programmazione negoziata. Ma nel medio e lungo periodo le stesse valutazioni poste a base della preparazione del nuovo orizzonte europeo ed italiano per le politiche di coesione 2007-2013 mettono in risalto la necessità di un deciso rafforzamento del quadro di riferimento nazionale delle politiche di sviluppo del Sud. Il ciclo di interventi a sostegno dello sviluppo locale nasce, come risposta alla fine dell'intervento straordinario, da un'iniziativa del CNEL (allora presieduto da Giuseppe De Rita), alla fine del 1994, costruendo l'istituto dei "patti territoriali" connotati dai principi dell'iniziativa locale "dal basso" e della concertazione fra isti-

¹¹ G. Amato, *Privatizzazioni, liberalizzazioni e concorrenza nel sistema produttivo italiano*, in AAVV., *Sviluppo o declino*, cit.

tuzioni del governo locale e forze imprenditoriali e sociali (“sviluppo *bottom-up* e partenariato sociale”)¹². La legislazione e l’attività di governo e amministrativa delineano, poi, una disciplina generale della “programmazione negoziata” (leggi n. 104/95 e n. 662/96) seguendo la via di un configurazione “tipica” di diversi strumenti di concertazione-contrattazione-programmazione, fra istituzioni centrali, governo locale, forze sociali¹³. Sugli andamenti ed i risultati della programmazione negoziata disponiamo ora di una buona documentazione ufficiale fornita dal Dipartimento per le politiche di coesione. In particolare, un saggio di Fabrizio Barca pone in rilievo – come spiegazione del divario fra gli obiettivi posti dal Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 e i risultati effettivi – il limite derivante dalla “carenza di un sistema di valori e cognizioni condiviso” che ha (sempre nell’analisi di Barca) tre principali profili non positivi: la incoerenza delle politiche settoriali nazionali con gli obiettivi della politica di coesione, anche in termini di non conseguita addizionalità della spesa per il Mezzogiorno; la inadeguata cooperazione di alcune amministrazioni centrali o di grandi enti pubblici (Ferrovie dello Stato); un andamento *stop and go* degli incentivi alle imprese con una accelerazione 2000-2001 e un forte arresto 2002, “che ha prodotto un clima di forte incertezza nel sistema delle imprese”¹⁴.

Sul ruolo strategico delle politiche di programmazione negoziata e di sostegno dello sviluppo locale si è delineata una dottrina vivacemente argomentata e condotta sino alla definizione di una teoria dello sviluppo locale, posta, da alcuni autori, come alternativa ad ogni ripresa di una unitaria azione speciale per il Mezzogiorno¹⁵. Credo non sia utile

¹² G. Manzella, *Patti territoriali: vicende di un istituto di programmazione negoziata*, in “Rivista giuridica del Mezzogiorno”, 1997/3, pp. 789 ss.

¹³ Sul tema, si segnala R. Gallia, *Gli accordi tra Stato e imprese nelle politiche per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 2004.

¹⁴ F. Barca, *Spunti in tema di ritardo di competitività e politica di sviluppo nelle diverse Italie*, luglio 2005; nonché F. Barca, *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Roma, Donzelli, 2006.

¹⁵ Ci si può riferire, per tutti, a G. Viesti, *Abolire il Mezzogiorno*, Roma-Bari, Laterza, 2003; C. Trigilia, *Sviluppo locale*, Roma-Bari, Laterza, 2003; CSS (Consiglio italiano per le Scienze Sociali), A. Bagnasco, C. Trigilia (a cura di), *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia*, Padova, Marsilio, 2005. Si veda anche R. Gallia, *Patti territoriali e strumenti regionali di sviluppo locale*, in “Rivista giuridica del Mezzogiorno”, 2005/4.

una contrapposizione fra sostenitori della prevalenza del “centro” e teorici dello sviluppo locale. La storia del pensiero meridionalistico è caratterizzata da riflessioni ed esperienze segnate dall’intreccio fra responsabilità nazionali e ruolo delle collettività locali. Fra la fine degli anni cinquanta (con le leggi Pastore del 1957 e del 1959) e l’inizio degli anni sessanta (con la “Nota Aggiuntiva” e l’avvio della programmazione del centro-sinistra Moro-Nenni) il lavoro teorico e l’esperienza amministrativa sono segnate dal contributo di Giovanni Marongiu e di Massimo Annesi, che affida ai consorzi per l’industrializzazione ed ad altri istituti di cooperazione fra governi locali un ruolo strategico. La riflessione istituzionale di Marongiu ed Annesi contrappone ad una concezione “giacobina” della programmazione e dell’intervento straordinario una visione pluralista al cui interno il ruolo delle collettività locali assume una funzione essenziale. Ne nacque una discussione costruttiva fra gli uomini dell’intervento meridionalistico (guidati da Pastore e da Scotti) e gli uomini della programmazione (con alla testa Giolitti, e Ruffolo) che condusse la programmazione nascente ad accentuare l’interesse strategico verso il processo di nascita delle Regioni (istituzione dei Comitati regionali per la programmazione economica), e finì per sfociare in un compromesso importante, confluito nelle leggi del 1965 e del 1971; le ultime normative, secondo la mia opinione, capaci di dettare un disegno razionale dell’intervento straordinario, cercando un equilibrio nuovo fra indirizzi generali della programmazione, ruolo della Cassa, compiti delle Regioni (e in primo luogo delle Regioni meridionali inserite nel disegno istituzionale con un ruolo primario), rete dei consorzi, avvio di nuovi modelli contrattuali di rapporti fra pubblici poteri e imprese (la contrattazione programmata). Naturalmente non si tratta di assumere come modello quelle complesse architetture istituzionali poste fuori gioco definitivamente dai mutamenti strutturali intervenuti nell’economia internazionale fra i 1971 e il 1973; ma solo di muovere da una consapevolezza più serena del riproporsi con le novità del presente, di costanti e invarianti di un dibattito meridionalista che attraversa tutta la nostra storia economica ed istituzionale. La vicenda della programmazione negoziata, dal 1995 ad oggi, ha dato luogo ad una regolazione istituzionale che appare, in uno sguardo d’insieme, eccessivamente complessa. Da ultimo, la regionalizzazione degli strumenti di programmazione per lo sviluppo locale (che segue ad una lettura autonomistica delle conseguenze connesse alla competenza regio-

nale in materia di industria) offre un terreno utile di lavoro, ma, al tempo stesso complica ulteriormente il panorama complessivo (delibere CIPE n. 14/2000 e n. 26/2003)¹⁶. All'intreccio, non sempre chiaro, della mappa degli strumenti di cooperazione e contrattazione, si aggiungono, nella situazione presente, interrogativi non marginali sul ruolo affidato al settore pubblico dell'economia con strumenti come la nuova Cassa Depositi e Prestiti, la *holding* Sviluppo Italia, e altri numerosi strumenti-contenitore guidati da strategie non evidenti, come quelli chiamati a provvedere alle privatizzazioni immobiliari (Finmeccanica, Consip, Patrimonio S.p.a., Infrastrutture S.p.a.). E' ragionevole ritenere che, da un lato, si debba semplificare l'architettura (divenuta troppo complessa) degli strumenti locali, tornando ad una funzione dal basso più limpida-mente tracciata, come quella iniziale delineata dal CNEL (per evitare che le istituzioni della contrattazione divengano una bardatura neocorporativa frenante e distorcente), e che dall'altro, sia necessaria una nuova e trasparente ricostruzione dei meccanismi di *governance* e della strumentazione organizzativa dell'intervento ordinario e, in particolare delle imprese in mano pubblica. Operazioni di razionalizzazione che sembrano porsi come premessa ad un'opera costruttiva più ampia. Il tema fondamentale, per la costruzione di un nuovo assetto delle istituzioni e degli strumenti dell'azione meridionalistica è il federalismo, nel suo disegno tracciato dal nuovo Titolo V della Costituzione (e nelle sue non ancora chiare tendenze evolutive).

La SVIMEZ ha accettato di collocare il proprio contributo all'interno di questa cornice con una riflessione, voluta da Massimo Annesi (con l'apporto essenziale di Antonio Maccanico) producendo, nel 2001, un Documento sulle implicazioni della riforma costituzionale del 2001¹⁷. Nella presentazione del Documento, dovuta a Massimo Annesi, si afferma che "un'azione integrale finalizzata alla crescita com-

¹⁶ Si veda anche R. Gallia, *Patti territoriali e strumenti regionali di sviluppo locale*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 2005/4.

¹⁷ Il documento della Commissione di studio istituita dalla SVIMEZ, dal titolo *Riforme federaliste e politiche per lo sviluppo delle aree economicamente svantaggiate. Documento sulle implicazioni delle recenti riforme costituzionali*, è stato redatto da G. della Cananea e T.E. Frosini e pubblicato in "Quaderni di Informazioni SVIMEZ", n. 10, Roma, novembre 2001. Il dibattito, emerso in un Convegno organizzato dalla SVIMEZ sul Documento, è contenuto in *Riforme federaliste e politiche di sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2002.

plexiva della macroregione arretrata ed il conseguente potere dello Stato a porre in essere interventi speciali per conseguire l'obiettivo, deve considerarsi pienamente compatibile con l'adozione di un ordinamento "federale" dello Stato". Le considerazioni recate dal Documento (da considerare un *work in progress* iniziale) formulano ipotesi di bilanciamento fra uniformità e autonomia dell'ordinamento, di configurazione degli strumenti perequativi e di riequilibrio "speciale" (comma 5 dell'art. 119 Cost.), di valorizzazione della cittadinanza sociale legata al diritto a livelli di prestazioni essenziali (art. 117 Cost.), di cooperazione fra le Regioni del Mezzogiorno (art. 117 Cost.). Sugli stessi temi sono importanti, nel contesto dell'attività della SVIMEZ, gli scritti di Federico Pica¹⁸.

Un importante contributo di Sabino Cassese (non a caso pubblicato, per iniziativa di Annesi sulle due riviste SVIMEZ), partendo da un rigoroso esame dell'esperienza regionalista nel Mezzogiorno indica, anche sulla base degli esempi offerti dall'esperienza francese di riforma costituzionale del 2003 e dal federalismo statunitense, la strada di un "federalismo asimmetrico" inteso come "risposta ai dualismi economici e sociali". "L'introduzione dell'ente Regione, nel 1970, – conclude Cassese – avrebbe dovuto sostituire alla differenziazione statale la diversità degli indirizzi di governo regionali. Portò, paradossalmente, a una nuova uniformità. Lo Stato riacquistò la sua originaria veste uniforme. Le Regioni presero a copiarsi l'un l'altra. Invece di porre rimedio alle diversità, queste vennero oscurate. E a tutto questo si aggiunge il fatto nuovo di una forza politica nata e sviluppatasi in contrasto con il Sud e che utilizza proprio il federalismo in chiave antimeridionalistica"¹⁹. La suggestione offerta dal saggio di Sabino Cassese può essere una valida linea-guida per affrontare, nella prossima legislatura, i temi della costruzione del federalismo fiscale, al cui interno si dovrà inserire (con gli strumenti offerti dall'art. 119, comma 5 del nuovo Titolo V) l'intervento per le aree svantaggiate del nostro Mezzogiorno. La XIV legislatura, alla sua conclusione, ha lasciato questo tema interamente

¹⁸ F. Pica, *Del federalismo fiscale in Italia*, Napoli, Grimaldi, 2004; F. Pica, *Il principio della sufficienza delle risorse finanziarie nel decreto legislativo 56/2000 e nella nuova Costituzione della Repubblica*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 2005/2-3.

¹⁹ S. Cassese, *Federalismo e Mezzogiorno*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 2004/4.

pagina bianca. E' un paradosso ulteriore che rischia di far mancare una base seria a qualunque proposta costruttiva. Il problema è, infatti, quello di costruire il sistema istituzionale delineato dal nuovo Titolo V (e segnatamente dagli articoli 117 e 119), individuando i livelli di eguaglianza legati alla cittadinanza sociale da garantire per tutto il Paese, e i margini di diversità affidati ai governi regionali e locali. Si può notare che anche i margini amplissimi di autonomia statutaria affidati alle Regioni dalle innovazioni introdotte in Costituzione non sono stati utilizzati nella mediocre esperienza di rinnovamento degli Statuti regionali della precedente legislatura regionale, lasciando piena validità alla diagnosi severa di Cassese ora richiamata. E' incoraggiante, nella prospettiva del federalismo asimmetrico, registrare le manifestazioni di indirizzo espresse, in quegli anni, dalle Regioni del Mezzogiorno, orientate verso la identificazione di soluzioni organizzative e di strumenti comuni di programmazione e di intervento sui problemi comuni della macroregione meridionale. E' un terreno sul quale si potrebbe verificare la piena compatibilità fra assetto federale e interventi programmati unitariamente concepiti e gestiti, per un'azione "speciale" di politica meridionalistica. Mi appare ancora valida (e praticabile nel contesto politico-istituzionale di oggi) la riflessione dovuta a Salvatore Cafiero che torna ad affermare (collegandosi ad una costante della concezione di Annesi e della SVIMEZ) come le politiche di sviluppo del Mezzogiorno debbano "soddisfare due esigenze imprescindibili: da un lato l'individuazione di una struttura di natura tecnica che, nel quadro degli indirizzi di governo, abbia il compito – e quindi le competenze e i poteri – di coordinamento e controllo sui vari interventi, da progettare e realizzare, per la riqualificazione edilizia ed urbanistica; dall'altro, su un piano diverso, la garanzia di un'azione non limitata al settore delle infrastrutture, ma volta al rafforzamento dell'apparato produttivo: la riqualificazione edilizia ed urbanistica, quand'anche fosse realizzata, non potrebbe dare, infatti, che risultati precari, in assenza di una parallela azione di risanamento e di sviluppo del tessuto economico-sociale"²⁰.

²⁰ S. Cafiero, *Il divario Nord-Sud nei processi di urbanizzazione*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 1990/2; ma anche, S. Cafiero, S. Cassese (a cura di), *L'intervento nelle aree metropolitane del Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè, 1981.

5. La politica di coesione europea

La applicazione del principio di coesione definita dagli organi dell'Unione europea estesa a 15 Paesi, appare orientata "a transitare dall'opzione rivolta 'alla coesione tra le Regioni' dell'Unione a quella della 'coesione tra le Regioni più deboli dei soli Paesi più deboli' dell'Unione stessa"²¹. La SVIMEZ ha riproposto, dinanzi alla Camera, la propria critica nei confronti della determinazione, come soglia per gli interventi di politica regionale dell'Unione, del livello del 75% del PIL, riferita alla media generale europea. La domanda fondamentale è stata formulata da Novacco nei termini che seguono. "Ha senso chiamare Fondo di coesione un meccanismo di aiuti che esclude i Paesi 'dualisti', che proprio di interventi per la coesione hanno più di altri bisogno?". "In effetti – ha sottolineato Novacco – sarebbe in ogni caso opportuno tener conto della 'specialità' della situazione dei Paesi che hanno un'elevata percentuale della loro popolazione (da 1/5 ad 1/3, specie se concentrata fortemente sul territorio) che si trova al di sotto della media delle zone ricche, sia dello stesso Paese, sia dell'Ue; entrambi questi riferimenti – nazionale ed europeo – appaiono infatti essenziali ai fini di una effettiva coesione, in concreto, il problema riguarderebbe oggi soprattutto Germania e Italia".

Le linee esposte da Novacco sono coerenti con la riflessione europeistica della SVIMEZ, che ha le sue radici nel contributo che venne recato all'inclusione del Protocollo sul Mezzogiorno nel Trattato di Roma. Le successive riflessioni di Salvatore Cafiero, di Rosario Sapienza, di Riccardo Padovani sono orientate sia verso una ridefinizione delle strategie della coesione, da aprirsi, da un lato, verso il superamento delle situazioni strutturali di dualismo, e, dall'altro, verso la ricerca di una maggiore autonomia da concedere a Paesi come l'Italia, caratterizzati da una struttura dualistica, nella utilizzazione di misure nazionali di politiche di sviluppo. "E ciò con particolare riferimento all'ammissibilità di misure specifiche (quali ad esempio quelle di alleggerimento degli oneri fiscali e contributivi sul lavoro) a favore delle aree deboli, afflitte da una rilevante disoccupazione strutturale e/o da

²¹ N. Novacco, *Intervento dinanzi alla V e XIV Commissione della Camera dei Deputati, 3 marzo 2005, in La coesione del Sud, macroRegione "debole", con le aree "forti" dell'Italia e dell'Europa, "Quaderno SVIMEZ" n. 5, Roma, SVIMEZ, 2005.*

una forte presenza del lavoro nero”²². Una riflessione sulla politica europea nella situazione presente è offerta dallo scritto – pubblicato postumo – di Massimo Annesi sul Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa. La lettura dinamica del testo della nuova Costituzione appare ad Annesi espressione di un indirizzo generale in virtù del quale il principio di coesione economica e sociale si pone come “un obiettivo generale dell’Unione”, determinando un diverso equilibrio, rispetto al passato, fra obiettivi di coesione e regole della concorrenza e del mercato unico. “L’interpretazione più attendibile (delle norme del Trattato) da dare alla formula adottata in materia di coesione è infatti quella – afferma Massimo Annesi – della eventualità che possa venir meno la costante subordinazione delle politiche dell’Unione alla politica della libertà di concorrenza nel libero mercato”²³.

E’ nel segno di questa conclusiva affermazione e di questa “speranza” del riformismo meridionalista che dovrà collocarsi la prosecuzione dell’impegno della SVIMEZ.

²² R. Padovani, *Corsivo*, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, 1999/1-2.

²³ M. Annesi, *La ‘costituzionalizzazione’ della coesione*, cit.

Annesi meridionalista

di Giuseppe De Rita*

Parto dall'ultima frase pronunciata dal prof. Cassese, che ricorda Annesi come una persona con un atteggiamento quotidiano di grande rigore professionale e nessuna ambizione accademica.

Ricordo questo aspetto perché tutti noi SVIMEZ eravamo così. Eravamo una banda di “non professori”, a parte Saraceno. Molinari, Sebregondi, Dell'Angelo, Carlo Turco, nessuno di noi era un professore.

Avevamo il senso che la cultura, oggetto del nostro lavoro, non dovesse essere incardinata su una logica accademica, ma che ci dovesse essere un rapporto diretto con la realtà. La fedeltà all'oggetto, la fedeltà alla realtà, è stata tipica di noi SVIMEZ, passati per via Paisiello e per via di Porta Pinciana, prima e dopo le varie crisi.

Questo stesso atteggiamento lo ritroviamo nella logica di Annesi meridionalista, perché la sua cultura meridionalista gioca su alcune questioni che non erano di derivazione accademica.

Due erano le caratteristiche fondamentali di Massimo Annesi. Una era la sua passione travolgente per l'apparato dell'intervento pubblico: lo aveva visto, creato, sistemato e studiato, e lo ha difeso fino in fondo. Una delle ultime cose che ha scritto è stata che non si deve pensare che la crisi che l'intervento straordinario ha attraversato in tutto il mondo dipenda da come era stato pensato all'inizio. Era stato pensato bene, è stata la decadenza degli uomini, o la decadenza delle procedure, a modificarlo.

Il secondo elemento essenziale era la passione per la realtà industriale, perché pur avendo una responsabilità di tipo istituzionale, Annesi si sentiva ancora dentro una logica di tipo morandiano, la logica del Morandi Ministro dell'Industria, che voleva pesantemente la dimensione industriale.

Queste due sono le caratteristiche della realtà meridionalista di Annesi: da una parte, l'apparato, l'intervento pubblico pesante, forte, finanziato con tanti soldi e con tante responsabilità; dall'altra,

* Presidente del CENSIS.

l'attenzione a una logica di sviluppo industriale, che era essenziale al fine di evitare il "carrozzone" infrastrutturale.

Da dove viene in Annesi la responsabilità di difendere fino all'ultimo l'apparato? Viene dal fatto che la Cassa del Mezzogiorno nasce come ente di scopo, con soldi della Banca mondiale, per rifare in Italia una struttura nello stile della *Tennessee Valley Authority*. In Annesi la dimensione dello scopo era fondamentale. Lo scopo diventa un elemento fondamentale per creare un apparato, e l'apparato deve corrispondere a quello scopo. Annesi ha sempre fatto questo.

L'altra gamma di operazioni prospettata da Annesi era quella dello sviluppo industriale. Si poteva fare, come è stata fatta, una grande Cassa, una grande *Tennessee Valley Authority*, ma il vero fine era quello di fare l'industrializzazione. Questo non gli veniva dalla Banca mondiale, nè gli veniva dalla logica di Menichella. La dimensione industriale gli veniva da Morandi e dagli uomini che erano stati vicini a lui, dal primo gruppo SVIMEZ.

Quando entrai alla SVIMEZ, il primo testo che mi fecero leggere fu *Lo sviluppo del Mezzogiorno condizione necessaria per la ripresa del Paese*, firmato da Guidotti, Cenzone, Pescatore: nomi mitici per noi. Annesi ha continuato a coltivare il mito di quel piccolo gruppo della SVIMEZ, l'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno. Non era un'Associazione per lo sviluppo del Mezzogiorno, ma per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno.

Questi due elementi, da una parte la cultura dell'apparato, e dall'altra la cultura dell'industria, sono stati tipici in lui. Nella stessa SVIMEZ, nei momenti di crisi, Annesi si è sempre schierato con Saraceno per la difesa dell'apparato. Questo può anche essere considerato da alcuni una specie di coazione burocratica: l'apparato, che ho fatto io, c'è, ed è dentro uno Statuto, che ho scritto io, e lo devo difendere, anche in un Consiglio di amministrazione di cui sono parte.

L'apparato resta un valore che va al di là della dimensione politica, e le politiche hanno senso se si inverano in apparati adeguati, specialmente le politiche di scopo. Le politiche di scopo senza apparato sono parole; se sono apparati senza scopo, sono burocrazia.

In questo Annesi era perfetto, perché era scheletrico nei suoi pensieri, non aveva complessità. Aveva una capacità di decidere le cose essenziali.

Questa convinzione, che gli veniva certamente dall'America, ma anche dalla sua cultura giuridica, era che gli apparati sono superiori alle politiche. Gli apparati restano, vanno avanti, possono essere aboliti, però, come ebbe modo di dire negli anni '90, la chiusura dell'esperienza della Cassa per il Mezzogiorno e dell'Agenzia non deve far pensare che non fosse giusto creare un apparato.

La stessa cosa avviene, in forma diversa, per la seconda scelta meridionalista di Annesi, cioè quella più difficile, dell'industrializzazione, perché si può creare l'apparato facendo una sorta di *Tennessee Valley Authority*, e mettendo dentro tanta gente, facendo tanti interventi.

Il primo apparato-Cassa fu una cosa straordinaria: chi ha conosciuto i direttori centrali della Cassa degli anni Cinquanta ancora oggi li ricorda. Era gente di grande spessore, ed era giusto che trent'anni dopo Annesi li difendesse, perché difendeva un'intuizione. Poi la corruzione, gli affari, gli appalti, le mafie, hanno concorso alla corrosione di quell'esperienza, ma quell'esperienza resta per Annesi non un'esperienza, ma una scelta ancora valida; e credo che, ancora oggi, Annesi rifarebbe la Cassa.

Annesi ebbe un rapporto straordinario con Molinari e Turco, i due che, nella SVIMEZ di allora, si occupavano di aree e nuclei industriali e che, successivamente, fecero lo IASM, con lo Statuto scritto da Annesi.

Qui nasce l'altro aspetto di Annesi: nella dimensione industriale, la politica meridionalista non aveva la capacità di fare l'apparato. Esce fuori la filiazione di Enti di scopo, che dovevano tentare di fare il secondo tempo dell'azione meridionalista: con lo IASM per primo, poi con il FORMEZ e le convenzioni con le Università meridionali. Ha fatto lo Statuto di Finsiel, Italsiel e Sogei: spingeva da tutte le parti per fare Enti di scopo, che avessero dentro un'anima di potenziale industrializzazione del Mezzogiorno. Anche la costituzione del Censis faceva parte di questo tentativo, così come le convenzioni per l'Asem di Scassellati e la "*Link University*".

C'era l'idea che per fare industrializzazione non si poteva fare un grande apparato, né una grande legge, ma bisognava tentare sentieri diversi, con la stessa cultura dell'Ente di scopo con cui era stato fatto l'apparato Cassa.

Non è detto che sia andato tutto bene, ma non è colpa di Annesi, nè di chi ha pensato a questi Enti, però erano una soluzione, una strada, un'ipotesi politica assolutamente di livello.

Spero che Annesi verrà ricordato proprio per questa sua capacità così bivalente, per molti versi: da una parte è stato un appassionato del grande apparato d'intervento (e guai a chi lo tocca o tocca coloro che rappresentano l'unità dell'apparato, siano Pescatore o Saraceno); e dall'altra una proliferazione quasi incontrollata, alcune volte, di strade, di ipotesi di politiche e di Enti di scopo.

Io non so se il Menichella degli anni Cinquanta avrebbe accettato il meccanismo della proliferazione, perché i vecchi di allora si sentivano più tranquilli con il grande apparato. Probabilmente, l'unico che gli avrebbe dato spazio sarebbe stato Giordani, il vero mediatore tra il gruppo di Beneduce e gli americani. Giordani aveva accettato totalmente l'idea che lo sviluppo moderno si facesse con Enti di scopo.

Come detto già da Cassese e Pajno, Annesi è stato l'espressione più rigidamente e professionalmente coerente, nonché umanamente intoccabile, di un gruppo di persone che avevano idee e concezioni diverse, che hanno fatto cose diverse, ma a lui hanno fatto sempre unitario riferimento.

Io stesso, per la mia vita personale e professionale, ne sono testimone.

La vita che ho vissuto con lui mi ha fatto pensare una cosa: Massimo Annesi si è realizzato nella vita di Massimo Annesi. Questa vita così forte, così importante, così dentro tutte le realtà sue, che ne fanno qualcosa, per chi l'ha conosciuto, di più forte e di più imperituro della sua vita stessa.

Annesi avvocato

di Guido Pottino*

Abbiamo sentito, negli interventi precedenti, quale raffinato ed attento giurista fosse Massimo Annesi ed è noto che la capacità di una approfondita ed intelligente analisi giuridica sia la dote che, più di ogni altra, qualifica il buon avvocato.

Massimo non apprezzerrebbe che, chiamato a riferire su “Massimo Annesi Avvocato”, io dessi ai partecipanti a questo incontro una descrizione apologetica del “ruolo” che più di ogni altro gli era congeniale e al quale più di ogni altro egli teneva, ovvero del suo essere “Avvocato”.

Mi sforzerò, quindi, di essere il più obiettivo possibile nel delineare come Massimo Annesi concepiva la professione e a quali principi si ispirava nel praticarla. Concezione e principi rispetto ai quali, inevitabilmente, anche il suo biografo più critico sarebbe costretto ad esprimere ammirazione ed io, che sono stato suo allievo, gratitudine.

Ciò che mi preme, innanzi tutto, sottolineare, avendo vissuto quasi 40 anni accanto a lui, nel suo studio, prima come praticante, poi come collaboratore ed infine come collega, è il forte senso di umanità e di comprensione che affiancava e sosteneva la sua grande passione professionale e curiosità intellettuale.

Ritengo di poter dire che il forte legame tra umanità e professione sia stata una delle peculiarità che hanno segnato ed animato la sua intera vita professionale.

Massimo Annesi concepiva la professione come un servizio volto non solo a svolgere trattative, redigere contratti, dirimere controversie e far riconoscere diritti in sede giudiziale, ma soprattutto come una attività capace di farsi carico complessivamente del problema che il cliente poneva alla sua attenzione, per cercare tra le soluzioni possibili la migliore, quella più equa, meno traumatica e, quindi, la più efficace. I problemi giuridici, i conflitti, le vertenze, le trattative, per Massimo Annesi non erano mai altra cosa rispetto alle persone che in esse erano coinvolte, e ciò al fine di risolvere efficacemente la controversia ma anche il disagio che la vicenda stessa aveva portato al suo assistito.

* Avvocato in Roma.

Da questo punto di vista era significativo il modo in cui si faceva carico, sin dal primo colloquio, degli aspetti umani connessi alla vicenda, rassicurando il cliente, che spesso poi diventava anche suo amico, facendogli immediatamente percepire che si stava scegliendo un percorso volto alla migliore, più equa e più durevole soluzione.

Massimo Annesi aveva una straordinaria capacità di ispirare nei propri assistiti un totale senso di fiducia. Ho tante volte visto clienti uscire dallo studio rasserenati dall'assoluta certezza di essere finalmente in buone mani, e sicuri di essere assistiti nel modo migliore.

Porto ad esempio – ma esempi del genere ne potrei citare a decine, se non temessi di violare con ciò sia la riservatezza che la naturale ritrosia di Massimo Annesi – il rapporto professionale, ben presto divenuto di solida amicizia, che, negli anni Sessanta/Settanta, ha legato Massimo Annesi ad uno dei più importanti industriali della carta. Si trattava di un imprenditore con interessi e curiosità intellettuali e culturali all'avanguardia che lo avevano indotto a fondare e finanziare un centro di studi economici e sociologici e ad editare una rivista specializzata, nello stesso campo, che si avvaleva di collaborazioni prestigiose.

Massimo Annesi lo aveva incontrato quando l'industriale si era rivolto a lui come massimo esperto in materia di industrializzazione del Mezzogiorno: aveva, infatti, deciso di realizzare quella che sarebbe divenuta la più grande cartiera italiana, ed aveva deciso di fondarla/costruirla nel Mezzogiorno, creando anche intorno ad essa un importante "indotto" che ne avrebbe fatto uno stabilimento all'avanguardia.

Il rapporto inizia quindi come quello di un professionista che assiste il suo cliente nella realizzazione di un progetto industriale, ma, in ragione di quella straordinaria capacità empatica di cui ho detto, Massimo Annesi viene progressivamente coinvolto sia nelle iniziative culturali ed editoriali, sia in tutte le poliedriche iniziative imprenditoriali nel resto d'Italia. Il rapporto di stima è tale che, dopo la sua improvvisa e prematura scomparsa, Massimo Annesi scoprirà di essere stato designato suo fiduciario, ed esecutore di un complessissimo lascito testamentario. Ma, e questo mi sembra essere il dato straordinario, a fronte di dettagliate istruzioni da attuare, il testamento imponeva tassativamente che, in ragione del rapporto di indiscutibile fiducia che si era creato, nessuno dei destinatari potesse chiedere alcun "rendiconto" e che l'esecutore non dovesse mai dare conto del suo agire!

È, quindi, del tutto naturale che, anche in ragione di questa sua particolare attitudine, ciascun cliente vedesse in lui il “consigliere” ideale a cui rivolgersi prima di assumere decisioni rilevanti.

In simili frangenti nessuno ha mai trovato la sua porta chiusa e ciascuno ha trovato sempre ascolto, attenzione e consiglio, da un avvocato pronto a suggerire la soluzione più corretta oltre che più conveniente e, comunque sempre ineccepibile dal punto di vista giuridico.

Questa concezione, oserei dire un po’ “umanistica” della professione, era sostenuta da un grande rigore.

Massimo Annesi assicurava la stessa identica attenzione e cura a ciascuna delle persone che si affidavano a lui, senza alcuna distinzione per l’autorevolezza del cliente o per l’importanza economica dei problemi sottoposti alla sua attenzione, e perseguiva sempre il medesimo obiettivo, ovvero offrire a ciascuno una soluzione giuridicamente ineccepibile e nel contempo risolutiva.

Uso non a caso il termine risolutivo: era, infatti, sua profonda convinzione che l’avvocato dovesse agire con una visione completa e lungimirante e che, dunque, dovesse sempre optare per la soluzione in grado di garantire il risultato più utile, non solo nell’immediato ma anche in grado di produrre benefici duraturi.

Da qui anche la convinzione, che diventava pratica costante, che la soluzione proposta e perseguita dovesse sempre essere equa. Era certo che contemperare le esigenze di tutte le parti fosse il modo migliore per assicurare, in ogni occasione, una soluzione sulla quale basare la prosecuzione di rapporti futuri, evitando con ciò inutili e pregiudizievoli controversie.

Sono innumerevoli le occasioni nelle quali la soluzione di una controversia, avvenuta sotto la regia di Massimo Annesi, ha dato luogo a nuove ed inattese alleanze tra gli originari contendenti, proficue e soddisfacenti per tutti i contendenti.

L’attività più propriamente “giudiziale” di Massimo Annesi, sia davanti ai giudici civili che a quelli amministrativi, è stata contraddistinta dalla sua formidabile capacità di muovere sempre da una profonda, attenta ed ineccepibile analisi giuridica. Era questa che gli consentiva di saper cogliere e valorizzare l’aspetto più rilevante della controversia per sostenere efficacemente le ragioni del suo assistito, senza, tuttavia, trascurare di comprendere gli aspetti più profondi anche delle “ragioni” della controparte, essendo intimamente convinto che solo mettendosi anche nei

panni della parte avversa, sarebbe stato possibile in una trattativa, o davanti al giudice, rappresentare nel modo più efficace la legittimità delle pretese del cliente.

E vale la pena di sottolineare ancora una volta che non esistevano sul suo tavolo pratiche “importanti” e altre meno importanti; per tutte, in modo del tutto disinteressato, adottava la stessa cura e la stessa attenzione e lo stesso rigore professionale, senza risparmiare energie o attenzione, avendo sempre lo stesso obiettivo, ovvero l’interesse e la tranquillità del suo assistito.

Massimo Annesi era un lavoratore instancabile. Si divideva tra il lavoro scientifico, che prevalentemente svolgeva a casa o nei fine settimana – profittando del fatto che, a quanto diceva, non aveva mai avuto bisogno di molte ore di sonno – e lavoro più propriamente professionale, che svolgeva prevalentemente nello studio, dove riempiva “di getto” fogli su fogli con la sua scrittura minuta che affidava alla segretaria per la trascrizione.

È impressionante la mole di lavoro che Massimo Annesi riusciva a produrre in questo modo, ed è ancora più impressionante la qualità dei suoi testi che, pur essendo scritti di getto, avevano sempre uno stile scritto impeccabile ed un contenuto giuridico ineccepibile, già dalla prima stesura.

I suoi “atti” sono un esempio di chiarezza e completezza, in una prosa rigorosa ed affascinante, che fin dalla prima lettura garantiva la comprensione immediata dei fatti e delle argomentazioni giuridiche che derivano dalle vicende esposte, e portava agevolmente il lettore a comprendere quale fosse il “punto” fondamentale che caratterizza ogni singola controversia, al fine di consentire al destinatario dello scritto difensivo, di decidere agevolmente la causa posta al suo esame.

La sua attitudine all’ascolto e la sua disponibilità a dare, con leggerezza, attenzione a ciascuno hanno fatto sì che, come ho già ricordato, una parte rilevante dell’attività professionale fosse dedicata alla “consulenza”, sia nei confronti di persone e società o enti che erano venuti a contatto con lui nel mondo dei suoi interessi “meridionalistici”, sia nei confronti di imprenditori, società o persone con i quali era venuto in contatto per le più svariate ragioni, e che, avendone apprezzato il valore, lo avevano eletto come consulente generale, in grado di contribuire a dare una linea coerente alla propria intera attività.

I contratti, gli statuti, i pareri redatti da Massimo Annesi, nel corso della sua lunga attività, si sono dimostrati esemplari non solo per la chiarezza e la completezza del loro contenuto, ma anche e soprattutto perché si sono dimostrati sempre lungimiranti, nel senso che l'adozione dei suoi suggerimenti dimostrava la sua capacità di valutare il presente, ma anche di regolare in maniera completa la materia, al fine di prevenire problematiche che, al momento in cui il parere era reso, non si erano ancora manifestate.

Concludendo, chi lo ha conosciuto sarà certamente concorde con me nel ritenere che Massimo Annesi non era *anche* Avvocato ma è stato *soprattutto* Avvocato, avendo trovato in questa professione la sintesi tra la preparazione scientifica e giuridica ed il suo interesse vivissimo per il prossimo, e la sua umanità, al cui servizio ha dedicato con grande soddisfazione la parte più rilevante della sua attività.

Annesi e il gruppo di Pastore

di Vincenzo Scotti*

Vorrei innanzitutto esprimere il mio personale ringraziamento al Presidente Pajno che ha voluto che il Consiglio di Stato, nel giro di pochi mesi, dedicasse la sua riflessione a due straordinarie personalità che, con ruoli e responsabilità istituzionali diversi, hanno lasciato un segno rilevante nell'elaborazione e attuazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno nella fase ricca di risultati positivi.

Per primo in questa stessa Sala abbiamo ricordato Gabriele Pescatore, giurista di raffinata cultura, espressione della grande tradizione della scuola napoletana, e al tempo stesso membro e presidente di questo Consiglio, che ha coronata la sua eccelsa carriera di "servitore dello Stato" come giudice della Corte Costituzionale. Ma Pescatore lo abbiamo ricordato con particolare ammirazione come Presidente della Cassa per il Mezzogiorno, perché in quella veste evidenziò grande qualità nell'amministrazione di uno degli apparati pubblici più innovativo ed efficace, che sotto la guida dello stesso Pescatore raggiuse in breve tempo risultati concreti nella risoluzione delle più gravi carenze nel campo delle infrastrutture di base della vita di una economia e di una società moderna. Sono a noi presenti le analisi e i giudizi su Pescatore degli illustri relatori in questa Aula, che ci aiutarono a comprendere come il progresso di quegli anni fu il risultato delle capacità di uomini che in pochi anni mostrarono come fosse possibile dotare il Mezzogiorno delle condizioni essenziali per la sua crescita, adottando una buona legislazione e soprattutto coinvolgendo nel progetto le migliori intelligenze e capacità di governo e di amministrazione, ben oltre la loro appartenenza a correnti culturali e politiche diverse, dotate tutte di un altissimo senso dello Stato.

A distanza di poco tempo, ci ritroviamo in questa stessa Aula del Consiglio per ricordare la complessa personalità di Massimo Annesi, anche lui, come Pescatore, fervida intelligenza politica e uomo delle istituzioni pubbliche, che condivise la sua professione di avvocato con quella di meridionalista, impegnato non solo nel campo della ricerca ma anche nelle associazioni e negli organismi pubblici legati all'intervento

* Presidente dell'Università degli Studi "*Link Campus University*".

straordinario. In questa complessa attività, non venne mai meno al rigore della sua indipendenza di giudizio e di azione, pensando che questo fosse l'unico modo di sviluppare la sua passione civile e politica di uomo del rinnovamento del Paese.

L'impegno a favore del Mezzogiorno divenne così la sua vocazione civile, nel solco del nuovo meridionalismo che ebbe protagonisti Morandi, Vanoni, Saraceno, Cenzato, Menichella, Pastore, La Malfa e tutti gli uomini della SVIMEZ e del Comitato dei Ministri, insieme alle tante associazioni che nel nostro Paese sorsero per supportare lo sforzo di cambiamento del Mezzogiorno, per contribuire a raggiungere finalmente una unità economica, sociale e culturale del Paese. Ancora oggi, una tale unità non solo è ancora un obiettivo lontano, ma sembra quasi che sia allontanata dall'orizzonte delle cose possibili.

Il nuovo meridionalismo si manifestò nel superamento delle condizioni di fisico isolamento di tante Regioni (la mancanza dei servizi pubblici essenziali, strade, ferrovie, acquedotti e fognature e scuole e università, essenziali per una vita civile) e di subordinazione delle masse contadine e del ceto medio dal potere dei grandi proprietari terrieri, in alcune Regioni collegati alla criminalità mafiosa e camorrista (sul latifondo poggiavano le attività agricole, in grandissima parte senza acqua e innovazione). La riforma agraria fu parte integrante dell'intervento straordinario e della trasformazione della società contadina e del cambiamento delle produzioni agricole asciutte. L'industrializzazione fu assunta come l'obiettivo fondamentale della nuova politica, ed il suo processo segnò l'avanzamento e il declino di quella politica.

La SVIMEZ nacque non come uno dei tanti centri studi in grado di fornire documenti ricchi di dati statistici, ma come un centro propulsore di "politiche e progetti industriali", sostenuti da una nuova cultura dello sviluppo di cui una nuova generazione era portatrice; vorrei ricordare solo alcuni di questi "giovani" (ingegneri, economisti, giuristi e sociologi): Ceriani Sebreghondi, Claudio Napoleoni, Carlo Turco, Celestino Segni, Giuseppe De Rita, e tra questi, "*last but not least*", Massimo Annesi.

Prima di entrare in un breve ricordo della persona di Massimo Annesi, che con Giovanni Marongiu è stato il consulente giuridico del Ministro Pastore al Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, vorrei offrire alla considerazione di De Rita una riflessione su una tesi prevalente in questi ultimi anni, circa la nascita dell'intervento straordinario e della Cassa per il Mezzogiorno. Alla base di questa tesi c'è indubbia affinità

tra la Cassa in Italia e la *Tennessee Valley Authority*, e più in generale tra alcune politiche del *New Deal* di Roosevelt e quelle dell'intervento straordinario e della ricostruzione post-bellica. La recente lettura di alcuni documenti della Banca Mondiale ha sottolineato il ruolo avuto dalla stessa Banca nel rendere possibile il meccanismo di finanziamento della Cassa da parte del Tesoro dello Stato Italiano. Nel 1950 alla Cassa, superando l'annualità del bilancio dello Stato, viene attribuito un fondo decennale che consente all'Istituto di poter assumere impegni sull'intero stanziamento e non sulle singole annualità di bilancio. A garantire i flussi di cassa, l'Istituto veniva autorizzato a far ricorso a prestiti di istituzioni finanziarie internazionali (prima di tutto la Banca Mondiale ma anche la Banca europea) e banche di investimento private. La grande collaborazione tra le due eminenti personalità, Black e Menichella, facilitò la rapidità dei prestiti alla Cassa e riuscì, in un momento difficile del bilancio dello Stato e nel contempo della bilancia italiana dei pagamenti, a non rallentare gli investimenti straordinari nel Mezzogiorno e ad aiutare l'industria manifatturiera ad approvvigionarsi della valuta per l'acquisto di materie prime e fonti di energia. In alcune difficili fasi congiunturali, ricordo tra le altre quella degli inizi degli anni Sessanta, politiche deflazionistiche del Tesoro e Banca d'Italia imposero anche alla Cassa vincoli nel tiraggio dal fondo del Tesoro dedicato agli interventi straordinari. La Banca Mondiale valutò sempre i progetti di intervento della Cassa che, dalla prima all'ultima domanda, motivavano le otto richieste di prestito della Cassa, dal 1950 al 1963. La Banca mondiale e le altre istituzioni finanziarie e bancarie pubbliche e private motivarono la concessione di un prestito con un giudizio positivo sulla qualità dei progetti della Cassa, ma anche per i meccanismi di funzionamento della Cassa, estremamente efficienti, considerando l'autonomia dell'Istituto e il suo rapporto con le istituzioni politiche un elemento determinante della realizzazione dei progetti.

Guardando poi alle analogie tra la Cassa e la *Tennessee Valley*, leggendo attentamente i documenti del tempo sarei estremamente cauto nel trarre la conclusione che il modello dell'intervento straordinario della Cassa sia stato quello della *Tennessee*. C'è una originalità della costruzione istituzionale dell'intervento e al tempo delle finalità e dei contenuti dell'azione di sviluppo. Innanzitutto vorrei ricordare gli scritti di Saraceno sulla diversità della concezione e degli obiettivi di una politica e di una spesa straordinaria destinata ad incidere sullo sviluppo complessivo

del Paese (l'accelerazione dello sviluppo nazionale non trova spiegazione se si escludono gli effetti della spesa pubblica nel Mezzogiorno e delle politiche di sviluppo nel Mezzogiorno), e sulla trasformazione economica e sociale di una parte rilevante del Paese, il Mezzogiorno, sottosviluppato, espressione di dualismo economico che era all'interno di una unità politica ed economica dell'Italia. Paese che nonostante il dualismo era partecipe di uno sviluppo industriale europeo e che era stato liberista quando gli altri Paesi continentali erano protezionisti, e divenuto protezionista quando gli altri erano diventati liberisti. Possiamo dire che nel complesso le teorie e le pratiche dello sviluppo dei Paesi arretrati/sottosviluppati, a cui la politica per il Mezzogiorno si rifà, erano nate fuori dai confini anglosassoni. E l'esperienza italiana degli anni Cinquanta è alimentata da studi e da ricerche di marcata originalità, come il saggio dello storico dell'economia Giovanni Farese su Sebregondi. La ricca vita della comunità SVIMEZ, sempre divaricata al proprio interno come l'ho conosciuta, fu ricca perché nei fatti non si è mai omologata al modello *Valley Authority*.

Vorrei a questo punto aggiungere una ulteriore notazione che non viene quasi mai presa in considerazione. La forza e i risultati di quell'esperienza, per intenderci gli anni Cinquanta/Sessanta, poggiano su un felice e fecondo intreccio e sinergia tra politica, tecnica e amministrazione. Questa sinergia nel nostro caso poggia su una architettura istituzionale direi quasi perfetta, con un bilanciamento di poteri e di responsabilità. Una autonomia dell'organismo tecnico che non è certamente quella di una monade chiusa, e un potere di indirizzo e di controllo che a sua volta non è autocentrica, ma è consapevole che senza l'apporto tecnico amministrativo non solo la politica non è credibile ed efficace ma scivola verso la degenerazione populista. Ho visto sempre con grande diffidenza i tentativi di modificare quell'equilibrio funzionale tra Comitato dei Ministri/Ministro e la politica ma anche, e soprattutto, espressione di una cultura tecnocratica ed elitaria che ha tentato di alterare l'equilibrio attribuendo i buoni risultati soltanto alla sola amministrazione tecnica.

Le scelte politiche del 1959 appartengono a quella cultura e tradizione politico-istituzionale degasperiana che alimentarono un periodo tra i più fecondi della storia del nostro Paese. A definire la strategia politica e a gestire quel decennio di storia dell'intervento straordinario furono due significative figure, giustamente diverse, che seppero restare fedeli alla impostazione degasperiana di una sinergia politica/amministrazione ri-

spettosa dei differenti ruoli, che conosceva i propri limiti istituzionali e non tentava mai di prevaricare anche in momenti di reale tensione tra i due poteri.

Con Zoppi abbiamo cercato di leggere le carte di quei tempi, e di ricordare l'effettivo svolgimento dei fatti non come frutto di un miracolo ma come il risultato di un disegno politico sostenuto da una amministrazione efficiente, il cui compito non era solo quello di una condotta razionale e legale, ma anche capace di generare sviluppo del reddito e della occupazione, non solo nei territori meridionali ma per l'intera economia nazionale.

Nella squadra del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno non c'erano solo tecnici ed economisti, ma giuristi come Annesi, Bachelet e Marongiu, che elenco in ordine alfabetico perché sono stati parimenti determinanti con il primo e il terzo per un periodo più lungo, rispetto a Bachelet ucciso dalla barbarie terrorista. Innanzitutto, ricordo bene come il loro pensiero e i loro consigli dettero un contributo non secondario ai due protagonisti prima ricordati: Pastore e Pescatore. Annesi e Marongiu avevano un'alta concezione dell'amministrazione e della tecnica, quale quella indicata dalla Costituzione, e proprio per questo conoscevano benissimo l'importanza determinante della funzione di un gruppo dirigente politico nel proporre al Paese un progetto e su quello lavorare a costruire un'ampia convergenza, necessaria a motivare l'agire economico e sociale di un intero Paese. A dare coerenza e fattibilità ad un progetto politico è determinante il supporto della tecnica e della amministrazione. In quegli anni, questa sinergia fu la condizione positiva per il successo della politica per il Mezzogiorno. In altre parole, questa sinergia fece sì i risultati della politica straordinaria, non fu un miracolo ma il risultato di una felice sinergia tra politica, tecnica e amministrazione di cui il contributo del nuovo meridionalismo fu particolarmente evidente.

Se queste sinergie non fossero state perseguite dalla politica si sarebbe verificato un rapido scivolamento verso quella deriva che chiamiamo il populismo. Ne parliamo come di una novità dell'oggi, che invece è antica come l'uomo. Quando la politica non progetta, non media, non decide ma si affida a quelle confuse e contraddittorie aspirazioni che cambiano continuamente, sotto gli impulsi e le paure di quello che chiamiamo popolo e che la politica dovrebbe assumere e far proprie, senza alcuna mediazione e verifica di fattibilità. Questa è la resa della funzione politica del governare, che è scegliere, mediare e decidere. Il popolo non

esiste: è una astrazione pericolosa di una concezione autoritaria della *leadership* (si pensi a quello che oggi chiamiamo il popolo del *web*), che fa leva su suggestioni irrazionali. Quello che noi conosciamo è l'insieme di cittadini, di membri di una società, costituita da ceti, categorie, associazioni, gruppi con interessi diversi e contrastanti che in una democrazia la politica dovrebbe mediare e rappresentare, con l'ausilio della cultura della tecnica e dell'amministrazione, assumendosi la responsabilità della proposta. Negli anni dell'immediato dopoguerra, De Gasperi pensò all'intervento straordinario come antidoto del populismo imperante nelle Regioni meridionali. In questi ultimi venti anni, in Italia, il populismo non sta di casa, come negli anni del dopoguerra, in un singolo movimento, ma è diffuso dappertutto come conseguenza di una profonda frattura tra politica e società, cultura tecnica e amministrazione.

Annesi, come molti di noi, ha avuto la fortuna di vivere in un tempo che ha reso possibile una politica di cambiamento ampiamente condivisa perché visibile nei suoi risultati. Annesi è stato espressione credibile della tecnica e dell'amministrazione, perché non rappresentava alcuna *lobby* ma poteva dialogare con le "istituzioni" che la politica animava ma non dominava. Con Zoppi sono stato autore di un recente saggio, frutto non solo di lunghe conversazioni ma di una esperienza di lavoro e di vita condivisa, e quindi insieme testimoni di quel felice cammino con i suoi limiti ma con il risultato di un cambiamento strutturale dell'economia e della società italiana, e specificamente del Mezzogiorno. La vulgata dominante ha i suoi schemi che impediscono ancora oggi una comprensione di quel periodo, che invece sarebbe indispensabile per trovare il bandolo della matassa del populismo che ci attanaglia.

La politica degasperiana aveva pensato a quel disegno istituzionale come a un primo tassello di una riforma dello Stato e dell'amministrazione. E se i tanti Ministri della riforma burocratica e della funzione pubblica che si sono susseguiti, avessero meglio approfondita l'esperienza "Cassa", forse la "strada della modernizzazione" del Paese sarebbe esistita. Da questo punto di vista vorrei ancora una volta pregare quella parte della cultura tecnocratica, che sottolinea l'esistenza di una equivalenza *Tennessee Valley* e Cassa, di approfondire la vicenda politica di quel tempo con uno schema libero da pregiudizi.

Sono queste brevissime notazioni che, in una occasione come questa, non possono che fermarsi alla superficie e rinviare ad altra occasione per andare oltre. Annesi fece parte non secondaria di quell'esperienza.

Tutti gli statuti degli Enti che furono creati in quegli anni dai più grandi, penso al FORMEZ, ai più piccoli, i Consorzi industriali e per la formazione professionale, portano il segno di Annesi e di Marongiu.

Parti importanti delle Relazioni al Parlamento del Presidente del Comitato dei Ministri hanno molte pagine frutto della penna dei due nostri amici. C'è un periodo in cui i partecipanti al gruppo di esperti che si forma intorno a Pastore proviene dalla SVIMEZ: Annesi, Novacco, De Rita, Cafiero, Scarpati, Dell'Angelo, Molinari, Turco. Un gruppo nel quale erano presenti culture e appartenenze politiche diverse, senza che vi fosse la prevalenza di alcuna. Altro che *spoils system*! Ho ricordato a Zoppi che un giorno Pastore, tornando da Montecatini in cui era andato a passare le acque, come si diceva in quegli anni, mi chiamò e mi disse: "ho conosciuto un giovane straordinario allievo di Spadolini ed è Segretario della Sezione DC di Montecatini, però tu non sottolinearlo. Io gli ho chiesto di venire a Roma per le sue qualità". E Zoppi ha mantenuto sempre vivo il suo grande senso delle istituzioni proprio dei suoi maestri, a partire da Spadolini e Pastore. Ed è qui che nasce la grande amicizia tra Annesi e Zoppi, e il loro rapporto con Saraceno, nato in tempi diversi ma caratterizzato dalla stessa lealtà e reciproca stima. E questo spiega il loro comportamento, anche nei momenti più difficili della vita della SVIMEZ e del FORMEZ.

A pochi mesi dalla morte ricordammo Massimo alla mia Università, la "*Link Campus*", un momento di particolare tensione emotiva. Oggi, a distanza di anni, il nostro ricordo è più razionale e per questo più lucido. Proporrò alla "*Link*" di progettare e realizzare un Seminario sui giuristi del nuovo meridionalismo dedicato a Massimo Annesi.

Vorrei a conclusione tornare su un tema cruciale della riflessione di Marongiu ed Annesi: lo Stato interventista di cui l'intervento per il Mezzogiorno era parte, sollevò, negli stessi anni Cinquanta/Sessanta, un dibattito sui suoi meccanismi tradizionali, pur in presenza delle importanti innovazioni che erano state introdotte dalla legge istitutiva della Cassa nel 1950.

Non è questa la sede per sviluppare una tale tematica: la verifica di esse, del resto, in sede teorica e storica, costituisce questione politica centrale dopo la demonizzazione di ogni forma di interventismo e l'affidamento della regolazione dei conflitti nelle società a meccanismi automatici di mercato.

Basta, per chiudere in questa sede le poche riflessioni fatte con un accenno, che una società democratica oggi dopo questo lungo periodo di liberismo, di deregolazione e di globalizzazione senza “governo”, richieda la revisione radicale dei modelli di direzione politica, da una parte, e del comportamento sociale e politico dei gruppi e degli individui, dall’altra. Una rilettura delle esperienze di quegli anni: da una parte quella di Roosevelt, e dall’altra la nostra dell’intervento straordinario, includendovi l’apporto di Giulio Pastore e includendovi tutto il dibattito aperto da Felice Balbo, Ceriani Sebegondi, De Rita, Marongiu, Annesi, Musacchio, e in genere il gruppo del Comitato dei Ministri.

Le due esperienze, pur con caratteri diversi, ebbero una comune tensione per la costruzione di una democrazia che facesse sì che il cittadino “pensassee ai problemi generali del governo e della popolazione del Paese nel suo complesso, anzichè limitarsi a considerare tutto dal ristretto punto di vista della loro particolare cerchia di interessi”. Se pensiamo che tutta l’esperienza del fattore umano di Pastore (pensiamo agli apporti di Annesi, Marongiu e Zoppi al FORMEZ) richiedeva una convinzione alla Roosevelt che “la massa dell’umanità, cioè, pensa ed è in grado di decidere il pro e il contro di tutte le questioni pubbliche”, e solo così è possibile una direzione politica che non si assida superbamente sopra la società, ma di questa sia autentica espressione senza soluzione di continuità.

Il punto di contatto tra *New Deal* e politica per il Mezzogiorno sta, per dirla con Roosevelt, nel fatto che “la direzione politica non può significare l’innalzamento del *leader* al di sopra e al di fuori della società. Il *leader* democratico è l’uomo in grado di esprimere l’imperiosa necessità di soddisfare bisogni comuni e fortemente sentiti. Il fallimento della direzione democratica è l’incapacità del *leader* ad identificare quei bisogni e a soddisfarli”.

Grazie.

Annesi e il FORMEZ

di Sergio Zoppi*

L'Avvocato Annesi era di casa al FORMEZ che, dopo la positiva ma sfortunata esperienza napoletana di Gino Martinoli, era rinato nel 1965. Ne erano soci la Cassa per il Mezzogiorno, l'IRI e la SVIMEZ, e poteva contare su uno statuto pensato e steso dallo stesso Annesi.

Il Centro di formazione, istituito per legge, era abilitato a spendere le risorse dell'intervento pubblico straordinario nella sua veste di semplice associazione privata non riconosciuta. Di fatto, rispetto alla gloriosa corazzata Cassa, appesantita, dopo un quindicennio indimenticabile, anche dai troppi compiti che ne avevano rallentato l'agire, il vascello FORMEZ avrebbe potuto, di volta in volta, alzare o ammainare le vele issate sui propri alberi secondo lo spirare dei venti, lungo una rotta resa sicura dalle disposizioni di legge e dalle direttive e dai controlli ministeriali. Una scelta audace ma ben calcolata, quella dell'associazione, apprezzata e approvata dal Ministro Giulio Pastore, che avrebbe facilitato il viaggio del FORMEZ per oltre trent'anni.

Annesi non fu solo il progettista della rinata compagine, le rimase a fianco per quasi quarant'anni come legale, come accorto supervisore degli impegni di spesa, come Vice Presidente dal 1982 al 1987 e come nume tutelare sino alla fine del 1996. Dal 1965, ininterrottamente, sedette nel Consiglio di amministrazione, designato dalla SVIMEZ, inizialmente per volontà di Pasquale Saraceno.

Funzionò la terna Cassa, IRI e SVIMEZ voluta da Pastore, per assicurare al Centro un'armatura istituzionale sottile eppure capace di rivelarsi autorevole e ben bilanciata. Vi fu convergenza tra il Ministro del Mezzogiorno, che considerava il FORMEZ la sua prediletta realizzazione all'interno di un vasto e innovativo progetto di riforma dell'intervento straordinario, il Presidente Pescatore, autorevole e sagace nocchiero della "Cassa", garante del buon andamento del FORMEZ, e il professore Saraceno nella sua duplice veste di consulente economico generale dell'IRI – con la sovrintendenza su IFAP e ANCIFAP, due scuole che hanno lasciato un segno largamente positivo nel campo della formazione

* Consigliere della SVIMEZ.

– e di Presidente della SVIMEZ, dove (scomparso improvvisamente Giorgio Ceriani Sebregondi e sciolto il rapporto con Giuseppe De Rita e la nutrita pattuglia della sezione sociologica), egli agiva assecondato da competenti collaboratori: Gian Giacomo Dell’Angelo, Nino Novacco, Salvatore Cafiero, Franco Pilloton e lo stesso Annesi, con Claudio Napoleoni sul versante dell’alta formazione.

Annesi, sia da consulente che da amministratore di un’associazione, il FORMEZ, che, anno dopo anno, andava crescendo conquistando, pur con una spesa contenuta, prestigio e rendendo servizi sempre più richiesti – un’amministrazione pubblica “nuova” che si ispirava al secondo comma dell’art. 3 della Costituzione – seppe farsi amare dal personale. Mostrava la bonomia ironica dei romani colti, espressa dalla conversazione sempre amichevole e da un volto forte che faceva risaltare la dolcezza degli occhi; un sorriso facile e la disponibilità all’ascolto che si accompagnavano all’immediata reattività di fronte all’insorgere di problemi, piccoli o meno piccoli che fossero, pronto a penetrarli per risolverli. Era soggetto a passioni che potevano durare anche a lungo o non avere fine per coloro, uomini e donne, nei confronti dei quali si fosse accesa la scintilla della simpatia e della stima che potevano ammantarsi d’affetto o addirittura di gentile predilezione oppure protezione, quando avesse riscontrato una qualche ingiustizia. Aveva individuato in quelle persone un misto di intelligenza, comune passione civile, dedizione al lavoro, disponibilità ai sacrifici; nei confronti di questi collaboratori sentiva il bisogno, che si faceva gioia, di dare – secondo le circostanze – tutto l’apporto intellettuale, spirituale e materiale di cui era capace.

Entrò facilmente in sintonia con Giovanni Marongiu, diventato Presidente del FORMEZ nel 1965 e conosciuto e frequentato a Villa Lubin, sede del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, fin dal 1959. Giuristi agguerriti, pur diversi negli stili di vita, nel ragionare e sovente nel valutare i fatti, seppero collaborare a lungo, sempre positivamente.

Nel 1976, nominato su proposta di chi vi sta parlando, Vice Presidente del FORMEZ, la nostra collaborazione ebbe crescenti passaggi istituzionali, divenendo intensa, quotidiana, amichevole anzi fraterna, allargandosi, senza alcuna interruzione negli anni, alle rispettive cerchie familiari.

Sul lavoro si intrecciavano amicizia, rispetto, considerazione delle competenze di cui ciascuno era portatore, impegno e voglia di realizzare

gli obiettivi assunti, passione civile, con Massimo che sapeva distribuire un'umana tenerezza. Sì, sento di dover insistere, umana tenerezza, perché egli univa le salde, forse rare, competenze del giurista, incarnando altresì le virtù repubblicane iscritte nella carta costituzionale, con un cuore ricco di premure.

Nel mio volumetto del 2005 – *Massimo Annesi, un ricordo* – ho descritto l'apporto da lui dato al Paese e al Mezzogiorno nelle vesti di giurista, di amministratore, di consulente, con il riservare largo spazio all'uomo. Ho ripercorso la sua splendida analisi, a partire dal magistrale scritto del 1976 sulla legislazione del Mezzogiorno, per poi delinearne l'impegno all'interno della SVIMEZ, a fianco di Saraceno prima e quindi come suo successore, dedicando infine la terza e ultima parte al suo generoso e costruttivo apporto all'affermazione del FORMEZ.

A quest'ultimo riguardo, richiamo solo un punto: la responsabilità che Massimo si assunse, nel 1990, di guidare – avendo al fianco Piero Bontadini, Giorgio Pastori, Giovanni Marongiu e altri eccellenti esperti - il Progetto RIPAM (*Riqualificazione delle pubbliche amministrazioni locali del Mezzogiorno*), voluto dal Ministro Riccardo Misasi (rafforzato da Marongiu, appena divenuto a sua volta Ministro), che permise, per diversi anni, grazie anche alla collaborazione con IRI, ENI, SSPA, LUISS ed Enti formativi meridionali, di selezionare con rigore e di formare al migliore dei livelli nazionali, e credo di poter dire internazionali, alcune migliaia di giovani inseriti poi, solo per merito, negli Enti locali del Sud. Se ancora oggi quelle amministrazioni, pur deboli e continuamente oggetto di sopraffazioni, hanno al loro interno funzionari e dirigenti che operano nella legalità possedendo la capacità di valutare, decidere, realizzare, lo si deve alle decine e decine di corsi che una piccola schiera di capaci operatori realizzò, sotto la guida di Annesi. Un'esperienza complessa, irta di difficoltà, largamente da studiare, ancora oggi valutata positivamente e probabilmente riproposta.

Al presente, se la ripresa del cammino virtuoso del Mezzogiorno non può che basarsi su appropriate scelte politiche, lasciando in un canto gli sfilacciati interventi settoriali del non lontano passato, la rilettura critica dei saggi di Annesi giurista non potrà essere omessa.

Di recente, nel mio libro *Pietre di confine*, ho collocato Massimo, ripercorrendo le vicende del FORMEZ e richiamando i suoi traguardi di giurista e di Amministratore, tra le quindici persone dalle quali, diventato adulto, ho maggiormente appreso. Sono stato attento a non farmi

sopraffare dall'emozione nello sforzo di mantenermi fedele ai fatti, rigoroso nella loro interpretazione.

Di Massimo giurista, meridionalista, avvocato, Presidente della SVIMEZ, pilastro del FORMEZ, sappiamo molto, e da oggi, per quello che abbiamo appreso e ascolteremo, di più.

Rimane nella penombra, come egli ha sempre voluto, la sua azione di filantropo, di difensore dei deboli, di soccorritore degli sconfitti, di uomo riservato e partecipe, in uno spirito di fratellanza, della vita di una Chiesa che sentiva rinnovata e al tempo stesso avrebbe voluto fedele agli antichi riti.

Quello che si riesce a intravedere ne arricchisce la personalità, e credo rafforzi la consapevolezza del dono ricevuto da coloro che hanno potuto conoscere, stimare e amare Massimo, e gioire del suo affetto.

La “cultura dello sviluppo” negli anni di Annesi di Giovanni Farese*

Sommario: 1. Nuovo meridionalismo e cultura dello sviluppo: la parte e il tutto. - 2. La proiezione della SVIMEZ e le esperienze sopranazionali di Annesi. - 3. L’eredità della cultura dello sviluppo e il ruolo della memoria.

Chi scrive non ha conosciuto Massimo Annesi, se non attraverso gli scritti, suoi e di altri¹; ma avuto occasione di incontrare l’opera sua occupandosi di Sergio Paronetto e di costituzione economica; del Presidente della Banca mondiale Eugene Robert Black e dell’ascesa della cultura dello sviluppo; di Giorgio Sebregondi e dei problemi dello sviluppo.

In questo contributo ci si sofferma su un aspetto solo apparentemente laterale: la proiezione sopranazionale della SVIMEZ e i suoi riflessi sulle esperienze di Annesi.

1. *Nuovo meridionalismo e cultura dello sviluppo: la parte e il tutto*

Il *nuovo meridionalismo* degli anni Quaranta e Cinquanta è una parte in dialogo con un tutto globale, che può essere definito

* Docente di Storia economica e Storia del pensiero economico nell’Università europea di Roma.

¹ Per gli scritti di Annesi, cfr. la *Bibliografia degli scritti di Massimo Annesi (1946-2005)*, “Quaderno SVIMEZ”, n. 7, Roma, SVIMEZ, 2006. Scritti su Annesi (di Carabba, Cassese, Ciampi, Crisci, De Rita, Maccanico, Novacco, Scotti, Zoppi) sono apparsi sul n. 1, 2005 della «Rivista giuridica del Mezzogiorno». A questi vanno aggiunti, S. Cassese, *Annesi, il signore della cultura meridionalistica*, apparso su «Il Corriere della Sera», 4 marzo 2005, p. 35; S. Zoppi, *Massimo Annesi. Un ricordo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005; da ultimo, il ritratto appassionato di Annesi in un recente volume di S. Zoppi, *Pietre di confine. Personali apprendimenti*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2015, alle pp. 105-111. Cfr. anche la *Manifestazione in onore di Massimo Annesi, giurista meridionalista*, “Quaderno SVIMEZ”, n. 8, Roma, SVIMEZ, 2006 (con contributi di Baratta, Carabba, Compagna, Maccanico, Novacco, Pica, Scotti, Zoppi).

*cultura dello sviluppo*². Tra il 1944 e il 1946 vengono fondati a Roma due Enti proiettati nelle problematiche parallele dell'arretratezza e delle relazioni internazionali, della società italiana e della *sopranazione*, sotto la forma del *New Deal* mondiale di Franklin Delano Roosevelt. Si tratta della SIOI, da una parte, e della SVIMEZ, dall'altra. Il loro orizzonte è quello delle grandi conferenze internazionali degli anni della guerra: Hot Springs (1943), Bretton Woods (1944), Dumbarton Oaks (1944), San Francisco (1945). È l'orizzonte nuovo di istituti essenzialmente economici (FAO, FMI, BIRS, l'ONU e le sue varie agenzie, incluse quelle regionali come l'UNECE) per la ricostruzione e lo sviluppo mondiale. Guidato dagli Stati Uniti, il movimento che le anima è anch'esso mondiale e vive degli apporti di protagonisti di molti Paesi³.

È questa la cultura dello sviluppo che Beneduce (che muore nel 1944), De Gasperi, Einaudi, Menichella, Giordani, Paronetto (che muore nel 1945), Saraceno, Vanoni hanno in mente⁴. Non si tratta di mera ricezione (basti ricordare che gli americani avevano anni prima studiato il modello della bonifica integrale), quanto di dialogo. È questo il livello tecnico-politico dell'interlocuzione. È questo il brodo di coltura nel quale nel 1946 nasce la SVIMEZ.

È sufficiente, a titolo esemplificativo, ricordare che Giordani, che della SVIMEZ assume la Presidenza nel 1949, è negli anni Quaranta scelto come rappresentante dell'Italia in due istituzioni internazionali: prima alla Banca dei Regolamenti Internazionali come successore di Beneduce, essendogli succeduto alla presidenza dell'IRI (quasi che questa fosse il viatico per la BRI, essendo peraltro i soli, a Basilea, a non essere banchieri centrali); poi alla Banca mondiale⁵. Vi è una vocazione *sopranazionale* della SVIMEZ, che

² Sia consentito qui rinviare a G. Farese, P. Savona, *Il banchiere del mondo. Eugene Robert Black e l'ascesa della cultura dello sviluppo in Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014.

³ E. Helleiner, *Forgotten Foundations of Bretton Woods. International Development and the Making of the Postwar Order*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2015.

⁴ Sia consentito rinviare a S. Baietti, G. Farese (a cura di), *Sergio Paronetto e il formarsi della costituzione economica italiana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012.

⁵ Per completezza di informazione, occorre ricordare le attività internazionali di Giordani anche negli anni Cinquanta, sia come fondatore del Centro europeo di

si fa proiezione sopranazionale e non si esaurisce nel dialogo fondamentale con la Banca mondiale di John J. McCloy e di Eugene Black⁶: ed è questa cultura sopranazionale dello sviluppo che Annesi respira⁷.

2. La proiezione della SVIMEZ e le esperienze sopranazionali di Annesi

Un elenco non esaustivo delle attività della SVIMEZ negli anni Cinquanta aiuta a chiarire il punto⁸. L'Associazione infatti: 1) è consulente dell'AFIS, ovvero dell'Amministrazione Fiduciaria ita-

ricerca nucleare di Ginevra (CERN, 1954), sia come uno dei tre saggi incaricati di preparare il rapporto della Comunità dell'atomo (Euratom, 1957), assieme al francese Louis Armand, ingegnere e *manager* pubblico, che dell'Euratom sarà il primo Presidente, sia con il tedesco Franz Etzel, Ministro delle finanze tedesco. Tutto ciò, e moltissimo altro (si ricordi la Presidenza dell'IRI *inter alia*), è stato il Presidente della SVIMEZ, Giordani. Cfr. G. Farese, P. Savona, *op. cit.*, pp. 65-66. Chi scrive sta preparando una ricognizione su Giordani economista pubblico e sulle sue molteplici attività internazionali.

⁶ Cfr. F. Dandolo, *Divari da colmare. La politica per il Mezzogiorno e la ricostruzione europea e mondiale nell'orizzonte culturale di Informazioni SVIMEZ (1948-1957)*, «Mondo contemporaneo», n. 2, 2016. Cfr. Id., *Il Mezzogiorno fra divari e cooperazione internazionale. Informazioni SVIMEZ e la cultura del nuovo meridionalismo (1948-1960)*, Bologna, il Mulino, 2017; F. Di Iorio, *Problemi dei paesi economicamente sottosviluppati. Supplementi ad Informazioni SVIMEZ editi negli anni 1952-1964*, «Quaderno SVIMEZ» n. 52, Roma, SVIMEZ, 2017. Si ringraziano gli Autori per aver cortesemente condiviso i testi prima della pubblicazione. Ancora a proposito di «Informazioni SVIMEZ», è interessante ricordare quanto si legge nella corrispondenza tra Andrew Kamarck della Banca mondiale e Hal Hary dell'UN-ECE: «*the weekly bulletin of the SVIMEZ (Informazioni SVIMEZ) is an exceptionally competent source*» (cit. in G. Farese, P. Savona, *op. cit.*, p. 59).

⁷ Per *internazionale* intendo la logica del negoziato internazionale, delle relazioni internazionali, fondata sul potere; per *sopranazionale* intendo l'affermazione di un principio diverso, di condivisione-potenziamento comune nello spirito di Keynes e di Roosevelt. Sia consentito rinviare a G. Farese *La costruzione della sopranazione. Il contributo dell'Italia e degli economisti dei fatti, 1919-2019*, «Storia economica», n. 1, 2017, in stampa.

⁸ In questo paragrafo riprendo, ampliandole, alcune considerazioni svolte in G. Farese, *Lo sviluppo come integrazione. Giorgio Ceriani Sebregondi e l'ingresso dell'Italia nella cultura internazionale dello sviluppo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017.

liana per la Somalia per la redazione e la revisione dei programmi di sviluppo; 2) è consulente del Ministero degli Esteri per le trattative per la Comunità europea, con particolare riguardo alla Associazione dei territori d'Oltremare; 3) è incaricata dalla Agenzia europea della Produttività dell'OECE di compiere una missione di assistenza tecnica in Grecia per il riordinamento degli organi direttivi della programmazione e della politica economica; 4) partecipa ai lavori del Gruppo di Esperti della Commissione economica per l'Europa dell'ONU per lo sviluppo economico dell'Europa meridionale; 5) partecipa ai lavori del Gruppo di Esperti costituito in seno al Consiglio d'Europa per la collaborazione tra Paesi europei e Paesi africani; 6) assiste le missioni della Banca mondiale in Italia e in Somalia nell'esame dei progetti e programmi di sviluppo; 7) assiste la FAO nella redazione di uno studio sullo sviluppo del Medio Oriente; 8) presta assistenza a diversi studiosi e responsabili di amministrazioni straniere incaricati di studi e programmi di sviluppo in Italia e all'estero (tra i quali vanno segnalati: Thomas Balogh per Malta e FAO; Austin Robinson per l'OECE, Paul Rosenstein-Rodan per l' MIT); 9) partecipa ai lavori dei Comitati CECA (Comitato congiuntura; Comitato misto Consiglio dei Ministri-Alta Autorità); 10) in virtù di accordi con organizzazioni internazionali presta opera di assistenza nell'ambito di borse di studio concesse a studiosi dell'Europa, dell'Asia, delle Americhe.

AFIS, Banca mondiale, CECA, FAO, OECE, ONU: sono esempi di gestione sopranazionale. Ad alcuni di essi, come si dirà, si dedica Massimo Annesi.

In altre parole, nel secondo dopoguerra non solo il Mezzogiorno – la più vasta area arretrata del mondo avanzato – è un caso di studio di interesse planetario (dalla Banca mondiale in giù)⁹; ma la SVIMEZ è al centro di una fitta rete di rapporti. Dialoga con gli

⁹ Cfr. M. Alacevich, *Le origini della Banca mondiale. Una deriva conservatrice*, Milano, Mondadori, 2007; A. Guelfi, *La Banca mondiale fra ricostruzione e sviluppo: il caso del primo prestito all'Italia, 1947-1951*, Tesi di dottorato in Storia e teoria dello sviluppo economico, LUISS Guido Carli, Roma, 2012; A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca mondiale: un modello di sviluppo per l'Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013; A. De Benedetti, *Lo sviluppo sospeso. Il Mezzogiorno e l'impresa pubblica, 1948-1973*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014. Cfr. anche G. Farese, P. Savona, *op. cit.*

istituti di Bretton Woods, con la CECA, con l'OECE, con le agenzie del sistema ONU, incluse la romana FAO (di cui, dopo l'esperienza alla Banca mondiale, è consulente Vittorio Marrama), la parigina UNESCO (dove lavorano Alva Myrdal, moglie di Gunnar, e Mari-setta Valier Paronetto, moglie di Sergio), la ginevrina Commissione economica per l'Europa delle Nazioni (guidata da Gunnar Myrdal). Non vi è economista straniero o missione estera a Roma che non passi per Via Paisiello o via di Porta Pinciana (le due successive sedi della SVIMEZ). Siedono nel Consiglio economisti di fama: il segretario generale dell'OECE, il francese Robert Marjolin, il polacco naturalizzato britannico Paul Rosenstein-Rodan (che porta alla SVIMEZ l'esperienza maturata negli anni Quaranta a Chatham House¹⁰); Jan Tinbergen, che sarà Premio Nobel per l'economia nel 1969. La SVIMEZ è una sorta di Ministero degli Esteri dell'Economia, tanto che la Farnesina vi ricorre spesso. È il caso della Direzione generale Affari economici, retta allora dagli Ambasciatori Attilio Cattani e Roberto Ducci, due abilissimi diplomatici padri dell'Europa.

Due tra le esperienze sopranazionali di Annesi vanno ricordate, entrambe del 1957.

La prima è la partecipazione al Comitato di esperti giuridici dei sei Paesi allora aderenti alla Comunità, istituito presso la Divisione dei problemi del lavoro della CECA¹¹. È infatti nei Comitati economici della CECA e dell'OECE che si costruisce quella comunità epistemica e quella rete di *élite*¹² che costruisce l'Europa dei Trattati di Roma.

¹⁰ Su Rosenstein-Rodan a Chatham House e sul trasferimento di quella esperienza londinese nelle stanze romane della SVIMEZ, sia consentito rinviare a G. Farese, *The Culture of Investment-Led International Development. The Chatham House Circle (1939-1945) and Lessons for Today*, «International Affairs», n. 6, 2016, pp. 1481-1498.

¹¹ Cfr. M. Taccolini, *La costruzione di un'Europa del lavoro. La Commissione per gli affari sociali dalle origini all'applicazione del Trattato di Roma (1953-1960)*, Milano, Angeli, 2006.

¹² Prendo a prestito «comunità epistemiche» e «reti di élite» da S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori, 2017, p. 82.

La seconda è la missione in Grecia dell'estate del 1957 per conto dell'Agenzia europea per la produttività dell'OECE¹³. Ne fanno parte, con Massimo Annesi, Giorgio Sebregondi, responsabile della Sezione sociologica della SVIMEZ e anima delle missioni estere dell'Associazione (in Grecia, in Iran, in Somalia), nonché il Consigliere di Stato della Repubblica francese Alain Dutheillet de Lamothe. Tutti hanno, o avranno, esperienze europee: Annesi, come si è già detto, alla CECA; Dutheillet de Lamothe alla Corte di giustizia europea; Sebregondi come componente della Delegazione incaricata delle trattative per il Trattato di Roma, con speciale riguardo alla Associazione dei Territori d'Oltremare (per via della Amministrazione fiduciaria della Somalia). Quanto alla missione in Grecia, nel *Rapporto Annesi-Sebregondi-Dutheillet de Lamothe* si legge che essa «riguardava un problema organizzativo ed istituzionale e non prettamente economico»¹⁴. Si trattava, in estrema sintesi, di suggerire forma e compiti di un organo tecnico di programmazione. È evidente che lo Schema Vanoni (1955) e la vasta eco che ha avuto in sede OECE ha fatto scuola e che l'Italia indica una strada.

L'impostazione della missione greca consente di sottolineare uno dei contributi alti che l'Italia porta alla cultura dello sviluppo: l'economia degli *apparati di scopo*, l'economia delle istituzioni, la sapienza giuridico-economica come ambito unitario. Si opera nel solco dei giuristi attenti al dato economico: Alberto Asquini, Alfredo De Gregorio, Amedeo Giannini, Massimo Severo Giannini. E degli economisti attenti alle istituzioni: Alberto Beneduce, Francesco Saverio Nitti, Sergio Paronetto, Ezio Vanoni.

¹³ A proposito di proiezione mediterranea, può essere utile ricordare che nelle istituzioni di Bretton Woods la corte di paesi Albania, Grecia, Italia, Malta, Portogallo, San Marino è rappresentata da un *Executive Director* italiano. I primi furono Guido Carli al FMI (*alternate* era Giorgio Cigliana Piazza) e Costantino Bresciani Turroni alla Banca mondiale (*alternate* era Francesco Giordani).

¹⁴ Cfr. Archivio storico dell'Associazione per lo sviluppo del Mezzogiorno, serie 3. *Ricerche e studi*, U.A. 29 *Grecia*, fasc. 1. *Note e rapporti relativi alla pianificazione economica in Grecia*, collocazione 93. Cfr. M. Annesi, A. Dutheillet de Lamothe, G. Sebregondi, *Rapporto sulla missione di assistenza tecnica al governo greco*, giugno-settembre 1957, p. 3.

Al proposito, va ricordato che Annesi si era legato non solo a Massimo Severo Giannini, ma anche ad Amedeo Giannini¹⁵, il padre di Massimo Severo. Giurista poliedrico e con una vasta rete internazionale, Amedeo Giannini è uno dei *grand commis* degli anni Venti e Trenta, Direttore della Direzione Generale Affari Economici del Ministero degli Esteri, impegnato nella costruzione di fili e reti sopranazionali per il diritto e l'economia¹⁶.

Così come va ricordato che una delle grandi figure di livello mondiale della cultura dello sviluppo è un giurista, David Eli Lilienthal, allievo di Felix Frankfurter e Direttore della *Tennessee Valley Authority*. Negli anni Cinquanta, David Lilienthal guida una società privata di consulenza, la *Development and Resources Corporation* e si affianca spesso alla Banca mondiale (Eugene Black e David Lilienthal sono amici fraterni). Lilienthal visita l'Italia a più riprese, incontra i suoi giuristi ed i suoi economisti e in una pagina del suo diario (5 giugno 1956) scrive che la politica di sviluppo per il Mezzogiorno è «*one of the most significant efforts in modern times*»¹⁷.

Il Mezzogiorno è parte importante, integrante della cultura sopranazionale dello sviluppo. È una cultura di documentazione, di *import-export* di idee, di legislazione, di intervento. Non si tratta solo della gestione dei grandi bacini (il *Columbia River Basin*, la TVA), ma delle ferrovie in India e dell'elettricità in Ghana, delle

¹⁵ Cfr. Cassese, *Annesi*, op. cit., p. 35. Cfr. M. Annesi, *Necrologio per Amedeo Giannini*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 1, 1961, pp. 199-204; *Ricordo di Massimo Severo Giannini*, «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 1, 2000, pp. 5-7. A Massimo Severo Giannini va ricondotta anche la collaborazione di Annesi, nella seconda metà degli anni Quaranta, con il «Bollettino» dell'Istituto di studi socialisti, istituto fondato da Rodolfo Morandi nel novembre del 1945 e da questi diretto fino al 1949. Al «Bollettino» collabora anche Massimo Severo Giannini. Cfr. G. Farese, *Lo sviluppo come integrazione*, op. cit., pp. 45-46.

¹⁶ Sia consentito rinviare a G. Farese, *Amedeo Giannini giurista-economista e la politica economica del vincolo estero*, in P. Barucci, S. Misiani, M. Mosca (a cura di), *La cultura economica tra le due guerre*, Milano, Angeli, 2016, pp. 444-448.

¹⁷ *The Journals of David E. Lilienthal*, vol. IV, *The Road to Change*, Harper & Row, New York, Evanston and London, 1969, p. 93. Su Lilienthal in Italia, cfr. anche E. Grandi, *Una TVA per il Mezzogiorno. David Lilienthal e reti transnazionali nei piani di sviluppo della Cassa per il Mezzogiorno*, «Annali della Fondazione Ugo La Malfa», XXVII, 2012, pp. 215-232; G. Farese, P. Savona, op. cit., pp. 44-45, 50, 66.

strade in Nigeria e dell'acqua in Perù. È un movimento mondiale, e Annesi ne segue l'attività, gli enti, la legislazione.

3. L'eredità della cultura dello sviluppo e il ruolo della memoria

Il fondamento della cultura sopranazionale dello sviluppo sta nell'idea che l'innovazione sopranazionale possa essere - *se genuina, se cioè usata non per imporre, sotto mentite spoglie, la logica delle relazioni internazionali, che è quella del potere* - fattore di liberazione, e non di vincolo, fattore di sviluppo e non di arretramento delle comunità nazionali. Le difficoltà in cui si dibatte oggi l'Unione monetaria europea ne sono una prova, anche se *a contrario*.

Dopo circa due o tre decenni d'oro, la cultura dello sviluppo si inabissa. Una ricostruzione delle cause del suo declino richiederebbe altro spazio. Fattori istituzionali (la torsione conservatrice degli istituti di Bretton Woods); fattori personali (l'uscita di scena di protagonisti come Eugene Black); fattori sociali (la modernizzazione senza sviluppo, che finisce per generare eversione); fattori economici e fattori tecnologici di carattere strutturale (legati alla fine del ciclo di industrializzazione del dopoguerra). In anni più recenti, un ruolo importante ha anche giocato l'ideologia dell'appiattimento del mondo su una nuova piana mercantile globale, che ha eclissato la cultura dello sviluppo e la sua memoria. *Let the market decide*.

L'Italia ne ha risentito, ma vi ha aggiunto del suo. Negli anni Settanta il Paese ha preso un'altra strada. Sarebbe occorsa una visione di economia pubblica e una volontà politica tale da far affluire le risorse necessarie agli investimenti pubblici: per superare le strozzature dello sviluppo e porre l'impresa nelle condizioni di innovare. Hanno preso il sopravvento la spesa corrente, l'indebitamento improduttivo, l'industrializzazione forzata del Mezzogiorno, il ricorso al ciclo politico più che al ciclo economico.

Possiamo ripartire dalla memoria, intesa come fattore di sviluppo, dai luoghi dello sviluppo, dagli impulsi che essi inviano. Vale ricordare che, in quell'epoca in cui non esistono i dottorati di ricerca e in cui le possibilità di studio all'estero sono ancora limitate, la

SVIMEZ è un luogo di formazione per eccellenza, che guadagna un posto in quel ristretto novero di Enti che hanno contribuito alla gestazione della classe dirigente italiana (l'elenco dovrebbe includere il Ministero dell'Agricoltura Industria e Commercio di Francesco Saverio Nitti; l'IRI di Alberto Beneduce e di Francesco Giordani; l'Ufficio Studi della Comit di Raffaele Mattioli e quello della Banca d'Italia di Azzolini, di Einaudi, di Menichella, di Carli; l'ENI di Mattei; l'Olivetti di Adriano Olivetti). Massimo Annesi è il frutto della scuola SVIMEZ.

Risuonano così le parole vergate nell'estate del 1950 di Giorgio Sebregondi e dirette al giovane Nino Novacco: «Se vi è un senso per il lavoro SVIMEZ è certamente un senso culturale, nel significato pratico e positivo che noi attribuiamo a questo termine come preparazione qualitativa (ideologia) e accumulazione quantitativa tecnica per la formazione del nuovo Stato. Credo che la SVIMEZ sia in una delle poche posizioni (se non l'unica) – prosegue – che possono mirare ad assolvere un compito di espressione del Paese reale: posizione, quindi, da difendere e non da distruggere»¹⁸.

Facendo memoria attiva di Massimo Annesi, vogliamo ricordare il senso – «pratico e positivo», scrive Sebregondi – di quella *cultura tecnica* (Annesi, Molinari, Sebregondi e altri) e di quella *cultura della decisione politica* (da De Gasperi a Roosevelt) che ha costruito una lunga stagione di sviluppo.

¹⁸ Cfr. Archivio storico dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno, serie 3. *Ricerche e studi*, U.A. 48 *Premio Sebregondi*, fasc. 1 *Corrispondenza G. Sebregondi e Sig.ra Fulvia*, 21 aprile 1947-8 ottobre 1980, *Lettera di Sebregondi a Novacco*, 23 luglio 1950, pp. 1-2.

Annesi, la SVIMEZ e il federalismo fiscale

Intervento conclusivo di Adriano Giannola

Ho conosciuto Massimo Annesi negli anni Novanta, una conoscenza limitata dal punto di vista del diretto rapporto personale. Conoscevo invece bene lo studioso, fin da quando, nei primi anni '70, su sollecitazione di Augusto Graziani, al Centro di Portici iniziai a interessarmi al tema del Mezzogiorno. Nella biblioteca del Centro il Testo unico sul sistema degli incentivi, i suoi lavori concernenti il sistema delle leggi di incentivazione sono stati una chiave di lettura molto importante, aprendo un percorso che mi ha fatto considerare l'intervento straordinario in modo diverso dalle valutazioni spesso sommarie di molta pubblicistica di allora. Quella lettura importante, si affiancò ad un'altra, parimenti di stampo giuridico, *Il governo dell'industria* di Giuliano Amato; furono entrambi apporti fondamentali per un economista dello sviluppo quale intendevo essere, decisivi per avere una mia "visione" dei processi in atto nel Mezzogiorno e in Italia e, in particolare, per uscire dai molti luoghi comuni allora (e in parte ancora) dominanti, sul grande tema dell'industrializzazione.

Ritengo che quella fase della nostra storia necessiti ancora di approfondimenti che sarebbero particolarmente importanti, oggi, per illustrare fin dall'origine la stretta relazione che dal 1957 regola il nostro ruolo in Europa.

Il 1957 è un anno simbolico perché sdogana la politica di industrializzazione (legge n. 634), perché si sottoscrive il Trattato di Roma e perché il Meridione diviene a pieno un ingrediente essenziale che partecipa attivamente alla realizzazione di un grande progetto.

Annesi, da giurista e "uomo SVIMEZ", lavora alla definizione legislativa funzionale a strutturare quella "politica dell'offerta" che supportò la fase migliore delle politiche di sviluppo. Di quella esperienza conosce i lati positivi, e poi dal 1974 sperimenta le fasi via via più critiche, fino a confrontarsi – ormai Presidente della SVIMEZ – con i tempi nuovi della Questione settentrionale e con l'arduo compito di salvaguardare uno spazio significativo al problema della mancata unificazione economica del Paese.

Perchè ritengo che sia importante proporre una riflessione su SVIMEZ e federalismo fiscale in questo ricordo del Presidente Annesi?

Perchè su questo tema si concentrò l'impegnativa missione meridionalista negli anni della sua Presidenza. Annesi comprese immediatamente che occorre governare il federalismo fiscale (termine mai citato nel testo del Titolo V), un progetto che in non secondarie interpretazioni propone esplicitamente di realizzare una "devoluzione" tesa esplicitamente a ridurre lo spazio dedicato al superamento del dualismo. Sia in qualità di studioso che di Presidente della SVIMEZ è assorbito da questa preoccupazione, e mi sembra particolarmente opportuno darne una valutazione oggi che, dopo anni di basso profilo, riprendono piede le rivendicazioni del redivivo "Lombardo-Veneto".

In questa prospettiva è prezioso il lascito del suo lavoro di elaborazione che inizia nel 2000, confrontandosi con il decreto n. 56 sul finanziamento della sanità, e prosegue sistematico dal 2001, dopo la riforma del Titolo V. Gli è sempre chiaro che occorre salvaguardare il Mezzogiorno nella Costituzione riformata, laddove il montare della Questione settentrionale portava a marginalizzare il tema del dualismo e dello sviluppo.

Annesi negli ultimi contributi, nelle presentazioni dei "*Rapporti SVIMEZ*" da Presidente, pur mostrando consapevolezza dei rischi della riforma costituzionale, propone una chiave di lettura "costruttiva" del nuovo titolo V puntando ad incardinare in modo ancor più robusto il Mezzogiorno nella Costituzione.

Credo che Annesi abbia realizzato un'operazione molto interessante e intelligente allora e – soprattutto – utile in prospettiva. Dovremmo essere noi a impegnarci ora a procedere verso quel federalismo prospettato dalla sua analisi, cogliendo da subito l'opportunità che, pur con indubbi limiti, offre la legge n. 42 (la cosiddetta "legge Calderoli"), predisposta nel 2009 proprio "per l'attuazione del federalismo fiscale". Come noto – e non per caso – la legge n. 42 è rimasta lettera morta, e siamo distanti, anzi ci siamo ulteriormente allontanati, da quel disegno. L'inadempienza ha fortemente penalizzato il Mezzogiorno oggetto dell'asimmetrica e drastica somministrazione di un'austerità "espansiva" che ha messo in ginocchio l'economia. Mentre ciò avrebbe dovuto fugare al Nord

l'illusione di una autonoma via di uscita dalla crisi, assistiamo invece al riemergere con la richiesta di un'autonomia rafforzata la rivendicazione di fantomatiche risorse a riparazione di una "ingiustizia fiscale" patita dalle aree "forti" ad opera di quelle "deboli". Una argomentazione vecchia ed analiticamente inconsistente che alimenta illusioni pericolose, basate sulla (infondata) banalità contabile dei "residui fiscali" e incapace di far tesoro della lezione ricevuta. Questa "nostra" crisi ha evidenziato che senza un Mezzogiorno attivo e in crescita le "eccezionali" prestazioni dell'*export* Centro-settentrionale non compensano al Nord la sua debolezza competitiva, con il paradossale risultato che cresce la dipendenza dal Sud "suo" principale mercato di sbocco. Basta guardare ai dati del periodo 2008-2017 per convincersi che, nonostante l'"eccezionale" dinamica dell'*export* (che ha comunque perso terreno nella sua dinamica rispetto ai competitori), il Paese resta al palo, non cancellando la povertà e la precarietà e l'economia è "aperta" non solo per l'*export* ma anche per il progressivo venir meno di credibili difese.

Concordo, quindi, con il Ministro Claudio De Vincenti, quando osserva che senza affrontare il tema del dualismo, l'Italia non va da nessuna parte. L'implicita conseguenza di questa diagnosi è che, se un oculato uso di risorse pubbliche va fatto, esso deve prendere la via del Sud per realizzare un coerente e significativo programma di investimenti. E' compito della politica attivare e governare questo programma, in funzione di una visione strategica della cui assenza paghiamo già oggi costi elevati.

È perciò importante che vi sia un Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno, ed è molto significativo il fatto che, nel cosiddetto "decreto Mezzogiorno" del febbraio 2017, sia stato accolto un emendamento che impegna a riservare al Sud una quota della spesa ordinaria in conto capitale pari a quella della popolazione (la cosiddetta clausola del 34%).

A ben vedere, la "riserva" sarebbe ben inquadrabile nell'attuazione di quella "perequazione infrastrutturale" prevista dalla legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale. E' paradossale e preoccupante che, per attuare quanto già previsto per legge dal 2009, si debba ricorrere ad un'altra legge.

Nel 2000, in merito al decreto n. 56 ("decreto Giarda"), Annesi osservò immediatamente che il sistema di finanziamento previsto

avrebbe favorito le Regioni forti a discapito di quelle deboli, con il risultato di una accentuazione degli squilibri territoriali. Successivamente, alla luce della riforma del 2001 del Titolo V, Annesi ha sviluppato ulteriormente la sua analisi, concentrando in particolare l'attenzione sul "nuovo" art. 119.

Le sue conclusioni appaiono per certi versi paradossali. Egli infatti osserva puntualmente che il nuovo testo del Titolo V sopprime la costituzionalizzazione della Questione meridionale presente nella precedente stesura dell'art. 119. Ed in effetti, nell'attuale formulazione scompare ogni riferimento esplicito al Mezzogiorno. Ciononostante – osserva Annesi – proprio la nuova stesura, consente meglio della precedente di considerare il Mezzogiorno come Questione nazionale. Il fondamento logico di questa conclusione, che Annesi argomenta in modo molto stringente e preciso, fornisce oggi una linea-guida, un preciso riferimento per recuperare spazio a vere politiche di sviluppo ed a promuovere e vigilare sull'attuazione della legge n. 42.

Per Massimo Annesi, l'art. 119, nella vecchia stesura, quando parla della valorizzazione dei territori del Mezzogiorno, del Sud e delle Isole, non fa riferimento alla macroarea, bensì a singole circostanziate realtà territoriali, da identificare in considerazione di loro specifici problemi, senza per questo richiedere necessariamente l'attuazione di una politica organica.

Quella "costituzionalizzazione" che citava per nome il Mezzogiorno, nei fatti non si traduce in un "obbligo costituzionale" esteso a tutto il Mezzogiorno, bensì a specifici interventi aggiuntivi, straordinari, ecc.

La nuova versione dell'art. 119 che consente invece l'intervento dello Stato a fronte di situazioni generali di disagio sociale ed economico, pone un tema che investe singole Regioni, o intere macroaree. Perciò, non trascurando il rischio che il Sud scompaia dall'agenda, l'interpretazione di Annesi saluta il nuovo testo come un più cogente impegno costituzionale, da stimolare e controllare.

Ricordiamo che quelli sono gli anni in cui è la Questione settentrionale a dominare; la SVIMEZ è in un angolo, e la riforma con il federalismo fiscale sembra relegare la Questione meridionale al margine. Nei fatti, poi, l'inerzia con la quale la cosiddetta nuova pro-

grammazione ha gestito le politiche di intervento dal 1998 in poi, sommate al comodo ruolo ghetizzante delle Agende europee, hanno reso effettiva la marginalizzazione del problema del dualismo.

In questa atmosfera, l'interpretazione di Annesi diviene un essenziale punto di riferimento che propone una originale lettura della riforma del Titolo V e indica la strada per mantenere vivo e cogente l'impegno per l'unificazione economica del Paese. E' molto significativo il suo richiamo a non procedere con interventi su singole realtà disperse, e a predisporre un'azione centrata su obiettivi da realizzare in ampie aree del Paese; in secondo luogo, qualsiasi intervento, per essere coerente con la Costituzione, deve conformarsi a due principi fondamentali che non sono cambiati con la riforma del Titolo V: la progressività delle imposte, e la garanzia dei diritti di cittadinanza, richiamati dall'art. 117.

Garantire il rispetto della progressività nel regime impositivo e dell'uguaglianza nella fruizione dei diritti di cittadinanza significa – fino a che permangono sostanziali diversità territoriali di base imponibile – praticare politiche redistributive territoriali in virtù dei trasferimenti interpersonali che, a ben vedere, derivano dall'applicazione dei primi tre commi dell'art. 119, a garanzia del “finanziamento integrale” dei diritti fondamentali di cittadinanza (mobilità, educazione, sanità). Questa redistribuzione, che non ha alcuna motivazione solidaristica, è un puro adempimento da garantire.

Il quinto comma dell'art. 119 (l'unico che in linea di principio può dirsi parzialmente ispirato da un movente di solidarietà) riguarda l'intervento aggiuntivo; esso, più che all'autonomia delle Regioni, è riservato allo Stato, cui spetta il dovere di affrontare gli squilibri sociali ed economici più rilevanti. Se si può azzardare una valutazione oggi, a 17 anni dal 2001, non si può non rilevare che lo Stato ha sostanzialmente abdicato al suo compito per quel che concerne il V comma dell'art. 119; parimenti, carente è stata l'applicazione dell'altro caposaldo della riforma, concernente il meccanismo perequativo previsto dai primi quattro commi dell'art. 119.

Sono quindi le inadempienze del centro e la dispersione inefficiente della periferia ad aver marginalizzato – come temeva Annesi – il Sud più che la riforma, che, di per sé, ha invece una sua virtuale compatibilità con l'obiettivo del superamento del dualismo.

In questo proposito valutativo mi sembra significativo riportare una riflessione di Annesi espressa nei suoi ultimi articoli (pubblicati sulla “Rivista giuridica del Mezzogiorno” della SVIMEZ e ripresa nelle presentazioni del *Rapporto SVIMEZ*), in merito alla prospettiva di uno stato federale italiano. Acutamente osserva che nel nostro caso esso si costruisce per disaggregazione di uno Stato fortemente centralizzato. Al contrario di gran parte degli Stati federali, la nostra esperienza non procede per aggregazione, per alleanza tra altri soggetti che diventano Stato federale; al contrario, è lo Stato centrale che si disaggrega (si disgrega?) in varie unità.

Questa genesi rende più palpabile ed evidente il tema della perequazione. In uno Stato fortemente centralizzato, la redistribuzione ha in teoria una dimensione e caratteri sostanzialmente analoghi a quanto sarebbe necessario fare nella forma federale. La differenza è che tale processo è, per così dire, sottratto all’evidenza ed alla percezione dei diversi attori federali. Si potrebbe dire che nello Stato centralizzato prevale una “adeguata e implicita solidarietà” che in realtà è imposta *ex ante* e che ha poco a che fare con la solidarietà, essendo di fatto sottratta alla valutazione e alla percezione di attori assenti e che operano invece nel modello federale. Quindi, non si può sostenere che esiste solidarietà nel modello accentrato e molto di meno in quello federale, dove c’è un naturale confronto di egoismi. In effetti, la solidarietà c’entra poco o niente in entrambi i casi e, credo, sia molto opportuno non chiamarla in causa e riferirci, invece, alla progressività delle imposte, ed al riconoscimento dei diritti di cittadinanza, per determinare le forme e l’intensità della perequazione e della redistribuzione personale (che, in casi specifici come il nostro dualismo, assume le apparenze di una redistribuzione territoriale).

Io credo che la lettura di Massimo Annesi sia la conclusione di un percorso molto sofferto. Si capisce perfettamente il disagio nei confronti delle dinamiche della Questione settentrionale e la preoccupazione per gli effetti della riforma. Il pregio del suo contributo è quindi davvero quello di dare indicazioni precise e ponderate che ribadiscono la permanenza della Questione del Sud come Questione nazionale.

Sappiamo quanto poco ascoltate, fino ad oggi, siano state queste considerazioni e che, come ci si attendeva, il problema riemerge per la forza delle cose che imporrà in qualche modo di far fronte al

nodo del nostro persistente dualismo. Condizionando – a seconda delle soluzioni praticate – il ruolo dell'Italia nell'Unione europea.

Questa, a mio avviso, è una valutazione importante, con la quale confrontarsi fin da ora.

Conforta constatare che come SVIMEZ, negli ultimi due *Rapporti sull'economia del Mezzogiorno*, abbiamo anticipato che è maturo il tempo per riproporre il tema dell'attuazione del federalismo fiscale. Mi sembra che, così facendo, siamo in grande sintonia con le conclusioni di Massimo Annesi.

Se oggi andassimo a fare banalmente i conti applicando costi standard, livelli essenziali di assistenza, ecc., alle linee-guida proposte dalla legge n. 42, è plausibile pronosticare con ragionevole certezza che si dovrebbe por mano ad una redistribuzione di risorse verso Sud di ammontare veramente rilevante: ne sono un sintomo la clausola del 34%, l'addizionalità da garantire ai Fondi strutturali e l'evidenza di una adeguata perequazione, sia sul versante infrastrutturale che sull'integrale finanziamento dei diritti di cittadinanza.

Il "federalismo possibile" di Massimo Annesi, che in prima battuta poteva sembrare una disperata volontaristica fuga dalla realtà, si configura invece come un progetto di ricomposizione e di governo del Paese. Assicurare i diritti, pretendere il rispetto dei doveri, restituire alle istanze federaliste il carattere non di infondate pretese ma di un disegno razionale, coerente ad una effettiva strategia di riunificazione del Paese, è una concreta prospettiva.

Come SVIMEZ, dovremmo convenire con Massimo Annesi che procedere in questa direzione non solo è possibile, ma ora anche necessario.

Grazie.

La SVIMEZ, curatrice di questi «Quaderni»

- La SVIMEZ – Associazione per lo sviluppo dell’industria nel Mezzogiorno – è stata costituita a Roma il 2 dicembre 1946, ed ha lo scopo statutario di *«promuovere, nello spirito di una efficiente solidarietà nazionale e con visione unitaria, lo studio particolareggiato delle condizioni economiche del Mezzogiorno d’Italia, al fine di proporre concreti programmi di azione e di opere intesi a creare e a sviluppare nelle Regioni meridionali quelle attività industriali le quali meglio rispondano alle esigenze accertate»*.

- La SVIMEZ ha natura di associazione senza fini di lucro. Oltre al contributo annuo dei Soci, pur mantenendo la SVIMEZ natura di organismo privato, il suo bilancio riceve, in ragione di una riconosciuta “attività permeata di rilevanti riflessi pubblicistici”, un contributo pubblico, iscritto nel Bilancio dello Stato.

- L’Associazione è oggi presieduta dal prof. Adriano Giannola; la prof. Maria Teresa Salvemini è Vice Presidente. Ne è Direttore il dott. Luca Bianchi, il Vice Direttore è il dott. Giuseppe Provenzano.

- Consiglieri della SVIMEZ fino al 2018 sono stati eletti dagli Associati il dott. Ettore Artioli, l’ing. Paolo Baratta, il prof. Piero Barucci, il prof. Alessandro Bianchi, l’on. Gerardo Bianco, il prof. Pietro Busetta, il prof. Manin Carabba, il sen. Luigi Compagna, il sen. Romualdo Coviello, il cons. Paolo De Ioanna, il prof. Adriano Giannola, il prof. Antonio La Spina, il prof. Amedeo Lepore, il dott. Riccardo Padovani – Direttore dell’Associazione sino al 30 giugno 2017 -, il pres. Filippo Patroni Griffi, il prof. Guido Pellegrini, il prof. Federico Pica, la prof.ssa Maria Teresa Salvemini, l’on. Giuseppe Soriero e il prof. Sergio Zoppi, mentre l’avv. Maurizio Di Nicola, la dott.ssa Micaela Fanelli, il dott. Danilo Iervolino, il prof. Antonio Lopes, il prof. Marco Musella, il prof. Mario Mustilli, il prof. Pier Luigi Petrillo, la dott.ssa Paola Russo, l’avv. Claudio Michele Stefanazzi, la dott.ssa Maria Cristina Stimolo e l’on. Vincenzo Viti rappresentano nel Consiglio alcuni dei Soci Sostenitori dell’Associazione. Revisori dei conti – nominati dall’Assemblea – sono il prof. Lucio Potito, il prof. Michele Pisani e il rag. Andrea Zivillica.

La SVIMEZ è stata presieduta da insigni studiosi e personalità, quali nel tempo il sen. Rodolfo Morandi (1947-50); il prof. Francesco Giordani (1950-59); il sen. Giuseppe Paratore (1959-60); l’ing. Giuseppe Cenzato (1960-69); il prof. Pasquale Saraceno (già Segretario generale

dal 1947 al 1959 e Presidente dal 1970 al 1991); l'avv. Massimo Annesi, Vice Presidente dal 1978 al 1991 e Presidente dal 1991 al marzo 2005; il dott. Nino Novacco, dal 2005 al giugno 2010.

- Della SVIMEZ sono stati in passato Direttori il prof. Alessandro Molinari (1947-58); il dott. Nino Novacco (f.f., come Segretario Generale 1959-63); il prof. Gian Giacomo dell'Angelo (1965-80); il dott. Salvatore Cafiero (1982-98). Ne sono stati invece Consiglieri, personalità quali il prof. Francesco Compagna (1964-75); il prof. Epicarmo Corbino (1960-65); il prof. Giuseppe Di Nardi (1983-89); il prof. Augusto Graziani (1965-71); il prof. Giovanni Marongiu (1968-77 e 1986-93); il dott. Donato Menichella (1947-80); il prof. Claudio Napoleoni (1967-71); il prof. Paul N. Rosenstein Rodan (1954-1982); il prof. Manlio Rossi-Doria (1948-49 e 1960-80); il prof. Paolo Sylos Labini (1986-2005); il prof. Gabriele Pescatore (1955-2007); il prof. Jan Timbergen (1954-1968), ed altri qualificati studiosi ed esponenti della cultura, dell'economia e del meridionalismo.

- L'attività della SVIMEZ si svolge su due linee fondamentali.

La prima linea è costituita dall'analisi sistematica e articolata sia della struttura e dell'evoluzione dell'economia del Mezzogiorno, sia dell'assetto giuridico e organizzativo delle politiche per lo sviluppo nell'area «debole» del Paese, con particolare attenzione alla collocazione dell'Italia nell'Ue e alle ripercussioni che la progressiva integrazione internazionale dell'economia determina sulle prospettive di sviluppo della macro-regione meridionale.

La seconda linea di attività è costituita dallo svolgimento di iniziative di ricerca sui principali e più significativi aspetti della storica ma perdurante «questione meridionale», finalizzate sia ad esigenze conoscitive e analitiche sia alla definizione di elementi e criteri utili all'orientamento degli interventi di politica economica, a livello sia nazionale che regionale.

- Dal 1987, con l'Editore il Mulino, la SVIMEZ pubblica le trimestrali «Rivista economica del Mezzogiorno» e «Rivista giuridica del Mezzogiorno» oggi dirette, rispettivamente, dal dott. Riccardo Padovani e dal prof. Manin Carabba, e una collana di volumi, tra i quali il *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno* (iniziativa che risale al 1974), pubblicazione annuale generalmente accompagnata da considerazioni e proposte su politiche ed interventi.

Tra le pubblicazioni figurano appunto anche i «Quaderni SVIMEZ», che ospitano documenti prevalentemente monografici, su temi di attualità in materia di politiche per lo «sviluppo» e per la «coesione» na-

zionalenonché bibliografie dei suoi esponenti nel tempo, resoconti di dibattiti pubblici, testi di Audizioni di suoi dirigenti davanti a Commissioni Parlamentari della Camera e del Senato della Repubblica, riflessioni su tematiche economiche meridionaliste. A partire dal 2012, nella veste di “numeri speciali”, i Quaderni sono destinati anche alla pubblicazione di volumi. I Quaderni sono pubblicati anche in formato *ebook*, e consultabili sul sito *internet* www.svimez.it.

- La SVIMEZ ha sede in Via di Porta Pinciana 6, 00187 Roma, ed i suoi recapiti sono: Tel. 06.478501, Fax 06.47850850, *e-mail*: svimez@svimez.it. Il sito www.svimez.it offre informazioni e notizie sull'organizzazione, sul funzionamento e sulle attività e iniziative dell'Associazione.

Elenco dei «Quaderni SVIMEZ»*

1. **Strategie e politiche per la «coesione» dell'Italia.** Riflessioni sul Mezzogiorno di Nino NOVACCO, Collana Saraceno n. 8, giugno 2004, 40 p.
2. **Il Mezzogiorno nell'Europa, ed il mondo mediterraneo e balcanico.** Riflessioni di Nino NOVACCO, ottobre 2004, 24 p.
3. **Rapporto 2004 sull'economia del Mezzogiorno.** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2004, 98 p.
4. **Mezzogiorno, questione nazionale, oggi «opportunità per l'Italia».** I temi della «coesione nazionale» ed i giudizi del Presidente C. A. CIAMPI, in una riflessione della SVIMEZ, marzo 2005, 32 p.
5. **La coesione del Sud - macro-regione 'debole' del Paese - con le aree 'forti' dell'Italia e dell'Europa.** Una proposta SVIMEZ illustrata in Parlamento da Nino NOVACCO, aprile 2005, 70 p.
6. **Dibattito sul «Rapporto 2005 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2005, 105 p.
7. **Bibliografia degli scritti di Massimo Annesi.** Testo predisposto dalla SVIMEZ ad un anno dalla morte, marzo 2006, 32 p.
8. **Manifestazione in onore di Massimo Annesi, giurista meridionalista.** Interventi in occasione della presentazione del «Quaderno» n. 7, maggio 2006, 56 p.
9. **Dibattito sul «Rapporto 2006 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, ottobre 2006, 96 p.
10. **I laureati del Mezzogiorno: una risorsa sottoutilizzata o dispersa,** di Mariano D'ANTONIO e Margherita SCARLATO, ottobre 2007, 127 p.
11. **Seminario giuridico su «Federalismo e Mezzogiorno» (22 febbraio 2007),** dicembre 2007, 180 p.
12. **Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le regioni del Mezzogiorno,** dicembre 2007, 224 p.
13. **Dibattito sul «Rapporto 2007 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2007, 64 p.
14. **Seminario giuridico su «Armonizzazione dei bilanci pubblici e Mezzogiorno» (22 marzo 2007),** gennaio 2008, 160 p.
15. **Seminario giuridico su «Un nuovo ciclo di concertazione? Mezzogiorno, politiche sociali e politica dei redditi» (18 luglio 2007),** aprile 2008, 82 p.
16. **Passato, presente e futuro del «dualismo» Nord/Sud.** Una sintesi di Nino NOVACCO, offerta all'Italia del 2008, come aiuto a capire, a riflettere, a decidere, luglio 2008, 25 p.
17. **Dibattito sul «Rapporto 2008 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2008, 76 p.
18. **Il Mezzogiorno tra federalismo fiscale e politica di sviluppo e coesione.** Interventi in occasione del Convegno tenutosi a Palermo il 7 novembre 2008 per iniziativa della SVIMEZ, aprile 2009, 96 p.
19. **Seminario giuridico su «La questione dei rifiuti in Campania» (10 giugno 2008),** aprile 2009, 87 p.
20. **Seminario giuridico su «Il federalismo preso sul serio: differenze, perequazione, premialità» (4 dicembre 2008),** maggio 2009, 89 p.
21. **Il federalismo fiscale - «Schede tecniche e Parole chiave»,** luglio 2009, 198 p.
22. **Dibattito sul «Rapporto 2009 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2009, 76 p.

23. **Bibliografia di scritti e di testi di Nino Novacco sul Mezzogiorno e lo sviluppo (1950-2009)**, marzo 2010, 138 p.
24. **Dopo il Rapporto SVIMEZ 2009: una riflessione sulle condizioni per rilanciare la politica di sviluppo per il Sud**, aprile 2010, 115 p.
25. **Seminario giuridico su “I Fondi strutturali e il Mezzogiorno dopo il Trattato di Lisbona” (12 aprile 2010)**, 28 giugno 2010, 57 p.
26. **“Agenzia per lo sviluppo del territorio del Mezzogiorno”. Gruppo di lavoro SVIMEZ, per la definizione di una proposta operativa**, luglio 2010, 27 p.
27. **Dibattito sul «Rapporto 2010 sull’economia del Mezzogiorno»**. Interventi in occasione della presentazione del volume, gennaio 2011, 117 p.
28. **Il Mezzogiorno “Frontiera” di un nuovo sviluppo del Paese**, maggio 2011, 115 p.
29. **La Calabria nel confronto tra Nord e Sud a 150 anni dall’unità d’Italia**, ottobre 2011, 58 p.
30. **Rapporto SVIMEZ 2011 sulla finanza dei Comuni**, dicembre 2011, 293 p.
31. **Nord e Sud a 150 anni dall’Unità d’Italia (Numero speciale)**, marzo 2012, 829 p.
32. **Dibattito sul «Rapporto 2011 sull’economia del Mezzogiorno»**. Interventi in occasione della presentazione del volume, aprile 2012, 96 p.
33. **Piccolo codice del federalismo**, a cura di Manin CARABBA e Agnese CLARONI, ottobre 2012, 479 p.
34. **La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano (Numero speciale)**, a cura di Amedeo LEPORE, ottobre 2012, 256 p.
35. **Dibattito sul «Rapporto 2012 sull’economia del Mezzogiorno»**. Interventi in occasione della presentazione del volume, febbraio 2013, 107 p.
36. **Rapporto SVIMEZ su relazioni banca-impresa e ruolo dei Confidi nel Mezzogiorno. Mercato, regole e prospettive di sviluppo (Numero speciale)**, a cura di Stefano DELL’ATTI, Antonio LOPES, Giuseppe TUCCI, maggio 2013, 281 p.
37. **Rapporto sullo stato dell’economia della Basilicata e sulle prospettive di una ripresa sostenibile (Numero speciale)**, maggio 2013, 285 p.
38. **Manifestazione in onore di Nino Novacco. Eminente meridionalista (30 ottobre 1927-7 novembre 2011 (Numero speciale)**, novembre 2013, 113 p.
39. **Rapporto sulle entrate tributarie della Regione Calabria (Numero speciale)**, febbraio 2014, 88 p.
40. **Una «logica industriale» per la ripresa dello sviluppo del Sud e del Paese. Dibattito sul «Rapporto 2013 sull’economia del Mezzogiorno»**, marzo 2014, 104 p.
41. **Il Rapporto SVIMEZ 2013 in Sicilia. Una strategia di sviluppo nazionale a partire dal Mezzogiorno per uscire dall’emergenza economica e sociale (Numero disponibile solo on line sul sito www.svimez.it)**, aprile 2014.
42. **Presentazione del “Rapporto SVIMEZ sulle entrate tributarie della Regione Calabria” (Numero disponibile solo on line sul sito www.svimez.it)**, settembre 2014, 133 p.
43. **La rivoluzione logistica (Numero speciale)**, di Ennio FORTE, novembre 2014, 134 p.
44. **La Cassa per il Mezzogiorno. Dal recupero dell’archivio alla promozione della ricerca (Numero speciale)**, dicembre 2014, XXII-426 p.
45. **Mezzogiorno, Italia, Europa: strategie di sviluppo per uscire dalla crisi**. Dibattito sul «Rapporto 2014 sull’economia del Mezzogiorno», febbraio 2015, 83 p.
46. **Quale «visione» per la ripresa di una strategia nazionale di sviluppo?** Dibattito sul «Rapporto 2015 sull’economia del Mezzogiorno», febbraio 2016, 69 p.
47. **Le politiche di coesione in Europa tra austerità e nuove sfide (Numero speciale)**, a cura di Manin CARABBA, Riccardo PADOVANI e Laura POLVERARI, ottobre 2016, 180 p.

48. **I sistemi locali per il governo della Città metropolitana di Napoli** (a cura di Luigi D'AMBRA e Pasquale SARNACCHIARO (Numero disponibile solo *on line* sul sito www.svimez.it), dicembre 2016, 110 p.
49. **Dalla ripartenza alla ripresa dello sviluppo: una politica di investimenti pubblici per “cambiare verso da Sud” al Paese.** Dibattito sul «Rapporto 2016 sull'economia del Mezzogiorno», aprile 2017, 118 p.
50. **Il Mezzogiorno nella storia economica d'Italia. Una questione aperta** (*Numero speciale*), aprile 2017, 144 p.
51. **L'infittimento delle autostrade del mare nostrum**, di Ennio FORTE, maggio 2017, 178 p.
52. **Problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati. Supplementi ad “Informazioni SVIMEZ” editi negli anni 1952-1964. Organizzazione bibliografica ragionata**, di Filippo DI IORIO, giugno 2017, 117 p. **
53. **Successi e fallimenti del sistema produttivo meridionale**, di Armando S. CASTRONUOVO, Rosario LA ROSA, Maurizio CASERTA (Numero disponibile solo *on line* sul sito www.svimez.it), giugno 2017, 107 p.
54. **Il ruolo della domanda nello sviluppo: il Mezzogiorno italiano, i Sud del mondo e la crisi dell'Europa** (Numero disponibile solo *on line* sul sito www.svimez.it), giugno 2017, 73 p. **
55. **Gabriele Pescatore: l'uomo, il giurista, il meridionalista**, giugno 2017, 61 p. **
56. **Giornata in ricordo di Massimo Annesi**, febbraio 2018, 79 p. **

* I «*Quaderni SVIMEZ*» fanno seguito ai «*Quaderni di “Informazioni SVIMEZ”*», apparsi fino al n. 25, ed il cui elenco si trova sul sito www.svimez.it

** Iniziativa per il *Settantenario della SVIMEZ*.