

Francesco Dandolo e Renato Raffaele Amoroso, *Cassa per il Mezzogiorno, Europa e Regioni nella stagione dell'industrializzazione. Informazioni SVIMEZ e la cultura del nuovo meridionalismo (1961-1973)*, prefazione di A. Giannola, "Quaderno SVIMEZ" n. 62, SVIMEZ, Roma, 2020, pp. 369.

Dopo aver affrontato il "primo tempo" dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno con un volume apparso nel 2017 (*Il Mezzogiorno tra divari e cooperazione internazionale. "Informazioni SVIMEZ" e la cultura del nuovo meridionalismo, 1948-1960*), in questo volume Francesco Dandolo (ordinario di Storia economica all'Università degli Studi di Napoli "Federico II") affronta, insieme con Renato Amoroso (dottorando in Scienze dell'economia civile alla LUMSA di Roma), il "secondo tempo" di quella esperienza, "la stagione dell'industrializzazione". L'opera si pone in aperta continuità con la prima, non solo per l'utilizzo ragionato, che qui prosegue ampio e diffuso, di una fonte preziosa e poco esplorata dagli storici quale "Informazioni SVIMEZ", il bollettino (settimanale fino al 1968, poi quindicinale) pubblicato dalla SVIMEZ dal 1948 al 1981; ma anche per l'approccio, che è giocato pure in questo secondo volume sull'asse "interno-esterno", attento a illuminare le dinamiche nazionali e subnazionali in connessione con quelle sopranazionali, in particolare dell'integrazione europea e della cooperazione internazionale, in un chiaro rapporto di reciproca interdipendenza.

Vale la pena di ricordare che alla fine della Seconda guerra mondiale il Mezzogiorno d'Italia, la più vasta area arretrata dell'Occidente è, nel contesto della contrapposizione tra sistemi economici della guerra fredda, un caso di studio e di intervento di interesse mondiale, dalla Banca mondiale in giù. In un gran numero di paesi si guarda con interesse all'esperienza della Cassa per il Mezzogiorno e, più in generale, al nuovo meridionalismo. "Come è naturale – afferma nel 1957 il Ministro per il Mezzogiorno Pietro Campilli – portano maggiore interesse all'attività che si va qui realizzando i popoli che più di recente sono assunti alla dignità dell'autogoverno o che, comunque, hanno avuto la possibilità di accentuare la loro indipendenza sostanziale. Tale è, infatti, il caso di vari Stati Nord africani e del Medio Oriente, benché anche dall'India questo interesse si manifesti notevole" (pp. 4041). Nel 1963, si costituisce presso l'Unione degli Industriali di Napoli un Centro per le relazioni Europa-Africa, "un foyer d'incontri tra Mezzogiorno e paesi africani" (p. 42).

Il volume, caratterizzato dal costante intreccio tra "Informazioni SVIMEZ" e l'ampia letteratura esistente sul tema, si articola in sette Capitoli, con i primi quattro dedicati a un affresco generale ricco di particolari e con gli ultimi tre più attenti ad aspetti settoriali, tra cui spicca un Capitolo sui problemi dell'emigrazione, non solo verso il Nord del Paese ma anche verso i paesi europei (istruttiva a tal proposito è la Tab. 8, a p. 262: nel 1968 vi sono un milione e mezzo di italiani che lavorano in altri paesi europei; gli spagnoli sono 675 mila, i greci e i portoghesi sono 225; seguono i turchi con 180 mila e gli jugoslavi con 125 mila). Si tratta di un Capitolo in cui gli Autori ricordano che, alla metà degli anni Sessanta, l'emigrazione meridionale assume caratteri molto disomogenei, in cui alla fuga dalle campagne e dall'emarginazione sociale si accompagna la componente intellettuale, secondo uno schema che, *mutatis mutandis*, è ripreso in anni recenti.

L'arco cronologico del volume è perfino più ampio, almeno con riferimento al punto di partenza, rispetto a quello annunciato nel titolo: il termine *a quo*, più che il 1961 (anno in cui viene firmato il prestito che la Banca europea per gli investimenti concede alla Cassa per il Mezzogiorno per il finanziamento dell'insediamento siderurgico di Taranto), è infatti il 1957, l'anno che, da una parte, vede la prima legge che aggiorna e rafforza i compiti della Cassa per il Mezzogiorno ma anche, sul piano internazionale, l'anno del Trattato istitutivo della Comunità economica europea e quindi della BEI, che tanta parte ha nel volume; il termine *ad quem* è il 1973, quando, da una parte, prende corpo un primo allargamento verso i paesi del Nord della Comunità in cui i problemi delle aree depresse si moltiplicano (per far fronte all'arretratezza economica in Irlanda, per esempio, ma anche alla riconversione industriale in Gran Bretagna) ma in cui allo stesso tempo inevitabilmente si diluiscono, marginalizzando in parte il Mezzogiorno (come sarebbe avvenuto più di recente con

l'allargamento verso Est); dall'altra, l'anno in cui lo sviluppo post bellico dell'Italia conosce, dopo il rallentamento del 1963-1964, una più decisa battuta d'arresto, che pone fine all'"età d'oro".

Navigando tra programmi nazionali e programmi europei – incluso il programma europeo di politica economica a medio termine approvato dal Consiglio dei Ministri della CEE relativo al periodo 1966-1970, “il più importante atto compiuto fino a quel momento dalle istituzioni europee nel campo della politica di sviluppo regionale”, p. 95 –, gli Autori risalgono con pazienza la china di un percorso accidentato, tutt'altro che scontato, mostrando contraddizioni, limiti e passaggi interni talvolta un po' frettolosamente oscurati, nella letteratura sul tema, dalla sintetica per quanto corretta e fondamentale constatazione di una avvenuta riduzione, nel primo ventennio di vita della Cassa, dei divari tra il Mezzogiorno e il resto del Paese. Le tante decisioni politiche, una volta rilette attraverso la cadenza breve di “Informazioni SVIMEZ”, appaiono più il frutto di mediazioni, che di repentine decisioni calate dall'alto, con la fatica che il quotidiano governo dei processi comporta.

Più in generale, il volume si segnala per la particolare attenzione alle istituzioni e ai protagonisti del pensiero e dell'azione. Quanto alle prime, accanto alla Cassa emerge con forza il ruolo propulsivo della Banca europea per gli investimenti, che nel periodo 1957-1973 destina la metà dei suoi finanziamenti all'Italia (di cui circa l'ottanta per cento al Mezzogiorno, p. 27). Quanto ai secondi, il volume ha il pregio di “far ascoltare”, ricorrendo a numerose e opportune citazioni, la voce degli economisti del tempo (Di Nardi, Graziani, Napoleoni, Saraceno, Rossi-Doria, Ruffolo, Sylos Labini, Tagliacarne), dei Ministri (Campilli, il quale dopo essere stato a lungo Ministro per il Mezzogiorno, fu anche, significativamente, il primo Presidente della stessa BEI, Colombo, Giolitti, La Malfa, Pastore), degli storici (Giuseppe Galasso e Luigi De Rosa su tutti). Il mosaico che a poco a poco prende forma evidenzia il profondo legame che in questo periodo storico – così come in un lungo tratto della storia repubblicana – sussiste tra cultura e politica, tra momento della riflessione e momento della decisione, strutturando una vera cultura della decisione politica.

Al centro della ricostruzione degli Autori stanno gli anni Sessanta, un decennio cruciale per lo sviluppo post bellico italiano. Il compimento del miracolo economico porta, infatti, in superficie problemi nuovi, legati al congestionamento urbano, alla distorsione dei consumi (“tra penuria di alimenti fondamentali e crescita dei consumi voluttuari”, p. 325), agli squilibri territoriali. Sono problemi che, già anticipati nel 1962 dalla “Nota aggiuntiva” di La Malfa, negli anni successivi sarebbero rimasti in larghissima parte irrisolti, pur animando un intenso e per molti versi ancora attualissimo dibattito, con al centro gli ineludibili investimenti sociali, nel quadro di un rinnovato bilanciamento tra consumi privati e investimenti che, allora come oggi, chiama in causa il ruolo della mano pubblica e la sua capacità di indirizzare lo sviluppo. E sul rapporto tra investimenti sociali e l'attuazione di una politica di riforme luminoso resta il contributo di Augusto Graziani, il quale considerava questa strategia “un passo obbligato per l'intero sviluppo del Paese” (p. 347). Sono temi di grande attualità, anche nel contesto del dibattito sull'uso del “Next Generation EU”.

Come detto, accanto alle dinamiche nazionali stanno quelle europee, a partire dal processo di integrazione, in cui il riequilibrio tra aree con ritmi di sviluppo differenziati assume centralità. Il Mezzogiorno, come ricordano gli Autori, era cruciale in ambito CEE, anche “per le sue dimensioni. La popolazione dell'Italia meridionale, infatti, era più di due volte quella della Grecia, quasi doppia rispetto a quella del Belgio” (p. 107). Le dinamiche europee stanno, a loro volta, dentro più ampie dinamiche internazionali, geopolitiche e geoeconomiche: il “passaggio di consegne” che, dopo alcune operazioni congiunte, si compie alla metà degli anni Sessanta nel finanziamento della Cassa, dalla Banca mondiale alla BEI (l'ultimo prestito della Banca mondiale è del 1965), non segnala solo la forza e la relativa autonomia assunta dalla Comunità ma anche, parallelamente, quel progressivo distacco, in un quadro evolutivo fatto di collaborazione ma anche di accresciuta competizione tra continenti e sistemi-paese, degli Stati Uniti dalle vicende europee: fino allo “strappo” del 1971 con l'abbandono unilaterale da parte di questi ultimi degli accordi di Bretton Woods del 1944. In questo

sensu, il volume chiarisce molto bene come, in assenza di questi nessi, sia difficile cogliere il senso di una esperienza di sviluppo, che è il risultato dell'incontro di più piani e più livelli di azione.

In questo contesto, a un tempo nazionale e internazionale, gli Autori collocano dunque l'azione della Cassa per il Mezzogiorno: dalla citata legge del 1957, che istituisce le aree e i nuclei di industrializzazione "traendo spunto dalle esperienze normative di altri paesi europei" (p. 136), alla legge di proroga e rifinanziamento del 1965 (che ne estende l'orizzonte di azione al 1980), fino come detto al 1973, l'anno dello *shock* petrolifero. Al centro sta l'industria come catalizzatore di sviluppo: "La nostra – si legge su "Informazioni SVIMEZ" – è l'epoca dell'industria" (p. 130). Un ruolo di traino nel processo di industrializzazione è svolto dalle partecipazioni statali, con in testa l'IRI. La Tab. 5 a p. 150 mostra come la percentuale degli investimenti nel Mezzogiorno delle partecipazioni statali cresca, per effetto della legge, dal 26% nel 1957 al 52,4% nel 1963. Si tratta di una vicenda complessa in cui gli Autori mettono costantemente in luce la diversità dei singoli contesti locali coinvolti e in cui emergono progressivamente, anno dopo anno, i limiti di una azione incentrata in larga parte sugli incentivi all'industria privata e sui vincoli alle partecipazioni statali, senza una equivalente azione sul terreno sociale chiamato ad accogliere gli interventi. Non a caso, per citare una fonte dell'epoca, "nelle zone del Mezzogiorno dove si è sviluppata l'industria e dove si sono realizzate iniziative dell'IRI – a parlare è il *manager* dell'IRI Giuseppe Glisenti nel 1966 – noi ci siamo trovati di fronte a istituzioni e a strutture socioeconomiche non pienamente sviluppate, con le quali è stato difficile avviare un continuo ed efficiente dialogo. È questo uno dei motivi che hanno rallentato il processo di espansione economica avviato dall'industria" (p. 177).

Del resto, come già evidenziato da Giorgio Ceriani Sebregondi negli anni Cinquanta, ma anche da altri economisti appartenenti a vario titolo al mondo SVIMEZ come Paul Rosenstein Rodan e Jan Tinbergen, "sviluppo" è il contemporaneo innalzamento di tutte le componenti di una società, non solo di quelle economiche. Di qui l'attenzione agli investimenti sociali e al "fattore umano" nel processo di sviluppo, che trovano momenti qualificanti in quegli anni nella nascita del CENSIS (non a caso a più riprese citato da "Informazioni SVIMEZ"), oltre che nella costituzione del FORMEZ (qui a p. 118) e più in generale nell'idea di un "terzo tempo", attento alla crescita dell'autocoscienza sociale e delle competenze necessarie a creare tessuti capaci di generare sviluppo anche autopropulsivo.

Nel 1970 l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario – concepita originariamente come genuina istanza democratica e di rinnovamento – finisce, tuttavia, per una serie di carenze culturali e politiche, per complicare il quadro, sottraendo alla Cassa quell'unicità e unitarietà di azione che, al momento della sua costituzione, la Banca mondiale aveva ritenuto essenziale per il buon esito dei suoi finanziamenti postbellici. "Troppi enti competenti, troppe interferenze, troppe autonomie e troppi particolarismi, troppe iniziative di dimensioni ridotte e di caratteristiche simili" (p. 339): è il quadro che in quegli anni dipinge Giuseppe Galasso, puntando l'attenzione anche sulla limitata capacità tecnica di spesa delle Amministrazioni pubbliche: tema anch'esso quanto mai attuale.

Si tratta di un processo in cui all'entusiasmo e allo slancio dei primi anni subentrano la disillusione e la stanchezza, fino a delineare uno smarcamento di una parte della classe dirigente, non solo politica ma anche imprenditoriale, dalla cura degli interessi generali, sostituendo con una paternalistica solidarietà la necessaria "efficiente solidarietà" (felice espressione, questa, che si trova nello Statuto della SVIMEZ e che, su altro piano, andrebbe oggi ribadita nelle sedi europee per fronteggiare altrettanto paternalistiche visioni della solidarietà tra paesi). Tanto il processo mostra le prime crepe che, già metà degli anni Sessanta, il CENSIS di Giuseppe De Rita, che dello scomparso Sebregondi è una diretta filiazione intellettuale, scrive: "Si resta quasi sorpresi a vedere come quello che ancora alcuni anni or sono era considerato il problema centrale della nostra economia non ha provocato nel Paese l'interesse che ci si sarebbe potuti attendere" (p. 170). Dai primi cedimenti sulle politiche meridionalistiche (p. 159) si passa così alla contesa sulle risorse a livello regionale (p. 174), all'attacco frontale alla Cassa (p. 207) fino al dilagare della crisi che negli anni Settanta colpisce il

Paese e in misura più che proporzionale il Mezzogiorno, (p. 239). Si apre così una stagione di crescente divaricazione tra aree del Paese e tra aree del Mezzogiorno stesso.

Sono tendenze che gli Autori colgono già in alcuni passaggi emersi alla metà degli anni Sessanta. Tra questi, un certo rilievo è attribuito, per esempio, alla possibilità di un Ministero per il Mezzogiorno e per le Aree depresse del Centro-Nord che, “al di là dell’ interno unitario “di facciata” (...) faceva intravedere una chiara contrapposizione di interessi fra le varie aree del Paese (p. 155). Non a caso, negli anni successivi sarebbe emersa una ben definita “questione settentrionale” che, nel cogliere aspetti e problemi nuovi, sarebbe anche stata utilizzata per “spaccare” il Paese.

Anche alla luce dei numerosi e preziosi riflessi che la ricostruzione getta sul presente, il volume costituisce, come scrive nella Prefazione il Presidente della SVIMEZ, Adriano Giannola, un riferimento utile “non solo in senso “archivistico” bensì in una prospettiva operativa nella quale, a tanti anni di distanza, quei problemi allora in via di superamento, riemergono con acute emergenze” (p. 11), tanto più oggi, “a valle dello sconvolgente cortocircuito prodotto dalla pandemia”, che “rischia di provocare conseguenze economiche e sociali particolarmente pesanti al Sud” (p. 12).

Nel 1972 Pasquale Saraceno scriveva che al ritmo di sviluppo di quegli anni “il divario fra Nord e Sud sarebbe stato eliminato solo nel 2020” (p. 240). Molta acqua è passata sotto i ponti e le vicende successive a quelle ricostruite in questo volume hanno reso irraggiungibile quell’obiettivo: ma l’anno della pandemia ha reso più evidente il divario tra aree del Mezzogiorno e tra queste e il resto del Paese. Il rischio, che già si palesa, è che la pandemia lasci un Paese ancora più diviso, se è vero che, dopo un crollo complessivamente omogeneo, nel 2021 la ripresa sarà pari a +4.7 per cento nel Nord e a un più magro +1.6 per cento nel Mezzogiorno (SVIMEZ, *Rapporto SVIMEZ 2020. L’economia e la società del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2020).

Vale ricordare, in un quadro certamente più diversificato di allora, le parole con le quali Paolo Sylos Labini osservava non senza preoccupazione i progressi compiuti dal Mezzogiorno alla metà degli anni Sessanta: “Le luci sono vivide, dunque; ma nel quadro le ombre sono cupe, alcune ombre, anzi, si allargano” (pp. 150-151). Nel 2021, dopo più di mezzo secolo da quelle parole, molto occorre fare per dissipare quelle ombre, anche ripartendo da una riflessione storica con la quale le classi dirigenti degne di questo nome si sono sempre misurate, facendo tesoro delle lezioni del passato e volgendosi a un futuro che è sì aperto, ma solo alle vie battute con perseveranza.

(Giovanni Farese)