

Una questione non solo meridionale. Uomini e istituzioni per lo sviluppo del Mezzogiorno nel secondo dopoguerra

di Marianna Astore

La tradizione degli studi meridionalistici sta vivendo negli ultimi tempi una fase di grande vitalità di cui sarebbe arduo cercare di individuare con certezza le motivazioni; due ordini di considerazioni possono tuttavia essere avanzate. Da un lato, vi è la “lezione” dell’attualità, che impone una nuova e urgente riflessione sul problema delle periferie a bassa produttività¹. In una fase di intensa crisi economica i territori meno avanzati non hanno più modo di agganciarsi alla crescita di quelli più avanzati, mentre lo stato non ha più le risorse necessarie per massicci trasferimenti verso le periferie, che di conseguenza sono avvertite come un impedimento alla ripresa dell’intero sistema economico nazionale². « È un simile tornante – ha recentemente affermato Paolo Macry – che spiega perché la questione meridionale sia diventata questione settentrionale»³. La complessità dell’oggi spinge allora a volgere lo sguardo indietro, non tanto per individuare nel passato un percorso da imitare (tentativo troppo spesso rivelatosi utopistico), quanto piuttosto per rintracciare delle coordinate per posizionarsi nel presente.

Dall’altro, vi è la “lezione” della storia. Il centocinquantenario anniversario della nascita del paese (ri)propone una riflessione di tipo storiografico sul dualismo italiano in una prospettiva unitaria. Osservato da questo particolare angolo visuale, il tema dell’arretratezza del Mezzogiorno non appare più circoscritto ai confini geografici delle regioni direttamente interessate, ma assume una portata più ampia, nell’ambito del dibattito su una effettiva (ma ancora irrealizzata) unificazione economica e sociale italiana.

L’attualità e la storia ci mostrano entrambe la necessità di continuare a interrogarci sulla questione, che, a ben vedere, lungi dall’essere solo meridionale, racchiude in sé tutta una serie di elementi di carattere nazionale e – in tempi

¹ Sul punto cfr. P. Macry, *Tra Sud e Nord, i conti da rifare*, in «il Mulino», n. 1, 2013, pp. 5-19.

² Ivi, p. 5.

³ *Ibidem*.

più recenti – internazionale. È questo il dato che accomuna le direttrici di ricerca di due volumi di recente pubblicazione.

Il primo è opera di Marco Santillo⁴. La ricostruzione, di natura tipicamente storico-economica, si concentra sui protagonisti dell’intervento straordinario in Italia, attraverso un’analisi della letteratura in materia e lo spoglio di documenti d’archivio inediti, fra cui si segnalano le carte Cenzato rinvenute all’archivio storico dell’Enel e all’archivio storico dell’Istituto campano di storia della Resistenza.

Chiara è la posizione dell’autore: «se si volesse individuare, in riferimento al Mezzogiorno, un tentativo riuscito ed un processo virtuoso di affermazione di una classe dirigente moderna e innovatrice, portavoce delle istanze della società meridionale, questo andrebbe rintracciato nel contesto politico, sociale ed economico del secondo dopoguerra e della ricostruzione»⁵. Vengono così in luce i nomi e i profili intellettuali di quegli uomini che, a livello sia di idee sia di «fatti», diedero un contributo importante al processo di modernizzazione del Sud d’Italia e fra cui spiccano Giuseppe Cenzato (1882-1969), Francesco Giordani (1896-1961), Donato Menichella (1896-1984), Alessandro Molinari (1898-1962), Rodolfo Morandi (1903-1955), Pasquale Saraceno (1903-1991). Si tratta in alcuni casi di personalità note (*in primis* Menichella), in altri meno note, ma non per questo meno importanti (si pensi, per esempio, a un protagonista quasi dimenticato dalla storiografia economica quale Francesco Giordani). È una *ruling class* meridionalistica, ma non esclusivamente meridionale (come dimostrano i casi di Cenzato, Morandi e Saraceno), accumulata da una forte matrice tecnica e da un approccio sistemico alla risoluzione delle fragilità strutturali dell’economia italiana.

Se il cosiddetto «nuovo meridionalismo» fu in parte legato alle contingenze storiche maturate dopo la fine del secondo conflitto mondiale, in sede di ricostruzione storiografica non può però essere tralasciata una serie di esperienze biografiche e di materiali – teorici e istituzionali – che, stratificatasi in precedenza, fu parte del bagaglio culturale della classe dirigente della Ricostruzione. Considerando i tempi lunghi della storia dell’economia, le *policy* statali

⁴ M. Santillo, *Il farsi di una classe dirigente per il Mezzogiorno. Lo start-up dell’intervento straordinario*, Napoli 2012.

⁵ Ivi, p. 12.

per il Mezzogiorno del secondo dopoguerra si inseriscono difatti all'interno della più ampia scacchiera dell'intervento pubblico italiano, alle cui radici storiche Santillo – a ragion veduta – dedica spazio, partendo dalle esperienze del primo Novecento.

Ben prima della nascita dello “stato imprenditore” negli anni Trenta, originali soluzioni per lo sviluppo economico italiano erano state sperimentate in età giolittiana da Alberto Beneduce (1877-1944), Francesco Saverio Nitti (1868-1953) e Bonaldo Stringher (1854-1930) con la fondazione dell'Istituto nazionale delle assicurazioni (1912) e del Consorzio per sovvenzioni sui valori industriali (1914). Seguiranno, all'indomani del primo conflitto mondiale, quegli enti propriamente definibili «beneduciani»: il Consorzio di credito per le opere pubbliche (1919), l'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità (1924), l'Istituto per il credito navale (1928) e, infine, l'Istituto mobiliare italiano (1931) e l'Istituto per la ricostruzione industriale (1933). Il completamento del processo di industrializzazione e modernizzazione del paese vide protagonista, dunque, l'operatore pubblico, ma la visione che vi era sottesa era ben lontana da mere forme di statalismo *tout court*. Il ruolo dello stato si sostanzialmente in un compito di indirizzo – più che di controllo – dello sviluppo, attraverso istituzioni pubbliche gestite con criteri privatistici di efficienza e deburocratizzazione. I «pochi e ben pagati» – per usare una formula nittiana – uomini riuniti attorno ad Alberto Beneduce formavano un vero e proprio *brain-trust*⁶, «capace di assumere in modo rapido, con spirito dinamico ed efficientistico, le responsabilità di più alto livello ai vertici della pubblica amministrazione»⁷.

In riferimento al meridionalismo valgono considerazioni almeno in parte analoghe. Il tema dell'arretratezza del Mezzogiorno era stato già posto sul tavolo della riflessione economica e politica da Nitti, le cui posizioni apparivano però lontane tanto da un rigido meridionalismo statalista, quanto dalla visione dei meridionalisti conservatori, che ravvisavano nello sviluppo dell'agricoltura una soluzione ai problemi della parte meno avanzata del paese. L'economi-

⁶ L'espressione è stata utilizzata da Lucio Avagliano in *La gestione finanziaria e la nascita del "brain-trust" dell'Iri*, in «Rassegna economica», n. 9/10, 1979, p. 1137.

⁷ Santillo, *Il farsi di una classe dirigente per il Mezzogiorno*, cit., p. 45.

sta e statista lucano percepiva, invece, il carattere nazionale della questione meridionale, che, alla luce della sua rilevanza per l'intero tessuto economico italiano, richiedeva delle politiche di industrializzazione sostenute e guidate dalla mano pubblica⁸.

Buona parte della classe dirigente che si sarebbe affermata in Italia nel secondo dopoguerra ebbe rapporti *diretti* o *indiretti* con Beneduce e Nitti⁹. In questo modo, la cultura di governo dell'economia della stagione nittiano-beneduciana, grazie a una sostanziale continuità di uomini, sopravvisse al fascismo, trovando nuovi sbocchi nelle istituzioni dell'Italia democratica. Non è dunque un caso se tra i protagonisti della stagione postbellica dell'intervento straordinario troviamo uomini come Cenzato, Giordani, Menichella, Saraceno, che trasfonderanno l'eredità culturale ricevuta e le esperienze maturate in ambito Iri in «un meridionalismo affatto originale, in virtù delle sue radici culturali, delle sue basi teoriche e del suo pragmatismo»¹⁰.

Diversi sono i meriti che Santillo attribuisce a questi protagonisti dell'intervento straordinario. In primo luogo, vi è lo *shifting* della questione meridionale dal piano dell'opportunità politica a quello della convenienza economica, attraverso una concezione dell'azione statale in economia imbevuta non tanto di assistenzialismo, quanto piuttosto di spirito «privatistico-imprenditivo-aziendalistico»¹¹. Di questa visione sarà espressione la nascita, nel dicembre 1946, dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel mezzogiorno (Svimez), volta a favorire uno sviluppo del Sud attraverso la promozione di un clima e di un ambiente industriali.

In secondo luogo, se Nitti collocava la questione meridionale in una prospettiva nazionale, i «nuovi meridionalisti» andarono oltre, cogliendo l'importanza del vincolo esterno (al tempo stesso economico e istituzionale) nel mutato contesto del dopoguerra. Ciò imponeva la necessità di trovare opportuni referenti internazionali. Tra questi, si inserisce in posizione di primissimo piano

⁸ D. Fausto, Nitti, *l'intervento pubblico e la finanza pubblica*, in Francesco Saverio Nitti, a cura di F. Barbagallo e P. Barucci, Napoli 2011, p. 118.

⁹ Cfr. A. Dell'Orefice, Nitti, *il programma di sviluppo e i suoi effetti sull'economia*, in Francesco Saverio Nitti, a cura di Barbagallo e Barucci, cit., p. 148.

¹⁰ Santillo, *Il farsi di una classe dirigente per il Mezzogiorno*, cit., p. 68.

¹¹ Ivi, p. 19.

la Banca mondiale, il cui ruolo è evidenziato da Amedeo Lepore nel suo *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*¹².

Lepore ricostruisce i rapporti intercorsi tra la International Bank for Reconstruction and Development (Ibrd) – meglio conosciuta come World Bank – e la Cassa per il Mezzogiorno, attraverso l'analisi dettagliata di documenti originali della prima, resi disponibili agli studiosi solo di recente. Il respiro del volume è, dunque, di carattere internazionale e ciò lo situa in una posizione di originalità e novità rispetto alla precedente letteratura esistente sulla Cassa, tradizionalmente osservata nell'ambito dell'interna dialettica Nord-Sud. Da questa particolare angolatura viene in luce come «la scelta dello sviluppo del Mezzogiorno non scaturì solo da una combinazione di fattori interni e da una esigenza di carattere nazionale, pur storicamente fondata»¹³.

Figlia degli accordi di Bretton Woods, la Banca mondiale, com'è noto, era stata investita del compito di promuovere lo sviluppo delle aree economicamente arretrate. Tra queste si collocava, nella peculiare posizione di un territorio in ritardo all'interno di un paese progredito, il Mezzogiorno italiano, il cui problema storico dell'arretratezza assurgeva per la prima volta a questione di rilievo internazionale.

Oltre agli stanziamenti stabiliti a livello interno, gli interventi per lo sviluppo del Sud si basavano su un rapporto triangolare tra la Cassa, il governo italiano e la Banca, che vagliava la concessione dei fondi sulla base di una logica non episodica, che si sostanziava in una accurata analisi dei progetti da finanziare e, più in generale, della situazione economica italiana. Sotto questo profilo, la documentazione interna all'istituto offerta nel volume consente di ricostruire le opinioni degli interlocutori d'oltreoceano senza i filtri imposti dai documenti ufficiali o diplomatici e il giudizio che ne traspare è ampiamente positivo, sia in merito alla struttura sia in merito alle competenze della Cassa. A giocare un ruolo di fondamentale collegamento tra le due sponde dell'Atlantico è l'economista di origini polacche Paul Narcyz Rosenstein-Rodan (1902-1985), al tempo stesso responsabile economico della Ibrd e membro del Consiglio della Svimez.

¹² A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, Roma 2012.

¹³ Ivi, p. 203.

La *ratio* dei prestiti riposava su molteplici ragioni: si intendeva far fronte al divario dei territori meridionali attraverso un'opera di modernizzazione produttiva; ci si prefiggeva inoltre la crescita della domanda interna, così da ampliare il mercato di sbocco delle produzioni industriali del Nord del paese. I prestiti internazionali avrebbero poi dovuto contribuire a realizzare condizioni di stabilità finanziaria e, non da ultimo, rappresentare un tentativo di contenere l'imponente emigrazione da quelle regioni che, se private delle risorse umane più valide, avrebbero incontrato difficoltà ulteriori sulla via dell'industrializzazione.

Alla luce di ciò – afferma Lepore – sarebbe pertanto riduttivo considerare l'intervento della Banca dal solo punto di vista creditizio; infatti esso appare rilevante anche «per la linea di continuità con gli interventi effettuati durante la ricostruzione, per il ruolo di impulso e di sostegno all'ideazione delle strategie di sviluppo, svolto dalle istituzioni internazionali, in rapporto con il governo italiano, con la Svimez, con le personalità e gli studiosi, che nella Banca avevano trovato un sicuro punto di riferimento»¹⁴.

Il consolidamento dell'impegno della World Bank, così come accaduto nella fase iniziale dei prestiti, privilegiò investimenti a favore dell'agricoltura e dell'industria di trasformazione dei prodotti agricoli, oltre che opere infrastrutturali, come quelle per l'irrigazione o per il potenziamento della rete elettrica. Sviluppi negli orientamenti della Cassa – e, di conseguenza, anche nella destinazione dei capitali forniti dalla Ibrd – si ebbero alla fine degli anni Cinquanta con il passaggio dalla realizzazione delle condizioni per l'industrializzazione a una politica di industrializzazione diretta. Va evidenziato peraltro come, nel periodo più maturo dell'intervento della Banca mondiale, all'impegno di quest'ultima a favore del Mezzogiorno andò ad affiancarsi quello della European Investment Bank, la cui istituzione, risalente direttamente al Trattato di Roma del 1957, era volta alla promozione dello sviluppo regionale¹⁵. Nel complesso, la Banca mondiale concesse tra il 1951 e il 1965 otto prestiti

¹⁴ Ivi, p. 63.

¹⁵ Sulla Banca europea per gli investimenti e le sue politiche di sviluppo economico in riferimento al caso italiano si veda D. Strangio, *La rinascita economica dell'Europa. Dall'European Recovery Program all'integrazione economica europea e alla Banca europea per gli investimenti*, Soveria Mannelli 2011.

all'Italia per un ammontare di 398.028.000 di dollari¹⁶. Da una visione d'insieme emerge che l'arco di tempo considerato tra la concessione del primo prestito e la cessazione degli effetti dell'ultimo è esattamente quello di maggiore operatività e importanza della Cassa¹⁷.

In conclusione, Lepore e Santillo, pur partendo da prospettive differenti, arrivano a considerazioni finali per molti versi analoghe. Il quadro che complessivamente viene tratteggiato nei loro lavori è quello di una sostanziale "epoca d'oro" dell'intervento straordinario. Sarà solo a partire dalla seconda metà degli anni Sessanta, con la scomparsa di molti dei suoi promotori, l'istituzione delle regioni e il maggior peso assunto dalla politica all'interno della definizione delle strategie per lo sviluppo del Mezzogiorno, che inizieranno a scorgersi i primi sintomi del noto processo degenerativo.

Concordanza vi è, infine, anche nell'individuazione dei punti di forza del «nuovo meridionalismo»: istituzioni propulsive per la crescita economica, in una prospettiva *à la North*; un approccio sistemico alla risoluzione dei problemi dell'economia italiana; da ultimo, ma non per importanza, una classe dirigente competente e capace di andare oltre gli interessi particolaristici (perché, alla fin dei conti, come osservava Riccardo Bachi, «nelle cose umane il fattore "uomo" ha pure importanza non piccola»)¹⁸. Di tutto questo, oggi che il fantasma del Mezzogiorno si aggira nell'Italia del declino¹⁹, si avverte più che mai la necessità.

¹⁶ Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, cit., p. 32.

¹⁷ Ivi, p. 31.

¹⁸ R. Bachi, *L'Italia economica nell'anno 1913. Annuario della vita commerciale, industriale, agraria, bancaria, finanziaria e della politica economica*, Città di Castello, 1914, p. 306.

¹⁹ L'efficace immagine è utilizzata da Paolo Macry, in *Tra Sud e Nord, i conti da rifare*, cit., p.5.