

# La messa in opera della Casmez: le tappe di un processo di lunga lena

---

## Premessa

«Alla vigilia di importanti eventi e alle soglie degli anni '70, non sembra dubbia l'opportunità di sollecitare un'approfondita discussione ed un confronto di giudizi sulla complessa tematica del rilancio, resa peraltro attualissima anche da contrastanti tesi revisionistiche che si intrecciano in sede politica nonché negli ambienti economici e culturali [...]. La confusione di idee che caratterizza questo periodo cruciale della vita del Paese non risparmia neppure il meridionalismo. Ma ciò che desta maggiore preoccupazione è l'affievolimento della tensione meridionalistica [...]. Tuttavia il Mezzogiorno è problema tutt'altro che marginale della vita italiana. Trascurarlo o liquidarlo fra gli affari correnti di ordinaria "routine" sarebbe oltremodo esiziale agli interessi dell'intera collettività italiana [...]. Gli anni '70 saranno forse risolutivi per il salto di qualità del Mezzogiorno. Tutto dipenderà dalla saggezza e dal grado di volontà politica con cui saranno impostati i problemi del rilancio, ma in modo precipuo, dalla definizione dei rapporti tra intervento straordinario e programmazione [...].»<sup>1</sup>

Abbiamo riportato alcuni passaggi del documento noto come «Mezzogiorno 80», non per mero esercizio accademico: nel 1969, infatti, era in preparazione il nuovo piano quinquennale 1971-1975, mentre il dibattito sulla politica meridionalista, dopo una fase di stanca, stava tornando prepotentemente di attualità con la discussione delle legge sul rifinanziamento della «Cassa per il Mezzogiorno» (Casmez). In questo contesto, dunque, gli autori del documento (intellettuali come Baratta, Rossi Doria, Colombo, Cascetta, Girotti, Novacco), lanciarono un «grido di allarme», affinché non si allentasse quella tensione che aveva prodotto i suoi migliori frutti, nel dopoguerra, con l'intervento straordinario e la messa in opera della Casmez.

Suonano profetiche queste parole, se pensiamo a come si siano sedimentate negli anni l'idea «negazionista» circa l'esistenza stessa della «questione meridionale» e l'idea «liquidatoria» di un Sud sempre incapace di tagliare il cordone ombelicale con le politiche assistenzialistiche.

La denuncia della tendenza a negare l'esistenza di una «problema Mezzogiorno» è stata mossa vigorosamente, in varie occasioni, da Galasso, che ha ammonito circa i rischi sottesi a questo orientamento, sconfessato peraltro dall'evidenza di un sempre più accentuato dualismo economico e sociale tra le «due Italie»<sup>2</sup>.

Ed aveva ragione Novacco a sottolineare come nella storia italiana del '900 l'intervento straordinario realizzato attraverso la Casmez avesse realizzato innegabili (e forse irripetibili) risultati in termini di politiche propulsive per il Sud, specie nell'arco che va dal 1957 alla prima crisi petrolifera degli anni '70<sup>3</sup>.

Sulla stessa lunghezza d'onda D'Antone, secondo cui la nascita della Casmez fu un atto di governo di impronta tecnocratica, connesso ad alcune peculiarità strutturali ed istituzionali del percorso di sviluppo socio-economico italiano di lungo periodo<sup>4</sup>, ma anche il prodotto dell'azione di una classe dirigente innovatrice, servitrice dello Stato e fervida sostenitrice della promozione di una linea di sviluppo industriale del Sud<sup>5</sup>.

Ricco di prospettive esegetiche, in tal senso, il recente lavoro di Lepore, in specie per la puntuale ricostruzione, condotta sulla scorta di documentazione inedita degli archivi dell'*International Bank of Reconstruction and Development* (BIRS), della volontà degli Stati Uniti, di promuovere proprio attraverso un'«agenzia» come la Casmez, nuove e più efficaci forme di intervento a favore delle aree meno sviluppate dell'Europa<sup>6</sup>.

La messa in opera della Casmez, quindi, aveva un solido sostegno politico, oltre che finanziario nel nuovo partner americano, ed affondava le proprie radici nell'azione di una classe dirigente formata gradualmente (per germinazione e per cooptazione) a partire dal primo quindicennio del '900, grazie all'azione di uomini come Nitti, Beneduce, Menichella, Stringher, e poi Giordani, Cenzato, Morandi, Saraceno, tutti accomunati

---

<sup>1</sup> AA.VV., *Mezzogiorno 80*, in «Nuovo Mezzogiorno», Roma, 1969, pp. 3-4.

<sup>2</sup> G. GALASSO, *Il Mezzogiorno. Da «questione» a «problema aperto»*, Bari, Lacaita, 2005.

<sup>3</sup> N. NOVACCO, Introduzione a G. PESCATORE, *La «Cassa per il Mezzogiorno». Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 7-8 e p. 11.

<sup>4</sup> L. D'ANTONE, *L'interesse straordinario per il Mezzogiorno (1943-1960)*, in IDEM (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno* (Taormina, 18-19 novembre 1994), Napoli, Bibliopolis, 1996, p. 55.

<sup>5</sup> M. SANTILLO, *Il farsi di una classe dirigente per il Mezzogiorno. Lo start-up dell'intervento straordinario*, Napoli, ESI, 2012, p. 19.

<sup>6</sup> A. LEPORE, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, Quaderni Svimez, Roma, 2012, pp. 52-62.

dal convincimento che l'industrializzazione del Sud richiedesse un intervento attivo dello Stato, da realizzare non facendo però leva su strutture amministrative ordinarie, ma attraverso istituzioni di nuova gestazione, che coniugassero autonomia nelle scelte e flessibilità delle procedure gestionali.

## Gli scenari del dopoguerra

Durante la ricostruzione il nodo del ritardo del Sud non fu ignorato dai governi della rinata democrazia, ma non fu neanche affrontato con determinazione. Piuttosto, esso fu letto come problema residuale, da affrontare in un "secondo momento", ovvero solo dopo aver riattivato la struttura industriale delle aree più avanzate del Paese<sup>7</sup>. E ciò, nonostante le prime stime delle distruzioni belliche avessero dimostrato con ogni evidenza che la guerra aveva provocato i maggiori danni proprio nel Centro-Sud<sup>8</sup>.

I problemi più urgenti di breve periodo finirono, però, per assorbire l'attenzione della classe dirigente, o meglio, come ha scritto Bottiglieri, la commistione fra interventi immediati e indirizzi strategici caratterizzò i provvedimenti dei governi della ricostruzione, che si videro costretti a piegare le opzioni di lungo periodo alle necessità immanenti del breve periodo<sup>9</sup>.

Le tavole sinottiche che seguono, rielaborate sulla base di dati di fonte Svimez e Istat forniscono la fotografia di un Paese fortemente spaccato dal punto di vista economico e, di riflesso, sociale.

Tab. 1 - *Danni di guerra all'industria e danni su capitale preesistente*

Macro-aree	Danni di guerra all'industria (mld. di lire 1939)	Danni su capitale preesistente	
		Valori %	Numeri indici
Italia settentrionale	12,5	12,4	100
Italia centrale	10,1	38,6	308,8
Italia meridionale	5,6	35	280,8
Italia insulare	0,9	12,1	96,8
TOTALE ITALIA	29,1	19,4	155,2

Fonte: *Bollettino «Informazioni Svimez» n. 1 del 7 gennaio 1948*

Tab. 2 - *Partecipazione al PIL per macro-aree e settori al 1951 (val. %)*

Macro-aree	Agricoltura	Industria	Terziario	Pubblica Amministrazione
Nord-Ovest	14,3	49,2	30,5	5,5
Nord-Est	28,7	31,9	30,5	8,9
Centro	19,4	32,2	35,0	13,4
Sud	34,0	23,7	29,5	12,8
ITALIA	22,9	36,7	31,1	9,3

Fonte: ISTAT, *Annuario contabilità nazionale 1974, Roma, 1975*

A tale situazione - non priva di preoccupanti implicazioni sociali- i governi cercarono di porre rimedio con flebili provvedimenti, dei quali l'unico di un certo rilievo per l'industrializzazione del Sud fu il decreto n.1598 del 14/12/1947, noto come «legge Togni». Con successivi interventi si autorizzarono le sezioni per il credito industriale del Banco di Napoli, del Banco di Sicilia e del Banco di Sardegna a concedere finanziamenti agevolati per un importo di 10 miliardi, «ben poca cosa rispetto all'originario stanziamento di 100 miliardi»<sup>10</sup>.

Queste leggi erano tuttavia ben lontane dal risolvere i problemi del ritardo meridionale e del dualismo territoriale, che, invece, avrebbero richiesto un deciso mutamento di rotta dell'intera politica economica .

A disegnare di lì a breve gli scenari di sviluppo del Mezzogiorno - ha scritto D'Antone - furono chiamati per primi proprio gli epigoni del «meridionalismo industrialista» di matrice nittiana, ovvero uomini come Menichella, Saraceno, Mattioli, Giordani, Cenzato, nella loro nuova veste di leader delle istituzioni di

<sup>7</sup> MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica, Sottocommissione per l'industria*, Interrogatorio di L. Piccardi, 6 marzo 1946, pp. 32-33.

<sup>8</sup> ARCHIVIO STORICO ENEL (da ora, ASE), Segreteria Cenzato, serie F 15 (Diversi), *Danni di guerra, Studi della Svimez sul problema dei danni di guerra nel Mezzogiorno 1948-1953*.

<sup>9</sup> B. BOTTIGLIERI, *La Confindustria e la formazione della politica economica*, in *L'Italia della Ricostruzione. Con una selezione di documenti dell'Archivio Confindustria, 1945-1950*, Roma, Sipi, 1994, p. 88.

<sup>10</sup> *Ibid.* pp. 79-80.

governo dell'industria e della finanza dell'Italia democratica. Ed una delle carte vincenti che si offrirono loro per dare un robusto contenuto meridionalista alla rinascita del Paese nel nuovo sistema di relazioni internazionali fu il fatto che l'Italia questa volta era ricominciata dal Sud:

«[...] che le sorti del Sud coincidessero con quelle dell'Italia intera era in quegli anni considerata un'ovvietà e, a differenza dall'oggi, le idee meridionaliste erano comunemente giudicate essenziali proprio per irrobustire i caratteri nazionali e moderni dell'Italia democratica [che si andava a costruire]»<sup>11</sup>.

A questi meridionalisti vanno riconosciuti diversi meriti, che non sarà mai superfluo rimarcare, per cogliere appieno le novità che essi furono in grado di apportare, sia in termini di dibattito sia di realizzazioni pratiche.

- Il primo, fu quello di avere spostato la questione meridionale dal piano dell'opportunità politica a quello della convenienza economica, testimoniato dal fatto che per essi occorreva ragionare prioritariamente in termini di opportunità di investimenti e non di oneri da addossare alle aree più avanzate del Paese;
- Il secondo, di avere posto l'idea che quella meridionale era una questione nazionale, per cui gli sforzi in direzione di un riequilibrio territoriale avrebbero portato risultati per l'intera economia nazionale. Si sarebbe tradotta, questa concezione fondata sugli effetti del "moltiplicatore", nella pressante richiesta di investimenti pubblici diretti;
- Altro grande merito di questa compagine di meridionalisti fu quello di avere indicato la necessità della promozione di una "cultura" industriale e di una nuova concezione dell'intervento pubblico in economia, da concepire non più in chiave di assistenza e di salvataggio ma di attivazione di "leve competitive";
- Infine, il fatto di avere per la prima volta pensato ai problemi del rilancio del Mezzogiorno in prospettiva internazionale; a dire che tutte le politiche per il Sud si sarebbero dovute parametrizzare al sistema di vincoli e di opportunità offerti dal nuovo ordine economico mondiale.

A proposito della prospettiva internazionale, la grande novità che i nuovi meridionalisti apportarono fu non solo quella di collegare genericamente il problema del Sud alla disponibilità degli aiuti internazionali, ma anche di avere operato una divisione di tali aiuti sulla base delle diverse esigenze settoriali e territoriali. Infatti, se i fondi IMI-ERP andarono in buona misura all'industria meccanica, alla siderurgia a ciclo integrale, al settore energetico, concentrandosi naturalmente nelle aree industrializzate del Nord, i *grants* e il "fondo-lire" vennero destinati alla trasformazione agricola e alla dotazione infrastrutturale delle regioni meridionali. In tal modo, i meridionalisti fecero sì che le opere di riammodernamento avvenissero a carico dei fondi ERP e non della BIRS, evitando anche che i prestiti di quest'ultima divenissero sostitutivi rispetto ai primi.

A ulteriore testimonianza del respiro internazionale di questi meridionalisti, non può passare inosservato come la politica di intervento da loro promossa avesse inteso richiamarsi alle più mature esperienze delle democrazie occidentali (in specie al modello della *Tennessee Valley Authority* rooseveltiana) e alle più feconde acquisizioni teoriche di economisti dello sviluppo come Rosenstein-Rodan, Nurske, Perroux.

E si trattava di proposte fortemente innovatrici se calate in uno scenario storico e politico, quale quello del dopoguerra, generalmente ostile all'intervento dello Stato in economia e, soprattutto, poco convinto della sua efficacia.

In sintesi, per rispondere fattivamente alle esigenze di ripresa del Sud, durante la ricostruzione fu elaborata dai meridionalisti industrialisti un'originale ipotesi che si proponeva di modificare il modello di sviluppo operante in senso fortemente dualistico a svantaggio del Sud. Questo progetto riprendeva le indicazioni nittiane sull'industrializzazione e, soprattutto, si poneva in continuità con la riflessione maturata in seno all'alta dirigenza del primo IRI che individuava nel "problema- Mezzogiorno" una delle cause strutturali delle debolezze complessive del sistema industriale italiano e, insieme, un'occasione per superarle.

Dall'esperienza maturata in ambito IRI venivano infatti uomini come Menichella, Saraceno, Giordani che, d'intesa col ministro dell'Industria, oltre che storico dell'economia, Morandi, avrebbero dato vita, nel dicembre del 1946, alla «Svimez», il cui obiettivo era l'avvio di un processo di sviluppo del Sud fondato sulla promozione di un clima e di un ambiente industriale<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> L. D'ANTONE, *L'interesse straordinario per il Mezzogiorno (1943-1960)*, cit., p. 62.

<sup>12</sup> ASE, Segreteria Cenzato, serie E 6, *Associazione per lo sviluppo dell'industria del Mezzogiorno SVIMEZ, Costituzione*.

## Una storia che viene da lontano: gli uomini e le istituzioni

In letteratura è prevalente l'opinione che il termine *ab quo* della storia dell'avvio della politica dell'intervento straordinario vada posto in coincidenza con la nascita della Svimez, mentre il termine *ad quem* sia individuabile nell'istituzione, nell'agosto 1950, della Casmez<sup>13</sup>. Termini, questi, che non ci impediscono però di comprovare che l'idea primigenia di un «Ente della questione meridionale» sia rintracciabile nell'alveo delle vicende legate all'istituzione e all'operatività dell'IRI, o addirittura prima di queste.

In tal senso, per Galasso, è possibile enucleare i punti-chiave cui era arrivato il dibattito sull'intervento pubblico per l'industrializzazione del Sud già negli anni '30, sulla cui scia sarebbero maturate le politiche di intervento straordinario degli anni '50-'60<sup>14</sup>.

Tra i punti-chiave di questo meridionalismo *ante litteram* del primo Novecento, Galasso enuclea i seguenti:

- l'accezione del problema meridionale come problema nazionale;
- l'idea che lo sviluppo industriale costituisca la leva strategica per rimuovere lo storico divario Nord/Sud;
- la coscienza che questo sviluppo fosse possibile solo con un deciso intervento in termini finanziari e progettuali dello Stato;
- la consapevolezza che il quadro operativo dell'intervento statale non potesse essere fondato che sull'«azienda» (tanto pubblica quanto privata), in specie se orientata all'innovazione;
- la necessità di incoraggiare attività di studio e di formazione, volte a promuovere, a tutti i livelli, la valorizzazione del capitale umano, ovvero la formazione di una classe dirigente.

Questi principi programmatici avevano trovato una loro primigenia elaborazione nel corso del «I° Congresso industriale del Mezzogiorno», tenutosi a Napoli nel gennaio 1930, durante il quale Cenzato aveva rimarcato come la questione meridionale non dovesse essere più una questione contadina e agraria, bensì urbana e industriale e che erano tre i cardini su cui promuovere lo sviluppo economico del Sud: industria, urbanistica, energia<sup>15</sup>.

A distanza di due anni, sempre Cenzato, su sollecitazione del Presidente di Confindustria, produsse una circostanziata relazione sul problema dell'industrializzazione di Napoli che, per la modernità dei contenuti, anticipava in modo sorprendente i termini-chiave del dibattito del secondo dopoguerra<sup>16</sup>.

Partendo dall'assunto che solo un incisivo processo di industrializzazione sarebbe stato in grado di realizzare un miglioramento del tenore di vita delle popolazioni e che l'azione pubblica promossa fino ad allora scontava uno scarso coordinamento nei mezzi e nei risultati, stilò un piano operativo, di cui riassumiamo gli snodi strategici:

- la messa in valore della zona industriale di Napoli, per mezzo della costituzione di un «Ente» avente lo scopo di promuovere la costituzione di un'ideale attrezzatura infrastrutturale;
- la promozione di un'azione di propaganda per richiamare a Napoli nuove industrie;
- il concorso alla preparazione dei dirigenti e dei tecnici, giacché solo attivando le forze locali sarebbe stato possibile promuovere industrie che non fossero semplici filiazioni di organismi operanti altrove;
- l'appoggio ad un'azione creditizia che favorisse l'azione imprenditoriale per l'incremento delle industrie;
- la richiesta allo Stato dell'esecuzione di infrastrutture e della promozione di una politica dei trasporti.

Ancora Cenzato si rese promotore, tra il 1930 e il 1932, di un «Comitato di studi economici», che si contraddistinse fin da subito per la modernità dell'approccio al tema del ritardo socio-economico del Sud.

Tra le sue principali attività sarebbero rientrate la raccolta sistematica di dati statistici e di indici, su base provinciale, per singoli rami produttivi; l'istituzione di cicli di conferenze e di corsi formativi per giovani

---

<sup>13</sup> V. NEGRI ZAMAGNI-M. SANFILIPPO (a cura di), *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario. La Svimez dal 1946 al 1950*, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 7 (Introduzione).

<sup>14</sup> G. GALASSO, *Industria e Mezzogiorno: l'esperienza di Giuseppe Cenzato*, lectio magistralis del 21 settembre 2007, Unione Industriale di Napoli, Napoli, 2007, pp. 32-34.

<sup>15</sup> G. CENZATO, *La disponibilità di energia elettrica nel Mezzogiorno d'Italia e lo sviluppo industriale*, in G. Russo (a cura di), *L'operosa vita di Giuseppe Cenzato*, Napoli, Arte tipografica, 1969, pp. 41-65.

<sup>16</sup> G. RUSSO (a cura di), *L'avvenire industriale di Napoli negli scritti del primo '900*, Napoli, Guida, 2004 (I<sup>a</sup> ediz. 1963), pp. 49-51.

imprenditori; la pubblicazione di studi su tematiche inerenti allo sviluppo delle diverse realtà regionali del Sud.

Il «Comitato», poi, nel 1934 fondò la rivista «Questioni meridionali» - diretta da Cenzato, Giordani, Olivetti - il cui fine era di promuovere la formazione della classe dirigente, lo sviluppo della cultura tecnica e lo *start-up* di nuove attività industriali nel Sud<sup>17</sup>.

Cenzato e Giordani avevano, peraltro, già dato vita, nell'aprile del 1932, alla «Fondazione Politecnica per il Mezzogiorno d'Italia», i cui obiettivi erano di appurare le potenzialità del tessuto industriale del Sud; di promuovere nuove iniziative industriali e, soprattutto, di incoraggiare la diffusione della cultura tecnica; ancora, di formare una classe dirigente adeguata ai nuovi standard imposti dalla società industrializzata<sup>18</sup>.

L'iniziativa della «Fondazione Politecnica» coinvolse una compagine di uomini di alto profilo scientifico e manageriale, a testimonianza della concreta volontà di stabilire un proficuo collegamento tra Università e mondo della produzione, in funzione della formazione, tecnica e imprenditoriale di una classe dirigente locale, *conditio sine qua non* per intraprendere uno sviluppo autopropulsivo dell'industria meridionale<sup>19</sup>.

Tutto questo, si pensi, era affermato a chiare lettere nel 1932, ben prima quindi dell'avvio della stagione dell'intervento straordinario e dell'affermazione del «nuovo meridionalismo».

Dal punto di vista delle realizzazioni pratiche, alla «Fondazione Politecnica» si deve soprattutto il *Primo piano regolatore di Napoli* (c.d. *Piano Piccinato* del 1936). In proposito, ha scritto De Benedetti, i vari fili dell'indagine che ne accompagnarono l'elaborazione miravano sempre all'obiettivo della valorizzazione delle risorse latenti del Sud, anche ai fini dello sviluppo generale del Paese<sup>20</sup>, e questa impostazione trasminerà come preziosa eredità nelle future esperienze della Svimez, prima, e della Casmez, poi.

Un altro passaggio propedeutico alla nascita della Casmez è rappresentato dal decreto del 1938 con il quale si creò l'«Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale» (Isveimer), il cui art. 32 dello Statuto recitava: «l'Ente ha lo scopo di favorire lo sviluppo dell'economia industriale ed agricola nelle regioni dell'Italia meridionale mediante la prestazione di assistenza finanziaria di Enti ed Imprese, individuali e sociali, già esistenti o costituenti»<sup>21</sup>.

Con la caduta del fascismo, nel mutato clima politico della fase costituente, numerosi protagonisti dell'intervento pubblico in economia degli anni '30-'40 proseguirono la loro azione propulsiva per la crescita economica del Sud, stabilendo per molti versi una sorta di continuità con la fase precedente. In tal senso, non è casuale il fatto che molti di essi si ritroveranno alla testa di un nuovo organismo, il «Centro Economico Italiano per il Mezzogiorno» (Ceim), la cui costituzione, nel luglio 1946, fu promossa da Amendola, Sereni, Paratore, Porzio e a cui avrebbero poi aderito anche Cenzato e Rossi-Doria<sup>22</sup>. Né fu casuale il fatto che il Ceim, istituito per iniziativa delle forze della sinistra, riuscì a coinvolgere imprenditori e uomini di ispirazione liberista.

In uno dei primi documenti elaborati dal Ceim si legge testualmente:

«la soluzione del problema meridionale è esclusivamente tecnica: nei termini finanziari, nei riguardi agronomici, nella necessità di una organica politica dei lavori pubblici connessi allo sviluppo industriale»<sup>23</sup>.

Sicché non stupisce che avesse preso corpo proprio nel Ceim lo schema di decreto per il finanziamento dei lavori pubblici al Sud-Italia, schema che può essere letto, a buona ragione, come diretto preludio del dettato istitutivo della futura Casmez.

Il fermento sui temi dell'industrializzazione non si esaurì però con la costituzione del Ceim: sul finire del 1946, infatti, avrebbe preso vita la «Società per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno» (Svimez), la cui

---

<sup>17</sup> ASE, Segreteria Cenzato, serie F (Istituti ed organi politico-sindacali), fasc. 5 (Rivista «Questioni meridionali»).

<sup>18</sup> ASE, Segreteria Cenzato, serie E/2 (Istituti economici e culturali), fasc. 5/a (Fondazione Politecnica per il Mezzogiorno d'Italia), *Verbale della prima riunione del Consiglio direttivo del 25 aprile 1932*.

<sup>19</sup> Oltre a Cenzato e Giordani furono coinvolte diverse personalità dell'economia, dell'Università, della società civile, ASE, Segreteria Cenzato, serie E/2 (Istituti economici e culturali), fasc. 5/a (Fondazione Politecnica per il Mezzogiorno d'Italia).

<sup>20</sup> A. DE BENEDETTI, *Cenzato, l'Iri e l'industria a Napoli, 1933-1943*, in L. D'ANTONE (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., p. 161.

<sup>21</sup> R. D. n. 883 del 1938, in ASE, Segreteria Cenzato, serie E (Istituti economici e culturali), b. 1, fasc. 10, sottofasc. 1.

<sup>22</sup> Salpietro fa risalire la nascita del Ceim alla trasformazione del precedente «Centro di Studi per il Mezzogiorno» del 1941, M. SALPIETRO, *Il Gruppo del Mezzogiorno. Le origini, la storia, gli uomini*, Napoli, Guida 2005, p. 51 (Introduzione di Giuseppe Galasso).

<sup>23</sup> CEIM, *Convegno per i lavori pubblici nell'Italia meridionale e insulare*, Napoli, 1947, p. 4.

idea primigenia andava fatta risalire alle riflessioni maturate, tra il 1938 e il 1943, tra Morandi ed il gruppo dirigente dell'IRI sui problemi connessi alla crisi delle industrie meridionali, riflessioni che vennero a definitiva maturazione nel novembre del 1946, in una riunione presso il Ministero dell'Industria.

L'atto formale di costituzione, del 2 dicembre 1946, definiva la Svimez un'associazione privata, vincendo non senza fatica le perplessità di quanti, come Menichella, Paratore, Siglienti avrebbero voluto fin da subito, per motivi di opportunità, la sua costituzione in ente morale, o pubblico o statale.

Morandi fu il primo presidente, con due vicepresidenti (Paratore e Cenozato) e un segretario generale (Saraceno); tra i membri del primo C.d.A. figuravano Caglioti, Menichella, Siglienti, cui si sarebbero aggiunti Giordani (Presidente dal 1950 al 1958, ma che non compare tra i primi aderenti in quanto impegnato come *alternate* del direttore esecutivo italiano presso la BIRS) e il docente di statistica economica, Molinari.

La lista dei soggetti associati (appartenenti al mondo della finanza e dell'imprenditoria, pubblica e privata, oltre alla Banca d'Italia, a Confindustria, alla Camera di Commercio di Napoli) dimostra la capacità di Morandi di coagulare intorno al "progetto-Svimez" una classe dirigente di altissime professionalità<sup>24</sup>.

Il *leitmotiv* della Svimez, fin dalla sua fondazione, era che occorreva procedere senza esitazioni all'industrializzazione del Sud, senza però privilegiare la presenza né dell'industria di Stato né di stabilimenti che fossero mere filiali dell'industria del Nord e quindi emanazione del capitale privato settentrionale.

Tuttavia, era ben chiaro ai fondatori che non tutto si potesse ottenere in tempi stretti, né che convenisse prescindere dalla creazione di alcune condizioni di base. In tal senso essi auspicarono una prima fase di pre-industrializzazione, in cui dare strategicamente priorità alla creazione di infrastrutture e di altre opere pubbliche, giacché se vi era difetto di investimenti privati nel Sud ciò era dovuto alla carenza non solo di capitali, ma di convenienza ad investire.

Pertanto, dato che non si poteva riproporre il modello "manchesteriano" di industrializzazione, né il modello di inizio secolo del Nord-Italia che aveva fatto leva sull'operatività delle banche miste, occorreva mettere a disposizione delle nuove iniziative industriali per il Sud un ammontare di capitali superiore a quello che sarebbe affluito normalmente in base a logiche di mercato, e assumere ordini di rischi maggiori di quelli che prudenzialmente assumevano le banche di credito ordinario.

Tra i primi progetti suggeriti, ricordiamo quello di dar vita ad una sezione speciale dell'IMI con 18 miliardi di fondi da destinare al finanziamento di nuove imprese industriali meridionali che sorgessero in condizioni di particolare rischio imprenditoriale; quello di attivare un fondo "dedicato" presso il «CIR-Mezzogiorno» e di collegare direttamente il finanziamento industriale per il Sud con i «fondi ERP»<sup>25</sup>.

Il meridionalismo della Svimez intese, dunque, con l'intervento straordinario inaugurare una politica di sviluppo che prendesse le distanze dalle attitudini del meridionalismo classico, per far leva su strumenti più avanzati di *policy* industriale, fondando le iniziative su un approccio metodologico di taglio statistico-economico. Le statistiche, infatti, assurgevano per gli uomini della Svimez ad una vera e propria "arte di governo", giacché esse sarebbero servite sia come strumento di conoscenza della situazione economica e sociale, sia come criterio di localizzazione degli interventi da raccomandare all'iniziativa pubblica, sia come strumento di coinvolgimento dell'imprenditoria privata nella promozione di nuove attività economiche.

Questo approccio avrebbe avuto come suoi gangli il concetto di "area depressa" e l'idea che i problemi del Sud fossero interdipendenti e andassero perciò studiati in una visione unitaria: da ciò ne discendeva, come immediato corollario, la necessità di abbandonare la pretesa (talvolta pretestuosa) che il Sud potesse risollevarsi facendo affidamento sulle sole forze interne, prescindendo da un'oggettiva situazione di ritardo che, lasciata al libero esplicarsi delle forze di mercato, era destinata ad ampliarsi sempre più. Con ciò, precisavano gli analisti Svimez, non si voleva riproporre l'invocazione di aiuti statali ispirata ai principi della *lamentatio* e dell'assistenzialismo, ma valorizzare gli investimenti pubblici nel Sud in una prospettiva di crescita dell'intera economia nazionale.

C'è da dire che sin dal momento della sua istituzione, emersero all'interno della Svimez due "anime", l'una rivolta a realizzare concrete attività imprenditoriali, l'altra rivolta allo studio e alla ricerca. Queste anime, ben presto dimostrarono difficoltà a convivere, per cui nel luglio 1947 si giunse alla fondazione, come vera e

---

<sup>24</sup> Barucci avrebbe parlato di un fenomeno unico e irripetibile, alimentato da un'intelligenza tecnica e da una compagine di uomini civilmente impegnati e già ricchi di esperienza e di una moderna formazione culturale, P. BARUCCI, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Bologna, Il Mulino, 1978, pp. 324-325.

<sup>25</sup> V. NEGRI ZAMAGNI-M. SANFILIPPO (a cura di), *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario*, cit., pp. 39-40.

propria “costola” della Svimez, della «Società per l’industrializzazione del Mezzogiorno» (Sudindustria), in forma di società anonima di diritto privato<sup>26</sup>.

Quello di Sudindustria rappresentò dunque un’ulteriore tappa di avvicinamento verso la predisposizione di più efficaci strumenti di intervento per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno, il cui punto di approdo sarebbe stato il varo della legge del 1950 istitutiva della Casmez.

### La messa in opera della Casmez

È stato posto in evidenza come la questione meridionale non fosse stata ignorata dai Costituenti ma solo rinviata, e ne è testimonianza esplicita la presentazione, nell’ottobre del 1946, sotto forma di *Rapporto* della «Commissione economica», del celebre saggio di Cenzato e Guidotti «*Il problema industriale del Mezzogiorno*»<sup>27</sup>.

Gli Autori del saggio - destinato ad assurgere a “manifesto” del nuovo meridionalismo - partivano dall’assunto che non esisteva alcuna causa endemica di inferiorità del Sud rispetto al resto d’Italia che giustificasse il mancato avvio di un deciso processo di industrializzazione in quest’area. Pur escludendo, poi, in linea di principio l’opportunità di un intervento diretto dello Stato per promuovere l’industrializzazione, essi non mancarono di enucleare alcuni punti chiave di quello che consideravano un ortodosso intervento del soggetto pubblico che non alterasse i meccanismi di funzionamento della libera iniziativa privata:

- Il primo punto insisteva sul fatto che solo facendo leva sull’industrializzazione sarebbe stato possibile far uscire il Mezzogiorno dalle secche dell’arretratezza;
- Con il secondo, si intese rimarcare che lo Stato avrebbe dovuto, senza lesinare sforzi e risorse, impegnarsi ad abbattere quel sistema di vincoli che rendevano poco profittevole per i privati realizzare investimenti industriali nelle regioni meridionali;
- Il terzo, riguardava nello specifico i compiti ed i limiti dell’azione in chiave economica del soggetto pubblico, che si sarebbe dovuto impegnare precipuamente a promuovere i “fattori agglomerativi” e a migliorare le condizioni ambientali del Sud. Tuttavia, in attesa che venissero rimosse le condizioni pregiudiziali che ostacolavano gli investimenti industriali dei privati, lo Stato avrebbe potuto promuovere, ma solo in via temporanea, una politica di sussidi e di sgravi fiscali;
- Il quarto, prendeva le mosse dalla convinzione che l’intervento pubblico, una volta rimodulato in termini di scelte strategiche e di priorità di obiettivi, si sarebbe rilevato un fattore propulsivo non solo per lo sviluppo dell’economia meridionale, ma per il rilancio dell’intera economia nazionale.

Sulla scia di questo documento Menichella, unitamente ad alcuni esponenti del primo IRI, avrebbe messo a punto un innovativo progetto di intervento statale che avrebbe portato finalmente alla fondazione dell’Ente «Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell’Italia meridionale».

Questo «Ente», che avrebbe avuto come archetipo la *Tennessee Valley Authority* e che per questo risultò gradito fin da subito al partner americano, sarebbe stato un ente pubblico di gestione pluriennale e intersettoriale, con ampia autonomia amministrativa e progettuale.

Il finanziamento delle sue attività sarebbe dovuto provenire in via prioritaria non dalle esigue risorse del Tesoro italiano, bensì da una delle istituzioni finanziarie sorte a seguito degli accordi di *Bretton Woods*, ovvero dalla BIRS.

Sicché la nascita della Casmez, nelle intenzioni di Menichella e del *brain trust* della Svimez, doveva inserirsi in un progetto cumulativo di crescita in grado di catalizzare investimenti interni e esteri, pubblici e privati, valorizzando, con interventi mirati nei settori dell’energia, delle infrastrutture, delle bonifiche, le risorse latenti del Sud.

---

<sup>26</sup> ASE, Segreteria Cenzato, serie E (Istituti economici e culturali), b. 2, fasc. 6, (SVIMEZ. Assemblee, Consigli, Comitati), *Verbale del C.d.A. del 30/10/1947*. Dalla lettura di tale verbale, oltre alla costituzione di Sudindustria, si ricavano utili ragguagli circa l’impostazione del programma del nuovo organismo: «da tempo è in studio la proposta di un provvedimento finanziario attraverso l’IMI per facilitare la raccolta del capitale per le nuove imprese del Sud».

<sup>27</sup> G. CENZATO-S. GUIDOTTI, *Il problema industriale del Mezzogiorno*, Ministero dell’Industria e Commercio, Milano, 1946.

La prospettiva di acquisire fondi della BIRS per finanziare con mutui a tassi agevolati i programmi di investimento delle aree depresse avrebbe, peraltro, fatto della «questione meridionale» una straordinaria occasione per l'intero Paese di ottenere preziosa valuta estera anche dopo la fine degli aiuti ERP<sup>28</sup>.

Ad avvalorare questa ricostruzione in prospettiva internazionale, particolarmente illuminante la posizione di un altro protagonista come Saraceno, per il quale l'istituzione della «Cassa» non fu ispirata solo dal *sentiment* meridionalista, ma rappresentò l'esito finale della ricerca di uno strumento adatto all'ottenimento di prestiti internazionali, dei quali non avrebbe goduto solo il Mezzogiorno ma l'intero Paese.

A suffragio di questa affermazione, Saraceno ricordava come l'idea primigenia della «Cassa» sarebbe stata formulata in prima battuta nell'agosto del 1947 nel corso dei contatti tra la Banca d'Italia e la dirigenza della BIRS, allorquando l'Italia aveva avanzato, per la prima volta, alla World Bank la richiesta per un prestito a condizioni agevolate di 250 milioni di dollari<sup>29</sup>.

Peraltro, di lì a breve, l'avvio degli aiuti del Piano Marshall avrebbe liberato la BIRS dall'onere di coprire le esigenze valutarie della ricostruzione dei paesi europei, consentendo così alla Banca di orientare i suoi finanziamenti verso progetti miranti direttamente ad un accrescimento della capacità produttiva dei paesi beneficiari<sup>30</sup>. Sicché, nel settembre 1949, il presidente della BIRS annunciò l'invio in Italia di una delegazione per verificare l'effettiva sussistenza di piani di investimento miranti al rilancio economico del Sud<sup>31</sup>, puntualizzando che i contributi ad un programma per il Sud sarebbero stati subordinati alla presentazione non solo di un dettagliato progetto industriale ma anche all'istituzione di un nuovo «Ente» che convogliasse i flussi di investimenti. Si espresse, infine, il suggerimento che la presidenza di questo «Ente» fosse assegnata ad un tecnico di comprovata esperienza, individuato fin da subito in Giordani, che però non poté rispondere all'investitura in quanto già impegnato su altri fronti.

«dall'incontro, tra Giordani e Menichella da una parte e Rosenstein-Rodan dall'altra, [nacque] l'idea della Cassa; l'idea, cioè, di un programma di investimenti pubblici addizionali per il Sud, che, potenziando la dotazione di capitale fisso sociale consentisse di raggiungere le condizioni minime di offerta e di domanda per il decollo industriale dell'area»<sup>32</sup>.

Intanto continuava a pesare da parte italiana il timore che finanziamenti di singoli progetti d'investimento ad opera della BIRS, per quanto cospicui, si sarebbero potuti considerare sostitutivi e non aggiuntivi rispetto ai fondi rivenienti dai prestiti ERP. Di qui l'opportunità di approntare un programma di investimenti pubblici addizionali per il Sud, finalizzati a migliorare la dotazione di economie esterne e a creare le condizioni per attrarre investimenti industriali, mentre la BIRS si sarebbe impegnata a coprire il maggior fabbisogno di importazioni che ne sarebbe derivato con prestiti aggiuntivi, anche dopo la scadenza del Piano Marshall.

Sicché, con l'esaurirsi degli aiuti ERP, un nuovo ente straordinario, con un programma ben studiato e di durata decennale avrebbe incanalato i prestiti in dollari della World Bank verso i progetti di sviluppo nel Sud.

«[...] per questo, e non per risarcire il Sud di storiche ingiustizie, [sarebbe nata] sotto la regia di un banchiere centrale la Cassa per il Mezzogiorno. Perché, a differenza che negli anni delle guerre, delle crisi e dei salvataggi, scrisse Menichella, “questa volta ci sono i denari”, per il Sud e per tutta l'Italia»<sup>33</sup>.

In questo caleidoscopico quadro di progressive evoluzioni in termini di dibattito e di concrete realizzazioni, alla fine del 1949 si poteva considerare in via di definitiva elaborazione la nascita della Casmez<sup>34</sup>.

Per quanto concerne il testo del dettato normativo istitutivo della Casmez, non può sfuggire all'attenzione degli studiosi il fatto che l'articolo di apertura non parlava esplicitamente di una «Cassa», ma dell'attribuzione a un *pool* di ministeri (Agricoltura, Industria e Commercio; Lavoro e previdenza sociale; Lavori pubblici; Tesoro) del compito di formulare un piano generale di opere finalizzate a promuovere lo sviluppo economico e sociale del Sud-Italia.

---

<sup>28</sup> A. GIGLIOBIANCO, «Grano, ferro, macchine per l'Italia: dialoghi menichelliani per procurarsi le valute estere», in BARCA F.-D'ANTONE L.-QUAGLIA R. (a cura di), *Storie interrotte. Il Sud che ha fatto l'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2007, p. 95.

<sup>29</sup> P. SARACENO, *Ricostruzione e pianificazione (1943-1948)*, Roma-Bari, Laterza, 1969, pp. 60-61.

<sup>30</sup> BANCA D'ITALIA, *Adunanza generale ordinaria dei partecipanti*, anno 1947, Roma, 1948, p. 38. Si veda anche ASE, Fondo Cenzato, serie E/22, buste da 1 a 8, fasc. 5, Federazione Nazionale dei Cavalieri del Lavoro, *Commissione per il Piano Marshall*.

<sup>31</sup> A. LEPORE, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, cit., pp. 41-62.

<sup>32</sup> S. CAFIERO, *Tradizione e attualità del meridionalismo*, Bologna, Il Mulino, 1989, p. 50.

<sup>33</sup> A. GIGLIOBIANCO, «Questa volta ci sono i denari». *Dialoghi nella storia di Donato Menichella*, in BARCA F.-D'ANTONE L.-QUAGLIA R., *Storie interrotte*, cit., p. 77.

<sup>34</sup> Legge n. 646 del 10 agosto 1950, in G.U. 200 del 1/9/1950.



Ciò detto, l'art. 2 attribuiva, esplicitamente, all'istituenda «Cassa» il compito della predisposizione dei programmi di investimento, del finanziamento e della esecuzione delle opere relative al piano generale di cui all'art. 1.

È un passaggio, questo, assolutamente cruciale perché indicativo della volontà del legislatore di riconoscere in primo luogo alla «Cassa» la funzione di “ente programmatore” piuttosto che di “ente erogatore”.

Negli articoli successivi, la legge indicava i mezzi necessari al finanziamento dei suoi programmi ordinari, nonché le operazioni finanziarie che la «Cassa» era autorizzata a compiere per fronteggiare le spese eccedenti le disponibilità annue previste.

In riferimento ai programmi ordinari, il finanziamento degli investimenti sarebbe stato principalmente a carico del «fondo lire» costituito dai flussi dell'ERP e solo in parte a carico del Tesoro; per il capitolo inerente alle spese eccedenti, invece, la «Cassa» fu autorizzata ad emettere prestiti obbligazionari, al pari di altri enti pubblici e privati, e a chiedere finanziamenti ad enti internazionali come la BIRS.

Il fondo di dotazione iniziale per la «Cassa» ammontava a 1.000 miliardi di lire correnti, da investire nell'arco temporale di un decennio, sulla base del seguente piano di investimenti.

Tab. 3 – Piano investimenti Casmez 1950-1960

TIPOLOGIE DI OPERE	Importo (mld. di lire)
Opere di bonifica ed irrigazione per miglioramenti fondiari	440
Opere di sistemazione montana	50
Opere concesse con la riforma agraria e impianti di trasformaz. dei prodotti agricoli	280
Acquedotti	110
Opere stradali	90
Opere di interesse turistico	30

Fonte: «Annali dell'economia italiana», IPSOA, Milano, 1981

Si trattava di un progetto di spesa di notevoli dimensioni, ma non così eccezionali come si volle far pretestuosamente apparire al momento dell'istituzione della Casmez, se si pensa che l'importo medio annuo di 100 miliardi rappresentava appena il 5% della spesa pubblica prevista per l'esercizio 1950-51<sup>35</sup>.

Per quanto riguarda la *governance*, l'art. 20 prevedeva che la «Cassa» fosse governata da un C.d.A composto da un Presidente (nominato dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri), da due vicepresidenti e da dieci membri «esperti», nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri<sup>36</sup>.

Da un punto di vista istituzionale, le peculiarità dell'intervento pubblico promosso attraverso lo “strumento Casmez” erano essenzialmente due<sup>37</sup>: in primo luogo, esso intendeva essere un tentativo organico di avviare a soluzione radicale il problema delle aree depresse superando, in un quadro unitario e sinergico, le diverse competenze amministrative e le suddivisioni territoriali; in secondo luogo, in virtù del suo carattere straordinario e della vasta portata degli investimenti previsti, il programma di investimenti della «Cassa» non si sarebbe sostituito ai normali interventi delle amministrazioni dello Stato ma si sarebbe aggiunto ad essi per integrarli, in un'azione unificante e in una graduazione delle opere da finanziare in base a criteri non solo tecnici, ma soprattutto economici e sociali, con particolare riguardo alla loro produttività, al loro rendimento, al loro impatto in termini occupazionali.

In altre parole, si pensava di modellare la «Cassa» sul tipo delle “agenzie” autonome di matrice anglosassone, semplificando le procedure e puntando sui risultati, ovvero sull'efficienza e sulla rapidità dell'azione di governo.

Ancora, non sarà superfluo aggiungere che la Casmez, mentre si uniformava al modello della *public corporation*, conciliante l'autorità propria degli enti pubblici con l'autonomia operativa dell'impresa privata, costituiva una figura giuridica a sé stante affatto peculiare, dal momento che era sottoposta al controllo del potere esecutivo, ed in specie al neo-costituito *Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno*, cui spettava il compito del coordinamento dei programmi delle Amministrazioni ordinarie con quello della «Cassa».

<sup>35</sup> B. BOTTIGLIERI, *La politica economica dell'Italia centrista (1948-1958)*, Milano, Edizioni di Comunità, 1984, p. 76.

<sup>36</sup> Il primo Presidente del C.d.A. fu Ferdinando Rocco, i due Vice-presidenti Rocco Gullo e Nicola Tridente.

<sup>37</sup> G. PESCATORE, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 53.

Fu da queste premesse “ideologiche” e da questa peculiare “architettura politico-istituzionale” che prese vita – *sub specie oeconomica* – la «Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell’Italia meridionale».

Sicché non faremo fatica a sposare l’idea di Pescatore, per il quale il ricorso ad uno strumento di assoluta straordinarietà, come quello della Casmez, sia stato determinato anche dal fatto che la politica di sviluppo e di programmazione aveva preso avvio in Italia, come «esperienza-pilota», proprio dal Sud.

In tal senso, se è vero come è vero che rientra nella peculiare impostazione metodologica dello storico-economico mettere in relazione comparativa ed evolutiva i fenomeni socio-economici, possiamo dire che la messa in opera della «Cassa» e l’affidamento ad essa di compiti particolari nella programmazione e nell’esecuzione di opere nelle regioni meridionali abbiano rappresentato un *primum* rispetto all’elaborazione dei successivi piani di programmazione inaugurati dalla «schema Vanoni» del 1954.

Infine – concludeva Pescatore -«aver scelto, inizialmente, la via delle infrastrutture fu certo un atto di saggezza economica, d’altronde indispensabile. Ma come proseguire? [...]. Ed anche se in seguito si è convenuto parlare dello svolgimento di quegli interventi come di veri e propri tempi, cicli o fasi, la realtà è che si partì secondo un criterio del tutto unitario: quello cioè di avviare nel Mezzogiorno lo sviluppo di una economia auto-propulsiva»<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> «Lo schema fu decisamente influenzato dalle esigenze poste a tutto il sistema economico nazionale dalla politica di intervento messa in atto nel Sud. Che, quindi, per l’intervento dello Stato nel Sud si sia provveduto alla costituzione di uno strumento istituzionale nuovo è indice di una volontà diretta a studiare mezzi di azione più agili e confacenti agli obiettivi che si intendono conseguire», G. PESCATORE, *Dieci anni di esperienze della Cassa per il Mezzogiorno*, cit., pp. 12-13 e p. 18. Non è peraltro casuale il fatto che lo stesso «schema Vanoni» fu elaborato in buona parte dalle “intelligenze” del nuovo meridionalismo (ovvero da Saraceno, Molinari, Guidotti, Di Nardi, Lenti).