

Impresa pubblica, sviluppo industriale e Mezzogiorno: l'attualità della lezione di Pasquale Saraceno

Silvia Bruzzi





Polo Interregionale di Eccellenza Jean Monnet - Pavia
Jean Monnet Interregional Centre of Excellence - Pavia

Impresa pubblica, sviluppo industriale e Mezzogiorno: l'attualità della lezione di Pasquale Saraceno

Silvia Bruzzi

settembre 2011

This project has been funded with support from the
European Commission.

This publication reflects the views only of the authors, and the
Commission cannot be held responsible for any use which may be
made of the information contained therein.

© Polo Interregionale di Eccellenza Jean Monnet
Università degli Studi di Pavia
Via San Felice, 5 – 27100 PAVIA - ITALY

Sito Internet: www.jeanmonnet-pv.it
Contatti: info@jeanmonnet-pv.it

Silvia Bruzzi. Impresa pubblica, sviluppo industriale e Mezzogiorno:
l'attualità della lezione di Pasquale Saraceno

ISBN: 978-88-96890-03-5

Editore:
Jean Monnet Centre of Pavia
Università degli Studi di Pavia
Anno 2011 - Pavia - IT

Stampato nel mese di Settembre 2011
presso Studio Pixart srl - Quarto d'Altino VE – IT

Immagine di copertina:
Bernardino Lanzani (1522), *Veduta di Pavia*. Elaborazione su particolare.
Affresco. Basilica di S. Teodoro, Pavia

This publication may only be reproduced, stored or transmitted in any form or by any
means, with the prior permission in writing of the publisher. Enquires concerning re-
production outside these terms should be sent to the Jean Monnet Centre of Pavia.

Indice

Summary	p. 5
1. Premessa	p. 7
2. Il contesto culturale di riferimento: impresa pubblica e interesse generale negli anni del New Deal	p. 9
3. L'esperienza neo-liberale italiana: impresa pubblica e relazione pubblico-privato negli anni '30 del XX secolo	p. 24
4. Impresa pubblica e sviluppo industriale del Mezzogiorno	p. 33
4.1 Un nuovo approccio al problema meridionale	p. 33
4.2 Gli anni '40: l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno e l'avvio delle politiche di pre-industrializzazione	p. 35
4.3 Gli anni '50: Saraceno e la teoria delle aree arretrate	p. 42
4.4 Gli anni '70: la fine del ciclo di sviluppo industriale e dell'intervento straordinario	p. 51
5. Conclusioni: l'insegnamento di Saraceno per il futuro	p. 57
Bibliografia	p. 63

Summary

The theme of economic development in the Southern Italy, after years of silence, has recently returned to the centre of the cultural debate. This debate puts the so-called “Southern question”, today still unresolved, in the wider reflection on the model of economic and industrial development that Italy is called to urgently develop in order to take part at the European integration process. In this regard the experience of Pasquale Saraceno and the other civil servants involved in the construction of the Italian post-war model of development, is a very important lesson. As discussed in the paper, its analysis, as well as that of the cultural context in which it developed, is particularly important for understanding not only the choices that supported Italy in the first cycle of development, but also the new institutional and entrepreneurial policies to be defined. Saraceno and the other civil servants of the post-war period perceived in fact that in order to catch the process of industrialisation and ferry Italy within the process of European unification it was necessary to design a new economic order. Similarly, the challenge to be faced today is to recover the constitutional dimension of the industrial development, contributing to the establishment of an innovative institutional and entrepreneurial model focused on economic responsibility and decision-making autonomy of all actors, *in primis* the public actor, so as to restore conditions of development and prosperity for the Italian future generations.

Note on the Author

Silvia Bruzzi, Ph.D, is Associate Professor at the University of Salerno

"In conclusione penso che convenga partire dall'ammissione che il nostro Paese è ancora in corso di industrializzazione. [...] Il problema della nostra industrializzazione è quindi sempre aperto in misura rilevante e, quel che è peggio, alla sua soluzione non ci si è avvicinati dopo trentotto anni di intervento straordinario".

Pasquale Saraceno

1. Premessa

Il tema dello sviluppo economico del Mezzogiorno nel quadro del nuovo contesto competitivo, dopo anni di sostanziale silenzio, è tornato di recente al centro del dibattito culturale. Il Presidente Napolitano ha svolto un ruolo fondamentale, ricordando alla società intera quanto la questione meridionale, a tutt'oggi irrisolta¹, vada collocata nell'ambito

¹ P. Saraceno, "L'industrializzazione italiana: un processo che non ha precedenti nell'esperienza del mondo occidentale", in *Economia e politica industriale*, 1988, n. 58, pp. 27-31, p. 30.

¹ Sono diverse le istituzioni che di recente hanno lanciato l'allarme. La Banca d'Italia in particolare riporta che "da lungo tempo i risultati economici del Mezzogiorno sono deludenti. Il divario di Pil pro capite rispetto al Centro Nord è rimasto sostanzialmente immutato per trent'anni: nel 2008 era pari a circa 40 punti percentuali. Il Sud, in cui vive un terzo degli italiani, produce un quarto del prodotto nazionale lordo; rimane il territorio più esteso e più popoloso dell'area euro". Si veda M. Draghi, "Intervento d'apertura", in Banca d'Italia, // *Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, 2010, p. VII. Anche la Svimez lancia l'allarme, evidenziando come "Ormai da otto anni consecutivi il Sud cresce meno del Centro-Nord, cosa che non è mai successa dal dopoguerra ad oggi. Rispetto agli altri periodi recenti di crisi (1992-93, con l'uscita della lira dallo Sme; 2002-2004, con il crollo della *new economy*), quella del biennio 2008-2009 è l'unica in cui il Pil si è contratto per due anni consecutivi. Nel 2009 il prodotto del Mezzogiorno risultava ancora inferiore dello 0,3% rispetto al livello del 2000" (Svimez, *Rapporto Svimez 2010 sull'economia del Mezzogiorno, Sintesi*, Svimez, 2010, p. 3). Aggiunge la Corte dei Conti: "E, tuttavia, la gestione dei Fondi strutturali resta caratterizzata da un "deficit di qualità ed efficienza": dal 1999 al 2005, la crescita del Pil pro capite nelle aree

della più ampia riflessione su quale modello di sviluppo l'Italia possa adottare per stare al passo del processo di costruzione europea.

Il messaggio del Presidente della Repubblica nel 150° anniversario dell'Unità d'Italia assume un significato ancora più forte, monito morale per chi ancora voglia lavorare per lo sviluppo ordinato e solidale del nostro Paese, che ormai da anni vive una sorta di *impasse* alla ricerca di un modello di sviluppo industriale innovativo e coerente con il nuovo ciclo di sviluppo europeo e mondiale.

In questo quadro, gli studiosi di Economia e Gestione delle Imprese hanno svolto in passato un ruolo culturale ed operativo di primissimo piano, che oggi possono rinnovare, animando una riflessione scientifica che, ponendo al centro un innovativo modo di concepire la relazione tra istituzioni e imprese, possa contribuire alla costruzione di un modello istituzionale liberale che offra alle nuove generazioni opportunità di crescita e sicurezza nel futuro.

Obiettivo 1 del Mezzogiorno è stata non solo lievemente minore di quella italiana ma soprattutto molto inferiore a quella delle restanti regioni Obiettivo 1 dell'Europa" (Corte dei Conti, *L'impatto del Fondo europeo di sviluppo regionale nel Mezzogiorno*, Relazione Speciale, 2/2010, p. 67). La CEI infine sottolinea la dimensione culturale del problema: "Il Sud ha recepito spesso acriticamente la modernizzazione, patendo lo sradicamento disordinato dei singoli soggetti da una civiltà contadina che, invece di essere distrutta, doveva evolversi attraverso un graduale rinnovamento e una seria modernizzazione. [...] Dal punto di vista culturale, erano largamente presenti, accanto a valori di umanità e di religiosità autentici, forme di particolarismo familistico, di fatalismo e di violenza che rendevano problematica la crescita sociale e civile. Su questo terreno arcaico ha fatto irruzione la modernità avanzata che, paradossalmente, ha potenziato quegli antichi germi innestandovi la nuova mentalità, segnata dall'individualismo e dal nichilismo. L'assorbimento acritico di modelli comportamentali diffusi dai processi mediatici si è accompagnato al mantenimento di forme tradizionali di socializzazione, di falsa onorabilità e di omertà diffusa. In questo modo, una società che non aveva attraversato i processi della modernità si è trovata a superare tali prospettive senza averle assimilate in profondità". CEI, *Per un paese solidale. Chiesa Italiana e Mezzogiorno*, 2009, p. 5.

A questo riguardo l'esperienza di Pasquale Saraceno, fra i fondatori di Economia e Gestione delle Imprese e tra i più attivi *civil servants* impegnati nella costruzione del modello di sviluppo italiano del secondo dopoguerra, costituisce una lezione di estrema attualità².

La sua analisi, così come quella del contesto culturale in cui si è sviluppata, assume dunque portata di particolare momento per le riflessioni scientifiche degli studiosi di Economia e Gestione delle Imprese, per comprendere non solo le scelte che hanno sostenuto l'Italia nel primo ciclo di sviluppo, ma anche per orientare le scelte istituzionali ed imprenditoriali che oggi il nostro Paese è urgentemente chiamato ad adottare per non restare ai margini del nuovo ciclo di sviluppo.

2. Il contesto culturale di riferimento: impresa pubblica e interesse generale negli anni del New Deal

Per comprendere i tratti dell'esperienza italiana del secondo dopoguerra appare interessante evidenziare come le scelte compiute in quegli anni si siano ispirate in larga misura ad un contesto culturale dominato dall'esperienza statunitense degli anni '30.

L'esperienza americana degli anni '30 del XX secolo costituisce a questo riguardo un momento di svolta nella storia del capitalismo moderno ed in particolare nella definizione dei modelli di sviluppo economico e industriale. Il modello capitalistico statunitense, che emerge dalla esperienza del New Deal rooseveltiano, infatti ha

² Desidero a tale riguardo ringraziare la Sig. Saraceno Morlino non solo per il materiale e gli spunti di riflessione scientifica che ha voluto fornirmi e che hanno costituito una guida preziosa per la mia attività di ricerca, ma anche per la sua testimonianza personale sulla figura di *commis d'état* del padre Saraceno.

esercitato una influenza determinante nella formazione del pensiero liberale moderno e in particolare nella definizione della relazione pubblico-privato.

Nella sua impostazione originaria, tradizionalmente ricondotta al pensiero di Adam Smith, il pensiero liberale riconosce ai due attori competenze distinte e complementari: al mercato spetta il raggiungimento del pieno impiego dei fattori produttivi, concepito quale condizione per il raggiungimento del benessere collettivo. All'attore pubblico spetta invece principalmente un ruolo di regolazione, mediante la definizione di un quadro istituzionale in grado di promuovere l'iniziativa privata, considerata quale condizione per lo sviluppo economico e sociale. In questo quadro, il mercato rappresenta un'entità autonoma, chiamata ad agire nel rispetto dell'ordinamento statale cui appartiene³; inoltre, l'esercizio dell'attività economica viene considerato prerogativa dell'iniziativa privata, che a tale scopo è chiamata a detenere la proprietà dei mezzi produttivi⁴.

L'esperienza americana ha contribuito in maniera decisiva al rinnovamento di tale impostazione tradizionale e alla formazione di quello che è stato definito il pensiero neo-liberale. La significatività dell'esperienza americana in questo processo appare evidente già nella prima metà del XIX secolo, distinguendosi in modo significativo rispetto alla esperienza inglese; in questo periodo sono diversi i governi statali che assumono responsabilità imprenditoriali dirette nell'attività economica di settori considerati strategici nei loro territori (ferrovie,

³ D. Felisini, *Inseparabili: lo Stato, il mercato e l'ombra di Colbert*, Rubbettino Editore, 2010.

⁴ D. Velo, *L'impresa federale europea. Per una teoria cosmopolitica dell'impresa*, Giuffrè Editore, 2004.

canali, banche]⁵. Tale impostazione favorevole all'iniziativa economica pubblica subisce però una brusca interruzione nell'ultimo ventennio del XIX secolo, quando, sotto la guida di governi repubblicani, il sistema economico statunitense vede prevalere i principi del *laissez-faire*.

E' proprio in tale periodo storico che maturano le condizioni per il ritorno alla visione politica originaria americana. Nel periodo tra il 1880 e il 1900 si assiste, in seguito ad una applicazione forte delle politiche di *laissez-faire*, alla formazione di una massiccia concentrazione economica nelle mani di grandi imprese private, considerata una delle cause principali della crisi del '29⁶. Quest'ultima, imponendo l'avvio di un profondo rinnovamento della relazione Stato-mercato, porta gli Stati Uniti a svolgere un ruolo d'avanguardia nel processo di formazione del modello neo-liberale di capitalismo moderno. La crisi evidenzia infatti con forte drammaticità la necessità di un rinnovamento del ruolo dell'attore pubblico nel governo dell'economia.

E' il Presidente F.D. Roosevelt che in questo periodo comprende che per risollevare l'economia americana dalla crisi è necessario un ordine economico nuovo in grado di realizzare politiche economiche strutturali⁷. Roosevelt non pensa, almeno nella prima fase del New Deal, a politiche di *deficit spending* di stampo keynesiano, ma piuttosto a politiche di investimento in un quadro di bilancio pubblico in pareggio, utili al rilancio dell'economia statunitense in settori considerati cruciali. Ciò attraverso esperienze imprenditoriali innovative, che nate come "esperimenti", si impongono presto al dibattito politico-culturale di quegli anni quali soluzioni di successo.

⁵ Si veda A. Shonfield, *Il capitalismo moderno. Mutamenti nei rapporti tra potere pubblico e privato*, EtasKompass, 1967.

⁶ Si veda F.D. Roosevelt, *Looking Forward*, Windmill Press, 1933.

⁷ F.D. Roosevelt, op. cit.

L'istituzione economica cui Roosevelt ricorre in modo massiccio per l'intervento pubblico diretto in economia è l'*Authority* o *Agency* federale, strumento di decentramento economico, chiamato ad agire in condizioni di autonomia per lo più nei settori di pubblica utilità. Nell'ambito di una ampia varietà di esperienze, diverse anche dal punto di vista organizzativo⁸, rileva soffermarsi su quella della Tennessee Valley Authority (TVA), che oltre a costituire il simbolo dell'era rooseveltiana, costituisce esempio particolarmente pertinente per la nostra riflessione sullo sviluppo italiano.

La TVA viene istituita nel 1933 da Roosevelt con l'intento di rilanciare una area depressa, attraverso l'avvio di una iniziativa industriale di grandissime dimensioni in grado di valorizzare le risorse naturali disponibili, a vantaggio di tutta la popolazione statunitense. La TVA quindi rappresenta contemporaneamente uno strumento di politica industriale per il rilancio di un settore cruciale a livello federale come quello energetico e uno strumento di politica regionale che, valorizzando le risorse di uno specifico territorio, è chiamata a creare in questo stesso territorio condizioni di sviluppo e benessere a partire da una situazione di forte arretratezza⁹.

Il modello adottato da Roosevelt con la TVA può essere compreso analizzando lo statuto della stessa approvato dal Congresso nel 1933, così

⁸ Si veda al riguardo S. Primavera, "L'esperienza americana delle Federal Government Corporations. Spunti di riflessione per la grande impresa federale europea", in D. Velo (a cura di), *Dall'Europa dei progetti all'Unione Economica. Lo sviluppo della grande impresa europea di interesse generale*, Giuffrè Editore, 2009, pp. 59-85.

⁹ La Valle del Tennessee comprende sette Stati federati, per un territorio di 40.000 miglia quadrate, ove vivevano 2,5 milioni di persone occupate primariamente in attività basate sullo sfruttamento delle risorse naturali disponibili (foreste, pastorizia, minerali). Si veda S. Chase, "TVA: the New Deal's Greatest Asset, Part I. Landscape and Background", in *The Nation*, June 3, 1936, disponibile all'indirizzo <http://newdeal.feri.org/nation/na36702.htm> [New Deal Network].

come alcune delle principali modifiche che successivamente sono state introdotte.

L'analisi del *Tennessee Valley Authority Act* del 1933 evidenzia il forte grado di accentramento di poteri che caratterizza il governo dell'impresa federale (chiamata nello statuto *body corporate* o *corporation*). A capo dell'impresa viene posto un board di tre membri, nominati dal Presidente degli Stati Uniti, il quale tra questi nomina anche il presidente. Al fine di garantire la continuità della gestione, i tre membri restano in carica per un periodo variabile: uno per tre anni, uno per sei e uno per nove; è il Presidente degli Stati Uniti che decide la durata in carica di ciascuno.

Il board assume tutte le decisioni di governo dell'impresa, relative sia alla produzione, trasmissione e vendita di energia idroelettrica che alla costruzione di nuove dighe, centrali, etc. Il board può inoltre svolgere queste attività stipulando contratti con terzi, con ciò favorendo lo sviluppo di nuove iniziative imprenditoriali. Di particolare interesse al riguardo le parole del Direttore della TVA D.E. Lilienthal, che nel 1940 spiega la logica che ha orientato la gestione della TVA: "We have centralized the management of the only activities in connection with electricity supply which are common to a large integrated area and must be carried on by a single agency – generation and transmission. In the TVA system, these responsibilities are carried on under the Control of the Authority itself. Obviously, this degree of centralization produces certain economies and assures security and efficiency in power supply which cannot be effected in any other way. But we have decentralized the ownership and management of the distribution system"¹⁰.

¹⁰ D.E. Lilienthal, "The TVA and Decentralization", in *Survey Graphic*, June 1, 1940, Vol. 29, No. 6, p. 335, disponibile all'indirizzo <http://newdeal.feri.org/survey/40c17.htm> (New Deal Network).

Quanto alla gestione finanziaria dell'impresa, rileva osservare come essa sia orientata alla trasparenza e alla redditività dell'attività di produzione di energia, due aspetti strettamente correlati e ugualmente importanti per comprendere il modello imprenditoriale rooseveltiano.

Con riferimento al primo punto, lo statuto prevede che il board presenti annualmente al Presidente e al Congresso un *financial statement* e un report completo delle attività svolte, da cui risulti "an itemized statement of the cost of power of each power station, the total number of employees and the names, salaries, and duties of those receiving compensation at the rate of more than \$1,500 a year".

Con riferimento alla redditività dell'investimento pubblico, lo statuto prevede che il 5% dei ricavi lordi derivanti dalla vendita di energia prodotta dagli stabilimenti localizzati nello Stato dell'Alabama sia versato allo Stato dell'Alabama stesso, così come il 5% dei ricavi lordi derivanti dalla vendita di energia prodotta dagli stabilimenti localizzati nello Stato del Tennessee venga versato allo Stato del Tennessee. E' inoltre previsto che ogni variazione di tale percentuale, decisa dal board, debba venire approvata dal Presidente degli Stati Uniti.

Lo statuto prevede anche la possibilità per la TVA di finanziarsi tramite l'emissione di bond garantiti dallo Stato per un ammontare non superiore ai 50 milioni di dollari.

Infine, lo statuto prevede che il risultato [positivo] dell'esercizio venga versato alla Tesoreria degli Stati Uniti: "the net proceeds derived by the board from the sale of power and any products manufactured by the Corporation, after deducting the cost of operation, maintenance, depreciation, amortization, and an amount deemed by the board as necessary to withhold as operating capital, or devoted by the board to new construction, shall be paid into the Treasury of the United States at the end of each calendar year". L'autonomia e responsabilità finanziaria del-

la TVA viene molto presto rafforzata, dal momento che lo statuto prevede che a partire dall'1 luglio 1936 il board possa scorporare dal calcolo del surplus da destinare alla Tesoreria una quota di ricavi, se considerata necessaria per lo svolgimento della propria attività.

Quello del finanziamento e della redditività della TVA è un tema da sempre al centro del più ampio dibattito politico sul ruolo dell'impresa pubblica e del mercato negli Stati Uniti.

La TVA costituisce infatti un esempio di impresa pubblica di successo, caratterizzata da livelli di redditività elevati e da elevate economie esterne positive. Basti pensare al riguardo come già alla fine della seconda guerra mondiale la TVA rappresenti il leader del settore energetico statunitense e come tra il 1933 e il 1953 il reddito medio del territorio passi dal 44% al 61% della media nazionale¹¹.

La crescita della TVA in questa fase storica viene sostenuta attraverso un massiccio impegno finanziario del governo federale statunitense, che a fronte dell'incremento dei bisogni energetici della popolazione sostiene l'aumento di capacità produttiva dell'impresa.

La crescita dell'impresa alimenta in seno al Congresso un ampio dibattito tra Democratici, favorevoli all'intervento pubblico in economica, e Repubblicani, favorevoli alle logiche del *laissez-faire*. Con la vittoria del Presidente Eisenhower la visione repubblicana si impone e il modello TVA subisce una profonda trasformazione: i Repubblicani infatti fanno venir meno progressivamente i finanziamenti destinati alla TVA, valorizzando gli attori privati.

È questo un momento di svolta di portata storica per la TVA e per il modello imprenditoriale che essa rappresenta. Il board della TVA capi-

¹¹ TVA Heritage, *The Great Compromise*, disponibile all'indirizzo http://www.tva.com/heritage/great_compromise/index.htm

sce il momento di estrema difficoltà - "TVA realized it had a problem. If Congress could not be relied on to provide financing the agency needed to serve the people of the TVA region, and the administration stood ready to let private utilities move in to fill the gap, its very existence was at risk"¹² - e nel 1955 decide di trasformare la difficoltà in una opportunità, chiedendo al Congresso di poter emettere bonds da remunerare con i propri redditi, impegnandosi anche a remunerare con i propri profitti l'investimento dello Stato per un ammontare di un miliardo di dollari annuo.

Eisenhower incontra la resistenza delle imprese private che temono che la TVA, libera di agire sul mercato, applichi prezzi di vendita troppo bassi. Il compromesso viene raggiunto nel 1959, con una modifica dello statuto della TVA che limita territorialmente la operatività della TVA, stabilendo che l'impresa può vendere energia solo nei territori che già serviva alla data dell'1 luglio 1957.

Il Congresso statunitense di fatto accetta quindi l'autonomia finanziaria della TVA, riducendo al tempo stesso le sue opportunità di crescita.

Il limite alle vendite è individuabile nello stesso statuto della TVA ad oggi vigente, dove all'art. 15 (a) si legge: "Unless otherwise specifically authorized by Act of Congress the Corporation shall make no contracts for the sale or delivery of power which would have the effect of making the Corporation or its distributors, directly or indirectly, a source of power supply outside the area which the Corporation or its distributors were the primary source of power supply on July 1, 1957, and such additional area extending not more than five miles around the periphery of such area as may be necessary to care for the growth of the Corporation and its distributors within said area (...). Nothing in this subsection shall prevent the Corporation or its distributors from supplying

¹² TVA Heritage, *ibid.*

electric power to any customer within an area in which the Corporation or its distributors had generally established electric service on July 1, 1957, and to which electric service was not being supplied from any other source on the effective date of this Act. [...] Nothing in this subsection can prevent the Corporation, when economically feasible, from making exchange power arrangements with other power-generating organizations with which the Corporation had such arrangements on July 1, 1957 [...].”

Partendo da un modello che già sanciva la responsabilità finanziaria dell'impresa pubblica, nel 1959 si registra dunque un momento di rottura che rinnova il modello imprenditoriale pubblico¹³, sancendone la completa autonomia finanziaria; ciò attraverso una serie di modifiche dello statuto che, ampliando progressivamente la libertà della TVA di emettere bonds dalla stessa garantiti, giungono a prevedere che “The principal of and interest on said bonds shall be payable solely from the Corporation’s net power proceeds as hereinafter defined”. Oggi la TVA è una impresa totalmente *self-financed*, che non riceve alcun finanziamento dallo Stato per la gestione dei propri programmi operativi e registra risultati economici costantemente positivi (si veda Tab. 1).

L'aver ripercorso, seppur brevemente, le due tappe più significative della storia della TVA, il 1933, anno di fondazione, e il 1959, anno di svolta del modello imprenditoriale, è apparso utile al fine di evidenziare come la TVA sia stata in grado di gestire secondo una logica di buon governo una attività di interesse generale in un contesto competitivo mutevole. Leader nazionale del settore energetico in grado di trainare lo sviluppo di una area svantaggiata in un quadro istituzionale fondato sulla responsabilità finanziaria dell'impresa pubblica, negli anni '50 la

¹³ G. Usai, *Le imprese*, Giuffrè Editore, 2007.

TVA dimostra di saper governare dall'interno il proprio rinnovamento: in un contesto politico-culturale non più favorevole al modello rooseveltiano e propenso a sostenere imprese private e libero mercato, la TVA è stata capace di sfruttare il proprio vantaggio competitivo a tal punto da riuscire a diventare una impresa *totally self-financed* capace di generare ricchezza.

Tab. 1 - La redditività della TVA (milioni di dollari)

	2010	2009	2008
Operating revenues			
Sales of electricity			
Municipalities and cooperatives	9,275	9,644	8,659
Industries directly served	1,321	1,367	1,472
Federal agencies and other	117	131	121
Other revenue	161	113	130
Total operating revenues	10,874	11,255	10,382
Operating expenses			
Fuel and purchased power	3,219	4,745	4,176
Operating and maintenance	3,232	2,395	2,307
Depreciation, amortization, and accretion	1,724	1,598	1,224
Tax equivalents	457	544	491
Total operating expenses	8,632	9,282	8,198
Operating income	2,242	1,973	2,184
Other income (expense), net	24	25	9
Interest expense			
Interest on debt and leaseback obligations	1,353	1,292	1,373
Amortization of debt discount, issue and reacquisition costs, net	20	20	20
Allowance for funds used during construction and nuclear fuel expenditures	(79)	(40)	(17)
Net interest expense	1,294	1,272	1,376
Net income	972	726	817

Fonte: Tennessee Valley Authority, Financial Statement, Form 10-K, 2010

Con riferimento a questo aspetto rileva osservare anche come la crescita della TVA sia strettamente connessa allo sviluppo dell'area della Valle del Tennessee. Ciò non solo nel primo periodo, ma anche successivamente al 1959, dal momento che gli anni '60 costituiscono per questo territorio il periodo di boom economico¹⁴.

Il legame tra impresa pubblica e sviluppo economico locale costituisce d'altra parte uno dei fondamenti del modello rooseveltiano, posto all'origine della cosiddetta teoria delle aree arretrate, che, formulata negli anni successivi alla crisi del '29, alimenta un ampio dibattito culturale alla ricerca di soluzioni istituzionali in grado di rilanciare aree caratterizzate da uno stato di profonda arretratezza economica¹⁵.

Riferimento scientifico fondamentale della formulazione della teoria delle aree arretrate è Rosenstein-Rodan, che, collaboratore di Roosevelt, dopo aver partecipato direttamente alle esperienze di rilancio delle aree arretrate statunitensi, *in primis* proprio quella della Valle del Tennessee, ha contribuito attivamente nell'immediato dopoguerra alla definizione dell'assetto istituzionale a sostegno dello sviluppo del Mezzogiorno italiano.

La comprensione del suo contributo teorico appare quindi di particolare momento ai fini della nostra analisi per comprendere il contesto culturale nel quale sono maturate le scelte italiane.

¹⁴ Ciò anche grazie ai ridotti costi energetici garantiti dalla TVA rispetto ad altri operatori. Si veda TVA, *From the New Deal to the New Century*, disponibile all'indirizzo <http://www.tva.com/abouttva/history.htm>.

¹⁵ Vale la pena osservare al riguardo come il vincolo territoriale introdotto dal Congresso nel 1959 in capo alla TVA per proteggere i suoi concorrenti sembri avere agito proprio nella direzione di rafforzare il legame tra impresa e territorio in una logica virtuosa.

Rosenstein-Rodan dedica grande attenzione alle aree arretrate e alla definizione di un *framework* teorico a sostegno del loro sviluppo, concentrandosi – polacco d'origine – sull'Europa orientale e sud-orientale¹⁶. Secondo Rosenstein-Rodan specificità delle aree arretrate è lo squilibrio strutturale tra scarsità delle risorse ed eccesso di manodopera. Lo squilibrio è strutturale dal momento che tali aree sono ancorate ad una economia agricola, che non riesce ad assorbire l'intera popolazione; il sistema economico – bloccato da questo squilibrio – non riesce ad avviare autonomamente un processo di sviluppo in grado di far decollare nuove attività. Da ciò la necessità di pensare ad un nuovo ordinamento, che valorizzi l'intervento pubblico.

Il territorio cui fa riferimento Rosenstein-Rodan nella sua nota pubblicazione del 1943 è molto vasto; si tratta infatti dell'Europa orientale e sud-orientale, cioè del territorio agricolo compreso tra Germania, Russia e Italia, abitato da 100-110 milioni di persone, di cui circa il 25% totalmente o parzialmente disoccupato.

Secondo Rosenstein-Rodan la soluzione al problema del sottosviluppo di questa area è l'avvio di un processo di industrializzazione di ampia portata¹⁷, da sostenere attraverso la istituzione di un *institutional framework* del tutto innovativo nell'Europa dei primi anni '40.

¹⁶ P.N. Rosenstein-Rodan, "Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe", in *The Economic Journal*, Vol. 53, no. 210/211, June-Sept., 194, pp. 202-211.

¹⁷ Rosentein-Rodan evidenzia due soluzioni possibili al problema della disoccupazione delle aree depresse: "If the principles of international division of labour are to be applied, labour must either be transported towards capital [emigration], or capital must be transported towards labour [industrialisation]". L'emigrazione non viene però considerata una soluzione praticabile su larga scala, dal momento che essa creerebbe difficoltà enormi sia nelle zone di immigrazione che in quelle di emigrazione. P.N. Rosenstein-Rodan, op. cit., p. 202.

Rosenstein-Rodan valorizza la prospettiva sovranazionale che il processo di industrializzazione dovrebbe assumere in Europa, prospettiva che Rosenstein-Rodan acquisisce direttamente dall'esperienza federale statunitense. Tale dimensione risponde ad una doppia esigenza. La prima è quella di collocare il processo di industrializzazione in un quadro di economia aperta a livello mondiale, così da garantire lo sfruttamento dei vantaggi derivanti dalla divisione internazionale del lavoro ed evitare qualunque rischio di deriva autarchica. Secondo questa prospettiva, la dimensione sovranazionale viene garantita prevedendo la partecipazione all'iniziativa economica sia dei Paesi delle aree depresse (Paesi debitori) che di altri Paesi, chiamati a partecipare in qualità di creditori al processo di creazione di nuova ricchezza.

La dimensione sovranazionale risponde d'altra parte ad una seconda esigenza, fondamentale nello schema teorico di Rosenstein-Rodan, quella di dare alla nuova azione economica una dimensione tale da generare sufficienti esternalità positive. A questo riguardo Rosenstein-Rodan parla di *large-scale planned industrialisation*, per sottolineare come solo una grande iniziativa economica possa innescare (con una azione di *big push*) un processo di sviluppo che consenta a queste aree di entrare a far parte attivamente del sistema economico mondiale.

Coerentemente con la logica rooseveltiana, la produzione di esternalità positive impone secondo Rosenstein-Rodan l'assegnazione di un ruolo di regia all'attore pubblico. Significative al riguardo le sue parole: "Active participation of the State in economic life is a new factor which must be taken into account as a new datum"¹⁸. L'azione di *supervision and guarantees* svolta dai governi avrebbe in primo luogo il merito di ridurre i rischi, attirando così investimenti su larga scala. Inoltre, l'azione pubblica consentirebbe di basare il processo di industrializzazione sulle solide

¹⁸ P.N. Rosenstein-Rodan, op. cit., p. 204.

basi della crescita culturale: solo gli Stati infatti possono assumere l'onere di formare la forza-lavoro agricola alle nuove mansioni richieste dai settori industriali.

In una logica di economia aperta, l'attore pubblico, governando l'iniziativa industriale, garantirebbe lo sviluppo di settori industriali complementari tra loro e non concorrenti rispetto alle attività produttive già sufficientemente svolte da altre aree del mondo.

Ultimo elemento di grande innovazione è rappresentato dallo strumento che in questo schema è chiamato a sostenere il processo di sviluppo industriale e che richiama distintamente l'esperienza della TVA: Rosenstein-Rodan prevede infatti la istituzione di una grande impresa (che lui propone di chiamare Eastern European Industrial Trust (EEIT), o anche Eastern European Industrial Company o Holding Company), al capitale della quale partecipino sia gli Stati cui appartengono le aree arretrate (Stati debitori) che i cosiddetti Stati creditori¹⁹.

Lo EEIT costituisce quindi una *holding* pubblica proprietaria di tutte le industrie create nelle aree arretrate, partecipata per il 50% del capitale dagli Stati debitori e per il restante 50% dagli Stati creditori (remunerato ad un tasso medio stimato al 3%). Questi ultimi non dovrebbero però essere chiamati ad assumere impegni per un periodo superiore a 10 anni, periodo considerato sufficiente per assorbire una quota rilevante della popolazione disoccupata.

¹⁹ Gli Stati creditori parteciperebbero al processo di sviluppo anche in qualità di mercati di sbocco privilegiati delle produzioni esportate dalle aree depresse (secondo lo schema riconducibile al Piano Marshall); inoltre i lavoratori dei paesi creditori potrebbero beneficiare di un orario di lavoro settimanale inferiore a quello dei lavoratori delle aree arretrate. Il tempo libero costituisce secondo Rosenstein-Rodan una forma di partecipazione alla maggiore ricchezza prodotta a livello mondiale da parte delle popolazioni dei Paesi più ricchi. Egli prevede quindi che i lavoratori delle aree depresse lavorino 48 ore/settimana contro le 40-35 ore/settimana dei lavoratori dei Paesi ricchi.

Rosenstein-Rodan, per quanto riguarda la partecipazione di attori privati, prevede la possibilità che questa avvenga anche in natura, mediante la istituzione di stabilimenti in loco²⁰.

Di particolare interesse la riflessione di Rosenstein-Rodan in merito alle industrie che la grande impresa pubblica dovrebbe attivare in queste aree. Dal momento che l'obiettivo perseguito è quello di creare nuova occupazione in aree caratterizzate da popolazione agricola in eccesso in armonia con l'economia mondiale, secondo Rosenstein-Rodan è opportuno che l'EEIT investa in industrie *labour-intensive* (*light industries*), capaci di assorbire massicce quantità di manodopera. Dal punto di vista dell'economia mondiale secondo Rosenstein-Rodan le industrie pesanti già ben sviluppate in USA, Gran Bretagna, Germania, Francia e Svizzera sono infatti sufficienti a soddisfare anche i bisogni delle popolazioni delle aree arretrate; valorizzando settori diversi, le aree arretrate potrebbero contare su un mercato di dimensione mondiale, non entrando in una competizione, distruttiva, con le altre regioni del mondo più avanzate.

La riflessione di Rosenstein-Rodan, utile per comprendere la successiva riflessione politica e culturale sviluppata in Italia per lo sviluppo del Mezzogiorno, appare dunque ancora oggi di estremo interesse ed attualità. Chiaramente ispirata al modello federale statunitense, essa individua nella azione pubblica sovranazionale in un contesto di economia aperta la sola soluzione istituzionale capace di sostenere processi di sviluppo industriale coerenti con l'avanzamento dell'economia mondiale, di fatto cogliendo appieno le opportunità che il processo di integrazione europea allora in fase di avvio avrebbe presto aperto ai Paesi europei²¹.

²⁰ Al fine di non disincentivare l'iniziativa privata Rosenstein-Rodan raccomanda la previsione di una politica fiscale non discriminatoria.

²¹ R. Prodi, "Europe's Union and Reunification", in *The European Union Review*, no. 3, 2001, pp. 7-12.

3. L'esperienza neo-liberale italiana: impresa pubblica e relazione pubblico-privato negli anni '30 del XX secolo

L'esperienza neo-liberale italiana avviata negli anni '30 si inserisce, pur con diversi elementi di originalità, nel solco delle riflessioni svolte.

Le basi del modello capitalistico che ha sostenuto lo sviluppo industriale italiano del secondo dopoguerra vengono gettate subito dopo la crisi del '29. Quest'ultima ha costituito un momento di svolta della storia economica del nostro Paese forse più importante che in altri Paesi. Ciò non tanto per la dimensione della crisi, quanto perché essa, portando alla luce le gravi debolezze del sistema finanziario e industriale italiano, offre l'occasione ai *civil servants* di allora di impostare quello che dopo il secondo conflitto mondiale sarebbe diventato l'ordinamento economico in senso compiuto della Repubblica Italiana²².

All'inizio del XX secolo l'Italia dimostra un forte ritardo rispetto ai Paesi di prima industrializzazione, anche a causa di una imprenditoria privata particolarmente debole. L'Italia sviluppa allora una fragile esperienza di banca mista, nella quale poche banche (Comit, Credito Italiano e Banca di Sconto) svolgono il ruolo di finanziatori dell'industria, attraverso la concentrazione dei loro impieghi in poche grandi imprese²³.

²² Afferma Baratta al riguardo: "L'economia italiana non aveva consolidato un sistema bancario e industriale articolato e stabile come quello francese; non aveva un mercato del capitale di rischio sviluppato come quello inglese; non aveva un sistema di integrazione banca industria radicato come quello tedesco. Tutti questi paesi dovettero affrontare la grave crisi del '30, ma in tutti il risanamento poteva ripristinare la situazione precedente". Si veda P. Baratta, *La "questione meridionale" e la "questione industriale" in Italia, secondo Pasquale Saraceno*, Quaderno n. 25 di "Informazioni Svimez", Collana Pasquale Saraceno, Roma, maggio 2004, p. 9.

²³ Per comprendere il legame banca-industria sviluppatosi in quegli anni basti pensare che "Alla fine del 1930 la Commerciale controlla direttamente o indirettamente 327 società per azioni, per un capitale complessivo pari a circa 13,5 miliardi di lire, oltre il 25% dell'intero capitale azionario delle società

La crisi del '29 fa emergere in modo evidente le debolezze strutturali del sistema finanziario che ha sostenuto, attraverso strategie di forte concentrazione, il processo di industrializzazione negli anni precedenti e con esso del modello capitalistico che si stava formando in Italia.

La crisi dunque costituisce l'occasione per l'Italia di ripensare il modello istituzionale (soprattutto da un punto di vista finanziario) sul quale poggiare il futuro sviluppo economico del Paese²⁴.

La situazione di crisi viene affrontata con l'introduzione di diverse misure, che in modo comune mirano a cambiare radicalmente l'assetto del sistema finanziario italiano, superando l'esperienza del modello di banca mista, considerato inadeguato in Italia, e assegnando allo Stato e all'intervento pubblico un ruolo centrale²⁵.

Nel 1931 viene creato l'Istituto Mobiliare Italiano (IMI), quale strumento di finanziamento a medio-lungo termine dell'industria, destinato a prendere il posto delle banche miste.

Nel 1933 viene creato l'Istituto di Riconversione Industriale (IRI), con l'obiettivo di portare sotto il controllo dello Stato le partecipazioni delle banche entrate in crisi nel '29. Esso nasce inizialmente quale istituto temporaneo per far fronte ad una situazione economica di emergenza, con il compito di risanare le banche e di guidare il trasferimento delle partecipazioni rilevate dalle banche alle imprese private.

Nel 1936 viene varato il terzo e ultimo pilastro della riforma degli anni '30, vale a dire la Legge Bancaria, che supera definitivamente il modello

italiane", si veda M. Franzinelli e M. Magnani, *Beneduce. Il finanziere di Mussolini*, Mondadori, 2009, p. 193.

²⁴ A dimostrazione della debolezza strutturale italiana, la crisi degli istituti di credito in Italia inizia prima della crisi del '29: il fallimento della Banca di Sconto risale infatti al 1921.

²⁵ Va detto che lo Stato in quegli anni già svolgeva grandi operazioni di salvataggio. Una delle più importanti operazioni di salvataggio, precedente alla crisi del '29, è proprio quella relativa alla Banca di Sconto (vedi *supra*).

della banca mista, introducendo nel settore bancario il principio di specializzazione temporale del credito, che assegna alle banche di credito ordinario competenza solo nel breve termine.

Date le deboli condizioni di partenza, diviene presto evidente che gli obiettivi assegnati all'IRI non possono essere raggiunti in tempi brevi. Così nel 1937 l'IRI viene dichiarato ente permanente, con ciò sancendo in modo definitivo il carattere ordinario dell'iniziativa pubblica imprenditoriale. L'IRI si presenta come una *holding* che detiene posizioni di comando (sia esclusivo che in partecipazione con altri operatori nazionali e stranieri) in imprese molto eterogenee, sia per settore di appartenenza che per situazione economica.

Nel 1937 infatti l'IRI controlla "i tre principali Istituti di credito ordinario che raccolgono, sotto forma di depositi e conti correnti, circa 13 miliardi di denaro di terzi; una elevatissima quota (oltre l'80%) dell'industria della navigazione [...]; circa il 90% delle industrie delle costruzioni navali [...]; tutta l'industria siderurgica bellica [...]; tutta l'industria delle costruzioni di artiglieria [...]; una notevole quota dell'industria siderurgica comune [...]; una parte ragguardevole delle aziende costruttrici di materiale ferroviario [...]; tutta l'industria mineraria estrattiva di carboni [...]; tutti i servizi telefonici dell'Italia settentrionale e centrale ed un parte di quelli dell'Italia meridionale; una quota notevolissima della produzione di energia elettrica idraulica [...]; il 20% dell'industria del rayon e il 13% di tutta l'industria dei cotone; un notevole patrimonio immobiliare, rappresentato da valori per oltre 500 milioni"²⁶.

²⁶ Fonte: AsIRI, serie nera, b.24, *Dati sul patrimonio passato all'IRI*, citato in M. Franzinelli e M. Magnani, op. cit., p. 230.

L'IRI costituisce senza dubbio l'innovazione più interessante di questo periodo di riforma istituzionale. E' in questa fase che trova origine la cosiddetta "formula IRI", sotto l'impulso culturale di Alberto Beneduce e Donato Menichella, i due protagonisti della storia economica e finanziaria di quel periodo, che dell'IRI furono anche rispettivamente il primo presidente e direttore generale.

Come ricordato successivamente dallo stesso Saraceno, la "formula IRI" prevede:

- 1) la stabile partecipazione pubblica in imprese;
- 2) il mantenimento per queste imprese della natura di società per azioni e della relativa disciplina di diritto privato;
- 3) la rinuncia a garantire a queste imprese posizioni di monopolio per salvaguardare la posizione di parità rispetto agli altri attori privati.

L'IRI rappresenta lo strumento per la partecipazione durevole dello Stato in società per azioni, appartenenti a settori diversi (bancario, manifatturiero, etc.), chiamate ad operare in condizioni di concorrenza rispetto ai privati.

E' questo un punto fondamentale del modello di impresa pubblica italiana²⁷, ove il monopolio viene esplicitamente escluso: l'obiettivo della istituzione dell'impresa pubblica non è infatti quello di eliminare i monopoli privati o simmetricamente di garantire all'attore pubblico condizioni privilegiate, ma piuttosto quello di far fronte con l'intervento dello Stato ad una spiccata debolezza del capitale privato nel dare sostegno ad iniziative economiche attraverso capitale di rischio²⁸.

²⁷ F. A. Grassini e C. Scognamiglio (a cura di), *Stato e industria in Europa: l'Italia*, Il Mulino, AREL, Bologna, 1979.

²⁸ Ricorda Saraceno al riguardo "La giustificazione politica di quell'intervento non risiede quindi nel proposito di fare cessare monopoli privati, né di dare un impulso a determinate produzioni industriali, né di sviluppare aree depresse,

Va detto al riguardo che la scelta del modello della partecipazione pubblica in imprese private si inserisce nel solco della tradizione italiana: fin dal XIX secolo infatti in Italia il modello di impresa pubblica prevalente è stato quello dell'ente pubblico economico gestore di partecipazioni statali (il c.d. ente di gestione)²⁹, cui si contrappone tradizionalmente il modello dell'ente pubblico economico direttamente operante in specifici settori di attività stabiliti per legge (la c.d. impresa pubblica nazionalizzata)³⁰.

I due modelli appaiono sostanzialmente diversi: in primo luogo, l'impresa nazionalizzata è specializzata in senso orizzontale, essa cioè opera in un dato settore di attività (gas, elettricità, etc.) e non può generare altre imprese o detenere partecipazioni. Gli enti di gestione invece assumono

ma nella debolezza della iniziativa privata, nella sua impossibilità di fornire, all'infuori delle banche di deposito, il capitale di rischio richiesto per il controllo di un gruppo piuttosto importante di imprese industriali esistenti all'atto del risanamento". Cfr. P. Saraceno, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Giuffrè Editore, 1975, p. 9.

²⁹ Scrive Saraceno al riguardo: "Se si considera che [...] l'industria italiana prende un decisivo sviluppo solo negli ultimi anni del secolo XIX, si viene a constatare che su ottanta anni di vita del sistema industriale italiano, oltre cinquanta sono caratterizzati da un tipo di intervento pubblico nell'economia che va oggi sotto il nome di impresa a partecipazione statale; [...] è giustificato dire che tale istituto rappresenta un elemento permanente e molto importante del meccanismo di sviluppo dell'economia italiana". P. Saraceno, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, op. cit., p. 28.

³⁰ Si fa qui riferimento alla classificazione dell'impresa pubblica proposta da Caselli; tra i diversi criteri di classificazione proposti dalla letteratura, l'Autore privilegia quello che valorizza il diverso quadro organizzativo ed istituzionale che definisce il grado di libertà decisionale dell'impresa pubblica e quindi qualifica il rapporto impresa-Stato. L'impresa nazionalizzata e quella che gestisce partecipazioni statali in questa classificazione appartengono al medesimo gruppo di soluzioni che prevedono la costituzione di enti autonomi, dotati di personalità giuridica pubblica, del tutto distinti dallo Stato. Ad esse si contrappongono da un lato i casi in cui l'attività produttiva viene affidata ad una struttura organizzativa interna allo Stato (ad es. arsenali militari), dall'altro le "imprese quasi pubbliche" legate allo Stato da partecipazioni di minoranza, rapporti contrattuali di fornitura, rapporti di cooperazione. Si veda L. Caselli, *L'impresa pubblica nell'economia di mercato*, Giuffrè Editore, 1970.

la struttura di *holding*, svolgendo la funzione di capo-gruppo di imprese aventi forma giuridica privatistica (tipicamente la società per azioni)³¹.

La differenza non è solo formale e vale la pena sottolinearlo proprio per comprendere l'originalità dell'esperienza italiana³².

L'impresa nazionalizzata è una impresa attraverso cui lo Stato agisce all'interno di un settore in condizioni di monopolio.

Nel modello della *holding*, al contrario, l'impresa pubblica costituisce lo strumento imprenditoriale autonomo dello Stato, con cui questo sviluppa attività economiche secondo logiche competitive, finalizzate proprio ad attivare processi di accumulazione del capitale che rendano conveniente l'ingresso di attori privati all'interno del settore.

Nell'esperienza italiana del secondo dopoguerra il fine della *holding*, di cui l'espressione tipica è rappresentata proprio dall'IRI, è quello di creare o dare linfa ad un mercato di produzione assente o asfittico. Lo sbocco (almeno teorico) dell'intervento diretto dell'attore pubblico nel modello italiano è dunque quello della competizione.

È d'altra parte proprio la debolezza strutturale nel sistema economico italiano – la carenza di privato – a costituire una delle ragioni più importanti per cui le politiche di stampo keynesiano non sembrano costituire

³¹ La *holding* IRI doveva esercitare tre funzioni nei confronti delle imprese partecipate:

1. formulare le grandi linee dei loro programmi di investimento e produzione;
2. garantirne il finanziamento;
3. scegliere e controllare il management.

Cfr. P. Saraceno, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, op. cit., p. 11.

³² Emblematica al riguardo la posizione di Saraceno nei riguardi della nazionalizzazione del settore dell'energia elettrica avvenuta in Italia all'inizio degli anni '60 e che portò alla costituzione dell'Enel. Secondo Saraceno, che anche in quel caso sosteneva il modello delle partecipazioni statali, essa non aveva alcuna giustificazione economica. Si veda M. Cavazza Rossi, P.L. Porta e C. Spagnolo, "Biografie parallele. Pasquale Saraceno visto da Angelo Saraceno", in *Economia Pubblica*, n. 3, marzo 1994, pp. 83-98.

per l'Italia uno strumento di rilancio dell'economia: in un sistema economico dominato dalla insufficienza del ritmo di crescita del capitale di rischio (più che dalla variabilità del grado di utilizzo del capitale esistente), un'azione pubblica volta ad espandere la domanda non si sarebbe infatti tradotta subito in una espansione degli investimenti. In Italia l'azione pubblica deve assumere il rischio almeno di una parte degli investimenti stessi.

L'impresa pubblica diviene così strumento di politica industriale, ove devono trovare sintesi le istanze di interesse generale (livelli occupazionali, processo di innovazione, sviluppo locale, etc.) e quelle manageriali, legate alla snellezza burocratica, nonché alla efficienza ed economicità della gestione.

Va detto però che la formula IRI fatica a mantenere la forma assegnatale da Beneduce e Menichella già nei suoi primi anni di vita. Il momento di rottura giunge con l'avvio della seconda guerra mondiale, quando lo Stato inizia ad assumere compiti diretti sempre più estesi in ambito industriale. Lo stesso Saraceno ricorda che: "l'IRI di Beneduce e Menichella ebbe breve durata: cinque anni intercorrono infatti tra la metà del 1934, quando le partecipazioni di controllo di imprese private possedute dalle banche sono trasferite all'IRI, e il settembre 1939, quando l'inizio della guerra impone radicali mutamenti al suo indirizzo. Un grande mutamento ha luogo poi con la fine della guerra: la gestione delle imprese a partecipazione statale è sottoposta, come rileva Vaccà, ad un attento controllo politico, che nel 1956, si organizza con un apposito Ministero"³³.

³³ P. Saraceno, "L'industrializzazione italiana: un processo che non ha precedenti nell'esperienza del mondo occidentale", in *Economia e politica industriale*, n. 8, giugno 1988, pp. 27-31, p. 28.

Già alla fine degli anni '30 quindi il modello italiano di impresa pubblica, che si ispira – pur con i tratti di originalità descritti – ad alcuni elementi fondamentali dell'esperienza rooseveltiana, quali l'autonomia imprenditoriale dell'attore pubblico, la tensione alla efficienza ed economicità, vede ridotta la sua forza per non ritrovarla negli anni successivi al conflitto bellico³⁴.

La formula IRI degli anni '30 riesce comunque ad agire da primo osservatorio e laboratorio culturale per lo sviluppo di una prima sensibilità al tema del Mezzogiorno. Le strategie di risanamento finanziario realizzate dall'IRI in quegli anni fanno infatti emergere in tutta evidenza il divario Nord-Sud e la forte arretratezza meridionale; non solo, esse evidenziano il rischio che l'azione dell'IRI, agendo sul tessuto industriale già esistente, possa provocare un inasprimento del divario territoriale. Diversi anni più tardi Saraceno, che nel suo primo periodo all'IRI, tra il 1933 e il 1937, è al fianco di Menichella³⁵, testimonia in modo puntuale

³⁴ E' infatti noto che l'ordinamento giuridico italiano ha riconosciuto formalmente l'ente pubblico di gestione solo nel 1956, ponendolo sotto il controllo politico del Ministero delle Partecipazioni Statali, appositamente costituito, secondo uno schema gerarchico così definito:

- 1) CIPE, con compiti di indirizzo politico;
- 2) Ministero delle partecipazioni statali, con funzioni di direzione e controllo nei confronti degli enti autonomi di gestione;
- 3) enti autonomi di gestione;
- 4) imprese partecipate dall'ente di gestione, che assumono forma di società per azioni.

³⁵ Saraceno ricorda così quegli anni giovanili di lavoro all'IRI: "La ricerca di più alto valore scientifico e civile che ho compiuto nella mia vita di lavoro e di studio è certamente quella cui ho partecipato presso l'IRI tra il 1933 e il 1937, sotto la direzione di Donato Menichella. In quegli anni si svolse in quella sede, al servizio dello Stato, una riflessione sul futuro della nostra industria e della nostra banca, che è all'origine dei miei studi e delle mie esperienze di lavoro degli anni successivi; economia della produzione industriale, programmazione, questione meridionale, impresa pubblica, unificazione economica europea, quanto ho fatto in questi forse troppo numerosi campi mi appaiono oggi tutti svolgimenti diretti e indiretti di quella riflessione", G. Spini, "Intervista a

l'emergere di questa nuova consapevolezza: "Sorse così all'IRI una posizione che potremmo denominare meridionalistica, in quanto intesa a correggere a favore del Mezzogiorno gli effetti del risanamento bancario compiuto nel 1933. E si giunse senza molte difficoltà alla conclusione che non vi era azione di grandi gruppi pubblici o privati che avrebbe potuto avviare a soluzione la questione meridionale; tale questione apparve all'IRI come una conseguenza della mancata industrializzazione di quell'area, una conseguenza da correggersi con un'azione pubblica che era tutta da inventare"³⁶.

Saraceno all'IRI si prepara dunque ad affrontare uno dei temi più importanti del processo di industrializzazione italiano, quello dello sviluppo del Mezzogiorno, che, come vedremo, costituisce anche il terreno più interessante per lo sviluppo di strategie imprenditoriali innovative nel panorama italiano del dopoguerra.

Pasquale Saraceno" in *Il Corriere della Valtellina*, 24 maggio 1979, p. 3, citato in G. Arena, *Pasquale Saraceno. Commis d'Etat*, Franco Angeli, 2011, p. 58.

³⁶ P. Saraceno, "L'industrializzazione italiana: un processo che non ha precedenti nell'esperienza del mondo occidentale", op. cit., p. 29.

4. Impresa pubblica e sviluppo industriale del Mezzogiorno

4.1 Un nuovo approccio al problema meridionale

Come già evidenziato, è all'interno del processo di costruzione del modello capitalistico italiano che si colloca il tema dello sviluppo del Mezzogiorno. A partire dal secondo dopoguerra la grave arretratezza del Mezzogiorno e le specificità del dualismo Nord-Sud si impongono alla riflessione politica italiana.

Come evidenziato da Barucci, il problema del Meridione e del dualismo italiano entra a far parte del dibattito politico in modo sistematico nel 1946, quando, grazie alla sensibilità culturale di alcuni *civil servants* impegnati nel processo di ricostruzione, si sviluppa un nuovo approccio al problema, che viene qualificato come "Nuovo Meridionalismo". Come afferma Barucci: "si può dire che il Nuovo Meridionalismo nasce e si afferma in Italia fra la fine del 1946 ed i primi mesi del 1947, con il volume *Il problema industriale del Mezzogiorno* di G. Cenozato e S. Guidotti, con la nascita della Svimez [gennaio 1947], con l'opera svolta in quegli anni da P. Saraceno e R. Morandi"³⁷. Continua Barucci "Furono una decisa richiesta di industrializzazione per le regioni meridionali oltre che la convinzione sulla necessità di discutere del Mezzogiorno in termini quantitativi e di proposte concrete a caratterizzare questo nuovo meridionalismo"³⁸.

Il Nuovo Meridionalismo si contrappone dunque ad un approccio al problema meridionale che fino ad allora si è concentrato sul latifondo e quindi sulla necessità di una riforma agraria capace di scardinare alle

³⁷ P. Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Il Mulino, 1978, p. 310.

³⁸ P. Barucci, op. cit., p. 310.

sue radici l'assetto della proprietà fondiaria; al centro del Nuovo Meridionalismo invece si colloca il tema dell'industrializzazione del Mezzogiorno come soluzione per risollevarne economicamente e socialmente queste aree, nella consapevolezza che la spiccata arretratezza del Mezzogiorno non possa essere affrontata e risolta in modo isolato, ma debba piuttosto trovare sbocco nell'ambito del più ampio processo di sviluppo italiano.

In questa direzione svolse un ruolo centrale la Associazione per lo Sviluppo del Mezzogiorno (Svimez), che, fondata proprio all'inizio del 1947, costituisce un laboratorio culturale di respiro internazionale in grado di orientare le scelte di politica economica di quegli anni. Gli uomini della Svimez, e tra essi Saraceno³⁹, contribuiscono infatti in modo determinante alla formulazione dell'assetto istituzionale che vede la luce tra il 1948 e i primissimi anni '50, al fine di dare una soluzione a quella che fu chiamata la "questione meridionale".

Come già evidenziato da Saraceno, l'intervento pubblico realizzato attraverso l'azione dell'IRI ha infatti agito nella direzione di concentrare l'azione pubblica nelle aree del Nord Ovest, dove è già localizzata la parte preponderante del sistema industriale italiano, lasciando ai margini il Mezzogiorno⁴⁰. Bisogna quindi agire con un intervento *ad hoc*,

³⁹ L'importanza del tema del Mezzogiorno per Saraceno è testimoniata dalle parole del fratello Angelo: "[...] L'esperienza della stesura del Piano di primo aiuto durante l'occupazione americana rappresentò l'ultima conferma necessaria per portarlo all'adozione della programmazione economica quale perno della propria attività teorica e pratica successiva. Infine, l'incontro con Rosenstein-Rodan e la scoperta, nel dopoguerra, della teoria delle aree arretrate rappresentarono il punto di arrivo di un percorso intellettuale cominciato quindici anni prima. Il risultato fu la teoria dell'intervento straordinario del Mezzogiorno". Si veda M. Cavazza Rossi, P.L. Porta e C. Spagnolo, op. cit., p. 91.

⁴⁰ Saraceno evidenzia come nel 1975, dopo venti anni di rilevanti investimenti nel Sud, il sistema delle partecipazioni statali si estendesse ancora

che consenta di superare la contrapposizione tra l'economia italiana caratterizzata da ritmi di crescita eccezionali e l'economia meridionale, caratterizzata da "basso livello di reddito pro-capite, una insufficiente capacità di accumulazione, una forte dipendenza da altre aree, un grave squilibrio tra risorse e popolazione, completamente priva di un "tessuto" industriale"⁴¹.

Come vedremo, è proprio alla luce di queste considerazioni che l'approccio culturale di Roosevelt e della teoria delle aree arretrate si offre ai *civil servants* dell'epoca quale *framework* di riferimento per l'individuazione delle scelte da compiere per il rilancio del Meridione.

4.2 Gli anni '40: l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno e l'avvio delle politiche di pre-industrializzazione

Come già evidenziato, l'emergere della riflessione sulla questione meridionale viene collocata nel quadro del processo di sviluppo industriale italiano a partire dal 1946. In quell'anno Cenzato e Guidotti ne *Il problema industriale del Mezzogiorno* mettono in luce la situazione di arretratezza e di crisi dell'industria meridionale (in particolare dell'area napoletana), sottolineando l'urgenza di sviluppare una visione unitaria dei problemi del Mezzogiorno; in particolare essi prefigurano lo sviluppo di interventi coordinati o unitari, così concludendo: "Ed è pertanto da auspicare che pur anche gli Istituti i quali dovrebbero assumersi la realizzazione delle provvidenze più concretamente suggerite abbiano a coor-

prevalentemente al di fuori del Meridione. P. Saraceno, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, op. cit.

⁴¹ P. Barucci, op. cit., p. 312.

dinarsi, o a subordinarsi a un *Ente della questione meridionale* più interamente investito, e che ad essa presieda con facoltà deliberative o consultive, a seconda che studi più approfonditi o nuovi ordinamenti statali potranno consigliare”⁴².

Le conclusioni degli Autori appaiono di particolare interesse perché, al di là delle specifiche proposte tecniche, essi danno avvio ad un dibattito che si rivela particolarmente fertile negli anni immediatamente successivi, legando questione meridionale e questione industriale – in un’ottica costituzionale – al disegno di un nuovo ordinamento, concepito quale espressione di una nuova visione politica economica italiana.

Lo studio di Cenzato e Guidotti è seguito dalla pubblicazione di Saraceno *Elementi per un piano quadriennale di sviluppo dell’economia italiana* del 1948, ove la disoccupazione viene individuata quale principale problema dell’Italia del dopoguerra. Essa appare un problema “permanente nell’attuale struttura produttiva ed economica”, destinato ad aggravarsi a causa dell’aumento demografico e ad aggravare a sua volta lo squilibrio Nord-Sud.

Lo squilibrio interno italiano viene posto al centro della riflessione di Saraceno, il quale riferendosi alla teoria delle aree arretrate, prefigura l’intervento diretto in economia da parte dello Stato. Saraceno esclude però nel 1948 sia l’adozione di incentivi alla delocalizzazione produttiva da Nord a Sud (perché in Italia non esistono le condizioni culturali per la sua riuscita⁴³) sia la formazione di una “industria di Stato” (perché ri-

⁴² G. Cenzato e S. Guidotti, *Il problema industriale del Mezzogiorno*, Ministero dell’Industria e del Commercio, 1946, p. 70. Il corsivo è aggiunto da chi scrive.

⁴³ Scrive Saraceno al riguardo: “Esiste senza dubbio un diffuso disinteresse presso i ceti direttivi dell’economia settentrionale nei riguardi del problema meridionale, posizione mentale che spesso impedisce loro di avere quella visione lungimirante dei loro stessi interessi che potrebbe condurre a quei pur limitati sviluppi industriali che sarebbero convenienti nel Sud”, P. Saraceno, “Elementi per un piano economico 1949-1952”, in P. Saraceno, *Ricostruzione*

chiederebbe uno sforzo finanziario troppo rilevante rispetto ai risultati conseguibili] o di una industria meridionale nazionalizzata da contrapporre ad una industria settentrionale prevalentemente privata.

Per Saraceno il problema meridionale alla fine degli anni '40 può essere affrontato solo attraverso politiche di spesa pubblica che supportino una forte espansione della domanda. Scrive Saraceno al riguardo: "Certo, nella attuale delicata situazione monetaria italiana una importante spesa statale non può che ingigantire i deficit dei bilanci pubblici e quindi va esaminata con particolare cautela; ma non vi è dubbio che questa è l'unica strada attraverso la quale si può superare il punto morto in cui oggi si trova l'economia del Mezzogiorno. Tale azione dovrebbe partire dal settore dei grandi programmi nazionali di ricostruzione e di sviluppo (bonifica, irrigazione, rimboschimento, edilizia, strade, impianti elettrici e ferroviari, impianti portuali, ecc.) facendo di questi uno strumento per realizzare, attraverso un rilevante flusso di investimenti, un incremento di redditi senza precedenti nelle province meridionali"⁴⁴.

Saraceno quindi nel 1948 prevede per l'avvio dello sviluppo meridionale misure di pre-industrializzazione del Mezzogiorno, cui dovrebbe seguire una vera e propria politica di industrializzazione. Prosegue infatti Saraceno: "Costruita questa piattaforma, potranno avere efficacia e sono anzi indispensabili altri strumenti: creazione di un ambiente adatto al sorgere dell'industria (e sarà questo un punto di applicazione degli investimenti pubblici), disciplina dei nuovi impianti diretta a localizzare al Sud gli sviluppi industriali determinati dalla maggior domanda di prodotti, creazione di aziende con capitale statale e misto, messa a disposizione

e pianificazione 1943/1948, a cura di P. Barucci, Laterza, 1969, pp. 273 e sgg., p. 288.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 289.

delle nuove iniziative di capitali sufficienti per la costruzione delle nuove unità produttive”⁴⁵.

L'impostazione che emerge dai primi studi che affrontano in modo sistematico la questione meridionale appare di particolare momento per comprendere le scelte compiute alla fine degli anni '40 per la istituzione dello strumento più importante e, nel panorama di quell'epoca, innovativo per sostenere lo sviluppo economico, industriale e sociale del Mezzogiorno, la Cassa per il Mezzogiorno.

Secondo Barucci il ricco dibattito culturale sviluppatosi grazie ai nuovi meridionalisti in quegli anni aveva portato alla conquista di un *acquis* sulla necessità di un intervento del Mezzogiorno, attraverso una politica di interventi coordinata, dotata di risorse finanziarie a favore delle iniziative industriali nel Mezzogiorno e fondata sulla attività di un Ente capace di realizzare una politica di spesa, con capacità di progettazione e attuazione della stessa⁴⁶.

In questo quadro culturale, è la possibilità di accedere ad aiuti internazionali *ad hoc* che condiziona in modo decisivo la istituzione della Cassa per il Mezzogiorno.

Scrivo al riguardo Saraceno: “... Il divario Nord-Sud era certamente al centro delle discussioni che si svolgevano nel periodo precedente la fine del conflitto; eppure, a parte i risibili provvedimenti presi nel 1947, occorre giungere al 1950 per un provvedimento, come la costituzione della Cassa del Mezzogiorno, che introduca criteri nuovi di intervento: sono essi lo stanziamento di una spesa addizionale destinata a un intervento straordinario e l'istituzione di un organo di coordinamento a lunga scadenza delle varie azioni da intraprendere. Quanto allo scarto

⁴⁵ *Ibid.*, p. 289.

⁴⁶ P. Barucci, *Ricostruzione, Pianificazione, Mezzogiorno*, op. cit.

tra aspettative prevalenti prima della fine della guerra e pensiero ispiratore della politica successiva va ricordato che l'istituzione della Cassa non fu il risultato di una evoluzione di quel pensiero, ma della ricerca di uno strumento adatto all'ottenimento di prestiti internazionali⁴⁷.

Il progetto di legge sulla istituzione della Cassa viene preparato tra il 1949 e il 1950 da Donato Menichella, allora Governatore della Banca d'Italia e, come già ricordato, primo collaboratore di Alberto Beneduce negli anni dell'istituzione dell'IRI⁴⁸, con la collaborazione degli uomini della Svimez, tra cui in particolare Francesco Giordani⁴⁹.

Il testo della proposta preparata da Menichella risente ampiamente degli accordi intercorsi tra le autorità italiane e l'International Bank of Reconstruction and Development (BIRS), la quale offre la propria disponibilità a finanziare un intervento straordinario a sostegno del Mezzogiorno. Capo della delegazione italiana della BIRS per lo studio di fattibilità del progetto è Rosenstein-Rodan, il quale rileva l'urgenza del problema, proponendo alla BIRS di accordare il prestito su basi diverse da quelle generalmente usate dalla banca stessa: "tale prestito cioè non avrebbe dovuto essere legato a determinati fabbisogni di importazioni dall'area del dollaro, secondo la usuale prassi della Banca, ma, pur essendo commisurato al maggiore deficit in dollari della bilancia dei pagamenti conseguente alla realizzazione del programma straordinario,

⁴⁷ P. Saraceno, *Ricostruzione e pianificazione 1943-48*, Laterza, 1975, pp. 60-62, nota 2.

⁴⁸ Evidente è dunque la continuità culturale tra l'esperienza dell'IRI degli anni '30 e quella dei primi anni '50 della Cassa del Mezzogiorno.

⁴⁹ Giordani è in quegli anni rappresentante dell'Italia presso la BIRS ed è lui a redigere il documento *Economic Development of Southern Italy* presentato alla BIRS nel 1949 per sottoporre alla stessa il problema del Mezzogiorno. E' sulla base di questo documento che inizia la collaborazione tra BIRS e Governo italiano che porta alla istituzione della Cassa. L. D'Antone, "L' "interesse straordinario" per il Mezzogiorno (1943-1960)", in L. D'Antone (a cura di), *Radici Storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Bibliopolis, Napoli, 1996.

avrebbe dovuto essere impiegato per la erogazione di prestiti in lire allo scopo di finanziare progetti industriali nell'Italia meridionale scelti di comune accordo dalla Banca e dalla Cassa⁵⁰.

L'ammontare del contributo integrativo viene fissato in 10 milioni di dollari annui, a fronte di un impegno del governo italiano di 100 miliardi di lire l'anno per 10 anni. La BIRS in questo modo sostiene un progetto di investimenti finanziato prevalentemente a livello nazionale.

In linea con l'impostazione rooseveltiana è la BIRS a porre come condizione per la concessione del finanziamento l'istituzione di un ente *ad hoc* autonomo e capace di realizzare un piano straordinario di investimenti, in modo indipendente dalle altre misure di politica industriale nazionale⁵¹.

La Cassa costituisce dunque lo strumento di quello che viene chiamato *intervento straordinario* per il Mezzogiorno, che in quanto straordinario deve avere una durata limitata (dieci anni) ed essere autonomo rispetto agli altri interventi di politica economica.

L'impostazione della BIRS certamente influenza Donato Menichella nella definizione del progetto di legge relativo alla costituzione della Cassa: secondo una formula innovativa nel panorama italiano di allora, nel disegno di Menichella, la Cassa, proprio come nel modello della TVA, doveva essere dotata di una propria autonomia imprenditoriale. Alla Cassa venivano attribuite la massima autonomia e snellezza decisionali: essa poteva costituire società per azioni controllate o partecipate; il Consiglio di amministrazione doveva essere composto da esperti, con esclusione di deputati e senatori. I programmi, approvati con decreti del

⁵⁰ Dal pro-memoria redatto nel 1952 da Campilli, allora Presidente del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, per De Gasperi, citato in P. Barucci, *Ricostruzione, Pianificazione, Mezzogiorno*, op. cit., p. 337.

⁵¹ Si veda al riguardo L. Ammannati, *Cassa per il Mezzogiorno e intervento straordinario*, Liguori Editore, 1981.

Presidente della Repubblica, erano di esclusiva competenza della Cassa. I progetti tecnici venivano approvati dal Consiglio di amministrazione e trasmessi ai ministeri competenti, essendo approvati automaticamente se non contestati entro un mese⁵².

Le modifiche che il Parlamento apporta al disegno di legge preparato da Menichella e presentato da De Gasperi sono però tali da ridurre nella sostanza l'autonomia della Cassa. La Legge 646/1950 istitutiva della Cassa prevede che il Consiglio sia di nomina governativa e sottoposto al controllo di un organo politico (il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno), chiamato a svolgere il ruolo di supervisore del programma e delle eventuali partecipazioni della Cassa a società. E' inoltre cancellato il riferimento alla possibilità per la Cassa di intraprendere iniziative dirette in ambito industriale ed eliminata la preclusione alla nomina di parlamentari nel Consiglio. Non ultimo, Giordani non viene eletto presidente della Cassa, come invece raccomandato dalla BIRS nel corso delle trattative per la concessione del prestito⁵³.

Il finanziamento straordinario del Mezzogiorno programmato per il periodo 1950-1960 è destinato alla realizzazione di azioni di pre-industrializzazione, finalizzate a creare nelle aree arretrate quelle condizioni ambientali necessarie ad un successivo sviluppo industriale equilibrato. Dei 1000 miliardi di lire previsti – da distribuire equamente in 10 anni – 440 vengono infatti destinati ad opere di bonifica ed irrigazione, 280 ad opere di trasformazione agraria, 110 ad acquedotti e fognature, 90 a opere stradali, 50 a opere di sistemazione montana e 30 ad opere di interesse turistico⁵⁴.

⁵² L. D'Antone, op. cit.

⁵³ L. D'Antone, op. cit.

⁵⁴ L. Bussotti, *Studi sul mezzogiorno repubblicano*, Rubbettino, 2003, p. 118.

Come evidenziato da Barucci, la concentrazione di finanziamenti avrebbe dovuto creare le condizioni per il prodursi del *big push* teorizzato da Rosenstein-Rodan, così da modificare radicalmente l'ambiente sociale e provocare la trasformazione dello stesso da agricolo a industriale. La stessa disponibilità di abbondanti mezzi di pagamento avrebbe dovuto creare per le imprese una espansione della domanda locale e così attivare un meccanismo capace di autogestirsi⁵⁵.

4.3 Gli anni '50: Saraceno e la teoria delle aree arretrate

Diviene però presto chiaro che l'azione della Cassa così pensata non avrebbe consentito di colmare il divario Nord-Sud in un periodo di tempo breve, attivando in modo automatico un vero e proprio processo di industrializzazione.

Barucci colloca la maturazione ed espressione di questa consapevolezza nel 1953 – dopo soli tre anni di operatività della Cassa – quando, al cosiddetto 2° Congresso di Napoli indetto dalla Cassa, è proprio Saraceno, allora Presidente della Svimez, che nella sua relazione traccia le linee della nuova politica per il Mezzogiorno, affermando che una “maggiore dotazione di opere ambientali, sia pure accompagnata da altre facilitazioni non basta per modificare i termini di convenienza in maniera sufficiente per suscitare un flusso di investimenti privati nell'industria capace di attivare un ritmo di progresso economico adeguato agli obiettivi da raggiungere”, ed auspicando una estensione della attività

⁵⁵ P. Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno*, op. cit.

della Cassa anche “in altri campi di più diretto interesse per lo sviluppo dell'industria”⁵⁶.

In sostanza diventa evidente come, malgrado il benessere dei cittadini italiani cresca a ritmi sostenuti, l'obiettivo della politica di sviluppo del Sud, vale a dire la riduzione del divario rispetto al Nord, sia lontano dall'essere raggiunto.

Utile per comprendere il percorso culturale di questi anni il riferimento alla pubblicazione di Saraceno datata 1952 sul tema delle aree arretrate, articolata proprio pensando allo sviluppo del Mezzogiorno⁵⁷.

La riflessione di Saraceno si inserisce nel quadro del dibattito sul modello di sviluppo a sostegno del Mezzogiorno in via di costruzione in quegli anni.

A differenza di Rosenstein-Rodan, per il quale l'innovazione istituzionale è rappresentata dall'avvio di una iniziativa imprenditoriale sovranazionale in un quadro di economia aperta, la riflessione di Saraceno ruota attorno al ruolo che lo Stato può assumere in un'ottica interna nel sistema economico nazionale. Secondo Saraceno, è l'esistenza di fattori produttivi inutilizzati (la manodopera), che l'iniziativa privata non trova conveniente utilizzare, a giustificare l'intervento diretto dello Stato. Intervento che non si realizza mediante facilitazioni e protezioni doganali, ma, secondo la logica della teoria delle aree arretrate, attraverso la “creazione diretta di nuove industrie”.

Lo sviluppo di queste aree per Saraceno può dunque essere realizzato solo attraverso un piano di sviluppo dell'industria, realizzato attraverso un programma di investimenti produttivi sotto la responsabilità

⁵⁶ P. Saraceno, *Il meridionalismo dopo la ricostruzione (1948-1957)*, a cura di P. Barucci, Giuffrè, 1974, p. 48.

⁵⁷ P. Saraceno, *Lo sviluppo economico dei paesi sovrappopolati*, Universale Studium, Roma, 1952.

dell'attore pubblico⁵⁸; nel breve termine l'azione dello Stato contribuisce a ridurre gli scarti esistenti nelle capacità di acquisto dei diversi gruppi di abitanti, mentre nel lungo termine crea le condizioni favorevoli allo sviluppo di attività industriali.

Saraceno sottolinea più volte come la prospettiva di lungo termine dell'azione pubblica assuma anche una forte dimensione culturale. Gli investimenti industriali pubblici nelle aree arretrate richiedono tempi lunghi per giungere a compimento. Le aree depresse sono infatti generalmente aree agricole nelle quali i ceti proprietari che governano la cosa pubblica non hanno alcun interesse nei confronti di una politica di sviluppo economico⁵⁹. La riduzione del potere economico di questi ceti indotta dal processo di sviluppo industriale contribuisce a creare le condizioni favorevoli ad una più profonda riforma sociale, nella quale possano svilupparsi nuove istituzioni e nuova cultura economica e sociale.

Una politica di sviluppo delle aree arretrate non può quindi che essere caratterizzata da un orientamento di lungo/lunghissimo termine che solo l'attore pubblico può garantire, attraverso politiche di investimento che inducano una corrispondente crescita del reddito reale e quindi della domanda. L'orizzonte temporale di lungo termine viene sottolineato anche dal fatto che alle politiche di investimento si devono accompa-

⁵⁸ S. Vaccà, "Pasquale Saraceno: studioso di politica industriale", in *Economia e politica industriale*, no. 72, 1991.

⁵⁹ Scrive al riguardo Saraceno: "A tali ceti (proprietari, ndr) risale spesso gran parte della responsabilità della situazione cui occorre dare riparo; essi, comunque, non hanno né l'interesse, né la forza morale, né la capacità tecnica di intraprendere una politica di sviluppo economico. Essi troveranno quindi più facile e più conveniente rifugiarsi nel moralismo e nella pretesa maggior efficienza di un'economia non turbata da interventi statali, e quindi destinata a rimanere immutata nella sua struttura di redditi e di consumi e si opporranno a una vigorosa politica di sviluppo economico che tale struttura inevitabilmente modifica", si veda P. Saraceno, *Lo sviluppo economico dei paesi sovrappopolati*, op. cit.

gnare politiche di redistribuzione del reddito volte a garantire e rafforzare quella che Saraceno definisce “l’unità morale dei componenti la comunità”. Politica di investimento e politica sociale appaiono dunque in Saraceno indissolubilmente legate in un’ottica di sviluppo orientata al lungo termine⁶⁰.

Lo sviluppo delle aree arretrate per Saraceno passa quindi attraverso lo sviluppo industriale delle stesse, sviluppo industriale che si fa strumento di produzione di ricchezza, così come di maturazione culturale e di coesione sociale.

Rispetto alla azione di Roosevelt e alla successiva riflessione di Rosenstein-Rodan, Saraceno evidenzia una scarsa fiducia negli effetti prodotti dalle economie esterne: “Occorre infine ricordare che, proprio per il fatto della depressione, cioè per la mancanza di quelle economie esterne che rendono conveniente l’impianto di nuove attività economiche, anche gli investimenti nelle industrie della zona sovrappopolata, oltre che dar frutti più modesti, giungono a compimento più tardi; d’altra parte, come è noto, tali economie esterne in gran parte si costituiscono solo se, sviluppandosi l’industria, possono gradualmente formarsi tradizioni, abilità di lavoro e istituzioni”⁶¹.

Molto inferiore è anche la fiducia che Saraceno dimostra nei confronti della capacità dello Stato di governare tali investimenti secondo ottica economica: “I programmi di investimento, sia industriali che agricoli, debbono essere attuati in gran parte dallo Stato o da altri enti pubblici dotati di un dinamismo e di una efficienza molto minori degli imprenditori privati”⁶².

⁶⁰ E. Rullani, “Pasquale Saraceno: un industrialista al servizio della politica di sviluppo”, *Nuova Fase. Quaderni di cultura e politica sociale*, no. 2, 1995.

⁶¹ P. Saraceno, *Lo sviluppo economico dei paesi sovrappopolati*, op. cit., p. 44.

⁶² *Ibid.*, pp. 44-45.

Saraceno quindi nel 1952 – vale a dire in piena fase di avvio del processo di industrializzazione del Mezzogiorno – sembra escludere che gli investimenti pubblici industriali a sostegno di un'area arretrata possano in breve tempo raggiungere una redditività soddisfacente.

Con specifico riferimento all'Italia, Saraceno nel 1952 prefigura quindi il vero e proprio processo di industrializzazione del Meridione, anche riferendosi alla Cassa, con ciò sancendo il superamento, almeno sul piano teorico-culturale, della fase di pre-industrializzazione.

Significativo al riguardo il modo in cui Saraceno introduce nella pubblicazione il problema italiano, che appare articolato in:

- 1) “una situazione di depressione per sovrappopolamento che ha la sua estensione maggiore nel Mezzogiorno, ma che ha manifestazioni rilevanti anche in altre parti d'Italia, ad es. nella fascia alpina, nel delta padano, in alcune plaghe dell'Italia centrale;
- 2) una situazione di tendenziale ristagno industriale – cioè di inadeguatezza nel ritmo di nuovi investimenti privati nell'industria – che ovviamente è localizzabile specialmente al Nord, ove si trovano i più importanti distretti industriali del nostro paese”⁶³.

Depressione del Sud e ristagno del Nord costituiscono le due facce del problema industriale italiano, che per Saraceno appare in tutta la sua evidenza considerando il dato sulla disoccupazione: “a sei anni dalla fine della guerra e riferendoci al 1938 possiamo, infatti, registrare un incremento del reddito nazionale superiore a quello della popolazione (+13-14% il reddito, + 10% la popolazione) e in particolare un livello della produzione industriale del 36% superiore all'anteguerra; nello stesso periodo però dobbiamo constatare un rilevante sviluppo della disoccupazione, portatasi a livelli di poco inferiori a tre volte quelli

⁶³ *Ibid.*, p. 126.

dell'immediato dopoguerra (da 700 mila a circa 2 milioni di unità). Questi indici confermano che la natura e la gravità dei nostri problemi sono determinati dallo sfasamento esistente tra l'aumento dell'occupazione e del reddito nazionale da un lato (aumento che in altri paesi può essere considerato soddisfacente) e l'aumento della domanda di lavoro e di maggior reddito dall'altro, domanda espressa da ceti e da regioni che erano rimasti, per così dire, ai margini della attività economica del paese⁶⁴.

La soluzione al problema per Saraceno non può dunque che essere trovata agendo contemporaneamente sui due fronti, attraverso una massiccia politica di spesa pubblica, che sia in grado di sostenere una forte crescita del reddito. Sostiene al riguardo Saraceno: "il volume della spesa non può che aumentare, fintantoché esiste una rilevante disoccupazione e una iniziativa privata largamente insufficiente per assorbirla"⁶⁵.

Il legame tra ristagno del Nord e depressione del Sud costituisce per Saraceno un punto di forza del problema da risolvere: "il fatto che il problema economico italiano risulti dalla combinazione di un ristagno industriale nel Nord e di uno stato di sovrappopolazione agricola nel Sud addita, di per sé, una linea direttiva per la soluzione dei nostri problemi: una politica di larghi investimenti al Sud crea infatti quella più larga base di mercato interno che si richiede per una piena utilizzazione dell'apparato industriale del Nord e per una sua estensione al Sud; la classica immagine delle due debolezze contrapposte che possono creare la solida forza di un arco ben equilibrato può essere utilmente richiamata al riguardo"⁶⁶.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 138.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 135.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 141.

Quanto ai settori in cui investire, lo sviluppo del Mezzogiorno, passa, per Saraceno, attraverso il potenziamento nazionale della industria siderurgico-meccanica, già presente nel Nord Italia e quindi in grado di ridurre i fabbisogni di importazioni che deriverebbero dagli investimenti nel Sud. Questi ultimi inoltre dovrebbero aprire opportunità nel Sud anche per industrie che possano far leva sul mercato esterno.

A differenza di Rosenstein-Rodan, che come visto evidenzia il rischio di meccanismi concorrenziali negativi, la scelta di Saraceno valorizza le sinergie derivanti dalla partecipazione del Nord e del Sud agli stessi settori.

Quanto al lavoro già iniziato dalla Cassa, pur valutandolo positivamente, Saraceno ritiene che sia necessaria una svolta: “la spesa pubblica attualmente destinata allo sviluppo delle regioni meridionali costituisce un massimo rispetto alla struttura amministrativa esistente e alla sua capacità attuale di condurre avanti la complessa attività di programmazione, progettazione, di finanziamento richiesta dall’attuazione di un processo di sviluppo; il fattore più scarso in questa fase, non è tanto la mancanza di mezzi di pagamento sull’estero, quanto quel fattore organizzativo che è espresso dalla capacità di spesa della pubblica amministrazione. La istituzione della Cassa per il Mezzogiorno non è che il riconoscimento di tale ostacolo pregiudiziale e quindi il passo preliminare all’avvio di ogni programma. Spesa pubblica e relativi effetti non potranno quindi che aumentare di mano in mano che lo Stato andrà attrezzandosi per lo svolgimento dei nuovi compiti”⁶⁷.

Come già evidenziato, le parole di Saraceno testimoniano come già dopo pochi anni dall’avvio della Cassa sia maturata la convinzione che essa debba ampliare la sua azione, sviluppando una vera e propria politica di industrializzazione, in grado di rivoluzionare la struttura economica

⁶⁷ *Ibid.*, p. 146.

del Mezzogiorno e quindi spezzare, come sottolinea Barucci, l'equilibrio socio-politico che blocca lo sviluppo del Mezzogiorno.

Uno degli interventi più importanti in questa direzione è la Legge per il Mezzogiorno del 1957 (Legge 29 Luglio 1957, n. 634), che, oltre ad introdurre la prima proroga alla durata della Cassa al 1965, assegna alle imprese a partecipazione statale un ruolo di motore dello sviluppo meridionale, prevedendo l'obbligo per queste imprese di localizzare al Sud almeno il 60% dei nuovi investimenti e non meno del 40% del totale degli investimenti complessivi.

Alla base di questa nuova fase di industrializzazione, fondata sull'azione motrice della grande impresa pubblica italiana, si colloca la teoria dei poli industriali introdotta in quegli anni da François Perroux, il quale sottolinea la dimensione spaziale e settoriale dei processi di sviluppo: secondo Perroux i processi di sviluppo si manifestano in modo diffuso, ma si concentrano in poli (dimensione spaziale) grazie all'azione di specifiche industrie (dimensione settoriale) che esercitano una azione di volano dagli effetti variabili sull'insieme dell'economia⁸⁸.

All'azione della Cassa si aggiunge dunque quella dell'impresa a partecipazione statale, ora chiamata, secondo una logica coercitiva, a contribuire alla industrializzazione del Sud.

Quale strumento operativo la legge introduce le cosiddette aree industriali, autorizzando la costituzione tra Enti locali di Consorzi per la creazione di "aree di sviluppo industriale", con il compito di eseguire e gestire le opere di attrezzatura specifica delle aree di insediamento industriale. Rispetto al periodo di pre-industrializzazione, che mira alla costruzione di un ambiente diffuso favorevole allo sviluppo, la creazione delle aree industriali concentra le azioni di sviluppo su alcuni poli urbani del Sud, prevedendo una loro industrializzazione accelerata.

⁸⁸ F. Perroux, *L'Europe sans rivages*, Presses Universitaires, Paris, 1954.

A sostegno di questa scelta, l'attore pubblico assume un impegno finanziario massiccio e crescente nel tempo: la Cassa viene infatti chiamata a coprire il 50% delle spese dei Consorzi, percentuale che sale all'85% nel 1962; per quanto riguarda l'impegno delle partecipazioni statali, nel 1971 la quota dei nuovi investimenti da destinare al Sud passa dal 60%, previsto nel 1957, all'80% e quella degli investimenti totali dal 40% al 60%⁶⁹.

Il modello di industrializzazione per poli, perseguito attraverso una massiccia politica di finanziamento pubblico, porta quindi alla costituzione nel Mezzogiorno di grandi realtà industriali, attive principalmente in settori maturi (es. siderurgia, petrolchimica, meccanica pesante) con forte impatto occupazionale, che ancora oggi costituiscono le realtà produttive più importanti del territorio⁷⁰.

⁶⁹ F. Pirro e A. Guarini, *Grande Industria e Mezzogiorno 1996-2007*, Cacucci Editore, 2008.

⁷⁰ F. Pirro e A. Guarini, *op. cit.*

4.4 Gli anni '70: la fine del ciclo di sviluppo industriale e dell'intervento straordinario

La politica di industrializzazione per poli costituisce l'ultima fase del primo ciclo di sviluppo italiano, che si chiude con la crisi dei primi anni '70.

Gli anni '70 costituiscono un momento di portata storica⁷¹; le gravi crisi che si succedono in questi anni aprono l'opportunità per un profondo ripensamento istituzionale, che l'Italia non si dimostra però in grado di cogliere.

Le riflessioni di Saraceno testimoniano proprio come pur a fronte della comprensione del cambiamento, l'Italia non riesca a cogliere le opportunità che la fase di transizione offre.

Saraceno comprende che il contesto è profondamente mutato e che tale cambiamento impone urgentemente una revisione dei metodi e degli strumenti adottati nel passato⁷².

Diversi sono i fattori che alimentano il cambiamento, primi fra tutti per Saraceno il processo di integrazione europea e il progresso tecnologico, ma anche l'affacciarsi delle Regioni nel contesto istituzionale italiano.

Di fronte al cambiamento, Saraceno evidenzia da un lato il permanere del divario Nord-Sud e dall'altro i risultati raggiunti da vent'anni di intervento straordinario: "In sostanza è lecito concludere che non è sufficiente ricercare la manchevolezze dell'azione svolta nell'area il permanere del divario, anzi va tenuto presente che l'opera della Cassa per il Mezzogiorno ha creato un complesso imponente di infrastrutture

⁷¹ T. Fanfani, *Scelte politiche e fatti economici dal secondo dopoguerra ai nostri giorni. Cinquant'anni di storia italiana*, Giappichelli, 1998.

⁷² M. Rispoli, *L'analisi dell'ambiente competitivo*, in AA.VV., *Il governo delle imprese: Pasquale Saraceno e la produzione industriale*, Cedam, 1992.

in certi casi persino superiore all'attività produttiva che vi si è poi svolta e ha promosso il passaggio a forme moderne di agricoltura, si sono formate istituzioni che operano nel campo del credito, della formazione del fattore umano, dell'assistenza allo sviluppo; si è creato un sistema vasto e differenziato di incentivi; si è avuto inoltre un vasto intervento degli enti di gestione⁷³. Saraceno invoca quindi la necessità di un rinnovamento dell'intervento straordinario stesso: "L'intervento straordinario che dovrà essere continuato per lungo tempo ancora, richiederà certamente notevoli modifiche, in relazione al nuovo quadro che si va delineando"⁷⁴.

Anche la prospettiva culturale appare cambiata. Per Saraceno il divario non è solo economico, ma assume una grave dimensione politica e sociale: rispetto agli anni '50 infatti le istanze di sviluppo del Nord e del Sud vengono viste in netta competizione, con un conseguente ulteriore indebolimento, anche sociale, del Meridione. Afferma al riguardo Saraceno: "Vi è uno sviluppo del sistema che è determinato dagli interessi della parte più ricca del Paese, sviluppo che in ogni caso contiene però sempre, nell'interesse di tale parte, una componente meridionalista; ciò è la conseguenza di un rapporto di forze ed è illusorio pensare che un simile meccanismo possa essere modificato in nome dell'unità morale del Paese: il mondo non si governa con le esortazioni e con le mozioni degli affetti. Ci si potrebbe invero chiedere, in sede storica, se la parte ricca del paese, disattendendo in modo tanto conseguente l'obiettivo della unificazione economica italiana, non abbia trascurato gli sviluppi meno prossimi del proprio interesse; la

⁷³ P. Saraceno, *La programmazione negli anni '70*, Etas Kompass, 1970, p. 89

⁷⁴ *Ibid.*, p. 90.

gravità degli squilibri cui occorre oggi provvedere anche nelle regioni non meridionali sembrerebbero indicarlo⁷⁵.

Le parole di Saraceno, che appaiono lontanissime da quelle del 1952, quando le debolezze del Nord e del Sud erano viste come un punto di forza, evidenziano come lo stesso “tono” dei meridionalisti negli anni '70 sia profondamente mutato rispetto agli anni '40 e '50, quando essi elaboravano le loro proposte in modo da far emergere sempre la convenienza nazionale dello sviluppo del Sud.

Saraceno continua comunque a sottolineare l'importanza della politica di sviluppo del Meridione, che ha dimostrato di agire nella direzione di modificare la tradizionale “forma arcaica di integrazione e di solidarietà sociale” meridionale, riducendo il potere (essenzialmente clientelare) delle *élite* locali a vantaggio dei pubblici poteri di più alto livello, essendo al tempo stesso consapevole della necessità di un profondo rinnovamento dell'intervento straordinario, che non viene mai messo in discussione.

Il modello che nel 1970 Saraceno formula proprio per il futuro sviluppo del Meridione evidenzia però la sua distanza dal nuovo contesto.

Saraceno, infatti, nel 1970, al fine di superare il divario Nord-Sud e raggiungere la piena occupazione, obiettivi che considera raggiungibili “se non interverranno gravi turbamenti sul piano internazionale”, suggerisce di concentrare gli investimenti nel settore meccanico, elettromeccanico, elettronico e chimico, coinvolgendo massicciamente il Mezzogiorno.

Saraceno dunque, non prevedendo la grande crisi monetaria e petrolifera che dopo qualche anno travolgerà l'economia italiana e con questa il modello italiano di sviluppo industriale, continua a far

⁷⁵ *Ibid.*, p. 95.

riferimento a settori maturi, che per lo più hanno già costituito l'oggetto della prima industrializzazione per poli.

Inoltre, attori centrali di questa nuova fase sono secondo Saraceno le piccole e medie imprese, dal momento che le imprese di grandi dimensioni non si sono dimostrate negli anni precedenti in grado di svolgere un ruolo guida nel Mezzogiorno. Scrive al riguardo Saraceno: "per rendersi conto di quanto limitato sia l'apporto che può essere atteso dalle unità di grandi dimensioni basti considerare il numero non certo rilevante delle grandi unità sorte in tutto il Paese negli ultimi quindici anni, quanto grande sia stata la parte di esse di cui si è ottenuta l'ubicazione nel Mezzogiorno e, infine, la circostanza che le grandi unità esistenti dovranno espandere notevolmente la loro capacità prima che si profili la convenienza a dar vita a nuove unità, ubicabili eventualmente nel Sud"⁷⁶.

Saraceno prende poi le distanze dalla grande impresa pubblica: "i meridionalisti debbono risolutamente respingere il pensiero che, ove gli investimenti industriali non raggiungano nel Meridione il volume richiesto dal programma di sviluppo, l'impresa pubblica debba intervenire con proprie iniziative nella misura necessaria per far raggiungere detto volume. Se la risposta della iniziativa privata alla politica svolta si rivela insufficiente per dar luogo allo sviluppo voluto, la misura da prendere non è soltanto una espansione della impresa pubblica in sostituzione della iniziativa privata manchevole, ma anche e soprattutto un riesame sia della politica svolta nell'area, sia delle altre politiche svolte nei riguardi di tutto il Paese e che producono l'effetto di far cadere la convenienza di ubicazioni meridionali. (...) In altri termini, se determinati investimenti industriali non sono convenienti, il pretendere di darvi ugualmente corso ad opera di enti pubblici non potrà evitare in

⁷⁶ *Ibid.*, p. 117.

un tempo successivo l'emergere di perdite che bloccherebbero ogni ulteriore loro progresso"⁷⁷.

Ancora, nel 1975 Saraceno conferma la sua ricerca di nuovi modelli: "In conclusione, lo sviluppo industriale delle regioni meridionali ha una sola determinante: *l'esistenza di una diffusa convenienza all'investimento industriale*. Creata questa condizione si aprirà un largo campo ad iniziative delle imprese a p.s. nei casi in cui la convenienza ad investire nel Mezzogiorno non sia prontamente percepita dal capitale privato e, naturalmente, che non si tratti di impianti di piccola e media dimensione. Il tipo di sviluppo che sarà così generato metterà capo nel Sud a un apparato industriale misto – pubblico e privato – omogeneo con quello esistente nel Centro Nord. Se questa concezione potrà animare la politica di industrializzazione del Mezzogiorno saranno certamente abbandonate le norme che fanno obbligo al sistema delle p.s. di localizzare nel Mezzogiorno determinate quote dell'ammontare complessivo di investimenti; [...]. Appare da tale norma che *l'industrializzazione del Mezzogiorno non è concepita come il risultato di un'azione organica avente per obiettivo la creazione di una certa struttura industriale* [...]; l'entità dell'intervento del sistema viene infatti semplicisticamente correlato con quanto il sistema stesso realizza nell'intero paese"⁷⁸.

Dalle parole di Saraceno si evince come la sua prospettiva resti sempre interna e strettamente nazionale, pur a fronte di uno scenario economico-industriale che è ormai europeo e globale.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 118-119.

⁷⁸ P. Saraceno, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, op. cit., p. 111-112. Il corsivo nel testo citato è aggiunto da chi scrive.

Basti pensare come sia proprio in questi anni che prendono il via le prime forme di cooperazione industriale europea che valorizzano l'attività di ricerca, ed in particolare la ricerca di base, quale fase più importante della filiera produttiva nella generazione di valore nei settori considerati strategici.

Si pensi in particolare al settore energetico, dove nel 1978 viene istituita, sulla base del Trattato Euratom, l'impresa comune europea JET per lo sviluppo di una iniziativa di ricerca europea nel campo della fusione termonucleare controllata, che porterà l'Unione Europea ad assumere all'inizio del XXI secolo la *leadership* scientifica ed industriale in questo campo⁷⁹.

L'Italia degli anni '70, entrata a far parte del Gruppo dei Paesi a maggiore industrializzazione, non si dimostra in grado di cogliere a pieno le opportunità che le *light industries* di Rosenstein-Rodan cominciano già in quegli anni ad offrire in un'ottica di mercato globale.

Per restare al passo dei processi di integrazione europea e di globalizzazione, l'Italia della metà degli anni '70 avrebbe necessitato di un nuovo modello di sviluppo in grado di valorizzare soluzioni imprenditoriali coerenti con le nuove istanze ambientali. Invece, in Italia, secondo una logica protezionistica, vengono mantenuti in vita gli strumenti del primo ciclo di sviluppo (*in primis* IRI e Cassa per il Mezzogiorno), che, nati come espressione [fisiologica] del modello italiano di Stato imprenditore, si dimostrano incapaci di farsi interpreti del nuovo ciclo di sviluppo, trasformandosi in strumenti [patologici] di uno Stato ormai divenuto solo sovventore e quindi incapace di governare il sistema economico.

⁷⁹ Si veda S. Bruzzi, "Impresa comune europea e perseguimento dell'interesse generale: l'esperienza del comparto della fusione termonucleare controllata", in G. Rossi (a cura di), *L'impresa europea di interesse generale*, Giuffrè, 2006, pp. 167-198.

5. Conclusioni: l'insegnamento di Saraceno per il futuro

Di fronte ad un nuovo ciclo di sviluppo di dimensione europea, la lezione dei *civil servants* del secondo dopoguerra, e tra questi di Saraceno, appare ancora di grande attualità.

Ciò non solo per apprezzare il senso di responsabilità verso lo Stato che ha costantemente orientato la loro azione, ma anche per comprendere cosa del modello disegnato in quegli anni non abbia funzionato e quindi da ciò fare alcune considerazioni in merito al futuro.

Ciò che si può certamente evidenziare è la distanza tra l'esperienza statunitense e quella italiana, che pure alla prima si ispira.

Il modello della Federal Authority, impresa pubblica orientata al perseguimento dell'interesse generale nel rispetto di principi di economicità, in Italia non è di fatto riuscita a prendere forma.

L'autonomia imprenditoriale è alla base del modello teorico delle due istituzioni pubbliche ricordate in questa sede. Per quanto concerne l'IRI, la formula iniziale si ispira proprio a principi di autonomia ed efficienza. Essa però come ricordato dallo stesso Saraceno ha avuto vita breve in Italia, prima a causa del sopraggiungere di ragioni belliche, poi in seguito alla istituzione del Ministero delle partecipazioni statali. Se quindi a metà degli anni '50 la TVA, forte dei propri successi imprenditoriali, invocava (per difendersi) e otteneva l'indipendenza finanziaria, in Italia la grande impresa pubblica vedeva rafforzato un controllo politico che presto avrebbe aperto la strada a logiche sottogovernative.

Per quanto concerne la Cassa, vale la pena ricordare le modifiche apportate dal Parlamento al disegno di legge di Menichella coordinato dalla BIRS; esse dimostrano come, al contrario di quanto successe nel 1933 negli Stati Uniti, sia mancata di fatto in Italia la volontà politica di creare una iniziativa imprenditoriale economicamente autonoma e re-

sponsabile, allontanando la Cassa dal modello rooseveltiano per avvicinarla agli organi della pubblica amministrazione tipici della tradizione burocratica italiana.

Significative al riguardo anche le considerazioni di Menichella sulla scelta del nome: “Meridionale io sentivo che i miei conterranei, sempre delusi per la mancata attuazione delle promesse che erano state loro fatte, avrebbero particolarmente apprezzato la novità che si presentava con un nome Cassa il quale attestava che questa volta c'erano i “denari”. De Gasperi, che si rendeva conto dello sforzo che nelle condizioni di allora lo Stato si apprestava a compiere, ebbe la preoccupazione che il nome attirasse troppe “cupidigie”, e incaricò Vanoni, poiché aveva studiato con me il progetto, di trovarne uno meno sonante. Gli disubbidimmo”⁸⁰.

Come evidenziato da Velo, la scelta del nome assume un preciso significato culturale: “La denominazione Cassa del Mezzogiorno fu proposta da un grande *public servant* italiano sulla base di una considerazione: il termine agenzia, o authority, era estraneo all'esperienza italiana, mentre il termine Cassa richiamava immediatamente il concetto di finanziamento dello sviluppo. Questa contrapposizione è qui ricordata non con finalità aneddotiche, ma perché essa esprime chiaramente due visioni dello Stato e dell'impresa. [...] La Cassa del Mezzogiorno si colloca in una concezione dello Stato più articolata, frutto dell'unificazione fra Stati regionali con diversa tradizione culturale e valoriale. Chi ideò il nome di Cassa del Mezzogiorno, è realistico ipotizzare facesse riferimento al fatto che le regioni meridionali, tradizionalmente governate dallo Stato borbonico e dallo Stato della Chiesa, non avrebbero assimi-

⁸⁰ D. Menichella, “Intervento in memoria di Alcide De Gasperi”, in *Concretezza*, 16 agosto 1964, ora in D. Menichella, *Scritti e discorsi scelti, 1933-1966*, Banca d'Italia, 1986, citato in L. D'Antone, op. cit.

lato facilmente logiche gestionali ispirate a valori e tradizioni calviniste⁸¹.

La diversa visione di Stato e impresa descritta da Velo emerge anche dalle considerazioni di Saraceno sulla difficoltà dell'investimento pubblico di produrre redditività: esse infatti evidenziano la distanza culturale che ha caratterizzato l'esperienza statunitense, che animava anche le riflessioni di Rosenstein-Rodan, da quella italiana.

L'idea di economicità alla base del modello economico italiano appare fortemente diversa da quella che anima lo statuto della TVA del 1933. Come evidenziato, quest'ultimo, non prendendo mai in considerazione l'ipotesi di perdita dell'iniziativa, si occupa invece di disciplinare la distribuzione del profitto.

In Italia invece prevale una visione più scettica in merito alla capacità degli investimenti pubblici di produrre redditività. Le parole di Saraceno ricordate in questo scritto con particolare riferimento agli investimenti nel Mezzogiorno appaiono emblematiche al riguardo.

Allo stesso modo emblematica è la teoria degli oneri impropri formulata dallo stesso Saraceno per gli enti di gestione delle partecipazioni statali. Gli oneri impropri rappresentano quegli oneri che vengono attribuiti all'ente di gestione per rappresentare i maggiori costi che esso sostiene per realizzare attività finalizzate al perseguimento dell'interesse generale, ma che non sono economicamente convenienti.

Nella visione di Saraceno, attraverso la quantificazione degli oneri impropri è possibile perseguire due obiettivi. Il primo obiettivo è quello di rendere trasparente il costo dei fini politici, da un lato per consentire

⁸¹ D. Velo, "Pasquale Saraceno e il buon governo dell'impresa", in S. Cherubini (a cura di), *Scritti in onore di Giorgio Eminente*, Franco Angeli, 2008, pp. 329-349, pp. 339-340.

alle autorità pubbliche di individuare le priorità nel modo più razionale possibile e dall'altro per riconoscere alle imprese pubbliche lo sforzo economico da loro compiuto per perseguire obiettivi di interesse generale. In modo simmetrico, il secondo obiettivo è quello di neutralizzare il beneficio di cui gode l'impresa a partecipazione statale rispetto alle imprese private; diversamente, la presenza di imprese a partecipazione statale potrebbe introdurre elementi distorsivi del gioco competitivo che finirebbero con l'escludere le imprese private dal mercato.

Gli oneri impropri costituiscono dunque per Saraceno uno strumento essenziale per evitare che l'impresa pubblica, beneficiando di vantaggi concessi al fine di compensare il sostenimento di investimenti non redditizi, generi distorsioni alla concorrenza.

La teoria degli oneri impropri trova dunque la sua ragion d'essere nell'assunto della non redditività degli investimenti pubblici, assunto che peraltro non trova alcun fondamento né nell'esperienza americana della TVA né nella riflessione di Rosenstein-Rodan.

In Italia questo assunto ha invece agito nella direzione di giustificare, in un contesto di cultura economica già arretrato, scelte anti-economiche, aprendo la strada a comportamenti discrezionali e sottogovernativi - certamente sottostimati da Saraceno -, minando alla base i principi di autonomia e responsabilità imprenditoriale posti in origine a fondamento dell'azione economica dello Stato italiano.

E' da qui che gli studiosi di Economia e Gestione delle Imprese che vogliono raccogliere l'eredità di Saraceno, a giudizio di chi scrive, devono ripartire per contribuire al rilancio culturale ed economico dell'Italia e del Mezzogiorno.

Così come Saraceno e i *civil servants* dell'epoca avevano capito che per recuperare il ritardo del processo di industrializzazione e traghettare

l'Italia degli anni '40 *dentro* il processo di unificazione europea era necessario disegnare un ordinamento economico nuovo, adatto alle esigenze dell'Italia di allora, oggi si tratta di recuperare la dimensione costituzionale dello sviluppo industriale, contribuendo alla definizione di un modello imprenditoriale di respiro europeo che ponga al centro responsabilità economica ed autonomia decisionale di tutti gli attori, *in primis* dell'attore pubblico, così da restituire all'Italia condizioni di sviluppo e prosperità.

Bibliografia

- Ammannati L., *Cassa per il Mezzogiorno e intervento straordinario*, Liguori Editore, 1981.
- Arena G., *Pasquale Saraceno. Commis d'Etat*, Franco Angeli, 2011.
- Baratta P., *La "questione meridionale" e la "questione industriale" in Italia, secondo Pasquale Saraceno*, Quaderno n. 25 di "Informazioni Svimez", Collana Pasquale Saraceno, Roma, maggio 2004.
- Barucci P., *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Il Mulino, 1978.
- Bruzzi S., "Impresa comune europea e perseguimento dell'interesse generale: l'esperienza del comparto della fusione termonucleare controllata", in G. Rossi (a cura di), *L'impresa europea di interesse generale*, Giuffrè, 2006, pp. 167-198.
- Bussotti L., *Studi sul mezzogiorno repubblicano*, Rubbettino, 2003.
- Caselli L., *L'impresa pubblica nell'economia di mercato*, Giuffrè Editore, 1970.
- Cavazza Rossi M., P.L. Porta e C. Spagnolo, "Biografie parallele. Pasquale Saraceno visto da Angelo Saraceno", *Economia Pubblica*, n. 3, marzo 1994, pp. 83-98.
- Cenzato G. e S. Guidotti, *Il problema industriale del Mezzogiorno*, Ministero dell'Industria e del Commercio, 1946.
- Chase S., "TVA: the New Deal's Greatest Asset, Part I. Landscape and Background", in *The Nation*, June 3, 1936, disponibile all'indirizzo <http://newdeal.feri.org/nation/na36702.htm> (New Deal Network).
- Conferenza Episcopale Italiana, *Per un paese solidale. Chiesa Italiana e Mezzogiorno*, 2009.

- Corte dei Conti, *L'impatto del Fondo europeo di sviluppo regionale nel Mezzogiorno*, Relazione Speciale, 2/2010.
- D'Antone L. (a cura di), *Radici Storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Bibliopolis, Napoli, 1996.
- Draghi M., *Intervento d'apertura*, in Banca d'Italia, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, 2010.
- Fanfani T., *Scelte politiche e fatti economici dal secondo dopoguerra ai nostri giorni. Cinquant'anni di storia italiana*, Giappichelli, 1998.
- Felisini D., *Inseparabili: lo Stato, il mercato e l'ombra di Colbert*, Rubbettino Editore, 2010.
- Franzinelli M. e M. Magnani, *Beneduce. Il finanziere di Mussolini*, Mondadori, 2009.
- Grassini F.A. e C. Scognamiglio (a cura di), *Stato e industria in Europa: l'Italia*, Il Mulino, AREL, Bologna, 1979
- Lilienthal D.E., "The TVA and Decentralization", in *Survey Graphic*, June 1, 1940, Vol. 29, No. 6, p. 335, disponibile all'indirizzo <http://newdeal.feri.org/survey/40c17.htm> [New Deal Network].
- Menichella D., "Intervento in memoria di Alcide De Gasperi", in *Concretezza*, 16 agosto 1964, ora in D. Menichella, *Scritti e discorsi scelti, 1933-1966*, Banca d'Italia, 1986, citato in L. D'Antone (a cura di), *Radici Storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Bibliopolis, Napoli, 1996.
- Perroux F., *L'Europe sans rivages*, Presses Universitaires, Paris, 1954.
- Pirro F. e A. Guarini, *Grande Industria e Mezzogiorno 1996-2007*, Cacucci Editore, 2008.
- Primavera S., "L'esperienza americana delle Federal Government Corporations. Spunti di riflessione per la grande impresa federale europea", in D. Velo (a cura di), *Dall'Europa dei progetti*

- all'Unione Economica. Lo sviluppo della grande impresa europea di interesse generale*, Giuffrè Editore, 2009, pp. 59-85.
- Prodi R., "Europe's Union and Reunification", in *The European Union Review*, no. 3, 2001, pp. 7-12.
- Rispoli M., "L'analisi dell'ambiente competitivo", in AA.VV., *Il governo delle imprese: Pasquale Saraceno e la produzione industriale*, Cedam, 1992.
- Roosevelt F.D., *Looking Forward*, Windmill Press, 1933.
- Rosenstein-Rodan P.N., "Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe", in *The Economic Journal*, Vol. 53, no. 210/211, June-Sept., 194, pp. 202-211.
- Rullani E., "Pasquale Saraceno: un industrialista al servizio della politica di sviluppo", *Nuova Fase. Quaderni di cultura e politica sociale*, no. 2, 1995.
- Saraceno P., *Lo sviluppo economico dei paesi sovrappopolati*, Universale Studium, Roma, 1952.
- Saraceno P., *La programmazione negli anni '70*, Etas Kompass, 1970.
- Saraceno P., *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Giuffrè Editore, 1975.
- Saraceno P., "L'industrializzazione italiana: un processo che non ha precedenti nell'esperienza del mondo occidentale", in *Economia e politica industriale*, n. 8, giugno 1988, pp. 27-31.
- Saraceno P., "Elementi per un piano economico 1949-1952", in P. Saraceno, *Ricostruzione e pianificazione 1943/1948*, a cura di P. Barucci, Laterza, 1969, pp. 273 e sgg.
- Saraceno P., *Il meridionalismo dopo la ricostruzione (1948-1957)*, a cura di P. Barucci, Giuffrè, 1974.
- Shonfield A., *Il capitalismo moderno. Mutamenti nei rapporti tra potere pubblico e privato*, EtasKompass, 1967.

- Svimez, *Rapporto Svimez 2010 sull'economia del Mezzogiorno, Sintesi*, Svimez, 2010.
- TVA, *From the New Deal to the New Century*, disponibile all'indirizzo <http://www.tva.com/abouttva/history.htm>
- TVA Heritage, *The Great Compromise*, disponibile all'indirizzo http://www.tva.com/heritage/great_compromise/index.htm
- Usai G., *Le imprese*, Giuffrè Editore, 2007.
- Vaccà S., "Pasquale Saraceno: studioso di politica industriale", in *Economia e politica industriale*, no. 72, 1991.
- Velo D., *L'impresa federale europea. Per una teoria cosmopolitica dell'impresa*, Giuffrè Editore, 2004.
- Velo D., "Pasquale Saraceno e il buon governo dell'impresa", in S. Cherubini (a cura di), *Scritti in onore di Giorgio Eminente*, Franco Angeli, 2008, pp. 329-349.

ISBN
978-88-96890-03-5

Jean Monnet Centre of Pavia
Università degli Studi di Pavia



Education and Culture DG

Lifelong Learning Programme