

CASSA PER IL MEZZOGIORNO  
EUROPA E REGIONI  
NELLA STAGIONE  
DELL'INDUSTRIALIZZAZIONE

«Informazioni SVIMEZ»  
e la cultura del nuovo meridionalismo  
(1961-1973)

di Francesco Dandolo e Renato Raffaele Amoroso

Prefazione di Adriano Giannola

Roma, luglio 2020

---

Quaderno SVIMEZ n. 62

**SVIMEZ**

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

*Il volume analizza le strategie operative e il dibattito tra economisti a livello internazionale circa il «secondo tempo» dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno. Lo studio sistematico e rigoroso della rivista «Informazioni SVIMEZ» e di altre fonti, monografie e saggi pubblicati dal Centro Studi dell'Associazione meridionalista SVIMEZ, nata nel dicembre del 1946, permette di ricostruire in modo accurato e originale la fase dell'industrializzazione delle regioni meridionali nella prospettiva delle politiche nazionali, che furono accompagnate da un ricco e articolato dibattito sull'intervento straordinario. Fra le questioni approfondite nel "Quaderno", che segue la pubblicazione del volume "Il Mezzogiorno fra divari e cooperazione internazionale. «Informazioni SVIMEZ» e la cultura del nuovo meridionalismo (1948-1960)" (Bologna, 2017), figurano la collaborazione con le istituzioni della Comunità europea nell'attuazione delle misure di sviluppo, l'approfondimento delle strategie di industrializzazione, il dibattito sull'efficacia dell'intervento e sul rifinanziamento degli investimenti, le migrazioni e l'analisi degli indicatori in grado di misurare l'evoluzione dell'economia delle regioni del Sud Italia. Settanta anni dopo la nascita della Cassa per il Mezzogiorno - istituita con la legge 10 agosto 1950, n. 646 - lo studio degli interventi realizzati dall'Istituto e dei finanziamenti approvati anche in ambito comunitario da enti quali la Banca Europea per gli Investimenti e il Fondo Sociale Europeo consente di elaborare un'analisi ragionata e dettagliata dell'impatto economico dell'intervento straordinario, evidenziando altresì l'importanza, riconosciuta a livello internazionale, dell'operato della SVIMEZ e degli istituti coinvolti nell'attuazione delle politiche ritenute necessarie per lo sviluppo del Mezzogiorno.*

Direttore SVIMEZ Luca Bianchi

Coordinamento editoriale Agnese Claroni e Grazia Servidio

Direttore Responsabile "Quaderni SVIMEZ" Riccardo Padovani.

Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 100 del 15 marzo 2004.

“Quaderno SVIMEZ” n. 62

*I “Quaderni SVIMEZ” sono una Collana editoriale che ospita documenti monografici su temi di attualità, in materia di politiche per la coesione e lo sviluppo e di finanza pubblica, resoconti di dibattiti pubblici a seminari o convegni, testi di Audizioni parlamentari di dirigenti dell’Associazione nonché bibliografie dei suoi esponenti nel tempo. Nella veste di “numeri speciali”, i Quaderni sono destinati anche alla pubblicazione di volumi. I Quaderni sono pubblicati anche in formato pdf, e consultabili sul sito internet [www.svimez.it](http://www.svimez.it).*

ISBN 978-88-98966-19-6

---

Copyright © 2020 by SVIMEZ

00187 Roma, via di Porta Pinciana 6

Internet: [www.svimez.it](http://www.svimez.it)

La proprietà letteraria e i diritti di riproduzione sono riservati.

CASSA PER IL MEZZOGIORNO  
EUROPA E REGIONI  
NELLA STAGIONE  
DELL'INDUSTRIALIZZAZIONE

«Informazioni SVIMEZ»  
e la cultura del nuovo meridionalismo  
(1961-1973)

di Francesco Dandolo e Renato Raffaele Amoroso

Prefazione di Adriano Giannola



Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno



## INDICE

<b>Prefazione, di Adriano Giannola</b>	p.	9
<b>Introduzione</b>	p.	13
1. <i>«Informazioni SVIMEZ» e l'evoluzione dell'intervento straordinario</i>	p.	13
2. <i>Le premesse all'industrializzazione</i>	p.	16
3. <i>L'industrializzazione</i>	p.	21
4. <i>Mezzogiorno e integrazione europea</i>	p.	24
5. <i>I flussi migratori</i>	p.	29
6. <i>Gli indicatori del divario</i>	p.	32
<b>Cap. I. Europa e Mezzogiorno</b>	p.	37
1. <i>Guardare al Mediterraneo</i>	p.	37
2. <i>Un mare «non nostrum»</i>	p.	42
3. <i>Le campagne meridionali nell'orizzonte europeo</i>	p.	48
4. <i>I prezzi agricoli</i>	p.	54
5. <i>I «difetti di origine» dell'agricoltura meridionale</i>	p.	58
6. <i>L'attuazione del «piano Mansholt»</i>	p.	61
7. <i>Il Trattato CEE e la legislazione per il Mezzogiorno</i>	p.	64
8. <i>La Banca Europea per gli Investimenti</i>	p.	70
9. <i>Il polo di sviluppo in Puglia</i>	p.	78
10. <i>Il Fondo Sociale Europeo e gli interventi di altri organi della CEE</i>	p.	85
11. <i>Modelli europei di industrializzazione</i>	p.	90
12. <i>L'esigenza di cooperare</i>	p.	94
13. <i>I confronti con le altre periferie d'Europa e la polemica sugli incentivi</i>	p.	97
14. <i>Più Europa nel Mezzogiorno</i>	p.	101
15. <i>Il confronto</i>	p.	104

<b>Cap. II. La prima fase dell'industrializzazione</b>	p.	111
1. <i>La concettualizzazione</i>	p.	111
2. <i>La transizione</i>	p.	114
3. <i>L'industrializzazione fra slanci e ritardi</i>	p.	119
4. <i>L'emersione delle prime aree industriali</i>	p.	122
5. <i>Programmazione e industrializzazione</i>	p.	128
6. <i>Le aree di industrializzazione</i>	p.	136
7. <i>Lo stentato avvio dei consorzi</i>	p.	141
8. <i>L'esigenza di un impegno più serrato per l'industrializzazione</i>	p.	143
9. <i>Gli investimenti</i>	p.	146
10. <i>Disincentivi e direttrici dello sviluppo</i>	p.	149
<b>Cap. III. L'accentuarsi dei contrasti</b>	p.	157
1. <i>La difficile congiuntura del 1963-1964</i>	p.	157
2. <i>Rischi di cedimenti sulle politiche meridionali</i>	p.	159
3. <i>Il giudizio sulla Cassa</i>	p.	164
4. <i>La legge di proroga della Cassa</i>	p.	166
5. <i>Il dibattito sugli incentivi al Sud e la «congestione» al Nord</i>	p.	170
6. <i>La contesa sulle risorse a livello regionale</i>	p.	174
7. <i>Il Nord meno partecipe</i>	p.	176
8. <i>I contrasti sull'Alfasud</i>	p.	183
9. <i>Industria pubblica e mercato</i>	p.	188
10. <i>La «contrattazione programmata» e la Cassa</i>	p.	191
<b>Cap. IV. Verso la crisi</b>	p.	197
1. <i>Squilibri occupazionali</i>	p.	197
2. <i>Divaricazione fra aziende pubbliche e private</i>	p.	200
3. <i>Il nodo della convenienza a investire nel Mezzogiorno</i>	p.	203
4. <i>L'attacco alla Cassa</i>	p.	207
5. <i>In difesa della Cassa</i>	p.	212
6. <i>Il rifinanziamento della Cassa</i>	p.	217
7. <i>Forzare gli investimenti nel Mezzogiorno</i>	p.	223

8.	<i>La messa in stato di accusa della politica industriale degli anni Sessanta</i>	p.	227
9.	<i>Criticità irrisolte</i>	p.	231
10.	<i>Contrasto fra tecnologia e occupazione</i>	p.	236
11.	<i>Crisi economica e Mezzogiorno</i>	p.	239
12.	<i>Inflazione e Mezzogiorno</i>	p.	241
13.	<i>Le prime analisi sulla crisi</i>	p.	243
<b>Cap. V. L'emigrazione</b>		p.	247
1.	<i>Un destino inesorabile?</i>	p.	247
2.	<i>Da braccianti a operai e cittadini</i>	p.	252
3.	<i>Un fiume in piena</i>	p.	255
4.	<i>La scelta di emigrare al di là del malessere economico</i>	p.	258
5.	<i>Le migrazioni meridionali nel contesto comunitario: opportunità e sfide</i>	p.	263
6.	<i>Tra arresto e ripresa del processo migratorio</i>	p.	268
7.	<i>Modelli di urbanizzazione fra Nord e Sud</i>	p.	273
8.	<i>Emigrazione e progresso del Mezzogiorno</i>	p.	277
9.	<i>Gli effetti delle migrazioni: uno sguardo d'insieme</i>	p.	281
<b>Cap. VI. Reddito e banche</b>		p.	287
1.	<i>Reddito e progresso nel Mezzogiorno dopo i primi dieci anni di intervento straordinario</i>	p.	287
2.	<i>I livelli di sviluppo delle aree socio-economiche del Mezzogiorno</i>	p.	292
3.	<i>Reddito e industrializzazione</i>	p.	295
4.	<i>Il reddito cresce, ma il divario resta ampio</i>	p.	298
5.	<i>Forzare i tempi per incrementare il reddito</i>	p.	300
6.	<i>Le delusioni</i>	p.	304
7.	<i>Banche e depositanti</i>	p.	309
8.	<i>Le funzioni della banca meridionale per stimolare lo sviluppo</i>	p.	318

<b>Cap. VII. Consumi e investimenti</b>	p.	325
1. <i>Tra penuria di alimenti fondamentali e crescita dei consumi voluttuari</i>	p.	325
2. <i>Prima gli investimenti, poi i consumi</i>	p.	328
3. <i>Consumi e rimesse</i>	p.	330
4. <i>La dinamica fra regioni produttrici e regioni consumatrici</i>	p.	333
5. <i>Il dibattito su consumi e sviluppo</i>	p.	337
6. <i>La scarsa redditività degli investimenti</i>	p.	343
7. <i>Gli investimenti sociali</i>	p.	346
<b>Conclusioni</b>	p.	351
<b>Indice delle tabelle</b>	p.	359
<b>Indice dei nomi</b>	p.	363
<b>Gli Autori</b>	p.	369

ADRIANO GIANNOLA

## Prefazione

In occasione dei Settanta anni dalla nascita la SVIMEZ (costituita nel dicembre del 1946) ha promosso un articolato programma di studi, pubblicazioni e occasioni di confronto sulla storia dell'Associazione e sul suo ruolo nell'elaborazione di strategie per la promozione dello sviluppo la cui rilevanza è stata riconosciuta anche in ambito internazionale. Si tratta di ricerche profondamente attuali, che permettono di ricostruire il ruolo della SVIMEZ, così come degli autorevoli studiosi che ne hanno fatto parte, nella definizione di politiche che hanno considerato il Mezzogiorno una risorsa dalle straordinarie potenzialità per l'intero Paese. L'analisi dell'operato dell'Associazione durante il periodo dell'intervento straordinario dà risalto a fonti, ricerche e approfondimenti in grado di ispirare ancora idee, teorie e strategie di politiche pubbliche volte a governare il dualismo regionale che, oggi per molti versi più di ieri, rappresentano una condizione necessaria per lo sviluppo e per la tenuta dell'economia nazionale.

In attuazione del progetto, questo volume fa seguito al precedente lavoro di Francesco Dandolo *Il Mezzogiorno fra divari e cooperazione internazionale. «Informazioni SVIMEZ» e la cultura del nuovo meridionalismo (1948-1960)* nel quale l'Autore ha documentato le fasi cruciali del «primo tempo» dell'intervento straordinario<sup>1</sup>.

In questo ultimo contributo Francesco Dandolo e Renato Raffaele Amoroso dedicano l'analisi al «secondo tempo» dell'intervento straordinario, quello delle politiche attive di industrializzazione, fortemente influenzato dalla visione strategica SVIMEZ. Un periodo complesso, fatto di grandi slanci, di forti criticità, di serrati confronti attorno al tema dello sviluppo in un contesto europeo in grande evo-

---

<sup>1</sup> Il libro ha ottenuto importanti riconoscimenti. Ha vinto il Premio Basilicata - sezione di saggistica storica ed Economia politica Tommaso Morlino (edizione 2017) - ed è risultato finalista alla prima edizione del Premio Giuseppe Galasso.

luzione con l'avvio del Mercato Comune varato a Roma nel 1957 che definì nel paragrafo del Trattato redatto da La Malfa e Saraceno lo spazio che l'Europa di allora riconobbe all'interesse dell'Italia a perseguire l'unificazione economica del Paese. In questa prospettiva è significativo rilevare la coincidenza con l'altra fondamentale ricorrenza dei Settanta anni dalla nascita della Cassa per il Mezzogiorno che, istituita con la legge del 10 agosto 1950, n. 646 e che, dal 1957 dedicherà crescente attenzione all'intervento attivo per l'industrializzazione del Mezzogiorno.

Lo studio di Dandolo e Amoroso prosegue quindi il meticoloso spoglio dei fascicoli della rivista «Informazioni SVIMEZ» pubblicati tra il 1961 e il 1973 consentendo così di ripercorrere la genesi e l'attuazione di interventi basilari per l'industrializzazione del Mezzogiorno evidenziando il ruolo tecnico e istituzionale della Cassa, gli ampi consensi a livello internazionale che le consentiranno di accedere ai finanziamenti degli istituti di cooperazione della Comunità Economica Europea, come era già accaduto negli anni Cinquanta con la Banca Mondiale.

«Informazioni SVIMEZ», edita dall'Associazione dal 1948 al 1981 si conferma fonte di straordinario valore documentario che permette di studiare molteplici aspetti e contributi finora poco esplorati dalla pur vasta letteratura esistente e di ricostruire in modo approfondito e ragionato la complessità del dibattito e delle argomentazioni teoriche alla base delle strategie e delle misure adottate per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno.

Il volume, nel documentare e analizzare il «secondo tempo» dell'intervento straordinario, narra perciò la storia economica e sociale italiana collocando il Mezzogiorno nel contesto della Comunità europea che, a seguito dei Trattati di Roma del 1957, dà vita alla Banca Europea per gli Investimenti e al Fondo Sociale Europeo, entrambi coinvolti nel finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno e degli istituti di credito regionale. Ne scaturisce così un'articolata ricostruzione di significative fasi della politica di industrializzazione del Sud Italia che, varata appunto nel 1957 con la legge 64, diviene il tema dominante nell'arco temporale analizzato. La ricostruzione del dibattito a livello nazionale tra esperti, in particolare economisti, imprenditori e politici permette di mettere a fuoco il carattere sistemico dell'intervento straordinario, nonché di valorizzare il costante

impegno degli esponenti del nuovo meridionalismo ad inquadrare lo sviluppo del Mezzogiorno all'interno di un disegno di respiro nazionale ed europeo, al quale ancorare l'obiettivo del superamento del dualismo. Viene fuori con nettezza un esplicito, seppure a volte contrastato, legame fra cultura e politica che rappresenta la migliore eredità di questo periodo e del quale oggi si avverte fortemente la mancanza. Il tratto più rilevante di questo legame è la strategia di industrializzare come ingrediente fondante di una modernizzazione dei territori meridionali, oggetto della trattazione che ne documenta l'impatto in termini di occupazione e di prodotto.

I commenti riportati sono inquadrati nell'ottica della letteratura più recente, a testimonianza del vivo interesse per lo studio delle strategie adottate nella stagione dell'intervento straordinario. La ricerca esamina, inoltre, la questione delle migrazioni interregionali, che dovrebbe oggi tornare nuovamente nell'agenda dei governi nazionali. Se ne analizzano i numeri, si raccontano storie individuali e familiari in grado di mettere in luce la dimensione sociale dell'intervento e quanto rilevanti siano stati gli stimoli derivanti dalle analisi della SVIMEZ.

Infine, il volume propone uno studio degli indicatori relativi al reddito, al sistema creditizio, ai consumi e agli investimenti negli anni tra il 1961 e il 1973 un profilo che conferma, oltre all'interesse, il ruolo sostanziale che la SVIMEZ attribuisce all'elaborazione di indici e analisi sull'evoluzione dell'economia meridionale, dando conto dei risultati raggiunti in oltre venti anni di intervento. L'impegno a fornire statistiche accurate, in coerenza al motto "mettere i numeri dietro ai fatti", testimonia uno stile operativo attento a risultati verificabili e rigorosamente inteso come prerequisito indispensabile per legittimare l'accesso agli interventi degli organismi di cooperazione internazionale.

La tenace, puntuale ricerca degli Autori risulta particolarmente preziosa per avere riportato in primo piano con questo secondo contributo una delle fonti più ricche e preziose del patrimonio culturale dell'Associazione. Un riferimento prezioso non solo in senso "archivistico" bensì in una prospettiva operativa nella quale, a tanti anni di distanza, quei problemi allora in via di superamento, riemergono come acute emergenze.

Una accorta lettura della storia dell'intervento straordinario fornisce infatti strumenti per la corretta interpretazione della dinamica economica delle regioni del Mezzogiorno; essa conferisce un ruolo centrale alla dimensione sociale degli investimenti pubblici e privati, che ha rappresentato e devono più che mai continuare a rappresentare elemento essenziale alla base delle analisi economiche. E' necessario, in questa ottica, ritornare a concepire la scienza economica come disciplina intimamente connessa ai fatti, alla quotidianità, ai problemi e alle speranze delle persone.

E' un tema già posto in rilievo nella Prefazione al precedente volume curato da Francesco Dandolo, su cui ritengo si debba insistere ora che il difficile contesto a valle dello sconvolgente cortocircuito prodotto dalla pandemia rischia di provocare conseguenze economiche e sociali particolarmente pesanti al Sud e, nella crisi generale, di accentuare i tratti di disarticolazione del Paese.

L'efficacia con la quale è riportato il dibattito tra economisti, esperti e politici sull'evoluzione dell'economia, delle abitudini di consumo e dei flussi migratori verso le regioni settentrionali e verso l'estero consente di collegare le teorie alla dimensione umana dell'analisi economica.

Ancora una volta attraverso «Informazioni SVIMEZ» e l'analisi delle vicende dell'intervento straordinario l'apporto scientifico ed operativo dell'Associazione si conferma come una significativa presenza che ha dato contributi di elaborazione, di esperienza e di riflessione anche a dimensione internazionale sulle politiche dello sviluppo.

Al sincero ringraziamento della SVIMEZ agli Autori per la meritoria fatica, si associa l'auspicio che questa, come la precedente sul periodo 1948-1960, risulti uno strumento utile e fertile di indicazioni di prospettiva per affrontare le inquietanti turbolenze che si profilano all'orizzonte.

## Introduzione

### 1. *«Informazioni SVIMEZ» e l'evoluzione dell'intervento straordinario*

Se nell'immediato secondo dopoguerra è evidente che la ripresa economica dell'Italia e la ricostruzione della capacità produttiva del Paese non possono prescindere dalla risoluzione della questione meridionale, dal 1957 i sei Stati fondatori della Comunità Economica Europea (CEE) ritengono la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno l'azione prioritaria per la realizzazione e la crescita armoniosa ed equilibrata del Mercato Comune Europeo (MEC). Nuovi orientamenti strategici iniziano ad animare il dibattito e nuovi attori cooperano per la realizzazione di investimenti nell'ambito dell'intervento straordinario che, proprio a partire dal 1957, si orienta verso la spinta all'industrializzazione delle regioni meridionali. Infatti, la legge n. 634 del 29 luglio 1957 rafforza il sistema di agevolazioni già adottato dalla Cassa per il Mezzogiorno, stabilendone il rifinanziamento e prolungando la durata delle sue attività fino al 1965<sup>1</sup>. Si definisce in tal modo una rinnovata strategia volta a favorire lo sviluppo di iniziative industriali, indirizzando verso il settore secondario gli investimenti della Cassa e delle più importanti aziende a partecipazione statale.

Inizia così il «secondo tempo» dell'intervento straordinario, oggetto di analisi del presente volume, che segue il primo studio *Il Mezzogiorno fra divari e cooperazione internazionale* (Il Mulino, 2017). Pur nella diversità dei temi, fin da subito affiora la continuità con quanto trattato nel primo volume, soprattutto nell'importanza accordata all'intervento straordinario nell'ambito delle organizzazioni di cooperazione internazionale e nel fondamentale contributo assicurato dall'Associazione per lo Sviluppo Industriale del Mezzogior-

---

<sup>1</sup> A partire dall'esercizio 1958-1959 la dotazione annua a favore della Cassa per il Mezzogiorno è fissata a cento miliardi di lire per l'esercizio 1958-1959, centocinquanta miliardi di lire per l'esercizio 1959-1960 e centottanta miliardi di lire per ciascuno degli esercizi dal 1960-1961 al 1964-1965 compreso.

no (SVIMEZ) per l'elaborazione dei programmi e per la misurazione di indicatori fondamentali per la valutazione dell'efficacia delle misure adottate.

L'analisi è basata in modo prevalente sullo spoglio di «Informazioni SVIMEZ», la rivista pubblicata dal 1948 al 1981, che rappresenta lo strumento divulgativo del Centro studi dell'Associazione. Nel periodico, che in questi anni continua a essere diretto da Gian Giacomo Dell'Angelo, si riportano con puntualità e in modo accurato studi circa l'elaborazione dei piani di intervento per il Mezzogiorno, il dibattito in ambito internazionale e nazionale sullo sviluppo e i dati raccolti per la misurazione dei principali indicatori economici al fine di aggiornare l'andamento dei divari territoriali in Italia.

La descrizione del bollettino, come era solito definirsi in ambito SVIMEZ l'organo d'informazione, è fornita nell'Introduzione del precedente volume<sup>2</sup> e nel complesso rimane simile per gli anni analizzati in questo libro: l'unica sostanziale novità è che dal 1968 «Informazioni SVIMEZ» è pubblicata con cadenza non più settimanale ma quindicinale (il quindici e il trenta di ogni mese), sebbene già negli anni precedenti, con frequenza crescente, due o tre numeri siano inclusi in un solo fascicolo. Questa decisione, tuttavia, mantiene inalterato l'impegno con cui fin dalle origini si presta cura alla rivista; anzi l'edizione quindicinale incrementa la quantità di ricerche e il dibattito, particolarmente intenso in questi anni, che vi sono inclusi. Nell'ambito di questo ultimo aspetto, proprio al fine di dare più ampio spazio che nel passato alle diverse prese di posizione, si ricorre maggiormente alle sintesi degli articoli, più che riportare per intero il testo. In questo senso, «Informazioni SVIMEZ» resta una fonte imprescindibile per comprendere in modo accurato l'evoluzione dell'intervento straordinario nell'Italia repubblicana.

L'apporto della SVIMEZ alla diffusione di approfondimenti sul Mezzogiorno e alla realizzazione di attente ricerche si concretizza anche attraverso la pubblicazione di monografie dedicate all'analisi di argomenti specifici e di dati sullo sviluppo. Ed è interessante constatare che proprio a partire dai primi anni Sessanta gli studi, già

---

<sup>2</sup> F. Dandolo, *Il Mezzogiorno fra divari e cooperazione internazionale. «Informazioni SVIMEZ» e la cultura del nuovo meridionalismo*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 12-24.

consistenti nel decennio precedente, si focalizzano in particolare sui rapporti con la CEE, per definire politiche di cooperazione orientate a facilitare lo sviluppo del Mezzogiorno nell'ambito del MEC. Si continua, poi, a prestare interesse alle strategie di industrializzazione attuate o in elaborazione in alcuni Paesi europei da applicare nelle regioni meridionali, ritenendo peraltro che l'evoluzione in atto del Mezzogiorno possa contribuire, per i risultati raggiunti, seppure parziali ma comunque rilevanti, a delineare politiche di sviluppo su scala europea<sup>3</sup>. Tali pubblicazioni sono oggetto di analisi del presente volume, che intende valorizzarne il contributo alla divulgazione di studi puntuali sull'intervento straordinario.

L'arco cronologico prescelto è compreso fra il 1961 e il 1973 al fine di analizzare, come già accennato, il «secondo tempo» dell'intervento straordinario nella fase espansiva del ciclo economico, prima cioè dell'impatto con il primo shock petrolifero. Il volume, che riflette i principali temi trattati da «Informazioni SVIMEZ», è ripartito in sette capitoli. Il primo approfondisce il legame tra il processo di integrazione europea e lo sviluppo del Mezzogiorno, analizzando le iniziali forme di intervento comunitario e le strategie operative degli organismi deputati all'attuazione della politica regionale. Il secondo e il terzo capitolo trattano gli interventi per l'industrializzazione delle regioni meridionali, esaminando tanto le modalità operative dell'intervento quanto il dibattito in merito alle forme di agevolazione e di erogazione dei contributi per il sostegno allo sviluppo del settore secondario. Si dedica altresì spazio alla descrizione di alcuni importanti progetti di insediamento di stabilimenti produttivi e all'analisi delle normative che disciplinano l'intervento della Cassa per il Mezzogiorno nel corso degli anni Sessanta e dei primi anni Settanta. Il quarto capitolo intende ricostruire il dibattito circa i risultati dei primi venti anni dell'intervento straordinario, che conduce, con maggiori difficoltà rispetto al passato, all'approvazione della legge n. 853 del 6 ottobre 1971 con cui si stabiliscono le disposizioni per il rifinanziamento della Cassa per il Mezzogiorno e per l'impiego dello strumento della contrattazione programmata.

---

<sup>3</sup> SVIMEZ (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, Bologna, Il Mulino, 2015.

L'indirizzo generale di questo provvedimento è di assicurare all'intervento straordinario un'ulteriore spinta affinché sia parte integrante della politica economica nazionale. Il quinto capitolo tratta il tema dell'emigrazione, ancora oggi di importanza primaria nello studio delle dinamiche demografiche del Mezzogiorno. Vi si analizzano gli effetti degli squilibri occupazionali, derivanti dal mancato assorbimento nel settore industriale di manodopera resa disponibile dall'esodo agricolo, nonché il dibattito circa i costi causati dal congestionamento delle aree produttive settentrionali e da modelli di urbanizzazione e localizzazione inefficienti. Il sesto capitolo esamina l'evoluzione di indicatori relativi alla crescita del reddito e alla misurazione del divario tra il Mezzogiorno e le regioni centro-settentrionali. Si approfondisce l'evoluzione del sistema bancario e degli istituti di credito, fornendo dati e statistiche sulla raccolta di depositi e sul ruolo delle banche meridionali nello stimolare lo sviluppo. Infine, il settimo capitolo riguarda la dinamica dei consumi nel Mezzogiorno e si focalizza sulle tipologie di spesa al Meridione e sull'importanza delle rimesse per la crescita del reddito. Dall'analisi dei dati e degli indicatori si ravvisa l'emergere di una chiara dinamica tra regioni produttrici settentrionali e regioni consumatrici meridionali, originata anche dall'impostazione della strategia di industrializzazione, che si avrà occasione di approfondire nel corso della trattazione.

Vale la pena sottolineare che, come è evidente per il precedente volume su *Divari e cooperazione internazionale*, in questo caso dall'esame dei temi appena enunciati, nel rispetto della specifica prospettiva di «Informazioni SVIMEZ», emerge la serietà e la competenza, oltre che il forte impegno etico di cui è pervasa la rivista, un'impostazione quindi che risulta tanto feconda da arricchire il quadro delle conoscenze della pur vasta letteratura sul Mezzogiorno di molteplici aspetti peculiari, di grande interesse, fino a oggi in larga parte inesplorati, soprattutto perché non inquadrati nell'ambito di una ricostruzione storica di ampio respiro.

## 2. *Le premesse all'industrializzazione*

L'esigenza di promuovere l'industrializzazione del Mezzogiorno affiora, seppure non sempre in modo palese perché spesso

subordinata ad altre priorità, già prima del 1957. Si tratta di un tema di notevole importanza per i principali esponenti del meridionalismo: infatti, fin dalle loro prime riflessioni all'indomani del secondo dopoguerra, si mostrano convinti dell'opportunità di avviare un processo di sviluppo autopropulsivo, il solo in grado di assicurare la reale emancipazione del Mezzogiorno<sup>4</sup>. Già tra il 1946 e il 1950, anno di istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, numerosi provvedimenti legislativi dispongono misure per lo sviluppo del settore secondario. Il Decreto Legislativo del Capo Provvisorio dello Stato (DLCPS) del 13 ottobre 1946 n. 244 istituisce infatti la sezione autonoma di credito industriale presso il Banco di Napoli, che svolge un'essenziale funzione di canalizzazione dei risparmi privati verso iniziative industriali, in assenza di una strategia di intervento organico volta alla promozione dello sviluppo del Mezzogiorno<sup>5</sup>. Il 2 dicembre 1946 viene inoltre costituita la SVIMEZ, che si afferma quale laboratorio di studi nel quale è concepita l'idea di intervento straordinario che abbia come priorità l'industrializzazione delle regioni meridionali<sup>6</sup>. Un anno dopo, il DLCPS del 15 dicembre 1947 n. 1419 decide l'istituzione presso la Banca Nazionale del Lavoro a Roma di una sezione speciale per il credito alle piccole e medie industrie, la cui dotazione di 275 milioni di lire è coperta dallo Stato, dalle casse di

---

<sup>4</sup> A tal proposito il riferimento d'obbligo per il rilancio di una politica industriale per il Mezzogiorno è G. Cenzato e S. Guidotti, *Il problema industriale del Mezzogiorno*, Milano, Stampa Strada, 1946. Centrale è la riflessione di P. Saraceno, *Iniziativa privata e azione pubblica nei piani di sviluppo economico*, Roma, Giuffrè, 1959. Una recente analisi su questi aspetti è in R. Padovani, G. L. C. Provenzano, *La convergenza «interrotta». Il Mezzogiorno nel 1951-1972: dinamiche, trasformazioni, politiche*, SVIMEZ (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno*, cit., pp. 123-127.

<sup>5</sup> Sull'attività di promozione industriale del Banco di Napoli dopo la Seconda guerra mondiale cfr. L. De Rosa, *Il Banco di Napoli tra l'occupazione alleata e il secondo dopoguerra (1943-1949)*, F. Dandolo (a cura di), Napoli, Fondazione Banco di Napoli, 2011.

<sup>6</sup> P. Saraceno, *Il Nuovo Meridionalismo*, Napoli, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, 1986; N. Novacco, *Per il Mezzogiorno e per l'Italia. Un sogno ed un impegno che dura da Sessanta anni*, Bologna, Il Mulino, 2007; G. Galasso, *Il Mezzogiorno da «questione aperta a problema aperto»*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 2005, pp. 103-106; A. Vitale, *L'attività della SVIMEZ dal 1946 al 1991*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 2, 2000, pp. 541-552.

risparmio, dalle banche popolari italiane e dalla stessa Banca Nazionale del Lavoro.

Il DLCPS del 14 dicembre 1947 n. 1958 definisce per la prima volta una strategia di intervento organica per il settore industriale, sostenuta da impegni a carico del bilancio dello Stato. Si prevedono agevolazioni fiscali per le spese necessarie all'attivazione, ricostruzione e ampliamento di stabilimenti industriali nelle province dell'Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna, nel territorio dell'isola d'Elba e nei Comuni compresi nella circoscrizione di Cassino. Si dispongono altresì tariffe di favore per i trasporti ferroviari nelle province oggetto dell'intervento, al fine di ridurre i costi di costruzione o riattivazione di impianti produttivi. Il finanziamento degli investimenti è affidato alle sezioni di credito industriale del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia, autorizzati a erogare fondi fino all'importo di dieci miliardi di lire, con il concorso e la garanzia dello Stato, che assume a proprio carico contributi in conto interessi fino al 4% e per una durata massima di dieci anni<sup>7</sup>. Sono strategie che però nel complesso non riescono a dare una svolta alle difficili condizioni in cui versa il Mezzogiorno all'indomani del secondo conflitto mondiale<sup>8</sup>.

Si giunge pertanto all'approvazione della legge del 10 agosto 1950 n. 646, che istituisce la Cassa per il Mezzogiorno e inaugura l'intervento straordinario. Il testo tuttavia pone in secondo piano le esigenze di industrializzare il Sud, dedicando maggiore attenzione all'infrastrutturazione delle regioni meridionali e all'attuazione della riforma agraria, tramite il finanziamento di opere di trasformazione agricola e il potenziamento degli impianti<sup>9</sup>. Già al termine del primo esercizio della Cassa si avverte però la necessità di ampliarne le competenze per permettere l'erogazione di finanziamenti nel settore secondario: la legge del 22 marzo 1952 n. 166 integra le attribuzioni dell'Istituto per gli investimenti industriali e disciplina l'impiego di prestiti esteri, mentre la legge dell'11 aprile 1953 n. 298 riorganizza

---

<sup>7</sup> F. Dandolo, *La parabola di Sudindustria* in F. Dandolo e A. Baldoni, *Sudindustria. Prospettive imprenditoriali e scenari per lo sviluppo economico del Mezzogiorno (1947-1956)*, Napoli, Guida, 2007, pp. 15-72.

<sup>8</sup> L. De Rosa, *La provincia subordinata*, Roma-Bari, Laterza, pp. 85-113.

<sup>9</sup> G. Pescatore, *Politiche e amministrazione dello sviluppo del Mezzogiorno*, in SVIMEZ, (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno*, cit., pp. 29-38.

e istituisce l'Istituto per lo Sviluppo Economico dell'Italia Meridionale (ISVEIMER), l'Istituto Regionale per il Finanziamento delle Medie e Piccole Imprese in Sicilia (IRFIS) e il Credito Industriale Sardo (CIS), istituti di credito speciale al cui capitale sociale la Cassa per il Mezzogiorno contribuisce per il 40% e ai quali si assegna la gestione di fondi di rotazione alimentati prevalentemente da prestiti esteri contratti dalla Cassa<sup>10</sup>. Fino al 1958-1959 infatti è la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS) ad offrire un contributo determinante alla riattivazione e costruzione di impianti industriali, concedendo alla Cassa per il Mezzogiorno e con la garanzia dello Stato prestiti per circa trecento milioni di dollari<sup>11</sup>. I finanziamenti, assegnati in parte proprio ai fondi di rotazione degli istituti di credito speciale, sono destinati a finanziare, oltre che progetti idroelettrici ed irrigui, iniziative industriali private di dimensioni consistenti<sup>12</sup>.

Nel 1957, tanto il dibattito interno circa la necessità di promuovere investimenti capaci di aumentare i livelli di occupazione quanto la nascita della CEE e del MEC, orientano l'intervento straordinario per il Mezzogiorno verso l'industrializzazione. La già citata legge del 29 luglio 1957 n. 634 definisce i contorni della strategia di sviluppo del settore secondario, che si inserisce nel più ampio contesto dell'integrazione europea<sup>13</sup>. In assenza di una politica regionale di sostegno agli investimenti nelle aree più depresse della Comunità, le forze del libero mercato avrebbero infatti accentuato squilibri già

---

<sup>10</sup> F. Dandolo, *Il Mezzogiorno fra divari e cooperazione internazionale*, cit., pp. 99-144.

<sup>11</sup> G. Farese, P. Savona, *Il banchiere del mondo. Eugene Robert Black e l'ascesa della cultura dello sviluppo in Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014; A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013. Per una ricostruzione del primo tempo dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno nello scenario internazionale cfr. L. D'Antone, *L'«interesse straordinario» per il Mezzogiorno (1943-1960)*, in Id. (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Napoli, Bibliopolis, 1996, pp. 51-109.

<sup>12</sup> V. Cascetta (a cura di), *Crediti e agevolazioni per l'industrializzazione del Mezzogiorno continentale*, Napoli, ISVEIMER, 1959.

<sup>13</sup> V. Gambardella, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno e il passaggio dalla politica di preindustrializzazione a quella di industrializzazione*, in SVIMEZ (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno*, cit., pp. 178-182.

esistenti, determinando la concentrazione di capitali nelle regioni produttive più forti, dove la presenza di importanti economie esterne e di localizzazione contribuisce ad aumentare la redditività di investimenti nel settore industriale<sup>14</sup>. Si rende pertanto necessario un impegno coordinato delle amministrazioni a livello centrale e locale, nonché di attori privati, per promuovere la localizzazione di produzioni industriali nelle regioni del Mezzogiorno e l'integrazione dell'area nel mercato europeo. La legge n. 634 del 1957 prevede pertanto la costituzione di consorzi da parte di Comuni, Province, Camere di commercio, industria e agricoltura e altri enti interessati «al fine di favorire nuove iniziative industriali di cui sia prevista la concentrazione in una determinata zona»<sup>15</sup>, affidando loro il compito di realizzare opere di attrezzatura delle aree di insediamento avvalendosi di contributi della Cassa che possono estendersi fino alla metà delle spese pianificate. L'intervento assume pertanto carattere sistemico e mira a convogliare gli investimenti degli istituti speciali di credito e delle amministrazioni statali nel finanziamento dell'industrializzazione del Mezzogiorno, oltre a trarre vantaggi dall'indispensabile supporto del Ministero delle Partecipazioni Statali creato sul finire del 1956. La normativa dispone infatti l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di destinare alle regioni meridionali il 40% dei loro investimenti e impegna le imprese a partecipazione statale alla localizzazione al Sud di almeno il 60% dei loro nuovi investimenti, o comunque non meno del 40% di quelli realizzati<sup>16</sup>. Si fa strada l'idea di promuovere l'industrializzazione in maniera diffusa, individuando aree e nuclei di insediamento, distinti in ragione della maggiore o minore predisposizione alla localizzazione di attività produttive. Gli investimenti sono diretti all'attivazione di industrie motrici in zone perlopiù già dotate di prerequisiti essenziali per lo sviluppo, nell'intento di attrarre piccole e medie imprese private che

---

<sup>14</sup> F. Dandolo, *La Cassa per il Mezzogiorno*, in A. Giovagnoli (a cura di), *L'Italia e gli italiani dal 1948 al 1978*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2019, pp. 46-50. A tal proposito il contributo di Giuseppe Di Nardi fu rilevante; M. Zaganella, *Giuseppe Di Nardi e la politica economica italiana nella prima Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013, pp. 75-85.

<sup>15</sup> Legge 29 luglio 1957 n. 634, articolo 21, comma 1.

<sup>16</sup> A. De Benedetti, *Lo sviluppo sospeso. Il Mezzogiorno e l'impresa pubblica (1948-1953)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013.

scelgano di stabilirsi nei pressi di grandi impianti e in poli di sviluppo ben attrezzati. A tali attività la Cassa è autorizzata a concedere contributi fino al 20%, se localizzate in Comuni con popolazione inferiore ai settantacinquemila abitanti. Si dedica infine attenzione agli imprenditori artigiani, cui la Cassa per il Mezzogiorno può concedere contributi fino al 30% delle spese di ammodernamento e meccanizzazione della produzione, e al settore turistico, per il quale si prevede la possibilità di finanziare opere di restauro e sistemazione di beni di interesse artistico, storico e archeologico<sup>17</sup>.

### 3. *L'industrializzazione*

Partendo da queste premesse, il volume è immerso nel «secondo tempo» dell'intervento straordinario che, a partire dagli inizi degli anni Sessanta, quando cioè la nuova fase tende ad assumere una fisionomia più netta, privilegia con sempre maggiore insistenza gli aspetti legati alla industrializzazione delle regioni meridionali<sup>18</sup>. In questa ottica, l'impegno pubblico diviene più determinato nel creare i grandi stabilimenti industriali, di cui l'Italsider di Taranto e l'Alfasud di Pomigliano d'Arco sono gli esempi più espliciti<sup>19</sup>. Prende dunque corpo in questa congiuntura il progetto che è stato definito «neocapitalismo pubblico», teso a imprimere un carattere duraturo

---

<sup>17</sup> SVIMEZ, *Gli investimenti industriali agevolati nel Mezzogiorno 1951-1968*, Milano, Giuffrè, 1971, pp. 5-10.

<sup>18</sup> A. Giannola, *L'evoluzione della politica economica e industriale*, in *Storia dell'Italia repubblicana*. 3° *L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, Torino, Einaudi, 1996, pp. 439-440.

<sup>19</sup> Sull'impianto siderurgico di Taranto cfr. A. A. Persico, *Steel for Development: Pasquale Saraceno and the Fourth Taranto Steelworks*, in «The Journal of European Economic History», n. 3, 2019, pp. 75-112; M. Pizzigallo, *Storia di una città e di una fabbrica promessa: Taranto e la nascita del IV centro siderurgico*, in «Analisi storica», n. 5/12, 1989, pp. 61-170; sull'industria automobilistica di Pomigliano d'Arco cfr. A. De Benedetti, *L'IRI e il Mezzogiorno. Una interpretazione*, in F. Amatori (a cura di), 2. *Il miracolo economico e il ruolo dell'IRI*, Roma-Bari, Laterza, 2013, pp. 645-673. Su entrambi gli insediamenti produttivi cfr. L. D'Antone, F. Amatori, *Saraceno e l'IRI negli anni Cinquanta e Sessanta*, in A. Giovagnoli, A. A. Persico (a cura di), *Pasquale Saraceno e l'unità economica italiana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013, pp. 269-274.

all'intervento dello Stato nell'economia nella prospettiva dell'industrializzazione<sup>20</sup>.

Come si vedrà nelle pagine successive, risulta inevitabile che il dibattito che accompagna queste importanti scelte di investimento e di localizzazione di impianti produttivi tende a intensificarsi<sup>21</sup>. La discussione, però, è tutt'altro che lineare: anzi, con il passare degli anni, con la pubblicazione di dati e valutazioni che evidenziano i risultati spesso contraddittori delle misure adottate, aumentano i toni critici in relazione all'intervento straordinario, pur comunque ritenendolo in questa fase un elemento basilare per lo sviluppo del Mezzogiorno<sup>22</sup>. In particolare, se da un canto l'intensa politica di industrializzazione determina un incremento del reddito *pro-capite* attraverso l'innalzamento della produttività, dall'altro l'assorbimento di manodopera appare insoddisfacente, lasciando irrisolta la piaga sociale della disoccupazione nelle regioni meridionali<sup>23</sup>.

Ne emerge un quadro vivace, a volte contraddittorio, che appassiona, più che nel passato, politici, economisti ed esperti sociali tra sostenitori e detrattori delle politiche di sviluppo adottate. Da più parti si evidenziano gli effetti limitati sull'aumento dei livelli di reddito e occupazione, che fotografano la persistenza di un importante divario da colmare tra il Nord e il Sud del Paese, che pure va riducendosi nel tempo. La misurazione degli squilibri tra Nord e Sud continua a essere, dunque, in netta continuità con il passato, tematica di prioritario interesse. Lo è a tal punto che, pur in presenza di indicatori che rivelano un palese processo di modernizzazione del Mezzogiorno, questo aspetto è nel complesso messo in secondo ordine rispetto all'eminente questione che si debba conseguire l'obiettivo

---

<sup>20</sup> F. Barca, S. Trento, *La parabola delle partecipazioni statali*, in F. Barca, *Storia del capitalismo italiano*, Roma, Donzelli, 1997, p. 214.

<sup>21</sup> A. Giannola, *Sud d'Italia. Una risorsa per la ripresa*, Roma, Salerno editrice, 2015, pp. 32-39.

<sup>22</sup> Su questi aspetti cfr. l'Introduzione di F. Dandolo e F. Sbrana a Id. (a cura di), *L'intervento pubblico nell'Italia repubblicana. Interpreti, culture, politiche e scelte economiche*, numero monografico di «Storia economica», a. XV, n. 1, 2012, pp. 5-17.

<sup>23</sup> A. Del Monte, A. Giannola, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Bologna, Il Mulino, 1978, p. 175.

cardine del definitivo annullamento dei divari territoriali<sup>24</sup>. Ed è proprio per questo motivo che assume crescente rilevanza la questione relativa all'opportunità di affiancare agli incentivi per la localizzazione nel Mezzogiorno disincentivi alla costruzione di nuovi stabilimenti in zone già congestionate del Nord del Paese, nell'intento di stimolare gli investimenti di grandi gruppi imprenditoriali privati, spesso volutamente ai margini rispetto alla questione dello sviluppo del Meridione<sup>25</sup>. Argomenti che però sono rapidamente accantonati, mentre pulsioni divisive dai contorni sempre più netti caratterizzeranno il Paese nei decenni successivi<sup>26</sup>.

Così come nel volume si ricostruiscono le fasi che determinano il coinvolgimento, seppur tardivo, delle grandi imprese italiane nella promozione di investimenti produttivi nelle regioni del Mezzogiorno: è il caso della FIAT, che comunque diviene un paradigma per la crescita del settore della meccanica nel Meridione<sup>27</sup>. Più in generale, va emergendo un crescente disagio a causa del mancato conseguimento dell'obiettivo di ridurre sensibilmente i divari, sebbene si agisca nella cornice programmatica, che agli inizi degli anni Sessanta si ritiene possa essere considerata la strategia vincente per uno sviluppo armonico del Paese<sup>28</sup>.

La legge del 6 ottobre 1971 n. 853 imprime in questo contesto una nuova svolta all'intervento straordinario, considerando a tutti gli effetti lo sviluppo delle regioni meridionali un obiettivo eminente per il rilancio del programma economico nazionale. Lo strumento della contrattazione programmata punta a promuovere un migliore coordinamento tra attori pubblici e privati al fine di favorire la localizzazione delle grandi imprese nel Mezzogiorno. Si trasferiscono alle

---

<sup>24</sup> G. Pescosolido, *La questione meridionale in breve. Centocinquant'anni di storia*, Roma, Donzelli, 2017, pp. 124-128.

<sup>25</sup> F. Barbagallo, *La questione italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2013, pp. 167-168.

<sup>26</sup> F. Sbrana, *Nord non chiama Sud. Genesi e sviluppi della questione settentrionale (1973-2013)*, in S. Colarizi, A. Giovagnoli, P. Pombeni (a cura di), *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta ad oggi*, vol. III *Istituzioni e politica*, Roma, Carocci, 2014, pp. 361-381.

<sup>27</sup> D. Cerosimo, *Da Torino a Melfi. Ragioni e percorsi della meridionalizzazione della FIAT*, in L. D'Antone (a cura di), *Radici storiche*, cit., pp. 533-550.

<sup>28</sup> S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 2000, pp. 65-89.

regioni le competenze per l'attuazione di interventi straordinari finora riservate alla Cassa per il Mezzogiorno e si affida loro l'elaborazione dei «progetti speciali di interventi organici» di carattere intersettoriale o interregionale. Tali piani hanno ad oggetto la realizzazione di grandi infrastrutture generali per facilitare lo sviluppo delle attività produttive e la localizzazione di quelle di carattere industriale. Al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) si affida il coordinamento degli interventi e l'elaborazione delle direttive in merito alla scelta dei settori prioritari, alla localizzazione degli investimenti e alla indicazione dei criteri per accordare finanziamenti. Sono passaggi complessi, tali da suscitare forti reazioni e divisioni di campo nelle opinioni che si vanno formulando perché al centro della discussione vi è il ruolo che in questo nuovo scenario la Cassa per il Mezzogiorno è chiamata a svolgere, non essendo più considerata l'esclusivo attore dell'intervento pubblico; aspetto che tra l'altro mina in modo definitivo l'unitarietà dell'intervento straordinario così come fino a quel momento è stato concepito e realizzato<sup>29</sup>.

#### 4. *Mezzogiorno e integrazione europea*

Tra gli elementi in chiara continuità con il periodo precedente, è l'insistenza con cui «Informazioni SVIMEZ» dà risalto all'inserimento del Mezzogiorno nel più ampio scenario internazionale. Compaiono infatti documenti rigorosi che, in un contesto soprattutto incentrato sull'Europa, forniscono importanti analisi in merito alla ripartizione degli aiuti che possono provenire dall'attuazione del processo di integrazione comunitaria. In tal modo, sono numerose le connessioni anche con studi realizzati in collaborazione fra Istituzioni politiche ed economiche italiane e la CEE, volte a delineare le principali strategie di intervento e a valutare i risultati degli investimenti realizzati nelle regioni del Mezzogiorno: nel 1963 e nel 1972,

---

<sup>29</sup> Ivi, pp. 91-105. Su questi aspetti cfr. la recente ricostruzione di L. Scoppola Iacopini, *La Cassa per il Mezzogiorno e la politica 1950-1986*, Roma-Bari, Laterza, 2018, pp. 129-166.

ad esempio, vari rapporti della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) dedicano approfondite analisi ai problemi del Mezzogiorno, fornendo indicazioni sugli interventi realizzati in ambito comunitario e sugli effetti generati dagli investimenti nel settore industriale<sup>30</sup>. L'importanza accordata allo sviluppo del Mezzogiorno in sede europea è elemento imprescindibile per la promozione di investimenti produttivi nelle regioni meridionali<sup>31</sup>. Del resto, come si è già evidenziato, durante i lavori preparatori per la stesura del Trattato di Roma del 1957 si afferma la necessità di preservare le regioni sottosviluppate della CEE dalle inevitabili ripercussioni negative conseguenti all'instaurazione del MEC. La tendenza dei fattori produttivi ad affluire dove si ravvisano maggiori possibilità di guadagni, e quindi nelle aree più progredite, rischia difatti di acuire i divari con le regioni dove le condizioni per lo sviluppo della produzione non sono presenti allo stesso modo. Si rende pertanto essenziale l'introduzione di meccanismi correttivi al funzionamento del Mercato Comune, che possano promuovere lo sviluppo delle regioni meno favorite nell'interesse condiviso di tutti i Paesi firmatari. Tali considerazioni contribuiscono a definire la struttura del Trattato, determinando il bilanciamento delle disposizioni atte a favorire l'unificazione dei mercati con provvedimenti che impegnano la CEE alla predisposizione di strumenti di politica regionale e di cooperazione allo sviluppo<sup>32</sup>. La nascita del Fondo Sociale Europeo (FSE) e della BEI rappresentano l'attuazione del principio di parificazione nel progresso espresso nell'articolo 117 del Trattato, in cui gli Stati riconoscono la necessità di integrare il funzionamento del Mercato Comune con procedure capaci di favorire il miglioramento delle condizioni di vita

---

<sup>30</sup> Su questi aspetti cfr. D. Strangio, *Dall'European Recovery program all'integrazione economica europea e alla Banca Europea per gli investimenti*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011; F. Dandolo, *Cooperation and Investment for the Development of Southern Italy from a European and International Perspective, 1950-1960*, in «The Journal of European Economic History», n. 3, 2017, pp. 121-141.

<sup>31</sup> A. Varsori, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. 119-158.

<sup>32</sup> G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione Europea*, Roma-Bari, Laterza, 2013, pp. 84-91.

e di lavoro<sup>33</sup>. Allo stesso modo, l'impiego di parte della dotazione del Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia (FEOGA) e la successiva istituzione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), testimoniano l'impegno comunitario nell'attuazione della politica regionale. La priorità accordata da tali organi allo sviluppo del Mezzogiorno è sancita dal Protocollo concernente l'Italia, allegato al Trattato di Roma e di cui costituisce parte integrante. In esso si prende atto dell'importante sforzo del Governo italiano nell'esecuzione di un programma di sviluppo nel Meridione, nonché del favore riscosso dallo stesso presso altri organismi di cooperazione internazionale. Gli Stati membri riconoscono altresì la necessità di promuovere la crescita di aree depresse al fine di realizzare lo sviluppo armonioso dell'intera Comunità e raccomandano l'utilizzo di tutti i mezzi previsti dal Trattato per affiancare il Governo italiano nell'adempimento degli obiettivi del programma di intervento nel Mezzogiorno. A tale scopo il Protocollo fa espressamente riferimento alla BEI e al FSE, organi le cui attività sono volte al contenimento dei divari regionali all'interno della Comunità<sup>34</sup>. A norma dell'articolo 130 del Trattato, la BEI ha infatti il compito di «contribuire, facendo appello al mercato dei capitali ed alle proprie risorse, allo sviluppo equilibrato e senza scosse del Mercato Comune»<sup>35</sup>, mediante la concessione di prestiti e garanzie per la valorizzazione delle regioni sottosviluppate, per l'ammodernamento o la riconversione di imprese e per la realizzazione di progetti di interesse comune. L'articolo 123 impegna invece il FSE a promuovere le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori all'interno della Comunità.

L'analisi degli strumenti di intervento e degli investimenti effettivamente realizzati chiarisce l'importanza della politica regionale nell'architettura istituzionale della Comunità Europea, per la quale lo sviluppo del Mezzogiorno diviene questione prioritaria alla luce della

---

<sup>33</sup> G. P. Manzella, T. Amico di Meane, *Tra Mezzogiorno ed Europa. Punti di svolta "italiani" della politica regionale europea*, in «Rivista Giuridica del Mezzogiorno», n. 1-2, 2011, pp. 395-412; M. Gomellini, A. Tosoni, *I finanziamenti della Banca Europea per gli Investimenti nel Mezzogiorno*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», n. 4, 2009, pp. 869-900.

<sup>34</sup> F. Fauri, *L'integrazione economica europea 1947-2006*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 123-127.

<sup>35</sup> Trattato istitutivo della CEE, articolo 130, 1957.

volontà espressa nel Trattato di promuovere la crescita armoniosa ed equilibrata delle economie dei Paesi membri. In altre parole, se nell'immediato dopoguerra gli esponenti del nuovo meridionalismo pongono «la soluzione della questione meridionale come un modo di essere dello sviluppo italiano»<sup>36</sup>, alla stessa maniera nel 1957 la risoluzione di squilibri regionali diviene obiettivo fondante della CEE.

La spinta all'industrializzazione del Mezzogiorno, sancita con la legge n. 634 del 1957, si inserisce dunque a pieno nel processo di integrazione europeo. Lo sviluppo del settore secondario è ritenuto strumento fondamentale per l'innalzamento dei livelli di reddito e di occupazione all'interno della Comunità. Lo si evince, ad esempio, dalle competenze affidate alla BEI e dalla natura degli impegni dell'ente tra il 1958, anno di inizio delle attività, e il 1973: i progetti industriali finanziati sono 484, per un totale di 1525,5 milioni di unità di conto. L'Italia si aggiudica in questo periodo la percentuale più alta di finanziamenti, pari al 50,6%, proprio in ragione del supporto al «secondo tempo» dell'intervento straordinario. Circa l'80% dei fondi impegnati è diretto alle regioni meridionali, che beneficiano di un consistente apporto di capitali. Un orientamento favorito dal fatto che a presiedere la Banca vi siano due italiani: nel primo anno di attività, cioè dal 1958 al 1959, al vertice vi è Pietro Campilli, successivamente, dal 1959 al 1970, la direzione è affidata a Paride Formentini<sup>37</sup>.

La BEI pertanto, conformemente al ruolo assegnatole dal Trattato nell'attuazione della politica regionale, diviene l'istituzione internazionale che maggiormente contribuisce allo sviluppo del Mezzogiorno<sup>38</sup>. Si sostituisce difatti alla BIRS che, come già riportato, fino al 1958 assicura importanti contributi al Governo italiano da destinare allo sviluppo industriale del Sud del Paese.

Altri organismi europei quali il FSE e il FESR sono impegnati, seppur con intensità differente e in tempi diversi, nella promozione dello sviluppo del Mezzogiorno. I loro finanziamenti saranno pari-

---

<sup>36</sup> Archivio centrale dello Stato, fondo Pasquale Saraceno, b.5, lettera di Pasquale Saraceno a Vittorio Foa.

<sup>37</sup> M. Zaganella, *La BEI italiana e lo sviluppo del Mezzogiorno (1958-1970)*, in «Mondo Contemporaneo», n. 2, 2016, pp. 61-86.

<sup>38</sup> F. Fauri, *L'Unione Europea. Una storia economica*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 120-121.

menti approfonditi nel corso della trattazione del presente volume, nell'intento di offrire una panoramica completa degli aiuti forniti dalla Comunità al Governo italiano e al sistema produttivo meridionale. Riportando in maniera ragionata i contributi raccolti da «Informazioni SVIMEZ», si intende far emergere la posizione dell'Associazione in merito al sostegno ricevuto in ambito comunitario, spesso critica e volta ad evidenziare aspetti contraddittori della politica regionale europea. Gli strumenti di attuazione della Politica Agricola Comune (PAC) sono più volte ritenuti responsabili di strozzature nei processi di ammodernamento delle produzioni e di squilibri causati dalla protezione accordata a differenti prodotti<sup>39</sup>. Si approfondisce inoltre lo studio dell'intervento in Puglia, concepito proprio con la collaborazione della CEE e della BEI: la creazione di un polo di sviluppo tra Bari, Brindisi e Taranto permette infatti di valorizzare le attività delle imprese petrolchimiche, siderurgiche e meccaniche già presenti nel territorio dell'area industriale e di realizzare importanti interconnessioni tra i vari settori di produzione, facendo emergere economie di scala e di localizzazione.

Il volume rende noti infine i confronti tra il Mezzogiorno e le altre regioni sottosviluppate della Comunità, sulla base della misurazione degli indicatori ritenuti essenziali per analizzare la dinamica dello sviluppo economico. Ne emerge ancora una volta il ruolo centrale dell'intervento straordinario, di cui si apprezza il carattere sistemico e la predisposizione di meccanismi per il coinvolgimento di capitali privati. Il dibattito si sofferma sulle politiche di industrializzazione attuate in altri Paesi della Comunità, che presentano similitudini e differenze con la strategia del Governo italiano. Nello specifico, i provvedimenti che definiscono regole per la localizzazione di impianti produttivi sono oggetto di interesse per studiosi ed economisti italiani. Si ritiene infatti che misure capaci di scoraggiare la localizzazione nelle aree industriali del Nord siano necessarie al fine di determinare nuovi insediamenti di imprese private nelle regioni del Mezzogiorno. Il modello di sviluppo italiano deve pertanto tener conto della necessità di realizzare un'equa distribuzione di investi-

---

<sup>39</sup> A tal proposito cfr. M. Canali, *L'Italia e l'integrazione delle agricolture europee (1961-1990)*, in M. Canali, G. Di Sandro, B. Farolfi, M. Fornasari (a cura di), *L'agricoltura e gli economisti agrari in Italia dall'Ottocento al Novecento*, Milano, Angeli, 2011, pp.71-170.

menti sul territorio, riequilibrando le possibilità di occupazione e limitando i costi sociali a carico del bilancio pubblico derivanti dalla congestione delle aree produttive settentrionali. In tale ottica, non si può ignorare la necessità di prevedere la localizzazione nel Mezzogiorno di produzioni strategiche, che favoriscano la partecipazione delle regioni meridionali al Mercato Comune e possano aumentare i livelli di reddito e di occupazione delle popolazioni del Sud, permettendo di impiegare contingenti di lavoratori altrimenti costretti a trasferirsi in cerca di possibilità di occupazione.

##### 5. *I flussi migratori*

L'evoluzione delle correnti migratorie è tema ampiamente trattato nel presente volume. Se ne analizzano gli aspetti economici e sociologici, nel tentativo di definire le motivazioni alla base della scelta di migrare e di raccogliere dati quantitativi sull'entità degli spostamenti in altre regioni e all'estero di lavoratori meridionali. Le ricerche realizzate e le informazioni raccolte tramite lo spoglio delle fonti rendono conto della consistenza del fenomeno: nonostante la dinamica demografica nel Mezzogiorno sia nettamente positiva, tra il 1951 e il 1971 l'incremento di popolazione al Sud è di appena il 6,7%, pari a circa un terzo di quello del Centro-Nord (18,2%), che beneficia dell'afflusso di manodopera proveniente dalle regioni meridionali.

Se da un lato gli alti tassi di emigrazione indeboliscono il tessuto economico delle regioni del Mezzogiorno, dall'altro è evidente che il trasferimento in altre regioni è motivato dallo scarso aumento dei livelli di occupazione. Nel corso della trattazione si approfondiscono infatti gli aspetti legati al riassorbimento della manodopera resa disponibile dall'esodo agricolo nel settore industriale. La riforma agraria avviata nel 1950 contribuisce alla progressiva trasformazione dei braccianti in operai, determinando la maggiore espansione di aree urbane, spesso non attrezzate per accogliere una popolazione in continua crescita. Il lento sviluppo industriale nel Sud non offre inoltre la possibilità di trovare impiego in settori produttivi, rendendo preferibile la scelta di emigrare. A fronte di una diminuzione di oltre il 50% della popolazione agricola nel complesso del Mezzogiorno,

solo alcune aree prevalentemente localizzate in Abruzzo, Campania e Puglia si avviano in maniera decisa verso la transizione dal settore primario a quello secondario. Nelle zone interne della Calabria, del Molise e della Sicilia si registra in alcuni casi una riduzione del numero di occupati nell'industria durante i primi venti anni dell'intervento straordinario. Tali squilibri determinano l'insorgere di intensi flussi migratori, prevalentemente diretti verso le regioni settentrionali e i distretti produttivi dei Paesi membri della Comunità Europea. Si attua dunque «un rimescolamento senza precedenti della popolazione» nell'ambito del territorio nazionale che assume dimensioni impossibili da rapportare ad altri scenari coevi dell'Europa occidentale<sup>40</sup>. In particolare, dal 1958 la domanda di manodopera si intensifica di gran lunga, e l'immigrazione meridionale è utilizzata non solo per impieghi temporanei, ma in modo sempre più crescente nelle grandi fabbriche della produzione fordista<sup>41</sup>. Sebbene si debba aspettare la fine degli anni Sessanta per una piena applicazione, le disposizioni del Trattato CEE garantiscono, insieme con il diritto alla libera circolazione, il divieto di discriminazioni a danno di lavoratori provenienti da un altro Stato membro<sup>42</sup>. Si prevedono a tale scopo meccanismi correttivi per garantire l'equilibrio nel mercato del lavoro, che sostanziano la politica sociale della Comunità: si tratta del FSE, delle attività dell'Alta Autorità della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) nel sostegno alla riqualificazione professionale e nella costruzione di alloggi e delle norme del Trattato relative all'aumento dell'occupazione e alla tutela dei lavoratori.

Il volume approfondisce l'analisi degli spostamenti di popolazione privilegiandone gli aspetti qualitativi. Si intende in tal modo tracciare i profili dei migranti meridionali, le loro storie e le loro ambizioni. Ne emergono interpretazioni estendibili alle migrazioni contemporanee: i lavoratori meridionali sono spesso competenti, ritenuti affidabili e dotati di abilità manuali e capacità artistiche. Le

---

<sup>40</sup> F. Ramella, *Le migrazioni interne*, in P. Cori, M. Sanfilippo (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 24, Migrazioni*, Torino, Einaudi, 2009, p. 435.

<sup>41</sup> F. Romero, *L'emigrazione operaia in Europa*, in P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana*, Roma, Donzelli, 2001, vol. 1, *Partenze*, p. 407.

<sup>42</sup> F. Fauri, *Storia economica delle migrazioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 210-211.

richieste di operai qualificati nelle regioni settentrionali vengono in larga parte soddisfatte tramite l'immigrazione. A tale positiva considerazione non corrispondono tuttavia condizioni di vita agiate: la maggior parte dei lavoratori meridionali vive ai margini delle grandi città, in quartieri raggiunti da scarsi servizi pubblici e in appartamenti sovraffollati. Il dibattito tra economisti e sociologi si sofferma pertanto sulla analisi degli ostacoli allo sviluppo del Mezzogiorno. La constatazione dell'alta produttività dei lavoratori del Sud denota infatti la necessità di stimolare ancor più gli investimenti, tanto per la costruzione di impianti industriali che per la realizzazione di migliori infrastrutture. Le scarse possibilità di occupazione e il basso livello del reddito non sono tuttavia le uniche ragioni che spingono i lavoratori a lasciare il Mezzogiorno. Gli studi riportati da «Informazioni SVIMEZ» permettono di cogliere aspetti nuovi del fenomeno migratorio, legati al desiderio di ampie fasce di giovani di prendere parte allo sviluppo frenetico delle grandi città settentrionali e di godere dei benefici delle società in crescita<sup>43</sup>.

In conclusione, la pubblicazione approfondisce il tema delle migrazioni considerando l'evoluzione dei redditi e dei consumi nel Mezzogiorno in relazione alle rimesse dei lavoratori residenti in altre regioni o all'estero. Si evidenzia in tal senso come gli aumenti del tenore di vita nelle regioni meridionali siano frutto di una dinamica di sviluppo che tende a distinguere nel Paese regioni produttrici e regioni consumatrici. Le prime, localizzate a Nord, realizzano, grazie all'apporto della manodopera meridionale, prodotti consumati al Sud e acquistati usufruendo in parte degli aumenti di reddito legati alle rimesse. Ne deriva la necessità di incrementare gli investimenti nei settori produttivi del Mezzogiorno e di riorientare la politica di industrializzazione. La tendenza alla localizzazione di impianti ad alta intensità di capitale favorisce infatti la concentrazione in pochi grandi poli industriali di nuove possibilità di occupazione, senza porre le basi per lo sviluppo diffuso della piccola e media impresa. In tale contesto, le minori opportunità di lavoro offerte non consentono una rapida crescita dei redditi, ostacolando aumenti della domanda di

---

<sup>43</sup> Su questi aspetti cfr. G. Fofi, *L'immigrazione meridionale a Torino*, Milano, Feltrinelli, 1977 e il recente volume di G. Novaro, *Abitare i margini. Politiche e lotte per la casa nella Torino degli anni Settanta*, Torino, Gruppo Abele, 2020.

prodotti di consumo. E' chiaro pertanto che solo una politica di industrializzazione diffusa e capillare, capace di attrarre in maniera più efficace gli investimenti di imprenditori privati, può fungere da stimolo allo sviluppo autopropulsivo e all'aumento dei livelli di occupazione. Si tratta di temi dibattuti anche nelle sedi comunitarie, dove si raccomanda un maggiore impegno prima del FSE e poi del FESR per l'aumento del tenore di vita dei lavoratori del Mezzogiorno, proprio nell'ottica di porre argine alle imponenti migrazioni e all'impoverimento del tessuto sociale ed economico del Sud dell'Italia.

#### 6. *Gli indicatori del divario*

In ultima analisi, l'importanza della raccolta di dati e della misurazione di indicatori è oggetto di approfondimento del presente volume. La ricerca dedica particolare attenzione all'evoluzione dei consumi e dei redditi da un lato, e al grado di sviluppo del sistema finanziario dall'altro, riportando dati su investimenti e banche nel Mezzogiorno. In tale ambito il ruolo della SVIMEZ è fondamentale: le ricerche contenute nella seconda sezione di «Informazioni SVIMEZ», dedicata a studi e note statistiche, e le appendici riportate nella quarta sezione, rappresentano una preziosa fonte di elaborazioni di dati ufficiali e di ricerche compiute da enti pubblici e privati. La centralità di tali tematiche risponde alla necessità di fornire, a livello internazionale, un quadro chiaro e ben definito della situazione economica e sociale delle regioni meridionali, al fine di poter raccogliere consensi e contributi finanziari per l'attuazione dell'intervento straordinario. «Mettere i numeri vicino ai problemi» è preoccupazione prioritaria degli esponenti del nuovo meridionalismo che, in tal senso, accolgono con favore l'impegno della SVIMEZ<sup>44</sup>.

Pertanto, la raccolta e la misurazione di dati realizza un duplice obiettivo. In primo luogo, fornire statistiche accurate diviene fondamentale a partire dal 1946 per la presentazione di progetti di sviluppo

---

<sup>44</sup> S. Misiani, *I numeri e la politica. Statistica, programmazione e Mezzogiorno nell'impegno di Alessandro Molinari*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp.122-202; F. Dandolo, *Manifestazione in onore di Nino Novacco. Eminente meridionalista*, in «Storia economica», n. 2, 2013, pp. 509-514.

alle neonate organizzazioni di cooperazione internazionale. La valutazione dei programmi presentati non può prescindere dalla identificazione e dalla rappresentazione del livello di sviluppo del Mezzogiorno, in relazione ai divari con le regioni settentrionali. Il volume, in considerazione dell'arco cronologico indicato per la trattazione, approfondisce in particolare i meccanismi di aiuto della CEE, divenuti operativi a partire dal 1957-1958. In tal senso, il Trattato prevede una rigorosa disciplina degli aiuti di Stato e dichiara compatibili con il MEC le misure destinate alla promozione dello «sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione»<sup>45</sup>. A sostegno di tali regioni si prevede inoltre l'impegno degli organismi deputati all'attuazione della politica regionale. In ambito comunitario diviene pertanto cruciale fornire descrizioni rigorose dei livelli di sviluppo del Mezzogiorno, misurando dati relativi alla dinamica demografica, al reddito, alla produzione industriale e ai livelli di occupazione. La corretta rappresentazione delle condizioni di arretratezza delle regioni meridionali permette di inserire l'intervento straordinario nel più ampio contesto delle politiche europee di cooperazione allo sviluppo e di favorire importanti investimenti soprattutto nel settore industriale.

In secondo luogo, l'analisi di dati e di statistiche consente la costante valutazione dei risultati delle politiche attuate e degli investimenti realizzati nel Mezzogiorno. Le elaborazioni sono oggetto di accesi dibattiti tra politici, studiosi ed economisti circa l'efficacia delle misure adottate. La pubblicazione ne riporta le opinioni, analizzandone l'influenza sull'evoluzione della logica dell'intervento straordinario e della normativa che ne definisce gli strumenti. In tale ottica la disponibilità di dati e indicatori contribuisce a facilitare l'identificazione di opportunità di investimento nel Mezzogiorno, nell'obiettivo di attrarre una maggiore quantità di capitali privati e di favorire la localizzazione di piccole e medie imprese. Statistiche rigorose permettono infatti di meglio valutare la redditività e il coef-

---

<sup>45</sup> Trattato istitutivo della CEE, articolo 92, n.3, a. 1957.

ficiente di rischio di investimenti in attività produttive, così come i vantaggi derivanti da differenti scelte di localizzazione.<sup>46</sup>

Come anticipato in precedenza, il volume considera due gruppi principali di indicatori. I primi permettono di esaminare l'evoluzione del sistema bancario e di raccolta di risparmi al Mezzogiorno, nell'intento di analizzare il grado di «intensificazione finanziaria» delle regioni meridionali. Tali informazioni consentono di valutare la partecipazione delle popolazioni locali ai processi di sviluppo, attraverso l'impiego dei risparmi privati nel finanziamento di attività produttive o del deposito degli stessi presso istituti di raccolta, quali gli sportelli postali o bancari. La crescita del sistema bancario testimonia, dunque, l'avvicinamento dei piccoli risparmiatori alle decisioni di carattere finanziario. Il secondo gruppo di indicatori valuta la dinamica dei consumi e degli investimenti nel Mezzogiorno. Si approfondiscono i dati relativi all'evoluzione della domanda, sottolineando la crescita della spesa per beni voluttuari, che raggiunge livelli elevati nel periodo preso in considerazione. Le popolazioni meridionali, anche beneficiando dell'apporto delle rimesse, iniziano ad acquistare beni simbolo del benessere dei contesti più ricchi delle regioni settentrionali, evidenziando la volontà di partecipare appieno ai processi di sviluppo economico e all'aumento del tenore di vita. Ne deriva, in alcuni casi, l'approfondimento del divario tra regioni produttrici e regioni consumatrici, cui si è già fatto riferimento. In ultima analisi, i dati relativi agli investimenti permettono di valutarne la redditività e di fornire importanti elementi per l'orientamento delle politiche di industrializzazione. Anche in questo ambito il contributo della SVIMEZ è determinante: le tabelle e le statistiche riportate nella rivista contengono dati precisi ed accurati, utili per le elaborazioni volte a determinare l'impatto dei finanziamenti destinati al Mezzogiorno. La ricerca condotta nelle pagine che seguiranno permette di evidenziare criticità e fallimenti delle politiche dell'intervento straordinario, spesso troppo soggette a indirizzi di carattere politico, e poco attente all'effettiva redditività degli investimenti realizzati. Ne deriva

---

<sup>46</sup> Una analisi accurata in merito è presentata nell'ambito di una ricerca condotta da A. Pizzorno e S. Caffero nel 1962, volta a individuare le condizioni economiche e sociologiche che spiegano la formazione di classi di imprenditori locali in aree in via di sviluppo. SVIMEZ (a cura di), *Sviluppo industriale e imprenditori locali*, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 22-27.

la necessità di una più accurata analisi dei progetti approvati, che tenga conto dell'impatto sociale degli stessi e della capacità di generare reddito stabile nel lungo periodo.

Si tratta di istanze attuali e di argomenti largamente presenti nel dibattito sullo sviluppo del Mezzogiorno. In un contesto di rinnovata attenzione per la situazione economica del Sud del Paese il presente volume, insieme con la pubblicazione precedente, intende proporre importanti strumenti di valutazione delle misure adottate negli anni dell'intervento straordinario. Settanta anni dopo l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno l'analisi storica dell'impegno per la promozione dell'economia meridionale permette di ricostruire l'evoluzione delle tipologie di intervento, evitando giudizi affrettati e inesatti sulla loro efficacia. «Informazioni SVIMEZ» rappresenta a tal fine una preziosa fonte di studi, ricerche, dati e valutazioni: con questo volume, come è già avvenuto con quello precedente, si intende riportare alla luce e valorizzare il fondamentale contributo della rivista all'evoluzione del dibattito sullo sviluppo del Mezzogiorno.

La ricerca è frutto di un'attività comune in tutte le sue fasi: Francesco Dandolo ha scritto i capitoli 2, 3, 4, 5. Renato Raffaele Amoroso ha redatto i capitoli 1, e 6 e 7. Introduzione e conclusioni sono state scritte da entrambi gli Autori.

Si ringraziano la dott.ssa Agnese Claroni e il dott. Giuseppe Farese per il prezioso e attento lavoro di revisione del testo.



# Capitolo I

## Europa e Mezzogiorno

### 1. *Guardare al Mediterraneo*

Agli inizi degli anni Cinquanta, con l'avvio dell'integrazione europea, il Mezzogiorno divenne parte importante delle politiche di riequilibrio territoriale da progettare e attuare in ambito comunitario. In realtà, la questione dello sviluppo dell'Italia meridionale aveva già varcato da vari anni i confini nazionali, anche per l'intensificarsi dei flussi migratori, da cui emergeva che a partire dal secondo dopoguerra il crescente numero di emigranti meridionali si dirigeva sempre più verso l'Europa piuttosto che nel continente americano<sup>1</sup>. Se poi si considerava l'evoluzione della riflessione meridionalista, era evidente che proprio all'indomani del conflitto mondiale - come evidenziarono Francesco Compagna e Giuseppe Galasso - «la lezione della SVIMEZ, gli scritti dei Saraceno e dei Rossi-Doria che rielaboravano ed aggiornavano i testi dei meridionalisti delle precedenti generazioni», avevano dato un contributo determinante affinché l'Europa fosse un riferimento obbligato per la definizione e l'applicazione delle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Sintesi da F. Compagna, *Migrazione e problemi di sviluppo regionale della Comunità Europea*, in «Nord e Sud», n. 11-12, dicembre 1960, con il titolo *Le emigrazioni dal Mezzogiorno e sviluppi regionali nella Comunità europea*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 2, 11 gennaio 1961, pp.33-46. Su questi aspetti cfr. C. Bonifazi, *Storia delle migrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 170-189; F. Fauri, *Storia economica delle migrazioni italiane*, cit., pp. 201-209.

<sup>2</sup> F. Compagna, G. Galasso, *Autobiografia di «Nord e Sud»*, in «Nord e Sud», n. 85 (146), gennaio 1967, p. 98. Come ha evidenziato in seguito Galasso, grazie all'apporto della SVIMEZ «si cessò, cioè, di considerare il problema del Mezzogiorno nel chiuso quadro della società e delle esperienze italiane e se ne fece un caso rientrante nella vasta problematica delle aree depresse, che gli studi economici e sociali portarono, nella cultura occidentale, all'indomani della Seconda guerra mondiale, al centro della propria attenzione. In tal modo fu possibile, innanzitutto, chiarire in via preliminare alcuni concetti fondamentali per una corretta imposta-

Un passaggio decisivo fu la firma al Campidoglio dei Trattati di Roma del 25 marzo 1957, l'atto di nascita della CEE. All'accordo si allegò un protocollo, in cui risaltò l'attenzione per il Mezzogiorno. Il documento fu esplicito nel prendere atto del consistente divario economico e sociale fra quest'area e la restante parte dell'Italia e dell'Europa. Riconoscimento che rimase tutt'altro che isolato perché all'indomani della firma dei Trattati, l'Europa divenne - più che nel recente passato - un costante riferimento delle politiche meridionaliste<sup>3</sup>.

Le aspettative verso la CEE tesero ad accrescersi quando tra la fine degli anni Cinquanta e gli inizi degli anni Sessanta le politiche di sviluppo per il Mezzogiorno si orientarono all'industrializzazione: «Il problema delle regioni arretrate è diventato più urgente e anzi indifferibile» - si annotò con enfasi in quei frangenti - nella convinzione che «l'integrazione europea assegna dunque una scadenza obbligata allo sviluppo dell'economia del Mezzogiorno ed introduce nuovi elementi nelle prospettive di cui tale sviluppo deve orientarsi e realizzarsi»<sup>4</sup>. In questa ottica, fin dai suoi primi passi la CEE dedicò attenzione allo studio e alla definizione degli interventi necessari per le regioni sottosviluppate, al fine di determinare una strategia di investimenti nei settori con più elevato potenziale di crescita. Si fece spazio l'idea, anche alla luce di quanto si era fatto in Italia fino a quel momento, che il concorso di capitali esterni potesse favorire l'insediamento di unità produttive nelle regioni più sfavorite della Comunità, riducendo così i maggiori costi di localizzazione.

Si trattava dunque di considerazioni che non volevano in alcun modo sminuire i progressi compiuti con l'intervento straordinario mediante la Cassa: anzi, nelle analisi di respiro internazionale domi-

---

zione dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno e, in secondo luogo, elaborare un quadro internazionale non ancora di integrazione, ma già di riferimento dell'azione meridionalistica ad ambiti più vasti di quello nazionale, che davano maggiori chances a tale azione». G. Galasso, *Il Mezzogiorno da «questione aperta a problema aperto»*, cit., p. 103.

<sup>3</sup> F. Dandolo, *Il Mezzogiorno fra divari e cooperazione internazionale*, cit., pp. 239-257; Id., *Cooperation and Investment* cit., pp. 121-141; M. Zaganella, *La BEI "italiana"* cit., pp. 61-86.

<sup>4</sup> Sintesi da C. Bazan, *Il miracolo italiano*, in «Il Giornale del Mezzogiorno», 29 dicembre 1960-12 gennaio 1961, con il titolo *La necessità dello sviluppo del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 2, 11 gennaio 1961, p. 58.

nò la consapevolezza che se il Mezzogiorno era ormai profondamente mutato rispetto alla conclusione del secondo conflitto mondiale, lo si doveva all'apporto insostituibile dell'ente creato nel 1950. Pertanto, la conseguenza più palese di questa positiva valutazione fu che l'Italia dovesse abbandonare il gruppo dei «Paesi assistiti», per iniziare a svolgere un ruolo diverso, volto in primo luogo a dare il suo contributo - attraverso la partecipazione a pieno titolo nell'ambito della cooperazione internazionale - per concorrere al miglioramento strutturale delle vaste regioni sottosviluppate del pianeta. In linea con questa visione, l'Italia fu invitata a versare il 24% del capitale della BEI, quota senz'altro rilevante se si considera che la Francia e la Germania ne versarono il 30%. D'altronde, i progressi dell'economia italiana erano confermati dall'attivo della bilancia dei pagamenti, dall'incremento degli investimenti di capitale italiano e dalle crescenti esportazioni all'estero. Un'evoluzione di cui vi era diffusa consapevolezza negli ambienti della finanza mondiale, posta in risalto dal mutato atteggiamento della BIRS. Se infatti per buona parte degli anni Cinquanta la Banca Mondiale aveva concesso all'Italia sette finanziamenti per complessivi 260 miliardi di lire<sup>5</sup>, all'indomani dei Trattati di Roma, invece, il suo sostegno tese a diradarsi, mentre in Parlamento furono presentati disegni di legge relativi all'intensificazione della cooperazione tecnica e scientifica e all'assistenza ai Paesi in via di sviluppo<sup>6</sup>. In quest'ottica si inquadravano anche gli accordi di associazione con i diciotto Stati africani, ex-colonie di Paesi membri della CEE che avevano ottenuto l'indipendenza, sanciti dalla convenzione di Yaoundé del 1963. Si programmarono investimenti per l'infrastrutturazione e il successivo sviluppo dei mercati, condividendo in parte proprio la logica del

---

<sup>5</sup> A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno* cit., 2013; G. Farese, P. Savona, *Il banchiere del mondo*. cit., 2014.

<sup>6</sup> Sintesi da F. Parrillo, *Prime valutazioni di un decennio di politica economica*, «Stato Sociale», n. 9, 1962, in «Informazioni SVIMEZ», n. 46, 14 novembre 1962, pp. 993-994. Di recente sono state ricostruite le missioni in Africa, Europa e Medio Oriente compiute da Giorgio Ceriani Sebregondi che documentano la centralità dei tecnici italiani nel riflettere su come promuovere lo sviluppo nelle aree depresse del mondo alla luce dell'esperienza realizzata nel Mezzogiorno; G. Farese, *Lo sviluppo come integrazione. Giorgio Ceriani Sebregondi e l'ingresso dell'Italia nella cultura internazionale dello sviluppo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017, pp. 73-81.

«primo tempo» dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. A tal fine si impiegarono le dotazioni del Fondo Europeo di Sviluppo (FES), che operava in accordo con la CEE e la BEI.<sup>7</sup>

Si trattava, dunque, per l'Italia di assumere nuove e importanti responsabilità nello scenario internazionale, cui peraltro non poteva sottrarsi se si voleva perseguire l'obiettivo di allargare gli sbocchi commerciali nella direzione degli ampi mercati delle zone afro-asiatiche, che seppure in questa fase si configuravano marginali, avrebbero potuto in un breve lasso di tempo assorbire i prodotti delle aziende italiane. In questa prospettiva, il Paese, e in particolare le regioni meridionali, acquistavano centralità, aspetto già enfatizzato agli inizi degli anni Cinquanta, evidenziando i vantaggi derivanti dalla peculiare collocazione geografica del Mezzogiorno: «guardare al Mediterraneo» e di conseguenza «attuare una nostra politica mediterranea» avrebbe rafforzato la cooperazione economica e sociale con i Paesi arabi, permettendo di partecipare «al potenziamento dell'economia del bacino mediterraneo che tanto interessa[va] l'Italia e il Mezzogiorno in ispecie»<sup>8</sup>. Ruolo reso possibile dai progressi ottenuti di recente con l'intervento straordinario, per cui l'Italia diveniva un polo di attrazione per le altre aree della «regione mediterranea» che perseguivano politiche di sviluppo. Lo annotava con orgoglio Pietro Campilli, tra i protagonisti delle strategie meridionaliste di quegli anni, rilevando che da parte di molti Paesi e «non solo da quelli che sono definiti classicamente depressi», si nutriva grande interesse per l'esperienza che l'Italia realizzava con la Cassa.

Come è tuttavia naturale, portano maggiore interesse all'attività che si va qui realizzando i popoli che più di recente sono assunti alla dignità dell'autogoverno o che, comunque, hanno avuto la possibilità di accentuare la loro indipendenza sostanziale. Tale è, infatti, il caso di vari Stati nordafricani e del

---

<sup>7</sup> Per approfondimenti in merito cfr. la prima Convenzione di Yaoundé, firmata il 20 luglio 1963 ed entrata in vigore il primo luglio 1964.

<sup>8</sup> M. Battistelli, *L'industrializzazione del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 13-14, 26 marzo-2 aprile 1952, p. 207.

Medio Oriente, benché anche dall'India questo interesse si manifesti notevole<sup>9</sup>.

Questa nuova visione poneva dunque le basi per un sostanziale capovolgimento nel modo di concepirsi: da perenne area in ritardo, il Mezzogiorno poteva divenire un elemento di stimolo e di imitazione per le altre regioni del Mediterraneo.

A queste motivazioni di carattere prettamente economico, si collegavano ragioni di più ampio respiro, laddove si evidenziava il ruolo di pacificatore che l'Italia poteva promuovere nell'area. In questa prospettiva, si poneva la questione di associare alla CEE la Grecia e la Turchia, Paesi che già agli inizi degli anni Cinquanta avevano costituito, su sollecitazione degli Stati Uniti d'America, un fronte comune con l'Italia al fine di costituire il versante mediterraneo nell'ambito del più generale processo di integrazione europea<sup>10</sup>. In tal modo la partecipazione più vasta, anche solo attraverso periodici contatti e scambi culturali, avrebbe potuto garantire la pacifica convivenza nell'Europa meridionale<sup>11</sup>.

Si trattava, però, di un processo che scontava un palese ritardo, in particolare nell'intento di rafforzare i rapporti economici dell'Italia con i Paesi africani. Infatti solo tre istituti, oltre la Fiera del Levante, si occupavano stabilmente dei nuovi problemi dell'area mediterranea: il Consiglio mediterraneo di ricerche sociali attivato nel novembre del 1960, il Centro di specializzazione e ricerche economico-agrarie per il Mezzogiorno di Portici, nato per iniziativa di Manlio Rossi-Doria, e il Centro internazionale di alti studi agronomici dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, aperto a giovani laureati in agraria provenienti dai Paesi mediterranei<sup>12</sup>. Nell'intento di rafforzare le relazioni con l'area mediterranea

---

<sup>9</sup> P. Campilli, *Valore Mediterraneo dell'esperienza della Cassa per il Mezzogiorno*, «Collaborazione Mediterranea», giugno-agosto 1957, in «Informazioni SVIMEZ», n. 41, 9 ottobre 1957, p. 934.

<sup>10</sup> F. Dandolo, *Il Mezzogiorno fra divari e cooperazione internazionale*, cit., pp. 240-250.

<sup>11</sup> *Convegno a Bari sull'azione della CEE verso le aree in corso di sviluppo*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 15, 12 aprile 1961, pp. 427-428.

<sup>12</sup> Sintesi da V. Fiore, *Mezzogiorno e Mediterraneo*, «Civiltà degli Scambi», n. 63-66, 1962, in «Informazioni SVIMEZ», n. 44-45, 31 ottobre-7 novembre 1962, pp. 941-942.

nea, risultò così inevitabile creare nuovi osservatori nelle principali città meridionali. In linea con questa strategia, presso la sede dell'Unione degli industriali di Napoli si costituì il Centro per le relazioni Europa-Africa, nell'intento di istituire - secondo le parole del presidente dell'associazione Rubinacci - «un *foyer* d'incontri dei rapporti tra Mezzogiorno d'Italia e Paesi africani». Inizialmente si stabilì che sarebbero stati avviati contatti più intensi, oltre che con l'Africa mediterranea, anche con i diciotto Paesi associati alla CEE, senza trascurare le possibilità di relazioni con altri Stati africani.

In questa nuova realtà dell'Europa e dell'Africa - osservò ancora Rubinacci - il Mezzogiorno d'Italia viene automaticamente a trovarsi nella posizione privilegiata di ponte, di centro di interpretazione dei rapporti fra i due continenti<sup>13</sup>.

In particolare, dal punto di vista agricolo si ritenne che il Mezzogiorno, anche per la riforma agraria che si andava concludendo, avrebbe potuto esercitare un ruolo di guida, attraverso la creazione di centri di ricerca patrocinati in sede comunitaria<sup>14</sup>. L'insieme degli elementi appena ricostruiti delineava dunque per il Mezzogiorno l'opportunità di svolgere un significativo ruolo nel Mediterraneo, esercitando una funzione di indubbio rilievo nel più generale processo di integrazione europea.

## 2. *Un mare «non nostrum»*

Tuttavia, nell'analisi di quegli anni erano tangibili anche le criticità che si sarebbero poste nell'intensificare le connessioni economiche su questi versanti. Nella relazione presentata dal Presidente del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno Giulio Pastore al Parlamento nell'aprile 1962, si ravvisarono gli aspetti negativi relativi alla condizione di paese sottosviluppato dei Paesi dell'Africa settentrionale e del vicino Oriente, decisamente più grave rispetto a quella

---

<sup>13</sup> *Costituito a Napoli un centro per le relazioni Europa-Africa*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 11, 13 marzo 1963, p. 267.

<sup>14</sup> *Il Metapontino zona d'interesse internazionale per l'ortofrutticoltura*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 13-14, 29 marzo - 5 aprile 1961, p. 395.

del Mezzogiorno. Se, come si è constatato in precedenza, potevano sussistere vantaggi per l'Italia meridionale di divenire un riferimento per i progressi di recente conseguiti, allo stesso tempo emergeva la preoccupazione che questi mercati erano spesso soggetti a forti fluttuazioni. Si faceva l'esempio della Grecia, in cui le esportazioni italiane erano passate dai dodici miliardi di lire del 1950 agli ottantasei miliardi del 1958, e poi erano scese ai ventidue miliardi del 1959, fino a recuperare solo in parte nel 1961, attestandosi a trentaquattro miliardi di lire. Anche la Turchia era passata dagli ottanta miliardi di lire del 1950 ai trentacinque miliardi del 1957, fino ad attestarsi a soli sette miliardi di lire del 1961. Ma pure sul versante delle importazioni si registrava una notevole instabilità; il caso più eclatante era l'Egitto, le cui importazioni in Italia erano passate dai quasi ventisei miliardi di lire del 1950 ai centouno del 1955, fino a diminuire a poco meno di diciassette miliardi di lire nel 1961.

D'altronde, a partire dal secondo dopoguerra, l'Italia nel suo complesso aveva di gran lunga rafforzato i rapporti commerciali con l'Europa: se nel 1947 le esportazioni erano state pari a 119,4 miliardi di lire, nel 1960 si era raggiunta la considerevole cifra di 1421,7 miliardi, un balzo in avanti dunque straordinariamente rilevante. Se poi si raggruppavano i cinque Paesi della CEE, i sette dell'Associazione Europea di Libero Scambio (EFTA) e gli USA si evidenziava che le esportazioni verso questi Paesi rappresentavano, sul totale dei prodotti dell'Italia inviati all'estero, una quota crescente che andava dal 49% del 1947 al 54,2% del 1950, al 55,4% del 1955, fino ad arrivare al 61% nel 1960<sup>15</sup>. Tendenza ulteriormente rafforzatasi agli inizi degli anni Sessanta, in particolare con la CEE, tanto che i cinque Paesi della Comunità avevano rispettivamente assorbito nel 1961 il 31,2% e nel 1962 quasi il 44% delle complessive esportazioni italiane.

Si trattava di mercati di sbocco che nel generale processo di crescita dell'economia italiana avevano di gran lunga favorito le imprese settentrionali, mentre allo stesso tempo si era ridimensionata la quota percentuale, sul totale delle esportazioni italiane, delle merci

---

<sup>15</sup> Stralcio e sintesi da M. De Luca, *Determinazione e ulteriori criteri di scelta tra «sviluppo equilibrato» e «sviluppo squilibrato»*, in «Rivista Internazionale di Scienze Sociali», n. 3, 1963, con il titolo *Problemi dello sviluppo industriale del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 15, 10 aprile 1963, pp. 422-423.

dirette verso l'Africa e l'Asia - regioni più prossime all'Italia meridionale: infatti, nel 1960 i prodotti italiani venduti nei Paesi dell'Africa avevano rappresentato il 5,5% del totale nazionale, per attestarsi al 5,4% nel 1961, fino a diminuire al 5,2% nel 1962; mentre quelli esportati verso i Paesi dell'Asia erano passati dal 7,2% - quali erano nel 1960 - al 6,6% nel 1961 e al 5,7% nel 1962<sup>16</sup>.

I traffici marittimi, poi, esaltavano ancora di più le divergenze, perché se il Mezzogiorno privilegiava per quasi l'80% le rotte con i Paesi vicini del Mediterraneo, il Nord, invece, si orientava di gran lunga nell'intrattenere relazioni commerciali, sempre per via mare, con i Paesi del Nord Europa e con le Americhe<sup>17</sup>. In sede di analisi, dunque, si giungeva alla conclusione che gli squilibri e le divergenze appena delineate erano fra i motivi basilari che contribuivano a rimarcare la persistenza degli squilibri territoriali in Italia. Fu per questo motivo che l'attenzione continuò a essere particolarmente elevata su questo tema, sviluppando ricerche che potessero utilizzare dati più dettagliati.

Nell'ambito di queste indagini, fu particolarmente apprezzata la pubblicazione *Statistiche dei movimenti valutari inerenti alle importazioni e alle esportazioni*, promossa dall'Unione delle Camere di Commercio, sulla base di dati forniti dall'Ufficio Italiano dei Cambi. Ancora una volta nello studio si ribadì che il forte squilibrio evidenziato nel commercio mostrava meglio di altri parametri «l'enorme divario di sviluppo fra il Nord e il Sud d'Italia»<sup>18</sup>. Infatti, l'insieme delle regioni meridionali rappresentava un interscambio i cui valori erano, fra il 1963 e il 1964, in rapporto alla sola provincia di Milano, di 1 a 6 per le importazioni e di 1 a 3,8 per le esportazioni. Se poi si analizzavano le singole province, al primo posto vi era Milano che nel 1964 aveva rappresentato il 34,6% e il 30,9% dei valori nazionali

---

<sup>16</sup> Sintesi da M. De Luca, *Il Mezzogiorno alla luce del censimento dell'industria e del commercio*, «Orizzonti Economici», luglio-agosto 1963, in «Informazioni SVIMEZ», n. 35-36-37, 28 agosto - primo settembre 1963, pp. 866-867.

<sup>17</sup> *Analisi del traffico marittimo con l'estero. La concentrazione del traffico estero nei grandi porti del Sud e del Nord*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 23-24, 9-16 giugno 1965, p. 747.

<sup>18</sup> D. Sabella, *Il Mezzogiorno nell'interscambio con la CEE e l'EFTA*, «Realtà del Mezzogiorno», n. 1-2, 1966, in «Informazioni SVIMEZ», n. 13-14-15, 30 marzo, 6 e 13 aprile, 1966, p. 302.

dell'*import* e dell'*export* rispettivamente. Napoli, che era in testa a tutte le altre province del Sud, si collocava al quinto posto per le importazioni e al sesto per le esportazioni con il 2,7% e il 2,3% dei rispettivi valori nazionali. In generale, ciò che colpiva era l'estrema concentrazione rappresentata dalla provincia di Milano da un lato, e l'enorme distanza dei termini del rapporto con l'intero Mezzogiorno, e ancora il divario tra i valori espressi dalla provincia milanese e quelli espressi dalla provincia di Napoli. Ma anche la distanza che separava Milano e altre città era molto netta: tra Milano e Firenze, ad esempio, sebbene la città toscana fosse al terzo posto nelle esportazioni con il 5,9%, spiccava il distacco<sup>19</sup>.

Spostando l'ottica verso l'Europa, si osservava che la Repubblica Federale Tedesca risultava il migliore fornitore e acquirente delle regioni meridionali, mentre la Francia seguiva a distanza, a causa dell'orientamento del Paese d'oltralpe a privilegiare le relazioni con l'Algeria, il Marocco e la Tunisia, in base ad accordi peraltro riconosciuti dai Trattati di Roma. Ed era questo un elemento che interferiva con la prospettiva mediterranea cui guardava il Mezzogiorno, aggravata peraltro da misure proibizionistiche varate dal Governo francese nella primavera del 1964 nei confronti dei prodotti italiani, seppure in parte accantonate già a partire dall'anno successivo. Ne derivava pertanto la conclusione che non bastava essere parte di una grande area economico-politica perché il Mezzogiorno potesse trarre l'effetto del miglioramento delle proprie condizioni di vita:

Se le cose fossero lasciate all'inerzia del lasciar fare, la nostra situazione tenderebbe addirittura ad un peggioramento relativo in quanto, a contatto con regioni enormemente più favorite, come la Ruhr o la regione parigina oltre al «triangolo industriale», il processo cumulativo accentuerebbe le tendenze sfavorevoli nei confronti del Mezzogiorno<sup>20</sup>.

Occorreva quindi ancora fare molti passi in avanti affinché il Mezzogiorno potesse intrattenere rapporti più intensi con i Paesi della CEE, e allo stesso tempo era necessaria una politica globale in sede comunitaria per incrementare gli scambi nel Mediterraneo. Ma

---

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

poi, sempre partendo dall'esigenza di muoversi in un'ottica coesa, appariva ineludibile la domanda di fondo che poneva in primo piano il perseguimento di traguardi ambiziosi, se si volevano ottenere risultati efficaci:

Esisterà nella Comunità una moneta unica o almeno le monete attuali saranno tra loro a tasso fisso di cambio e normalmente accettate in ciascuno dei Paesi membri per qualsiasi operazione commerciale? Esisterà una sola politica economica e finanziaria e le persone, i servizi, i beni e i capitali potranno liberamente circolare senza necessità di bollette, licenze speciali, passaporti, ecc.? Ma allora ci saranno gli Stati Uniti d'Europa?<sup>21</sup>.

Sulla questione degli scambi intervenne anche Guglielmo Tagliacarne, che mise in luce come la partecipazione del Mezzogiorno al commercio estero era molto limitata; infatti, rappresentava appena un dodicesimo delle esportazioni e un quindicesimo delle importazioni nazionali. Queste proporzioni risultavano notevolmente inferiori a quelle dell'ammontare della popolazione del Mezzogiorno, che invece costituiva un terzo del totale dell'Italia, e del reddito prodotto al Sud, che era circa un quarto del complesso nazionale. In altre parole, le esportazioni delle regioni meridionali erano quattro volte di meno in confronto alla popolazione residente e tre volte di meno in relazione al reddito prodotto. Né si avvertiva un'inversione di tendenza tale da avvicinare, sotto questo aspetto, le regioni del Sud a quelle del Nord: pertanto, il basso indice di partecipazione al commercio estero era considerato da Tagliacarne «un'ulteriore e decisiva prova dello stato di arretratezza del Mezzogiorno, ancora di più rispetto ad altri indicatori, quali i redditi prodotti, le spese, i consumi, il risparmio»<sup>22</sup>.

L'immissione di elementi in grado di ovviare a queste tendenze, dunque, avrebbe dovuto comportare un radicale cambiamento delle scelte di politica economica a livello nazionale, sostenute in sede CEE, che però dovevano tenere conto di due rischi preliminari:

---

<sup>21</sup> Ivi, p. 306.

<sup>22</sup> G. Tagliacarne, *Scarsa partecipazione del Sud al commercio con l'estero*, «Nuovo Mezzogiorno», n. 7-8, 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 41, 11 ottobre 1967, p. 995.

il primo era causato dalla mancanza di reddito adeguato e quindi, se si mirava a rafforzare i traffici commerciali con il Mediterraneo, era necessario progettare misure volte a dilazionare i pagamenti per l'acquisto di prodotti meridionali. L'altro rischio, decisamente più complesso da affrontare, era dovuto all'instabilità politica, trattandosi in larga parte di Stati costituiti di recente, frutto del processo di decolonizzazione di quei decenni: il timore era che soprattutto per i beni strumentali, spesso realizzati in funzione di particolari esigenze tecnico-economiche del committente, in caso di bruschi cambiamenti politici, sarebbe risultato operazione pressoché impossibile rivenderli ad altri soggetti. Non a caso, tra gli obiettivi degli accordi di associazione firmati dalla CEE con gli Stati africani, vi era la promozione di una maggiore stabilità politica ed economica dell'intera area. In tale ottica, l'istituzione graduale di una zona di libero scambio e la creazione di istituzioni paritetiche per l'amministrazione dell'associazione avrebbero dovuto favorire una migliore concertazione delle politiche e un dialogo costante capace di definire obiettivi ed impegni condivisi assunti dagli Stati aderenti.

Pur in presenza di una maggiore consapevolezza della necessità di coinvolgere in modo massiccio il Mezzogiorno negli scambi commerciali, soprattutto nelle rotte del Mediterraneo, permase una situazione di stasi. Nessuna sostanziale modifica intervenne e la questione, che pure agli inizi degli anni Sessanta era stata oggetto di molte analisi, fu nel complesso accantonata. Se ne ritornò a parlare con viva preoccupazione sul finire degli anni Sessanta. Fu in quel frangente, infatti, che, a causa di proteste e manifestazioni registrate in varie zone del Sud, e in particolare all'indomani dei fatti di Avola e Battipaglia, le prospettive del Mezzogiorno nel Mediterraneo tornarono ad avere rinnovata importanza nel dibattito. Fu l'economista piemontese Francesco Forte a osservare che si trattava di due campanelli di allarme, affatto sintomi di situazioni circoscritte, che denunciavano la difficoltà economica dell'area. Secondo Forte, ad aggravare la condizione del Sud avevano concorso le modalità attraverso cui si era realizzata l'integrazione europea. Se da un lato essa aveva avvantaggiato l'Italia nel suo complesso rendendo più competitivi gli scambi commerciali, dall'altro aveva peggiorato la condizione del Mezzogiorno, per il rapporto instauratosi tra la lira e le altre monete del MEC che, se poteva essere positivo per il Nord, si rivelava ecces-

sivamente elevato per il Sud, a causa di un tasso di scambio che non riusciva a reggere la concorrenza per le proprie produzioni con le altre regioni mediterranee come Israele, Spagna e Grecia, o con regioni dell'Europa settentrionale più avanzate ma con prodotti rivali, come il sud della Francia, l'Olanda e la Danimarca. Vi era poi da considerare che la PAC, se «con meccanismi assai discutibili» aveva danneggiato l'Italia, era soprattutto il Mezzogiorno a pagarne il costo più elevato, «in quanto l'area più agricola di tutto il Paese»<sup>23</sup>.

Di lì a poco le recriminazioni contro la CEE tesero a intensificarsi: a un anno di distanza, in un lungo articolo Pasquale Satalino sottolineò che si era sottostimato il ruolo del Mezzogiorno nel Mediterraneo proprio in una fase in cui l'opportunità di realizzare investimenti nei Paesi arabi avrebbe potuto contribuire a stabilizzare quell'area, ottenendo allo stesso tempo l'effetto di rendere «il Sud il molo dell'Europa verso il Terzo Mondo»<sup>24</sup>. Le preoccupazioni per la crescente marginalità del Mezzogiorno nell'area mediterranea tesero ulteriormente ad accentuarsi in occasione dell'accordo sottoscritto nel giugno del 1973 fra la CEE e Israele, Tunisia, Algeria, Marocco, Spagna, patto che istituì un regime preferenziale, rispetto alla tariffa comune esterna, a favore di alcuni fondamentali prodotti dell'economia agricola dei cinque Paesi importabili nell'area della CEE<sup>25</sup>. In definitiva, la prospettiva del Mediterraneo come volano di sviluppo del Mezzogiorno rimase una chimera, paradossalmente proprio quando si andavano a stipulare significativi accordi fra le CEE e vari Paesi dell'area per la libera circolazione delle merci.

### 3. *Le campagne meridionali nell'orizzonte europeo*

Tra le peculiarità che l'Italia rivendicò con insistenza in sede

---

<sup>23</sup> F. Forte, *Squilibri e difficoltà economiche nel Mezzogiorno*, «Il Giorno», 13,16,20, 27 aprile 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n. 10, 30 maggio 1969, p. 378.

<sup>24</sup> P. Satalino, *Comunità, Mezzogiorno e Meridionalisti*, «Mondo Economico», n. 18, 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 10, 30 maggio 1970, p. 269.

<sup>25</sup> V. Crea, *In allarme il Sud Italia per l'intesa mediterranea*, «Giornale dell'agricoltura», 1973, n. 27, in «Informazioni SVIMEZ», n. 15-16, 15-31 agosto 1973, p. 623.

comunitaria vi fu la vocazione mediterranea della sua agricoltura. Lo si è appena sottolineato a chiusura del paragrafo precedente. Come si è pure rilevato che fin dagli inizi degli anni Sessanta, con l'avvio della PAC, si evidenziò che le strutture agrarie italiane, se raffrontate a quelle degli altri cinque Paesi appartenenti alla CEE, manifestavano un eccesso di manodopera con marcati effetti negativi sul prodotto netto finale, che era poco più della metà rispetto a quello ottenuto da attività industriali<sup>26</sup>. Così, nell'ambito di un'analisi dell'economia nazionale, era evidente la contrapposizione fra le regioni geograficamente prossime ai Paesi della CEE e le vaste aree ancora immerse nella società tradizionale. L'esemplificazione di quanto appena riportato era sintetizzata dai seguenti dati: agli inizi degli anni Sessanta in Lombardia gli addetti all'agricoltura costituivano il 15%, mentre in Basilicata e Calabria si era ancora attorno al 60%. La produttività per ogni addetto andava dai massimi di 1166.496 lire all'anno in provincia di Varese e di 1203.330 lire in provincia di Milano ai minimi di duecentododicimila lire in provincia di Avellino e di 222.902 in provincia di Potenza<sup>27</sup>. Inoltre, alcuni studi promossi dalla SVIMEZ e curati da Guglielmo Tagliacarne evidenziarono anche la minore ampiezza dell'esodo agricolo nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese: tra il 1951 e il 1971 la popolazione addetta all'agricoltura nelle regioni meridionali era diminuita del 53,1%, mentre per il totale dell'Italia la riduzione era stata pari al 60,8%, attestandosi al 66,8% nel Centro-Nord.<sup>28</sup>

Eppure, nell'ottica di uno sguardo complessivo, l'Italia meridionale e insulare, in relazione alla produzione agricola, andava acquisendo più importanza, poiché a causa dell'evoluzione industriale di varie zone del Paese, produceva una ragguardevole quota di prodotti derivanti dal settore primario. Pertanto, in sede comunitaria, l'agricoltura italiana era identificata in modo quasi esclusivo con l'economia meridionale, ponendo in rilievo le varie criticità che si

---

<sup>26</sup> *Il prodotto netto dell'agricoltura e dell'industria nel Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7, 15 febbraio 1961, p. 235.

<sup>27</sup> Sintesi da G. Palladino, *Esodo e sviluppo in agricoltura*, «Operare», n. 5, settembre-ottobre 1961, in «Informazioni SVIMEZ», n. 3, 17 gennaio 1962, p. 57.

<sup>28</sup> G. Tagliacarne, *Livello di vita e tendenze di sviluppo delle aree socio-economiche del Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 20.

presentavano nel Mezzogiorno per consolidare lo sviluppo<sup>29</sup>. Ne scaturì una sorta di «vincolo esterno», tale che a livello di CEE la questione della modernizzazione del settore primario fu considerata una tappa essenziale per lo sviluppo del Mezzogiorno<sup>30</sup>.

Tra le priorità da affrontare vi fu quella di dare rinnovato impulso alla riforma agraria, nella direzione di accelerare la riduzione dei lavoratori impiegati nel settore primario. Processo che - come osservò Manlio Rossi-Doria - non doveva avvenire nel modo «impetuoso e disordinato» che aveva caratterizzato fino a quel momento i flussi migratori originatisi nel Mezzogiorno, ma necessitava di essere accompagnato dall'intervento pubblico e da un'azione pianificata, al fine di trattenerne una parte della popolazione attiva e «creando situazioni economicamente stabili e civilmente accettabili»<sup>31</sup>. D'altronde varie indagini confermavano che l'esodo, anche se cospicuo, non riusciva automaticamente a generare modifiche strutturali tali da consentire un significativo incremento per addetto<sup>32</sup>. Anzi, se l'allontanamento dall'agricoltura in un primo momento aveva innalzato la quota di livello *pro-capite* di reddito agricolo, quando poi il fenomeno si era accentuato, in molti casi aveva superato la quota inutilizzata del potenziale di lavoro precedentemente disponibile, determinando una carenza di occupazione in agricoltura e addirittura ridimensionando il volume complessivo della produzione agricola<sup>33</sup>.

Da qui ne conseguì un'intesa nell'ambito della Commissione esecutiva della CEE preposta all'elaborazione dei piani di sviluppo

---

<sup>29</sup> *Dinamica del valore aggiunto dal 1951 al 1964 per classi di attività economica nelle tre ripartizioni statistiche*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 39-40, 29 settembre-6 ottobre 1965, p. 1102.

<sup>30</sup> G. G. Dell'Angelo, *Programmazione e agricoltura meridionale*, «Nuovo Mezzogiorno», 1966, in «Informazioni SVIMEZ», n. 2-3, 11-18 gennaio 1967, pp. 56-57.

<sup>31</sup> Stralcio e sintesi da: M. Rossi-Doria, *Il Mezzogiorno agricolo negli anni Sessanta*, «Nord e Sud», n. 30, 1962, in «Informazioni SVIMEZ», n. 27, 4 luglio 1962, p. 564.

<sup>32</sup> *Rapporto sui «Problemi dello sviluppo agricolo del Mezzogiorno» predisposto dalla Commissione Consultiva Generale della Cassa per il Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 9, 3 marzo 1965, p. 177.

<sup>33</sup> S. Cafiero, G. E. Marciani, *Le zone povere nella politica di sviluppo*, «Nuovo Osservatore», n. 34, 1965, in «Informazioni SVIMEZ», n. 10-11, 10-17 marzo 1965, p. 216.

regionale, ritenendo che soltanto un esame per aree ben delimitate potesse fornire apprezzabili elementi di conoscenza per l'elaborazione della PAC. In Italia si partì dall'analizzare la condizione agricola della Sicilia, collegandosi al piano di sviluppo in fase di elaborazione da parte del Governo italiano, a sua volta associato alla più ampia programmazione nazionale, che in quegli anni muoveva i suoi primi passi. Un analogo legame si ebbe fra le indagini promosse a livello CEE e il piano di Rinascita per la Sardegna<sup>34</sup>. Successivamente si realizzarono indagini nelle altre regioni meridionali. Il risultato più evidente di queste ricerche fu l'elevato grado di diversità del paesaggio agrario meridionale. In Sicilia si constatò la palese differenza tra l'entroterra della regione e le zone costiere:

Di fronte alla situazione desolata in cui si trovano le terre del centro dell'isola con i relativi paesetti, la delegazione ha potuto esprimere pochi suggerimenti costruttivi. L'aridità del suolo, frutto di un processo secolare di erosione che ha trasformato l'area una volta ricca di foreste in regioni brulle e arse, non consente di guardare con buone prospettive all'avvenire. Solo in seguito a un lungo processo di rimboschimento, accompagnato da ingegnose opere idrauliche e da riforme di struttura, sarà possibile ridare in parte vita a regioni destinate ad essere abbandonate nel prossimo avvenire. Vista in questa prospettiva la situazione dell'entroterra, la delegazione ha espresso il parere che investimenti tendenti alla costituzione di piccole proprietà e case conta-

---

<sup>34</sup> *Convegno a Cagliari sul tema: La Sardegna e la Comunità europea in relazione al Piano di rinascita della Sardegna*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 41, 9 ottobre 1963, pp. 878-879. Il «Piano di rinascita della Sardegna», cui il Centro studi e «Informazioni SVIMEZ» dedicarono grande attenzione, fu approvato con la Legge 11 giugno 1962, n. 588, con la quale si ribadirono i caratteri di straordinarietà e aggiuntività dell'intervento pubblico. Fu un piano di straordinaria rilevanza, per l'entità del finanziamento (quattrocento miliardi di lire per un quindicennio), ma anche perché intese affrontare i rapporti fra autorità centrale e autorità regionali, riconoscendo il ruolo della Regione e confermando, nello stesso tempo, la funzione di coordinamento del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno e la rilevanza della Cassa nel quadro degli interventi straordinari. Nel dettaglio, alla Cassa erano affidate funzioni di particolare rilievo in sede di predisposizione del piano e di formulazione dei programmi pluriennali e annuali; alla stessa, infine, era demandato il controllo tecnico sulla progettazione ed esecuzione delle opere. M. Annesi, *Aspetti giuridici della disciplina degli interventi nel Mezzogiorno*, Roma, Giuffrè, 1966, p. 18.

dine moderne all'interno siano da considerarsi del tutto infruttuosi<sup>35</sup>.

In prossimità della costa dell'isola, invece, le condizioni del suolo miglioravano sensibilmente e i risultati della riforma agraria erano tangibili:

Nella zona di Catania, ad esempio, la delegazione ha potuto ammirare una rete di canali di mille e cinquecento chilometri che nel corso dell'anno consentirà l'irrigazione di dodicimila ettari di agrumeti, di altri dodicimila l'anno prossimo e di settemila in quello successivo<sup>36</sup>.

In tema di opere idrauliche, si accertò che non sempre la costruzione di dighe e bacini montani corrispondeva a una rapida realizzazione di canali di distribuzione delle acque. E in generale l'incremento significativo della produzione agricola richiedeva un adeguato sviluppo delle cooperative di lavorazione e trasformazione dei prodotti. Problemi sotto molti aspetti analoghi si registravano per la Sardegna. In questa regione, però, l'ostacolo principale era la distanza dalle altre regioni italiane: pertanto, si consigliava la realizzazione di prodotti di alta qualità e di piccolo volume, che avevano il doppio vantaggio di conquistare importanti quote di mercato e di essere facilmente trasportabili. In Puglia il quadro d'insieme era ottimistico: gli esperti rimasero favorevolmente impressionati delle zone dove si coltivavano agrumi, viti, olivi e ortaggi, tanto da affermare che la situazione era del tutto soddisfacente.

Sempre in queste analisi volte a riassumere i risultati delle missioni di esperti CEE, si dava grande risalto all'impossibilità nelle campagne meridionali più avanzate di assorbire la manodopera. Infatti, al di là del cronico problema di sovraffollamento di cui soffrivano i distretti agricoli, la riforma agraria aveva contribuito a creare un elevato numero di poderi familiari dalle dimensioni assai limita-

---

<sup>35</sup> Sintesi da R. Giorgi, *Lo sviluppo agricolo di Puglia, Sicilia e Sardegna*, «Il Popolo», 30 luglio 1963, in «Informazioni SVIMEZ», n. 33-34, 14-21 agosto 1963, p. 739.

<sup>36</sup> Ivi, p. 740.

te<sup>37</sup>. Era infatti costante la preoccupazione nel ribadire che le aziende di tipo familiare dovevano rispondere alla definizione data in sede CEE, per cui andavano intese come unità di produzione che, da una parte, avessero la capacità di assumere almeno uno o due lavoratori a pieno rendimento (i quali comunque potevano appartenere alla famiglia conduttrice dell'appezzamento nel succedersi delle generazioni) e, dall'altra, fossero dotate di una gestione razionale, tale da assicurare al personale impiegato un reddito adeguato, simile a quello ottenuto dai dipendenti che ricoprivano funzioni manuali in altri contesti occupazionali. Pertanto, appariva indispensabile incrementare in modo simultaneo altri settori delle attività industriali che non si richiamavano direttamente all'agricoltura e ai suoi prodotti. Del resto, era questa una scelta che con l'intervento straordinario si era già evidenziata negli anni Cinquanta: il prodotto netto dell'agricoltura, era passato dal 45,3% del 1951 al 31,7% del 1960, mentre nello stesso intervallo di tempo, nel settore industriale, l'innalzamento era stato dal 28,3% al 32%, e ancora più netto era il progresso delle attività terziarie, il cui prodotto era cresciuto dal 26,4% al 37,3%<sup>38</sup>. Nel complesso, però, prevaleva una visione ottimista: l'immissione dell'agricoltura meridionale nel più vasto scenario comunitario avrebbe determinato nel tempo effetti positivi, provocando una spinta alla specializzazione delle colture più redditizie, e dunque un aumento del reddito tratto dal lavoro agricolo<sup>39</sup>.

Le indagini, dunque, almeno in questa prima fase, si limitarono a evidenziare la questione del miglioramento delle strutture agricole da ottenersi in primo luogo mediante la collocazione del personale eccedente in altri impieghi<sup>40</sup>. Si trattava di iniziative che nell'enfatizzare l'urgenza di modernizzare l'agricoltura meridionale, sottolineavano questioni che nel complesso erano già note da tempo. Solo alla fine degli anni Sessanta, si promossero indagini più analiti-

---

<sup>37</sup> *Discussione, al Parlamento Europeo, sull'agricoltura sarda*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 24, 12 giugno 1963, p. 567.

<sup>38</sup> Sintesi da F. Parrillo, *Prime valutazioni*, cit., n. 16-17, 20-27 aprile 1966, p. 992.

<sup>39</sup> Sintesi da G. Garofalo, *Lo sviluppo dell'agricoltura meridionale nel quadro della Comunità Economica Europea*, «Stato sociale», n. 7, luglio 1963, in «Informazioni SVIMEZ», n. 35-36-37, 28 agosto, 4-11 settembre 1963, p. 760.

<sup>40</sup> *Un piano di sviluppo della CEE per la Sicilia*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 8-9, 22 febbraio-primmo marzo 1961, p. 273.

che, anche al fine di dare concreta attuazione ai regolamenti comunitari. Lo sforzo fu di raccogliere dati in modo sincronico sulla consistenza e sulle principali caratteristiche strutturali delle aziende agricole secondo concetti, metodi e definizioni uniformi in tutti i Paesi della CEE<sup>41</sup>. I risultati ottenuti sottolinearono, con maggiore insistenza e in modo più articolato che nel passato, l'esigenza di significativi cambiamenti dell'agricoltura meridionale che prevedessero una meccanizzazione su ampia scala, la strategia cardine affinché si potesse realizzare un allineamento con le altre aree agricole della CEE. Non è un caso che l'attenzione si spostasse dall'esigenza di diminuire il numero di addetti al bisogno di incrementare le macchine, se si considera l'esodo dalle campagne alle città che caratterizzò l'Italia dagli anni Sessanta, senza che però si desse impulso alle trasformazioni strutturali di cui necessitava l'agricoltura meridionale.

#### 4. *I prezzi agricoli*

Il «vincolo esterno», vale a dire il crescente condizionamento proveniente da Bruxelles sulle politiche agrarie nazionali, si percepì soprattutto nel fissare i prezzi. A tal proposito un momento di svolta nelle strategie comunitarie fu segnato a metà degli anni Sessanta dai prezzi del grano. Infatti, nel dicembre 1964 era stato raggiunto un accordo tra i sei Paesi della CEE sul prezzo unitario dei cereali da applicare nei singoli contesti nazionali, accolto con favore dalla stampa internazionale perché considerato «un avvenimento di importanza capitale per lo sviluppo unitario e globale della Comunità»<sup>42</sup>. Nei negoziati era emerso che la Francia volesse assumere la funzione di guida indiscussa dell'agricoltura europea. L'Italia, invece, si presentò a Bruxelles con il volto duplice della sua agricoltura nazionale: vi era infatti una chiara differenza strutturale dal punto di vista delle colture fra il Nord e il Sud del Paese. Questa difficoltà a rappresentare interessi molto differenziati determinò prese di posizioni incerte e

---

<sup>41</sup> *Primi risultati provvisori dell'indagine sulla struttura delle aziende agricole in Italia*, «L'informatore Agrario», 8 maggio 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n. 11, 15 maggio 1969, p. 407.

<sup>42</sup> G. Corazza, *Prospettive agricole dopo Bruxelles*, «Il Mulino», n. 148, 1965, in «Informazioni SVIMEZ», n. 14, 7 aprile 1965, p. 311.

non sempre coerenti. Così alla fine, se per il grano duro particolarmente usato per la pasta, l'Italia, alleandosi con la Repubblica Federale Tedesca, riuscì a imporre un prezzo alto, per quello tenero si ponevano problemi complessi, in quanto il prezzo si attestò su livelli bassi e insoddisfacenti per l'agricoltura meridionale<sup>43</sup>.

Ma tra le sfide importanti che si profilavano all'orizzonte ebbe un ruolo eminente la definizione dei prezzi dell'ortofrutta. Si trattava di colture che avevano un peso decisivo sulla produzione agraria italiana: al Sud, in relazione agli ortaggi, si produceva il 39% delle patate, il 73% delle fave fresche, il 53% dei pomodori, il 60% dei carciofi, il 41% di cipolle e aglio, il 48% dei cocomeri. Anche per quanto concerneva la frutta le percentuali erano elevate: l'agricoltura meridionale contribuiva, in rapporto alla produzione nazionale, per il 52% di uva da consumo diretto, il 94% di arance, il 98% di mandarini, il 98% di limoni, il 18% delle mele, il 32% delle pere, il 41% di ciliegie, il 21% delle pesche, il 65% delle albicocche, il 90% dei fichi, il 97% delle mandorle, il 67% delle noci, il 78% delle nocciole, ed il 32% delle castagne<sup>44</sup>. Erano peraltro realtà suscettibili di ulteriori miglioramenti produttivi, e che avevano nell'immediato il bisogno di moltiplicare i mercati di sbocco. In effetti, almeno in una prima fase, questa istanza fu recepita: sembrò, infatti, che vi fosse un certo interesse in sede CEE per l'agricoltura più pregiata delle campagne meridionali, tale da poter divenire modello di sviluppo per l'intero bacino del Mediterraneo<sup>45</sup>. Quando, però, si abbandonarono le generiche affermazioni d'intenti e i negoziati divennero più serrati, emersero esplicite contrapposizioni: in particolare la Francia, che, come si è già rilevato, aveva sottoscritto accordi con la Tunisia, il Marocco e l'Algeria, in cui avevano un rilevante peso le norme relative all'importazione di prodotti ortofrutticoli, fu la meno disponibile ad accogliere le richieste italiane. Complicazioni che resero il quadro negoziale assai incerto e dagli esiti imprevedibili, tale da paventare il rischio per l'Italia di incontrare molti ostacoli nel cercare di rafforzare le relazioni commerciali su questi prodotti con gli altri Paesi della CEE. D'altronde, le difficoltà erano confermate dai dati provenienti

---

<sup>43</sup> Ivi, p. 313.

<sup>44</sup> M. Ciranna, *Il Sud produce ma non sa vendere*, «La Voce Repubblicana», 29-30 dicembre 1966, in «Informazioni SVIMEZ», n. 2-3, 11-18 gennaio 1967, p. 65.

<sup>45</sup> *Il Metapontino zona d'interesse internazionale*, cit., p. 1395.

dall'Associazione Europea di Libero Scambio (EFTA), sorta nella primavera del 1960, laddove si evidenziava una flessione delle esportazioni italiane fra il 1963 e il 1964, innanzitutto in relazione ai prodotti ortofrutticoli freschi e conservati del Mezzogiorno<sup>46</sup>. Il calo fu determinato dal ritardo con cui l'Italia si adeguava all'evoluzione dei sistemi di commercializzazione in ambito europeo: per questo motivo, su richiesta della CEE, l'Istituto per il Commercio Estero (ICE) svolse diverse indagini al fine di adeguare l'offerta dei prodotti agricoli italiani sulla base delle indicazioni comunitarie. In particolare, da Bruxelles si insistette perché l'Italia accettasse gli incentivi allo scopo di favorire la trasformazione di prodotti eccedenti le reali possibilità di assorbimento del mercato, attraverso le operazioni di ritiro dalla vendita. Si trattava di una strategia che avrebbe determinato importanti trasformazioni nelle campagne meridionali: infatti, i mercati all'ingrosso di prodotti ortofrutticoli ed agrumari, sviluppatasi sul modulo unico di mercati di consumo, non potevano restare più tali, ma dovevano distinguersi in «mercati alla produzione» e in «mercati al consumo» con organizzazioni, attrezzature tecniche e forme di gestione distinte e rispondenti alle diverse funzioni che dovevano rispettivamente assolvere. Nel Mezzogiorno, peraltro, vi erano chiare criticità per realizzare una simile ristrutturazione in tempi rapidi, a causa della cronica carenza di capitali da investire<sup>47</sup>. Si pose dunque il problema del reperimento di risorse, che i governi italiani sperarono di ottenere da Bruxelles. Aspettative ben presto deluse: più volte la delegazione italiana contestò la scarsità dei finanziamenti destinati al Mezzogiorno, oltre che per i mercati per la commercializzazione dell'ortofrutta e dell'industria lattiero-casearia, anche per la creazione di infrastrutture di base, come l'energia e l'irrigazione. Inoltre, l'orientamento in sede CEE fu di finanziare progetti di grandi dimensioni, mentre le campagne del Mezzogiorno si caratterizzavano per proprietà di modesta estensione<sup>48</sup>. La divaricazione, peraltro, risulta-

---

<sup>46</sup> D. Sabella, *Il Mezzogiorno nell'interscambio con la CEE e l'EFTA*, cit., p. 309.

<sup>47</sup> *La creazione di mercati ortofrutticoli alla produzione*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 16-17, 20-27 aprile 1966. pp. 372-373.

<sup>48</sup> V. Fiore, *Il Mezzogiorno e la politica «verde» europea*, «La Gazzetta del Mezzogiorno», 26 novembre 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 50-51-52, 13-20-27 dicembre 1967, p. 1219.

va ancora più netta se si considera che si trattava di una strategia condivisa da tutti gli organismi comunitari deputati all'esecuzione delle politiche di cooperazione, maggiormente disposti a finanziare l'esecuzione di opere di sistemazione agricola, inserite nel più ampio contesto di piani di sviluppo regionale o nazionale.

Vi era tuttavia da considerare una questione più complessiva relativa alle modalità di gestione delle risorse che rientravano nella PAC. Infatti, il Fondo finanziario per sostenere la politica agricola (FEOGA) della CEE, si sarebbe dovuto reggere su due gambe: il sostegno ai prezzi comuni e garantiti, e la promozione di interventi per riformare le strutture produttive delle zone più arretrate. Fin dai primi passi della PAC, si intese favorire la prima gamba a scapito della seconda. Tendenza rafforzatasi nel corso degli anni: nel 1971, nell'ambito di un bilancio annuale di poco più di tre miliardi di dollari, due miliardi e ottocento milioni furono destinati ai prezzi, duecentottantacinque milioni per le strutture: il rapporto fu dunque di nove a uno. L'Italia, peraltro, subì un duplice danno: da un canto, non ottenne gli aiuti necessari per ammodernare le strutture agricole, dall'altro, era in una condizione deficitaria per l'approvvigionamento alimentare, pur avendo ancora un'alta percentuale di persone che lavoravano nei campi, e fu quindi costretta a ricorrere all'importazione di derrate agricole a prezzi sostenuti nell'ambito dell'Europa comunitaria, meccanismo che l'Italia stessa contribuiva a finanziare<sup>49</sup>. Uno scenario che si poneva in contraddizione con le dichiarazioni di principio più volte ribadite dagli Stati membri della CEE in occasione della definizione degli obiettivi della PAC. Infatti, la risoluzione adottata al termine della «Conferenza agricola degli Stati membri della Comunità Economica Europea», tenutasi a Stresa dal 3 al 12 luglio del 1958, sottolineò la necessità di una stretta correlazione «tra la politica di adattamento strutturale e la politica di mercati, assegnando alla prima il compito di contribuire al riavvicinamento dei costi e ad un razionale orientamento della produzione e alla seconda quello di stimolare il miglioramento della produttività»<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> V. Zucconi, *Dieci anni di errori*, «La Stampa», 14 marzo 1972, in «Informazioni SVIMEZ», n. 6, 31 ottobre 1972, pp. 221-222.

<sup>50</sup> V. Guizzi, *Comunità Europea e sviluppo del Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè, 1978, p. 93. La pubblicazione, realizzata nell'ambito delle iniziative del Centro

Pertanto, la questione non era solo di ottenere più fondi per la ristrutturazione delle aziende agricole meridionali, quanto mutare il complessivo sistema di finanziamento della PAC, nello sforzo di stanziare molte più risorse finanziarie per ammodernare le imprese agricole piuttosto che destinarle al sostegno dei prezzi<sup>51</sup>. Compito assai arduo, che sembrò tuttavia conseguire una maggiore attenzione delle politiche comunitarie per il settore primario nazionale, e meridionale in particolare, solo a partire dalla metà degli anni Settanta con la nomina di Giovanni Marcora a Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste<sup>52</sup>.

##### 5. *I «difetti di origine» dell'agricoltura meridionale*

Agli inizi degli anni Settanta, tuttavia, di fronte al perdurare di una situazione di difficoltà, si evidenziò che la crisi della produzione italiana era causata non solo dal cattivo funzionamento dei regolamenti ortofrutticoli comunitari, ma anche dalla mancanza di una visione unitaria accompagnata da incrementi di produttività e dalla capacità di adeguarsi alle mutate esigenze del mercato. Era questo il caso delle arance, il prodotto simbolo della produzione agricola meridionale. Se in una prima fase vi era stata una forte domanda di agrumi proveniente dal mercato della Comunità Europea dovuta al fatto che la produzione italiana aveva il privilegio di essere l'unica direttamente accessibile nell'area comunitaria (tra il 1964 e il 1970 la produzione agrumaria era passata da diciassette milioni a venticinque milioni di quintali), con l'avvio degli anni Settanta era subentrato un periodo di crisi, determinato soprattutto dal forte progresso della produzione di Israele, Spagna e Marocco che avevano gradualmente conquistato il mercato europeo adeguandosi ai mutati gusti dei consumatori e riuscendo, inoltre, ad anticipare la loro offerta di arance

---

studi SVIMEZ, riferisce in maniera accurata delle misure adottate nell'ambito della PAC e dei loro effetti sull'agricoltura del Mezzogiorno.

<sup>51</sup> *Progetti italiani finanziati dal FEOGA*, «Il Globo», 24 dicembre 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 15 gennaio 1972, p. 22.

<sup>52</sup> F. Dandolo, *L'industria in Italia tra crisi e cooperazione. La partecipazione dei lavoratori alla gestione d'impresa (1969-1985)*, Milano, Mondadori, 2009, pp. 104-106.

con campagne pubblicitarie ad ampio raggio<sup>53</sup>. In realtà, le preoccupazioni andavano ben oltre l'importazione da quei Paesi di questo prodotto, pur fondamentale per l'economia agricola meridionale: risultava infatti evidente che per ragioni di politica generale e mediterranea, da tempo in sede comunitaria si privilegiava una politica di apertura ed era quindi probabile che in tempi brevi si sarebbe deciso per un ridimensionamento dei dazi comunitari, non soltanto sugli agrumi, ma anche su buona parte delle merci agricole di questi Paesi<sup>54</sup>.

L'esigenza di confrontarsi con l'evoluzione degli altri Paesi mediterranei era comunque da tempo presente nelle analisi e nei provvedimenti relativi all'agricoltura meridionale: in occasione della formulazione del Piano Verde del 2 giugno del 1961, si intese dare una programmazione al settore agricolo anche nell'ottica di rendere competitiva la produzione italiana in vista della liberalizzazione degli scambi e dell'aumento della concorrenza nell'area mediterranea<sup>55</sup>. E in effetti, seppure in modo limitato rispetto al settore industriale, vari finanziamenti della BEI furono destinati alla modernizzazione del settore primario nel Mezzogiorno, nella prospettiva di privilegiare l'impianto delle colture più pregiate. Ma come evidenziò Tagliacarne, sarebbe stato possibile ottenere significativi progressi nell'internazionalizzazione dei prodotti agricoli meridionali solo mediante lo sviluppo di forme consortili fra i produttori, accompagnate da una più attiva assistenza creditizia, dal miglioramento e dalla facilitazione dei trasporti, dalla diffusione di studi di mercato, dall'insegnamento delle tecniche gestionali per l'esportazione, dalle mostre collettive, dalle guide commerciali e dalle missioni estere. Aspetti che erano già largamente presenti fra i Paesi concorrenti. Si doveva dunque incidere sui «difetti di origine» che ritardavano l'espansione nell'ambito dell'economia comunitaria:

---

<sup>53</sup> T. Crudeli, *La Politica Agricola Comunitaria e gli agrumi*, «Bari economica», n. 68-69, 1972, in «Informazioni SVIMEZ», n. 2, 30 gennaio 1972, p. 77.

<sup>54</sup> S. Castorina Cali, *La questione agrumaria: come si distrugge una risorsa del Mezzogiorno d'Europa*, «La Voce Repubblicana», 30-31 ottobre, 1-2 novembre 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 23-24, 15-30 dicembre 1971, p. 1119.

<sup>55</sup> M. Barbato, *Le aree ed i nuclei strumenti dell'industrializzazione*, «Realtà del Mezzogiorno», n. 11-12, 1965, in «Informazioni SVIMEZ», n. 6-7, 9-16 febbraio 1966, p. 99.

Infatti, non basta produrre di più, non basta - per un più razionale assetto dell'agricoltura meridionale - riuscire a migliorare lo standard qualitativo dei prodotti: tutto questo non basta se ciò che si produce non ha possibilità - a causa del sistema distributivo - di collocamento vantaggioso e sollecito sui vari mercati di consumo, a prezzi remunerativi per il produttore<sup>56</sup>.

Si imponeva la questione di una salda guida del Governo nel portare avanti le politiche agricole in sede CEE, volte a dare slancio e capacità progettuale alle esportazioni agricole meridionali, continuando in tal modo a essere un insostituibile fattore di equilibrio produttivo tra le diverse regioni italiane e una componente essenziale dell'integrazione europea<sup>57</sup>. In generale, però, occorre che in sede di contrattazione la delegazione governativa italiana insistesse sull'impossibilità di accedere agli aiuti a causa dei vincoli posti dalla PAC, nel suo complesso orientata innanzitutto a premiare le istanze provenienti dai sistemi più avanzati<sup>58</sup>.

Sostanziali progressi non se ne ebbero per l'intero arco degli anni Sessanta se, in occasione delle rivolte di Avola e Battipaglia, tra le questioni discusse che facevano perdurare la condizione di forte disagio nel Mezzogiorno, ebbe un posto di rilievo l'incapacità di modificare «i meccanismi assai discutibili» della PAC<sup>59</sup>. Eppure, da un punto di vista degli occupati, il settore primario andò incontro a sostanziali trasformazioni: se agli inizi degli anni Cinquanta gli occupati in agricoltura erano oltre la metà della complessiva forza lavoro dell'Italia meridionale, alla fine degli anni Sessanta ne rappresentavano circa un terzo. Allo stesso tempo, però, l'apporto dell'agricoltura al prodotto lordo totale si aggirava nel Sud attorno al 20%, mentre tale percentuale si riduceva nelle regioni del Centro-Nord al 10%<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> M. Ciranna, *Il Sud produce*, cit., p. 64.

<sup>57</sup> F. P. Angeletti, *Anche le esportazioni hanno un peso per il Sud*, «La Discussione», n. 4, 1968, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4, 29 febbraio 1968, pp. 147-148.

<sup>58</sup> *Documenti del Gruppo dei meridionalisti*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 15-16, 15-31 agosto 1968, p. 639.

<sup>59</sup> F. Forte, *Squilibri e difficoltà economiche nel Mezzogiorno*, cit., p. 378.

<sup>60</sup> *Lo sviluppo del Mezzogiorno nel «Progetto 80»*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 11, 15 giugno 1969, p. 422.

L'importanza dell'agricoltura per l'economia meridionale era testimoniata anche dal numero di lavoratori in età attiva ripartiti per settori produttivi che, pur nel contesto della spinta all'industrializzazione del Mezzogiorno, continuavano in modo rilevante a essere occupati nel settore primario: nel 1971, a fronte di 973.886 addetti all'industria, gli impiegati in agricoltura erano 1.700.192. Nel Centro-Nord tale rapporto era ampiamente rovesciato: i lavoratori industriali erano in totale 5.540.240, mentre gli agricoltori ammontavano a 1.540.664<sup>61</sup>.

Erano dunque dati che mostravano una situazione in evoluzione, ben lungi dal constatare che l'apporto del settore primario fosse trascurabile nell'ambito degli assetti produttivi del Mezzogiorno. L'impressione, invece, fu che l'incapacità dei governi di negoziare con gli altri Paesi della CEE sulle questioni agricole era dovuta alla convinzione di poter risolvere il tema dello sviluppo con la sola industrializzazione: «In questa situazione è ben comprensibile la delusione del Mezzogiorno agricolo»<sup>62</sup>. La tesi che così andò progressivamente emergendo era che non si otteneva adeguata considerazione in sede comunitaria della specificità dei prodotti agricoli del Mezzogiorno, non solo perché vi era poco ascolto, ma anche perché i governi italiani ritenevano l'agricoltura meridionale un settore su cui non bisognava puntare. Questo atteggiamento debole e oscillante spingeva la CEE, senza incontrare particolari obiezioni, a realizzare la progressiva liberalizzazione degli scambi, mostrando, lo si è già visto, disponibilità e accondiscendenza per le esigenze degli altri Paesi del bacino del Mediterraneo.

#### 6. *L'attuazione del «piano Mansholt»*

Di fronte alla progressiva diminuzione dell'apporto di manodopera nel settore primario, tra le richieste più insistenti portate avanti dai meridionalisti presso i governi succedutisi agli inizi degli anni Settanta vi fu quella di seguire con attenzione l'applicazione del

---

<sup>61</sup> G. Tagliacarne, *Livello di vita e tendenze di sviluppo*, cit., 1974.

<sup>62</sup> A. Diana, *Il futuro dell'agricoltura nel Mezzogiorno d'Italia*, «L'Industria Meridionale», n. 13, 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 9, 15 maggio 1970, p. 238.

«piano Mansholt». Il documento prese il nome dal vicepresidente della Commissione CEE che nel 1968 lo elaborò e rappresentò la prima proposta organica per una politica agricola in ambito comunitario, applicata a partire dal 1972. In particolare, la riflessione si concentrò sulla parte del piano in cui si prevedeva la trasformazione dell'esodo rurale da territoriale a settoriale, indicazioni che se fossero state rispettate avrebbero evitato nuove massicce ondate migratorie dal Mezzogiorno verso il Nord e verso l'estero<sup>63</sup>. Questo interesse era motivato dal fatto che l'evoluzione del settore primario in atto nelle regioni meridionali si discostava in modo eclatante dai principi ispiratori che ne avrebbero dovuto caratterizzare la modernizzazione. Infatti, se da un lato la forte mobilità del lavoro aveva determinato un consistente processo di espulsione della manodopera, dall'altro le strutture fondiarie ed aziendali continuavano a essere segnate da primitive modalità di produzione, sintomo di un sostanziale immobilismo. La perdita di forza-lavoro, dunque, non implicò, come era accaduto per altre aree dell'Europa, la rottura dei vecchi cicli produttivi e un sensibile incremento della produttività attraverso l'allargamento e la meccanizzazione delle imprese agricole.

Se però si assisteva alla manifestazione di un processo distorto e dai tratti palesemente deludenti, le responsabilità erano da imputarsi al modo in cui fino a quel momento era stata attuata la PAC. Pertanto, con l'adozione del «piano Mansholt», le critiche dei meridionalisti divennero serrate. Un'occasione in cui si riepilogarono i nodi problematici fu la prima conferenza agricola regionale della Campania del marzo 1973: nel corso della relazione introduttiva Michele De Benedictis sintetizzò i principali capi di accusa, affermando che la PAC si poneva in stretta connessione con le economie dei Paesi più maturi, con realtà produttive dunque che non avevano il problema di creare occupazione extra-agricola. L'Italia, invece, era in una posizione differente, per cui la rigorosa applicazione della politica comunitaria - secondo De Benedictis - enfatizzava gli squilibri territoriali. La Comunità, insomma, non aveva preso nella dovuta considerazione la necessità di differenziare le misure di politica agraria a seconda delle situazioni di partenza in cui si trovavano le regioni all'interno della CEE. Pertanto, la PAC avrebbe dovuto considerare in modo

---

<sup>63</sup> P. Satalino, *Comunità, Mezzogiorno*, cit., p. 269.

prioritario la questione di creare nuovi posti di lavoro nell'industria, da collegare alla localizzazione di impianti, nonché alle prospettive e alle esigenze di riorganizzazione delle strutture produttive agricole e di mobilità della forza lavoro.

Negli ultimi tempi, tuttavia, si coglievano a livello comunitario segnali incoraggianti che lasciavano presumere una certa evoluzione nella prospettiva auspicata. In tal senso, muovevano alcune linee di intervento della Comunità nel settore regionale, tra cui due misure sembravano in accordo con le esigenze della realtà agricola meridionale: in primo luogo, la concessione di premi per ogni nuovo posto di lavoro creato dall'industria nelle regioni in cui gli agricoltori avessero cessato l'attività; in secondo luogo, l'opportunità di offrire integrazioni di reddito agli agricoltori che operavano in zone collinari e montane e per i quali non era possibile conseguire profitti soddisfacenti. In questo scenario, secondo De Benedictis, gli organi di Governo regionale, di recente istituzione, avrebbero dovuto assumere il ruolo di cerniera nell'attuare la stretta integrazione tra sviluppo industriale e ristrutturazione dell'agricoltura, rivolta alla correzione degli squilibri esistenti tra zone ad alta concentrazione urbana e industriale e zone economicamente depresse<sup>64</sup>. Un ulteriore aspetto positivo fu la creazione del Fondo di sviluppo regionale, che avrebbe dovuto avere una particolare attenzione per le regioni a prevalente economia agricola e caratterizzate da sottoccupazione strutturale. Sembrava pertanto potersi rilanciare l'esigenza di accompagnare la PAC con la realizzazione di attività extra-agricole nell'ottica di una strategia volta a definire «un diverso rapporto tra città e campagna caratterizzato da integrazione funzionale e non da ferrea contrapposizione»<sup>65</sup>. Questi segnali incoraggianti furono però rapidamente smentiti: come si è già accennato nel paragrafo precedente, nell'estate del 1973 emersero indicazioni definite addirittura «allarmanti» a causa dell'intesa raggiunta a Lussemburgo, che segnò una svolta decisiva verso la formazione di una zona di libero scambio agricolo e industriale nel bacino mediterraneo comprendente cinque fra i Paesi dell'area - Israele, Tunisia, Algeria, Marocco, Spagna - oltre i nove

---

<sup>64</sup> M. De Benedictis, *Politica economica e politica agraria nello sviluppo del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 10, 31 maggio 1973, pp. 383-385.

<sup>65</sup> *Mezzogiorno italiano: problema europeo*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 2, 30 gennaio 1973, p. 94.

Paesi componenti della CEE<sup>66</sup>. Di fronte a queste scelte che ponevano su un piano di aperta concorrenzialità la produzione agricola meridionale, assumeva ancora più centralità l'opzione industriale come crocevia essenziale per il definitivo decollo del Mezzogiorno.

#### 7. *Il Trattato CEE e la legislazione per il Mezzogiorno*

Da quanto delineato fino a ora, in particolare nell'ambito del settore agricolo, si può rilevare una contrapposizione tra istanze di sviluppo del Mezzogiorno e processo di integrazione europea. Eppure, al contrario, la nascita della Comunità Europea e i lavori preparatori alla stesura dei Trattati di Roma del 1957 furono accompagnati da un acceso dibattito circa la necessità di ridurre gli squilibri territoriali e di promuovere lo sviluppo di zone arretrate. La definizione di una politica regionale era infatti obiettivo prioritario della delegazione italiana, che mirava così ad ottenere sostegno per l'attuazione del programma di investimenti del Governo nel Mezzogiorno. L'analisi delle norme e della struttura del Trattato CEE permette in tal senso di inquadrare meglio l'intervento straordinario nell'ambito delle politiche europee e di definirne la compatibilità con i principi fondanti della Comunità. Già nel Preambolo gli Stati membri definirono prioritario l'obiettivo del rafforzamento delle loro economie e della promozione dello sviluppo armonioso delle stesse, al fine di ridurre i ritardi delle regioni meno favorite. Nell'intento di garantire una «unione sempre più stretta fra i popoli europei»<sup>67</sup>, i Paesi firmatari riconobbero la necessità di promuovere «un'azione concertata intesa a garantire la stabilità nell'espansione, l'equilibrio negli scambi e la lealtà nella concorrenza»<sup>68</sup>, nonché di «rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso, riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite»<sup>69</sup>. Si tratta di tematiche riaffermate anche nell'articolo due del Trattato, che impegnava la Comunità a promuovere il coordinamento e il riavvicinamento delle politiche degli Stati membri, al fine di stimolare la

---

<sup>66</sup> V. Crea, *In allarme il Sud Italia*, cit., p. 622.

<sup>67</sup> Preambolo del Trattato istitutivo della CEE, 1957.

<sup>68</sup> Ivi.

<sup>69</sup> Ivi.

crescita stabile dei sistemi economici e il miglioramento diffuso del tenore di vita. Gli esponenti del nuovo meridionalismo sottolinearono con insistenza la necessità di prevedere meccanismi correttivi all'espansione del Mercato Comune:

Si osservò infatti che le condizioni create dall'instaurazione di tale Mercato, e cioè la repentina caduta delle barriere doganali, il costo minore della manodopera e la maggiore produttività degli investimenti, non erano sufficienti ad assicurare automaticamente un più rapido progresso delle regioni meno favorite e, quindi un livellamento delle condizioni di vita tra regioni a sviluppo diseguale. Data la tendenza del capitale e del lavoro ad affluire dove esistono impieghi più remunerativi, e quindi nelle regioni più progredite, si sarebbe potuto verificare al contrario che la differenza di sviluppo tendesse ad aumentare complessivamente, ove le condizioni fondamentali per lo sviluppo della produzione non fossero state innanzitutto create dagli Stati in cui le regioni sottosviluppate sono situate.<sup>70</sup>

Tali riflessioni contribuirono a definire la struttura del Trattato istitutivo della CEE, determinando la costante armonizzazione tra misure volte all'unificazione dei mercati e all'istituzione di regimi normativi e organismi deputati alle attività di cooperazione economica. Gli stessi Stati firmatari riconobbero che lo sviluppo dell'economia comunitaria potesse risultare solo in parte dagli automatismi del Mercato Comune, cui era necessario affiancare strumenti di intervento positivo per eliminare gli ostacoli alla crescita congiunta di tutte le regioni. Secondo l'articolo 117, infatti, gli Stati «convergono sulla necessità di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera che consenta loro la parificazione nel progresso»<sup>71</sup>. A tale scopo si affermò l'importanza di procedure e strumenti volti alla promozione dello sviluppo, nonché la necessità del coordinamento delle politiche economiche nazionali. La previsione del principio di parificazione nel progresso contribuì pertanto a fissare l'impegno della Comunità per il livellamento delle condizioni di sviluppo delle economie, rendendo necessaria anche la

---

<sup>70</sup> U. Leanza, *Legislazione per il Mezzogiorno e Mercato Comune Europeo*, Milano, Giuffrè, 1963, p. 21.

<sup>71</sup> Trattato istitutivo della CEE, articolo 117, 1957.

definizione di eccezioni al divieto di erogazione di aiuti da parte degli Stati, sancito dall'articolo 92 del Trattato. L'incompatibilità di interventi statali a sostegno di determinate imprese o settori produttivi risultò infatti principio fondamentale a garanzia dell'istituzione di un regime di libera concorrenza sul mercato europeo.

Tali interventi, se da un lato riducono il costo del prodotto per il produttore interessato, e quindi ne riducono il prezzo per il singolo consumatore, dall'altro aggravano in definitiva il prezzo del prodotto stesso per l'economia nazionale. Essi alterano le condizioni della domanda e dell'offerta e quindi influiscono sull'equilibrio della concorrenza.<sup>72</sup>

L'esigenza di bilanciare le distorsioni create dai meccanismi del MEC con gli obiettivi di sviluppo armonioso della Comunità impose la necessità di prevedere deroghe all'applicazione dell'articolo 92. Ai fini dell'analisi esposta in questa sede è opportuno approfondire le disposizioni del terzo comma, che considera compatibili con il Mercato Comune tre categorie di aiuti:

a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita fosse anormalmente basso oppure si configurasse una grave forma di sottoccupazione

b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro;

c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterassero le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.<sup>73</sup>

Si tratta di misure la cui compatibilità è ammessa dal Trattato, ma sottoposte ad un giudizio di conformità espresso dagli organi comunitari, che possono sancirne il divieto qualora incidano sugli scambi fra gli Stati membri e falsino o minaccino di falsare la libera concorrenza. E' interessante notare come a tali eccezioni nell'applicazione della normativa si accompagnò l'azione positiva degli organi della Comunità nati proprio con il Trattato di Roma. L'articolo 130 affidò infatti alla BEI il compito di contribuire al fi-

---

<sup>72</sup> U. Leanza, *Legislazione per il Mezzogiorno* cit., p. 14.

<sup>73</sup> Articolo 92, n. 3, Trattato istitutivo della CEE, 1957.

nanziamento di progetti di valorizzazione delle regioni meno sviluppate, di ammodernamento o riconversione industriale, o di realizzazione di investimenti di interesse comune per più Stati membri.

In tale contesto la legislazione per il Mezzogiorno rientrò a pieno titolo nell'ambito di applicazione della lettera a) del terzo comma dell'articolo 92 del Trattato. I regimi di aiuto concessi dallo Stato rappresentavano infatti l'esempio tipico di misure destinate a favorire la crescita di regioni sottosviluppate, ove il tenore di vita fosse eccezionalmente basso o si riscontrasse una grave forma di sottoccupazione. La stessa presenza di squilibri economici e di gravi condizioni di arretratezza fu condizione essenziale affinché gli interventi programmati fossero considerati compatibili con il Mercato Comune. A tale scopo il ruolo della SVIMEZ nella misurazione dei dati relativi all'evoluzione del Mezzogiorno fu di primaria importanza, permettendo di rappresentare correttamente durante le negoziazioni per l'istituzione della CEE la situazione di grave sottosviluppo del Sud del Paese. Si notava che, fatta uguale a cento la media nazionale italiana, al momento dell'entrata in vigore del Trattato l'indice del reddito medio *pro-capite* ammontava a centoventisei per il Nord e a cinquantacinque per il Sud<sup>74</sup>.

Ove si consideri poi che nelle zone meno sviluppate dell'area meridionale il reddito medio *pro-capite* è circa un sesto di quello delle regioni più sviluppate degli altri Stati membri della Comunità, e che anche nelle altre regioni economicamente e geograficamente periferiche di tali Stati il reddito *pro-capite* è circa il doppio di quello del Mezzogiorno, il contrasto tra la situazione di quest'ultimo e quella generale della Comunità è più che evidente.<sup>75</sup>

I dati riportati qualificarono il Mezzogiorno come l'area sottosviluppata più estesa all'interno della Comunità Europea. Pertanto, in ragione di tali considerazioni, le misure previste dal Governo italiano furono ritenute compatibili con il sistema del MEC. In assenza di tali disposizioni, infatti, il libero gioco delle forze economiche avrebbe

---

<sup>74</sup> U. Leanza, *Legislazione per il Mezzogiorno*, cit., p.63.

<sup>75</sup> Ivi, p. 64.

ampliato gli squilibri non solo tra i vari Stati membri, ma soprattutto all'interno dello stesso Paese tra regioni settentrionali e meridionali.

La legittimità degli interventi a favore del Mezzogiorno fu altresì rafforzata dalle disposizioni del Protocollo concernente l'Italia. Il documento, allegato al Trattato CEE, si pose in diretta continuità con l'articolo 117 e diede attuazione al principio di parificazione nel progresso. In esso gli Stati membri presero atto dello sforzo del Governo italiano nell'esecuzione di un programma di espansione economica, volto ad attrezzare le zone meno sviluppate del Mezzogiorno e a creare nuovi posti di lavoro. Il Protocollo riconobbe inoltre il favore riscosso dal programma di sviluppo italiano presso altre organizzazioni di cooperazione internazionale, confermandone così l'impostazione e condividendone gli obiettivi. Il terzo capoverso del documento diede conto della priorità accordata in ambito comunitario allo sviluppo delle regioni meridionali: gli Stati membri riconobbero infatti che il raggiungimento degli obiettivi del programma italiano rispondeva al loro interesse comune. Si ritenne pertanto che la presenza di un'area sottosviluppata potesse pregiudicare la crescita dell'intera Comunità e che fosse necessario un impegno condiviso per il livellamento delle condizioni di sviluppo economico delle regioni appartenenti al Mercato Comune.

In tal modo i problemi delle zone sottosviluppate italiane divengono problemi dell'intera Comunità anziché problemi locali del solo Stato italiano, e il progresso delle zone sottosviluppate viene stimolato nell'ambito del Mercato Comune. Di conseguenza, quelli che erano gli obiettivi della sola politica interna italiana, con l'istituzione della Comunità, si trasformano automaticamente in obiettivi della politica comunitaria<sup>76</sup>.

Il terzo capoverso del Protocollo sancì in tal senso l'«europeizzazione» della questione meridionale, che da problematica nazionale divenne obiettivo prioritario della Comunità Europea.

Nella seconda parte del documento, gli Stati membri raccomandavano alla CEE l'utilizzo di tutti gli strumenti positivi atti a ridurre gli squilibri regionali, richiedendo nello specifico un adeguato impiego delle risorse della BEI e del FSE. Gli interventi di tali due

---

<sup>76</sup> Ivi, p. 77.

organismi, unitamente all'ingresso nella CEE, contribuirono a determinare il passaggio al «secondo tempo» dell'intervento straordinario, caratterizzato da una maggiore spinta all'industrializzazione del Mezzogiorno. La strategia di intervento della BEI ad esempio, così come definita anche dall'articolo 130 del Trattato, si focalizzò sin dai primi anni di attività sulla promozione di investimenti miranti ad accrescere le produzioni di base, nell'intento di generare maggiore domanda e quindi investimenti nei settori connessi agli impianti finanziati. Fu accordata particolare attenzione alle regioni meno sviluppate della Comunità, dove l'esperienza aveva mostrato che le prime iniziative industriali dovessero essere sostenute anche da capitali esterni o da imprese e gruppi di una certa importanza, capaci di far fronte ai maggiori costi di avvio della produzione e addestramento della manodopera. Interventi a sostegno dell'occupazione e del miglioramento del tenore di vita dei lavoratori furono invece affidati al FSE, la cui operatività fu tuttavia limitata nel periodo seguente la firma del Trattato.

Con il passare degli anni emersero però anche posizioni critiche sull'operato della Comunità Europea e sui meccanismi previsti dal Trattato. Si pose in evidenza l'insufficienza dei fondi destinati al Mezzogiorno, cui non fu dedicato un vero impegno coordinato ma solo una particolare attenzione nel finanziamento di interventi inseriti comunque nell'ambito del programma del Governo italiano. In tal senso le regioni meridionali furono poste sullo stesso piano di altre aree sottosviluppate della Comunità, con cui si instaurò difatti una diretta concorrenza per l'aggiudicazione di finanziamenti, basata sulla capacità di rappresentare condizioni di sottosviluppo più gravi. Umberto Leanza espresse una posizione di netta critica in merito alle possibilità di impegno della BEI e del FSE:

La Banca potrà adottare al massimo un criterio preferenziale in favore dei progetti che contemplano la valorizzazione delle regioni meno sviluppate, ma non potrà dedicarsi certo al finanziamento esclusivo di essi. Ed anche nell'ambito della categoria dei progetti in questione, i finanziamenti della Banca non potranno essere rivolti unicamente a quelli riguardanti la valorizzazione delle regioni meridionali e insulari italiane, ma dovranno essere necessariamente rivolti anche a quelli riguardanti la valorizzazione delle regioni geograficamente ed economicamente pe-

riferiche degli altri Stati membri. Al massimo potrà essere adottato, anche tra le regioni meno sviluppate, un criterio preferenziale per le regioni meridionali italiane, che sono le uniche realmente sottosviluppate della Comunità [...]. Per il Fondo Sociale Europeo possono essere sostanzialmente ripetute le osservazioni già fatte a proposito della Banca [...] L'Italia in quanto Stato colpito dalla più grave forma di disoccupazione potrà, al massimo, godere di un trattamento preferenziale<sup>77</sup>.

Ne emerse così il ruolo sussidiario della CEE nella promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, per il quale l'impegno dello Stato italiano rimase di primaria importanza anche in termini quantitativi.

#### 8. *La Banca Europea per gli Investimenti*

Risultò dunque conseguenziale, pur con i limiti appena rilevati, che già all'indomani dei Trattati di Roma si pose la questione di indirizzare finanziamenti comunitari per lo sviluppo del Mezzogiorno. Infatti, se nella fase precedente la nascita della CEE un rilevante apporto fu assicurato dalla BIRS, sul finire degli anni Cinquanta fu evidente che il processo di integrazione europea si dovesse saldare con la prospettiva di assicurare un rilevante sostegno finanziario alle aree sottosviluppate della nascente Comunità, e fra queste la più estesa era il Mezzogiorno. Strumento privilegiato di questo orientamento fu la BEI, cui si affidò lo specifico compito di concedere prestiti a tassi agevolati volti a contribuire alla realizzazione di infrastrutture e impianti produttivi in zone dove i capitali esterni erano indispensabili a sostegno dello sviluppo.

Fu così che tra i progetti cui la Banca fin dai suoi primi passi dovette assicurare maggiore sostegno vi furono gli investimenti per lo sviluppo del Mezzogiorno. Ed è significativo che la presidenza della BEI fu nel suo primo anno di attività affidata a Pietro Campilli, italiano, democristiano, che si era particolarmente adoperato per l'avvio dell'intervento straordinario mediante la Cassa, oltre ad avere maturato importanti esperienze all'estero. Successore di Campilli fu Paride Formentini, che vantava un profilo spiccatamente tecnico

---

<sup>77</sup> Ivi, p. 88.

essendo stato fino alla nomina di presidente della BEI direttore generale della Banca d'Italia. Formentini rimase al vertice della Banca fino al 1970: in tal modo l'Italia poté esercitare un'indubbia influenza al fine di dirottare una larga parte dei finanziamenti europei verso il Mezzogiorno. Questa concentrazione delle operazioni della Banca rispondeva alle disposizioni del Protocollo concernente l'Italia annesso al Trattato di Roma e al ritardo economico ancora notevole dell'Italia Meridionale<sup>78</sup>. E non fu un caso che questo orientamento fu ribadito con fermezza in più occasioni, chiedendo senza esitazione l'uropeizzazione della questione meridionale:

Il Mezzogiorno ha storicamente subito il danno maggiore della politica protezionistica ed autarchica e perciò i suoi problemi devono essere considerati di tutta la Comunità. Bisogna dare nuovo vigore allo spirito europeistico e federalistico arrivando ad una vera unificazione e bandendo progressivamente ogni forma di discriminazione nazionalistica e verso altri Stati. L'attuazione del Mercato Comune Europeo costituisce con nuove premesse lo stimolo maggiore per la soluzione del problema del Mezzogiorno italiano che deve partecipare autonomamente ai programmi di sviluppo sovranazionale nella vita politica, civile, scientifica, culturale e tecnica [...] Gli organi della Comunità Economica Europea, soprattutto la Banca Europea degli Investimenti e il Fondo Sociale, devono compiere ogni sforzo per un'effettiva attuazione dei piani previsti per l'Italia<sup>79</sup>.

Occorreva pertanto dare più ampio sostegno al processo di industrializzazione in corso, e allo stesso tempo accrescere gli investimenti per migliorare le comunicazioni stradali, ferroviarie e marittime, in modo da intensificare i rapporti commerciali con i Paesi del bacino del Mediterraneo e dell'Africa. In questa prospettiva vi avrebbe potuto concorrere l'apporto di capitali provenienti dalle nazioni che avevano aderito alla CEE, ponendosi in linea di comple-

---

<sup>78</sup> *Gli investimenti nel Mezzogiorno finanziati dalla Banca Europea degli Investimenti nel 1970*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 15-16, 15-30 agosto 1971, p. 720.

<sup>79</sup> *Convegno a Bari cit.*, pp. 427-428.

mentarietà con quelli nazionali, fino a quel momento eccessivamente renitenti a partecipare al decollo del Sud<sup>80</sup>.

Non era naturalmente un processo scontato. Anzi l'esperienza degli anni Cinquanta insegnava che di solito gli investimenti dovevano essere fortemente sollecitati dallo Stato in cui era posta l'area depressa. Ma era in gioco la tenuta dell'europeismo e delle sue istituzioni, che raggruppavano Paesi che pur avendo conosciuto «miracoli vari», erano in larga parte condizionati da squilibri regionali.

In effetti, segnali inequivocabili che si procedeva nella direzione di attribuire all'integrazione europea anche il compito di affrontare gli squilibri territoriali, emersero fin da subito: così, già nei primi mesi del 1959 l'Italia poté accedere a un prestito, per complessivi settanta milioni di dollari, di cui venti milioni provenivano dalla BIRS, trenta milioni da capitale privato statunitense, e venti milioni dalla BEI. L'operazione fu dunque il risultato di una collaborazione BIRS-BEI, dopo un negoziato tenutosi a Parigi tra i rappresentanti delle due banche, con al centro della discussione lo sviluppo del Mezzogiorno. Fu una sorta di passaggio di testimone fra le due banche, perché dopo questa operazione la BIRS diradò di molto il sostegno finanziario per lo sviluppo delle regioni meridionali.

Dall'incontro nella capitale francese scaturirono due commissioni tecniche incaricate di esaminare e scegliere i progetti industriali da finanziare congiuntamente nel Mezzogiorno. Inoltre la BEI, in aggiunta ai venti milioni, che costituivano la quasi totalità dei finanziamenti stabiliti nella sua primissima fase di attività, ne destinò altri venti da utilizzare attraverso l'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) per lo sviluppo e l'adeguamento delle reti telefoniche del Mezzogiorno. Fu questa un'operazione vista con favore dal Governo italiano che la interpretava come l'occasione privilegiata per accrescere in modo significativo l'impegno della cooperazione internazionale a sostegno delle regioni meridionali<sup>81</sup>. Perseguendo su questa scia, esponenti del Governo e della Cassa avevano inserito la relativa richiesta presso la «Securities and Exchange Commission», premessa

---

<sup>80</sup> Sintesi da D. Battiloro Quarto, *Riflessi della integrazione economica europea sullo sviluppo industriale del Mezzogiorno*, «L'Industria Meridionale», n. 12, 1960, in «Informazioni SVIMEZ», n. 16, 19 aprile 1961, p. 478.

<sup>81</sup> *Il Ministro Pastore riceve i rappresentanti della BIRS, della BEI e della Stanley-Morgan*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 10, 11 marzo 1959, p. 198.

indispensabile per il lancio di prestiti sul mercato americano<sup>82</sup>. In tale prospettiva, il 22 aprile 1959 a Bruxelles, e contemporaneamente a Washington, fu firmato il prestito congiunto concesso dalla BEI e dalla BIRS alla Cassa per il Mezzogiorno, per il finanziamento di nuove iniziative industriali nel Sud. I documenti furono sottoscritti a Bruxelles dal Ministro Giulio Pastore, presidente del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, e da Pietro Campilli, presidente della BEI; negli Stati Uniti l'accordo fu siglato dal presidente della Cassa Pescatore e dall'ambasciatore Brosio, in rappresentanza del Governo italiano, e da Black, presidente della BIRS<sup>83</sup>. Un paio di anni dopo la Cassa stipulò un contratto con un sindacato di banche svizzere - la Société de Banque Suisse, Il Credit Suisse, e l'Union de Banques Suisses - che prevedeva il collocamento sul mercato elvetico di un prestito obbligazionario di cinquanta milioni di franchi svizzeri, pari a oltre sette miliardi di lire italiane. L'operazione, la prima compiuta dalla Svizzera a favore di un Paese della CEE, era destinata a promuovere lo sviluppo industriale delle zone depresse nel quadro della politica economica italiana. Come già in altre occasioni, gli accordi furono resi possibili dalla stima di cui godeva «anche all'estero l'attività della Cassa per il Mezzogiorno»<sup>84</sup>.

Proseguendo in tale direzione, segnata dall'esplicita volontà della dirigenza della BIRS che il Mezzogiorno fosse parte integrante della politica di sviluppo promossa dalla CEE, fin dai suoi primi anni di attività la BEI assicurò costante attenzione alle esigenze di finanziamento esterno per il potenziamento dell'apparato produttivo del Mezzogiorno. Negli ambienti economici italiani se ne ebbe subito la chiara percezione, tanto che nel 1960 si rilevò che «il problema del Mezzogiorno, così, lungi dal perdere importanza con l'attuazione del Mercato Comune, è diventato più urgente, anzi indifferibile»<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> *Il lancio di un prestito alla Cassa per il Mezzogiorno sul mercato statunitense*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 15, 15 aprile 1958, p. 329.

<sup>83</sup> *Stipulazione di prestiti della Cassa per il Mezzogiorno con la Banca Europea degli Investimenti e con la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 17-18, 29 aprile-6 maggio 1959, p. 367.

<sup>84</sup> *Prestito obbligazionario della «Cassa» con banche svizzere*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 15, 12 aprile 1961, p. 429.

<sup>85</sup> Sintesi da A. Titta, *Mezzogiorno e Mercato Comune*, in «Mondo Economico», n. 51, 17 dicembre 1960, con il titolo di *Il Mezzogiorno e il Mercato Comune Europeo*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 4 gennaio 1961, p. 14.

Nel complesso, al 30 giugno 1972 i mutui e le garanzie a favore di iniziative localizzate nel Mezzogiorno ammontarono a 1.002,7 milioni di unità di conto (Tab. 1.), per un importo pari all'83% del totale degli interventi in Italia e al 50% del totale degli interventi nell'insieme dei Paesi membri. Inoltre, gli investimenti fissi delle iniziative realizzate o in corso di realizzazione con la partecipazione della Banca raggiunsero la consistente cifra di 3.640 milioni di unità di conto, coperti per il 27% dai suoi finanziamenti.

TAB. 1. *Finanziamenti della Banca in Italia. Mutui e garanzie (in milioni di unità di conto)*

Anno	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Importo	20,0	17,0	45,0	40,0	55,3	91,3	75,4
Anno	1966	1967	1968	1969	1970	1971	Totale
Importo	93,2	61,2	98,0	119,6	205,2	274,9	1196,4

Fonte: Banca Europea per gli Investimenti (Direzione degli Studi), *La Banca Europea per gli Investimenti e i problemi del Mezzogiorno*, Pubblicazioni BEI, 1972, p.15.

Tali iniziative avevano comportato la creazione di cinquanta-seimilaottocento posti di lavoro; il finanziamento della Banca e l'investimento per posto di lavoro direttamente creato erano, rispettivamente, di diciassettemilacinquecento unità di conto e sessantaquattromila unità di conto circa. Per meglio valutare la portata delle iniziative realizzate con il concorso della BEI, bisognava tener conto dei posti di lavoro creati da iniziative indotte, dai familiari a carico della persona occupata, nonché degli effetti indiretti che i progetti di infrastruttura potevano esercitare a più lungo termine sull'occupazione. Alcuni confronti approssimativi permettevano poi di apprezzare l'importanza del contributo della Banca allo sviluppo del Mezzogiorno. Dal 1959, cioè dall'inizio della sua attività, al 1970, la Banca aveva partecipato al finanziamento di investimenti fissi pari a circa il 9% di quelli realizzati nel Sud in tale periodo (escluse le abitazioni) e a circa il 16% degli investimenti realizzati nel Mezzogiorno direttamente dalla Cassa. Il 43% degli interventi nel Mezzogiorno riguardò le infrastrutture: trasporti e comunicazioni (29%), produzione e trasporto di energia (6%), sistemazione agricola

(5%), approvvigionamento idrico (2%) e infrastrutture turistiche (1%). Gli effetti e l'influenza di tali opere sull'occupazione, sulla produzione e sull'aumento del reddito erano per lo più indiretti, differiti e diffusi, quindi apparivano difficilmente quantificabili. Il 57% degli interventi della Banca era andato a iniziative che avevano contribuito allo sviluppo industriale. Di questa quota, il 54% aveva contribuito a finanziare l'industria siderurgica e chimica, percentuale che raggiungeva l'80% circa se si sommavano gli investimenti a favore dell'industria metalmeccanica, automobilistica e dei materiali da costruzione. L'intento, nel concentrare i finanziamenti in queste branche produttive, era di contribuire allo sviluppo del Mezzogiorno con l'identificazione di alcune industrie che dovevano agire da traino per il decollo dell'intera economia meridionale.

La strategia di intervento della Banca si pose dunque in un rapporto di chiara complementarità rispetto alle direttive del «secondo tempo» dell'intervento straordinario, fissate prima con la legge n. 634 del 29 luglio 1957 e poi precisate con successive disposizioni normative. L'insediamento di industrie motrici, localizzate in aree strategiche e per le cui produzioni si identificava l'esistenza di domanda nazionale ed estera da soddisfare, avrebbe dovuto attrarre la localizzazione di piccole e medie imprese operanti nell'indotto o in settori strumentali.

Nell'ottica di un'analisi più particolareggiata, gli interventi a favore delle infrastrutture si concretizzarono nei finanziamenti concessi per l'ammodernamento, la modifica del tracciato, il raddoppio e l'elettrificazione della linea ferroviaria Battipaglia-Reggio Calabria e per la costruzione di autostrade che contribuivano a mettere in rete le regioni meridionali. In particolare, questi ultimi prestiti avevano agevolato la costruzione dell'Autostrada Adriatica, della tangenziale di Napoli, dell'Autostrada del Gran Sasso e di due autostrade in Sicilia. Nell'insieme, con il suo operato la Banca contribuì alla realizzazione di autostrade per una lunghezza di 475 chilometri, che rappresentavano al 30 giugno 1972 circa il 30% della lunghezza di tutte le autostrade in servizio o in costruzione nel Mezzogiorno. Le infrastrutture finanziate dalla BEI interessavano peraltro in larga parte importanti centri industriali, come i poli di sviluppo della Campania, della Puglia e della Sicilia orientale, oltre che favorire le attività industriali e turistiche di altre zone meridionali. Ulteriori finanziamenti, seppure

di minore entità, provennero dalla CECA, creata con il Trattato di Parigi dell'aprile del 1951, che aveva come finalità la cooperazione nella produzione e nella commercializzazione delle due materie prime indicate nella denominazione dell'organizzazione<sup>86</sup>.

In particolare la CECA, e in misura decisamente maggiore la BEI, assicurarono il sostegno finanziario per la realizzazione del progetto industriale più importante del Mezzogiorno: infatti, nel marzo del 1961 a Roma, presso la sede del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, si tenne la cerimonia della firma del prestito che la BEI concesse alla Cassa per il Mezzogiorno, con la garanzia dello Stato italiano, per il finanziamento dell'insediamento siderurgico di Taranto. L'accordo sottoscritto dal Ministro Pastore e dal presidente della Banca Formentini prevedeva di destinare quindici miliardi di lire al parziale sovvenzionamento dell'iniziativa del Gruppo Finsider per assicurare la produzione di ottocentomila tonnellate all'anno di ghisa, due milioni di tonnellate d'acciaio grezzo e duecentomila tonnellate di tubi saldati nell'impianto siderurgico di Taranto, che sarebbe stato tra i più importanti d'Europa, e per il quale si prevedeva un investimento globale di oltre duecentotrentaseimiliardi di lire<sup>87</sup>. Con questo contratto l'ammontare complessivo dei fondi attinti all'estero dalla Cassa, attraverso i prestiti con la BIRS e la BEI e il prestito obbligazionario negli USA, era di oltre duecentoquarantatremiliardi di lire, ai quali si sarebbero aggiunti circa otto miliardi provenienti dal collocamento sul mercato estero di un prestito obbligazionario che la Cassa aveva in corso di perfezionamento. La Cassa, inoltre, era il solo istituto in Europa che poteva riscuotere, per il prestigio acquisito a livello internazionale grazie ai suoi interventi nel Mezzogiorno, credito e fiducia tali da poter raccogliere consistenti mezzi finanziari sul mercato mondiale. I fondi esteri, infatti, avevano permesso fino a quel momento di finanziare centodiciannove impianti industriali, di cui ventuno di grandi dimensioni, che avevano comportato un investimento globale di circa trecentottanta miliardi di lire, e quindici impianti elettrici, per un investimento globale di due-

---

<sup>86</sup> *Finanziamenti della CECA per il bacino della Sulcis*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 26-27, 24 giugno - primo luglio 1964, p. 464.

<sup>87</sup> *Firmato il prestito BEI per l'impianto siderurgico di Taranto*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 11, 15 marzo 1961, p. 360.

centoventi miliardi di lire<sup>88</sup>. L'impegno per lo sviluppo dell'industria siderurgica meridionale fu poi confermato di lì a qualche anno con un prestito di quindici miliardi di lire concesso sempre alla Cassa per la sostituzione delle acciaierie Thomas & Martin dell'Italsider di Bagnoli<sup>89</sup>. Nel frattempo, oltre a stipulare direttamente mutui con la Cassa, la BEI concesse prestiti all'ISVEIMER, all'IRFIS e all'Istituto Mobiliare Italiano (IMI).

In questa prima fase, l'impegno finanziario si esplicitò anche con contributi particolarmente rilevanti in Sicilia. Nell'autunno del 1961 la BEI finanziò con un mutuo di mille miliardi di lire due industrie estrattive dell'isola che avrebbero assicurato lavoro a circa trecento persone<sup>90</sup>. Impegno che proseguì subito dopo, a Patti nel messinese, con il finanziamento parziale di ottocentocinquanta milioni di lire per la costruzione di uno stabilimento per la fabbricazione in serie di valvole industriali in acciaio, da utilizzare nell'industria petrolifera, petrolchimica, chimica e siderurgica<sup>91</sup>. L'impegno in Sicilia, peraltro, si collegava alla riconversione dell'industria dello zolfo, divenuto un problema europeo da quando la CEE aveva dato la sua disponibilità per evitare che si accentuassero gli squilibri regionali<sup>92</sup>.

---

<sup>88</sup> *La stipula del mutuo per il quarto centro siderurgico*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 13-14, 29 marzo-5 aprile 1961, p. 393.

<sup>89</sup> *Prestito della BEI alla Cassa per il Mezzogiorno per l'ammmodernamento dell'Italsider di Napoli-Bagnoli*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4-5, 27 gennaio-3 febbraio 1965, p. 61.

<sup>90</sup> *Prestiti della Banca Europea per gli Investimenti a due industrie siciliane*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 49, 6 dicembre 1961, pp. 1123-1124.

<sup>91</sup> *Prestito della BEI per una iniziativa industriale in Sicilia*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 6, 7 febbraio 1962, p. 122.

<sup>92</sup> Sintesi da M. Manfredini Gasparetto, *La riconversione dell'industria solfifera nello schema di sviluppo regionale*, «Rivista internazionale di scienze economiche e commerciali», n. 2, 1963, in «Informazioni SVIMEZ», n. 12, 20 marzo 1963, p. 291. Nel settore zolfifero i mutamenti strutturali si rendevano necessari per due ordini di motivi: i progressi tecnologici nei metodi di coltivazione nelle miniere (meccanizzazione, automazione), e la contrazione della domanda all'apparire di fonti concorrenziali. La riconversione del settore zolfifero poneva in primo piano l'esubero di manodopera; si trattava di settemila operai, già nettamente in contrazione rispetto ai trentasettemila/trentanovemila del periodo aureo (1900-1905). L'industria zolfifera era concentrata in tre province: Agrigento, Caltanissetta ed Enna. Per lo più erano i Comuni più poveri dell'Isola a possedere i più vasti giacimenti solfiferi.

Allo stesso tempo si promossero due finanziamenti in Sardegna, anche in questo caso per la realizzazione di due impianti industriali in provincia di Cagliari<sup>93</sup>.

Nel complesso, a partire dalla metà degli anni Sessanta la BEI divenne l'unica grande istituzione finanziaria internazionale impegnata a concedere capitali alla Cassa, dal momento che la BIRS dal 1965 non concesse più prestiti allo sviluppo del Mezzogiorno<sup>94</sup>. Inoltre, nella seconda metà degli anni Sessanta, pur agendo prevalentemente nello stimolare in modo diretto lo sviluppo con mutui a sostegno dell'industrializzazione e alle infrastrutture, la BEI cercò di prestare maggiore attenzione a promuovere la cooperazione fra le imprese degli Stati membri della CEE<sup>95</sup>.

#### 9. *Il polo di sviluppo in Puglia*

Malgrado questi interventi, fra i meridionalisti si osservò che la BEI avrebbe dovuto fare molto di più nelle regioni meridionali. Fu Francesco Compagna a rilevarlo con chiarezza, affermando che sebbene la Banca avesse approvato vari prestiti, dei quali una buona parte a sostegno dello sviluppo nell'Italia meridionale, appariva però evidente che l'ordine di grandezza di queste operazioni risultasse inadeguato in rapporto alle funzioni cui la BEI avrebbe dovuto assolvere<sup>96</sup>. In questa prospettiva, una svolta si ebbe nell'autunno del 1963, quando in occasione della Fiera del Levante, il Consiglio di amministrazione della BEI visitò la zona industriale di Bari, sotto la guida del vicepresidente Mangold-Reibold. In questa zona, che occupava una superficie di milleduecento ettari, a nord-ovest della città, erano entrati di recente in attività quattro impianti, che garantivano

---

<sup>93</sup> *Finanziamenti della BEI alla Cassa per il Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 42, 17 ottobre 1962, p. 898.

<sup>94</sup> Banca Europea per gli Investimenti (Direzione degli Studi), *La Banca Europea per gli Investimenti e i problemi del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 5, 15 marzo 1973, p. 182.

<sup>95</sup> *Relazione annuale, per il 1969, della Banca Europea per gli Investimenti*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 13-14, 15-30 luglio 1969, p. 557.

<sup>96</sup> Sintesi da F. Compagna, *La riserva di manodopera e il Mercato Comune*, «Nord e Sud», n. 25, 1962, in «Informazioni SVIMEZ», n. 6, 7 febbraio 1962, p. 115.

occupazione complessivamente a duemilatrecento unità, e per la cui costruzione e attrezzatura era stato necessario un investimento di tredici miliardi di lire. Erano inoltre in costruzione altri quattordici impianti, per un impegno complessivo di venticinque miliardi di lire, mentre per altre nove iniziative si stava procedendo all'esproprio dei terreni. In particolare, si constatò il grande attivismo della Breda, che aveva creato vari stabilimenti in diverse località. La delegazione visitò la cemenzeria di Barletta, che grazie a un significativo investimento di capitale svizzero, unito a un prestito della BEI pari a 1,8 miliardi di lire, aveva di molto innalzato la produzione. In generale, si evidenziò che un impulso aggiuntivo al processo di industrializzazione del Mezzogiorno sarebbe potuto derivare da un maggiore impegno finanziario della BEI nella prospettiva di «intensificare la sua attività nel campo della politica regionale»<sup>97</sup>. Sulla base di questa considerazione, la delegazione della Banca decise di dare rinnovato impulso alla creazione di un «polo di sviluppo» nelle province di Bari, Brindisi e Taranto, che oltre a includere i progetti già approntati nel settore della produzione e lavorazione dell'acciaio, avrebbe offerto ulteriori stimoli, senza il diretto intervento dello Stato.

In effetti, si iniziò a parlare di un'iniziativa forte in ambito CEE a sostegno dell'industrializzazione nei primi mesi del 1962, discussioni che approdarono al contratto stipulato a Bruxelles il 30 luglio 1962, per lo studio e la progettazione di un «polo di sviluppo industriale» nell'Italia meridionale. La Commissione CEE assunse a suo totale carico l'onere dello studio (valutato in dieci milioni di franchi belgi), e ne specificò l'oggetto, l'ambito e soprattutto lo scopo, diretto all'individuazione delle industrie-chiave e di quelle collegate, delle opere infrastrutturali necessarie e delle prospettive di realizzazione. Il termine di consegna dello studio, fissato inizialmente al primo gennaio 1964, fu procrastinato al novembre 1965, a causa del ritardo con cui si resero disponibili i necessari dati statistici del censimento del 1961<sup>98</sup>. Nella cerimonia di consegna, cui parteciparono il

---

<sup>97</sup> Sintesi da *Mezzogiorno e Fiera del Levante*, «Neue Zürcher Zeitung», n. 2, 29 settembre 1963, pubblicato in lingua italiana in «Mondo Economico», n. 46, 16 novembre 1963, e con il titolo *Lo sviluppo industriale in Italia*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 48-49, 27 novembre-4 dicembre 1963, p. 1017.

<sup>98</sup> *Precisazioni del Ministro Pastore sul polo pugliese della CEE*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4-5, 25 gennaio-primò febbraio 1965, p. 87.

vicepresidente della CEE Marjolin, il Ministro Pastore, il commissario della CEE per i problemi sociali Levi Sandri e il presidente della Cassa Pescatore, si adoperarono toni ottimisti. Marjolin ribadì che lo sviluppo del Mezzogiorno era una costante preoccupazione della Commissione CEE, prova ne era l'utilizzo di tutti gli strumenti di cui si disponeva in sede comunitaria per facilitare lo sviluppo. Subito dopo ricordò lo sforzo fatto dal Governo italiano per l'industrializzazione delle regioni meridionali, che aveva permesso la creazione di un buon numero di industrie di base e di industrie manifatturiere in grado di corrispondere alla domanda locale: «Ora - aggiungeva - è necessario creare una serie di industrie di trasformazione i cui prodotti possano competere sul mercato europeo e su quello mondiale»<sup>99</sup>. Era questo lo scopo del polo di sviluppo, sebbene il vicepresidente precisasse che spettava al Governo italiano l'applicazione, resa complessa dal basilare problema del Sud rappresentato dalla formazione della manodopera. «La vera difficoltà - concludeva - è la mancanza di un ambiente industriale complesso e coerente, che ci si deve sforzare di fare nascere perché è presupposto indispensabile dell'ulteriore sviluppo»<sup>100</sup>. Erano invece considerate ordinarie le controversie in merito alla localizzazione degli stabilimenti, discussioni che avvenivano anche in altri Paesi europei, ma allo stesso tempo si insisteva affinché si tenesse saldo il principio generale per cui la concentrazione degli insediamenti produttivi in una zona territorialmente ristretta avrebbe favorito il conseguimento di elevate produttività, aprendo i mercati interni ed esteri alle produzioni previste e favorendo un'occupazione complessiva altrimenti non raggiungibile con un'eguale cifra di investimenti.

A quello di Marjolin seguì l'intervento del Ministro Pastore che annotò come a quasi un decennio dagli accordi di Roma del marzo del 1957 si era avviato con il piano finanziato dalla CEE «un primo sostanziale intervento nel senso deliberato dal Trattato, in favore delle regioni meno progredite, consentendo all'azione della Comunità di passare dal momento di semplice tutela delle condizioni generali del Mercato Comunitario e della predisposizione di risorse finan-

---

<sup>99</sup> *Lo studio della CEE sul «polo di sviluppo industriale» in Puglia*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 47-48-49, 24 novembre, 1 e 8 dicembre 1965, p. 1241.

<sup>100</sup> *Ivi*, p. 1242.

ziarie, ad una fase di interventi propulsivi», diretti a sostenere lo sforzo che il Governo italiano già svolgeva da tempo nel Mezzogiorno e a promuovere una collaborazione degli operatori, anche esterni all'Italia, ad iniziative di sviluppo di particolare rilievo<sup>101</sup>. Pastore auspicò infine la partecipazione attiva degli imprenditori privati italiani al progetto, potendo fruire di una vasta gamma di incentivi.

Naturalmente il piano, realizzato dalla società Italconsult, tiene conto degli investimenti industriali già realizzati, innanzitutto della specializzazione petrolchimica nella zona compresa fra Taranto e Brindisi, del complesso siderurgico a Taranto e delle industrie meccaniche già stabilite nella zona di Bari. L'impostazione fu di chiaro stampo dirigista, nel senso che allo Stato italiano e alla CEE sarebbe spettato l'onere della realizzazione contemporanea delle varie opere infrastrutturali, mentre si sarebbe garantita la libera concorrenza per gli industriali all'interno dell'area considerata. Il piano, oltre a prevedere interventi di base a iniziativa pubblica e internazionale, si sarebbe basato sulle scelte già adottate nell'area dall'IRI, dall'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI) e dalla Breda. Ma soprattutto puntava sull'attivazione di un complesso sistema di interrelazioni industriali, per cui i prodotti di un'industria (*output*) erano spesso materia prima (*input*) di altre: questa impostazione si basò sul principio egemone in quegli anni in Italia e in Europa secondo cui l'assenza di interrelazioni industriali era da considerarsi «la nuova chiave interpretativa dell'arretratezza meridionale»<sup>102</sup>.

Nel complesso, a livello internazionale il piano fu accolto con entusiasmo: «La relazione - commentò «The Economist» - ritiene che il complesso industriale che verrà ad esistere nel 1970 rappresenterà un traguardo di razionalità forse unico al mondo e certamente più progredito dei corrispondenti insediamenti del "triangolo" Torino, Milano, Genova»<sup>103</sup>. Addirittura si ipotizzò che nel caso di una piena riuscita del piano in quello che ormai era definito il «triangolo pugliese», sarebbe potuta venire a mancare manodopera e dunque

---

<sup>101</sup> *Ibidem*.

<sup>102</sup> P. Satalino, *Il polo di sviluppo Bari-Taranto: una nuova concezione di politica industriale*, «Nuovo Mezzogiorno», n. 1-2, 1966, in «Informazioni SVIMEZ», n. 13-14-15, 30 marzo-6-13 aprile 1966, p. 311.

<sup>103</sup> *Gli studi della «Italconsult» sull'industrializzazione Bari-Taranto-Brindisi*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 22, 2 giugno 1965, p. 619.

sarebbe stato necessario programmare il rientro di emigrati qualificati dal Nord Italia e da altri Paesi europei. Entusiasmo che peraltro poggiava su un giudizio molto positivo in merito all'operato realizzato dalla Cassa fino a quel momento in Puglia e in generale nel Mezzogiorno: «Si è avuto poi negli ultimi tempi - osservò Francesco Compagna riferendosi al piano finanziato dalla CEE - da varie parti un obiettivo riconoscimento dell'eccezionale valore positivo che ha avuto la Cassa come strumento straordinario di pubblico intervento»<sup>104</sup>.

In effetti, il piano divenne parte integrante della legge «Coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno per il quinquennio 1965-1969 del 26 giugno 1965, n. 717»<sup>105</sup>. Nel frattempo, si promossero iniziative per far conoscere lo studio della CEE in Europa. La prima tappa fu nella Repubblica Federale Tedesca, a Colonia, dove la ricerca fu illustrata da Nino Novacco, presidente dell'Istituto per l'Assistenza allo Sviluppo del Mezzogiorno (IASM). La scelta di Colonia fu tutt'altro che casuale perché era noto fra gli esperti italiani l'interesse degli industriali tedeschi per l'iniziativa della CEE. Già da anni infatti si era creato un comitato italo-tedesco propeso allo sviluppo del Mezzogiorno, dapprima dedito alla formazione professionale di operai dell'Italia meridionale che poi sarebbero emigrati nella Repubblica Federale, in seguito volto ad attuare forme di cooperazione sulle possibilità di razionalizzare le miniere di zolfo in Sicilia e di zinco e piombo in Sardegna, e per incrementare la produzione elettrica nel Sud. D'altronde, come rilevò agli inizi degli anni Sessanta il Ministro dell'Economia Erhard, un terzo del capitale complessivo della BEI proveniva dalla Repubblica Federale Tedesca, elemento che attestava l'interesse che i tedeschi manifestavano per lo sviluppo del Mezzogiorno<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> F. Compagna, *Nuovi dati e nuovi quadri della politica meridionalistica*, «Nord e Sud», n. 72, 1965, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 5 gennaio 1966, p. 4.

<sup>105</sup> *Le infrastrutture per il polo della CEE in Puglia*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 25-26-27, 22-29 giugno-6 luglio 1966, p. 547.

<sup>106</sup> *Investimenti tedeschi nel Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 4 gennaio 1961, p. 18. Erhard inoltre aveva dichiarato: «Gli investimenti di altri Paesi amici dell'Italia nelle regioni meridionali della penisola dimostrano che anche tali Paesi, oltre agli accordi bilaterali ed a quelli intervenuti nel quadro del Mercato Comune, hanno riconosciuto la necessità del Mezzogiorno d'Italia. Rimuovere tali difficoltà non è solo nell'interesse dell'Italia, ma nell'interesse di tutto il mondo

All'incontro, cui parteciparono i rappresentanti dei gruppi imprenditoriali più importanti della zona, Novacco insistette sulla prospettiva che il polo pugliese si collocasse tra le più importanti realizzazioni economiche a livello internazionale, evidenziando la stretta interdipendenza che si andava delineando in ambito CEE tra i centri di decisione politica e imprenditoriale. Le affermazioni di Novacco furono accolte con un certo favore se l'importante quotidiano tedesco «Die Welt», nel commentare l'incontro scrisse:

Un paio di dozzine di industrie tedesche hanno già aperto aziende sussidiarie nel Sud d'Italia. Nonostante qualche delusione, la loro esperienza non è negativa. Ci sarebbe però bisogno ancora di centinaia di iniziative. L'Italia meridionale appartiene all'area del MEC e perciò dovrebbe esserci più vicina di qualche altra zona di sviluppo a cui Bonn dedica tante energie e investimenti<sup>107</sup>.

Il piano iniziò a realizzarsi nell'autunno del 1967, quando una società milanese avviò i lavori per uno stabilimento dedito alla produzione di carrelli elevatori a Modugno, in provincia di Bari<sup>108</sup>. Altri investimenti furono programmati dalla FIAT, per la realizzazione di uno stabilimento ad alto contenuto tecnologico, a cui si sarebbero affiancate altre iniziative correlate, un programma che dunque si muoveva nella logica dello studio CEE<sup>109</sup>. Con l'avvio degli investimenti emersero, però, palesi criticità, soprattutto laddove si rilevò l'inadempienza delle opere infrastrutturali cui avrebbero dovuto provvedere gli investimenti pubblici con il sostegno finanziario della

---

libero. Quanto alla questione specifica degli investimenti di capitale privato tedesco, io sono certo che nei prossimi anni vi saranno nuovi progetti, che troveranno interesse anche da parte dell'economia privata tedesca. Ciò potrà verificarsi soprattutto se le due economie potranno unirsi ed eventualmente integrarsi. Secondo me sarebbe importante creare un clima di investimenti e assicurare una forte possibilità di attrazione di capitale tedesco e straniero verso il Mezzogiorno d'Italia».

<sup>107</sup> *Il polo di sviluppo in Puglia presentato agli operatori economici tedeschi*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 42-43, 19-26 ottobre 1966, p. 911.

<sup>108</sup> *Stabilimento della O. M. in provincia di Bari*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 39-40, 27 settembre-4 ottobre 1967, p. 944.

<sup>109</sup> *Gli investimenti FIAT nel polo di sviluppo pugliese*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 17, 15 settembre 1968, pp. 667-668.

CEE<sup>110</sup>. Ma fu nel corso della fase delle contestazioni e manifestazioni operaie, alla fine degli anni Sessanta, quando i sindacati mostrarono un accresciuto interesse per le vicende dello sviluppo del Mezzogiorno, che il piano fu additato come il «il caso più clamoroso» di fallimento del criterio di concentrazione industriale perseguito nel corso del decennio che si andava a chiudere, poiché a distanza di sette anni dall'elaborazione dello studio si era «ancora oggi nella fase dell'annuncio delle iniziative»<sup>111</sup>. D'altronde, il piano includeva un programma particolarmente impegnativo, impossibile da realizzare dalla CEE, e su cui - come si evidenziò nel dibattito fra gli esperti italiani - non potevano scaricarsi i problemi irrisolti dello sviluppo del Paese<sup>112</sup>. Si poneva, dunque, in termini più decisivi che nel passato il rapporto tra integrazione europea e ritardo del Mezzogiorno, la cui premessa era che la CEE, da sola, non poteva essere considerata la soluzione a tutti i problemi del Meridione. Era pertanto necessario conferire alle istituzioni comunitarie i poteri per rendere effettivo quel coordinamento politico che avrebbe potuto «contrastare i molteplici fattori di squilibrio connessi ad una integrazione affidata in misura prevalente all'allargamento delle dimensioni di mercato»<sup>113</sup>. Si trattava di riforme sostanziali che pur in presenza di più «Mezzogiorni d'Europa», percezione tesa ad accrescersi in prossimità dell'ingresso nella CEE di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca che sarebbe avvenuto nel 1973, rimasero nella sfera della pura progettazione<sup>114</sup>.

---

<sup>110</sup> *Inchiesta del giornale «Il Sole-24 Ore» sull'impegno delle imprese private per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 19, 15 ottobre 1968, p. 743.

<sup>111</sup> *L'azione della CISL per la tutela delle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori e per lo sviluppo del Mezzogiorno: esperienze, situazioni, prospettive*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 3, 15 febbraio 1969, p. 82.

<sup>112</sup> P. Armani, *Sviluppo regionale europeo e programmazione*, «La Voce Repubblicana», 6-7 marzo 1972, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7, 15 aprile 1972, p. 256.

<sup>113</sup> *Mezzogiorno italiano: problema europeo*, cit., p. 95.

<sup>114</sup> La definizione i «Mezzogiorni d'Europa» è tratta dal titolo del convegno tenutosi a Taranto il 25 novembre del 1972.

10. *Il Fondo Sociale Europeo e gli interventi di altri organi della CEE*

Con la fine degli anni Sessanta le critiche ai meccanismi di funzionamento del Mercato Comune e all'operato degli istituti europei di cooperazione economica divennero più frequenti. Nonostante una marcata impostazione regionalista, cui si è fatto riferimento nei paragrafi precedenti, il Trattato istitutivo della CEE non dispose infatti la programmazione di una politica regionale comunitaria. Solo nel 1975, con il Regolamento 724 approvato dal Parlamento, si giunse alla costituzione del FESR e con esso alla impostazione condivisa delle politiche di sviluppo territoriale. Fino a tale data, coerentemente con le finalità loro assegnate nel 1957, furono la BEI - il cui intervento si è già analizzato - e il FSE a sostenere per la maggior parte gli investimenti per le regioni sottosviluppate della Comunità. Al loro operato si aggiunse poi, in relazione a specifici interventi, quello della CECA, che contribuì a realizzare investimenti per la tutela di lavoratori colpiti da misure di ristrutturazione, sostenendone il reddito e favorendo l'accesso a nuovi impieghi tramite formazione professionale.

Il Governo italiano, e con esso gran parte degli esponenti del nuovo meridionalismo, riposero ampia fiducia nelle possibilità offerte dal Trattato al FSE, che doveva intervenire a sostegno della mobilità geografica e professionale dei lavoratori, e al quale si fece esplicito riferimento nel Protocollo concernente l'Italia.

Non è esagerato dire che, nell'intenzione degli autori dei Trattati, questo Fondo era stato concepito come mezzo di intervento a favore delle regioni meridionali italiane che più delle altre avrebbero subito i contraccolpi del Mercato Comune<sup>115</sup>.

Si trattò di speranze presto deluse, dal momento che il meccanismo previsto per il funzionamento del Fondo si rivelò del tutto insufficiente. I contributi erano concessi a lavoratori riqualeficati o trasferiti in altra impresa, accordando preferenza ai casi di riconversione della produzione. Si stabilì che la presentazione delle domande spettasse agli Stati membri, ai quali si chiese di assicurare a loro vol-

---

<sup>115</sup> V. Guizzi, *Comunità Europea*, cit., p. 45.

ta un contributo nel finanziamento degli interventi approvati dal Fondo. Fu evidente in tal modo che all'Italia fu preclusa la possibilità di ricevere aiuti sufficienti, in virtù degli impegni di spesa consistenti già assunti per l'attuazione dell'intervento straordinario. In generale si osservò che il maggior numero di domande era stato presentato dagli Stati con maggiori dotazioni finanziarie, contrariamente a quanto previsto dal Trattato.

Non solo, quindi, il Fondo non è stato uno strumento di politica regionale, come pretendevano fosse gli autori del Trattato, ma non ha neanche esercitato la sua, sia pur minima, funzione redistributiva [...]. L'automaticità degli interventi, che poteva costituire sotto un certo profilo un elemento positivo, si è tradotta in un fattore negativo perché ha premiato i Paesi più diligenti, ma anche i più ricchi, sfavorendo, quindi, il Paese più bisognoso di aiuto, l'Italia, per cui si può dire che il Fondo era stato istituito<sup>116</sup>.

Nel maggio del 1972 fu pertanto approvata una riforma del FSE, nell'intento di semplificarne il meccanismo e di rendere gli interventi accessibili alle regioni che presentassero gravi problemi di sottosviluppo. Si stabilì che i contributi fossero concessi dalla Commissione della Comunità nei seguenti settori: contrasto alla disoccupazione e alla sottoccupazione di lunga durata; formazione di manodopera; reinserimento in contesti lavorativi di persone particolarmente svantaggiate, anziane, disabili, donne di età superiore ai trentacinque anni e giovani di età inferiore ai venticinque anni<sup>117</sup>. Fu inoltre deciso che il contributo del Fondo potesse estendersi fino ad un massimo del 50% delle spese imputabili ai progetti presentati dagli Stati membri e approvati dalla Commissione. Il provvedimento sottolineò inoltre la necessità di raccordare le previsioni di spesa con i programmi di sviluppo di regioni in difficoltà, al fine di favorire un intervento sistemico e di aumentare l'impatto dei contributi erogati. La regolamentazione incentivò in tal modo stretti contatti con gli organi regionali all'interno della Comunità, mirando ad una più accurata identificazione di progetti nei contesti locali meno sviluppati.

---

<sup>116</sup> Ivi, p. 48.

<sup>117</sup> In merito è possibile approfondire la decisione 66/71 del primo febbraio 1971.

Nonostante tale rinnovata impostazione, permase la richiesta di co-finanziamento agli Stati membri per i contributi approvati dal Fondo. Tale previsione, come già accennato, complicò l'accesso agli investimenti per l'Italia: nel 1972 il Governo italiano si aggiudicò circa il 20% dei fondi, mentre alla Repubblica Federale Tedesca e alla Francia furono assegnati rispettivamente circa il 36% e il 30% dei finanziamenti. Nel 1973, invece, all'Italia fu destinato poco meno del 18% degli investimenti, mentre il Regno Unito riuscì ad aggiudicarsene il 31%<sup>118</sup>.

Lo scarso impegno del FSE per il finanziamento di interventi nel Mezzogiorno generò, come si vedrà nei capitoli successivi, aspre critiche per l'operato della CEE a sostegno dell'intervento straordinario. Anche la SVIMEZ sottolineò più volte, tramite la pubblicazione di studi e ricerche dedicate, la necessità di investimenti più consistenti, che tenessero conto della particolare condizione di sottosviluppo delle regioni meridionali:

Il nostro governo dovrebbe pretendere che si fissi un criterio di priorità netto e preciso a favore delle regioni del Mezzogiorno italiano, così come era scritto nel Protocollo concernente l'Italia, se si vuole rispettare il significato più vero della politica di sviluppo regionale e del coordinamento richiesto di tutti gli strumenti finanziari comunitari finalizzati a tale politica.<sup>119</sup>

Fino al 1975 e alla nascita del FESR l'unico intervento concreto in campo sociale della Comunità Europea nel Mezzogiorno fu quello a favore dei lavoratori delle miniere di zolfo in Sicilia, realizzato anche grazie alla tenace attività parlamentare del deputato olandese Vredeling. Già nel 1960 un protocollo firmato dai sei Stati membri della CEE aveva accordato la protezione doganale allo zolfo siciliano e previsto prestiti della BEI per la riconversione del settore nella regione, nonché l'istituzione di un «Comitato di collegamento e di azione» incaricato di promuovere l'insediamento di iniziative private nelle zone di produzione dello zolfo. L'erogazione di aiuti fu tuttavia subordinata, in un primo momento, alla presentazione da parte del Governo italiano di un piano di riconversione del settore in

---

<sup>118</sup> V. Guizzi, *Comunità Europea*, cit., p. 75.

<sup>119</sup> V. Guizzi, *Comunità Europea*, cit., p. 77.

Sicilia. Tale previsione ritardò gravemente la programmazione di investimenti comunitari, dal momento che solo nel 1966 si riuscì a formalizzare un accordo tra l'ENI, l'Ente Minerario Siciliano (EMS) e l'EDISON, che aveva ad oggetto la promozione di iniziative per il rilancio ed il rinnovamento del settore zolfifero in Sicilia. Solo da questo momento fu pertanto possibile presentare domande di finanziamenti alla BEI la quale, in accordo con le modalità operative definite dal proprio statuto, poteva concedere prestiti unicamente sulla base della presentazione di progetti di investimento. La Commissione sociale del Parlamento europeo, guidata da Vredeling, richiamò pertanto l'attenzione degli organi comunitari sull'attuazione di un intervento che favorisse la riconversione industriale, il sostegno al reddito e la riqualificazione professionale dei lavoratori licenziati. Si chiedeva il coinvolgimento della BEI e del FSE, facendo appello agli impegni presi dalla CEE con la firma del Protocollo concernente l'Italia.

Riteniamo che il richiamo al Protocollo concernente l'Italia fosse estremamente importante perché talvolta si è avuta l'impressione che taluni particolari interventi a favore dell'Italia abbiano rivestito, e ancora oggi rivestano, un carattere paternalistico di concessione, da parte degli altri Stati, laddove essi devono essere considerati come l'applicazione di precisi impegni giuridici presi solidalmente da tutti i firmatari dei Trattati di Roma<sup>120</sup>.

La proposta della Commissione sociale fu approvata dal Parlamento in seduta comune il 18 ottobre 1965, ma il Consiglio emanò una sola decisione che non chiedeva l'intervento del FSE, facendo invece riferimento all'articolo 235 del Trattato CEE<sup>121</sup> e prevedendo un contributo comunitario pari al 50% delle spese rendicontate a sostegno dei lavoratori licenziati, della riconversione industriale e della riqualificazione professionale. Anche in questo caso l'effettivo

---

<sup>120</sup> Ivi, p. 215-216.

<sup>121</sup> L'articolo 235 del Trattato istitutivo della CEE così definiva la questione: «Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del Mercato Comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato l'Assemblea, prende le disposizioni del caso».

intervento finì pertanto per tradire le aspettative del Governo italiano. Non si riuscì in effetti a promuovere la riconversione del settore dello zolfo e l'insediamento di nuove produzioni attraendo investimenti privati nella regione. Le misure approvate, insufficienti rispetto alle necessità evidenziate anche dal Parlamento europeo, assunsero carattere prettamente assistenzialista, risultando nella temporanea integrazione del reddito di lavoratori licenziati e non più reintegrati in contesto lavorativo. Anche per il caso degli zolfatari siciliani fu evidente che i criteri stabiliti per la concessione di aiuti in ambito comunitario non favorissero le esigenze del Mezzogiorno: l'assenza di specifiche misure per le regioni meno sviluppate, la richiesta di cofinanziamento statale e la necessità di dimostrare la redditività e l'economicità dei progetti di investimento complicarono l'accesso ai finanziamenti per le regioni meridionali. Gli investimenti del «secondo tempo» dell'intervento straordinario, volti alla creazione di poli di sviluppo industriale, non consentivano la misurazione nel breve periodo dell'impatto degli interventi in termini di redditività. L'insediamento di nuovi impianti e l'attrezzatura infrastrutturale dei poli avrebbero generato effetti positivi nel medio-lungo periodo, anche creando le condizioni per la localizzazione di nuove imprese finanziate con capitali privati. In tale contesto i criteri richiesti in ambito comunitario per accedere ai finanziamenti della BEI e del FSE finirono per frenare l'erogazione di aiuti a favore dell'Italia, per la quale si era invece raccomandato il sostegno da parte della CEE nella realizzazione del programma di sviluppo delle regioni meridionali.

Le ricerche promosse dalla SVIMEZ e dedicate all'analisi delle misure previste in ambito comunitario a favore delle regioni sottosviluppate sottolinearono altresì la scarsa efficacia dell'azione del Governo italiano nell'orientare finanziamenti nel Mezzogiorno. Tale constatazione fu rafforzata anche dallo studio degli investimenti dell'Alta Autorità della CECA che, a partire dal 1960, fu autorizzata a intervenire a sostegno di imprese nel settore carbosiderurgico per la realizzazione di programmi di investimento e per la creazione di posti di lavoro. Si prevedevano meccanismi di prestiti globali per le piccole e medie imprese, concessione di garanzie per prestiti contratti presso istituti di credito e finanziamenti individuali a copertura di

parte dei costi di nuovi impianti o delle spese di riconversione<sup>122</sup>. Anche in questo caso la presentazione delle domande fu affidata agli Stati membri, nell'intento di stimolare la realizzazione di interventi integrati in più ampi programmi di sviluppo pluriennali. Dallo studio delle relazioni sulle attività della CECA si constatò tuttavia la ridotta entità dei finanziamenti concessi all'Italia e alle regioni meridionali: tra il 1961 e il 1973 fu approvata la realizzazione di soli dodici progetti, contro i trentasette attuati dalla Francia e i cinquantasei eseguiti nella Repubblica Federale Tedesca<sup>123</sup>. Si sottolineò pertanto la necessità tanto di un maggiore impegno comunitario per il Mezzogiorno, quanto di un'azione più incisiva del Governo italiano nella presentazione di progetti e di domande di finanziamento.

Spetterebbe alle autorità pubbliche italiane far valere le necessità del Mezzogiorno, incanalando gli aiuti comunitari per la riqualificazione professionale verso le regioni meridionali. Il fatto che il nostro Paese non riesca ad utilizzare le possibilità offerte dal Trattato CECA non deve implicare una loro scarsa considerazione. Certo non si tratta di interventi risolutivi dei secolari malanni del Mezzogiorno italiano ma ancora una volta la circostanza che siano i Paesi economicamente più forti ad accaparrare i fondi comunitari determina un ulteriore aggravamento della distorsione da tempo in atto e contribuisce ad accrescere il forte divario tra regioni ricche e regioni povere<sup>124</sup>.

#### 11. *Modelli europei di industrializzazione*

Quanto appena delineato ribadisce come, nell'arco del periodo considerato in questo libro, lo sviluppo del Mezzogiorno rientrasse nell'ampio orizzonte dell'integrazione europea. Un'occasione in cui si discusse largamente su questa dimensione fu il convegno tenutosi a Bari nella primavera del 1961, cui parteciparono, anche dal punto

---

<sup>122</sup> Una descrizione dettagliata delle modalità di intervento dell'Alta Autorità della CECA è contenuta nella pubblicazione V. Guizzi (a cura di), *Comunità Europea*, cit.

<sup>123</sup> I dati citati sono contenuti nella *Decima relazione generale sull'attività delle Comunità europee* del 1976 e riportati in V. Guizzi (a cura di), *Comunità Europea*, cit.

<sup>124</sup> *Ivi*, p. 77.

di vista delle cariche che ricoprivano, le maggiori personalità italiane coinvolte nei primi passi che la CEE andava compiendo. Al centro dell'analisi si pose la necessità di dare un assetto stabile al grande spazio economico condiviso creato con i Trattati di Roma, mediante l'abolizione delle limitazioni esistenti che avrebbe consentito la libera circolazione delle merci, dei capitali, degli uomini tra i sei Paesi «pur rimanendo politicamente autonomi e conservando la sovranità sul proprio territorio»<sup>125</sup>. Era un passaggio che, seppure auspicato, avrebbe inevitabilmente posto vari problemi all'Italia. La questione che maggiormente preoccupava era - lo si è già evidenziato in precedenza - l'eccessiva manodopera impiegata nel settore primario: circa il 30%, quasi il doppio rispetto ai Paesi più progrediti della CEE, la cui percentuale si attestava al 16%. Preoccupazione che ritornò di frequente nelle analisi di quegli anni: in particolare fu Pasquale Saraceno a ribadire più volte la propria apprensione per il fatto che con la nascita della CEE risaltava con evidenza il sovrappopolamento delle campagne meridionali<sup>126</sup>. Da questa considerazione, l'economista valtellinese evidenziava che nello scenario europeo doveva assumere una chiara priorità l'industrializzazione delle regioni meridionali.

Tuttavia, si fu subito consapevoli che nell'ambito della CEE vi erano varie regioni sottosviluppate tanto da poter delineare con chiarezza i confini di quelle che cominciarono a essere denominate «le periferie della Comunità», che oltre a comprendere il Mezzogiorno, includevano la Francia sud-occidentale, la Corsica, la fascia orientale della Repubblica Federale Tedesca e alcune zone prospicienti al mare del Nord. Se poi si considerava la Gran Bretagna, erano da ritenersi periferia anche varie zone della Scozia, dell'Irlanda del Nord, del Lancashire e del Galles meridionale. A queste aree depresse, si contrapponeva quella più sviluppata, il «*manufacturing belt*», posta in prossimità della cortina di ferro<sup>127</sup>.

---

<sup>125</sup> *Convegno a Bari* cit., p. 426.

<sup>126</sup> Sintesi da P. Saraceno, *I termini del problema del Mezzogiorno a un decennio dall'inizio dell'intervento*, «Nord e Sud», n. 15 (76), 1961, in «Informazioni SVIMEZ», n. 13-14, 29 marzo-5 aprile 1961, pp. 375-380. Si trattava della relazione che Saraceno aveva fatto al convegno di Bari del 16-17 ottobre 1960.

<sup>127</sup> Sintesi da F. Compagna, *La riserva di manodopera*, cit., p. 113; Sintesi da F. Fiorelli, *Programmazione regionale e Comunità Europea*, «Nord e Sud», n. 39 (100), marzo 1963, in «Informazioni SVIMEZ», n. 15, 10 aprile 1963, p. 360.

Era comunque riconosciuto in modo pressoché unanime a livello di dibattito scientifico che il Mezzogiorno, con il 41% del territorio e il 37% della popolazione italiana, rappresentava la zona più depressa dell'Europa occidentale, sebbene sul settimanale francese «Entreprise» si commentasse «che in questo dopoguerra è stato compiuto nel Mezzogiorno, da parte dello Stato e degli industriali italiani, uno sforzo senza precedenti: il circolo vizioso della miseria è rotto: un'intera regione, sulla quale sembrava pesare una maledizione secolare, è sulla via della resurrezione»<sup>128</sup>. In effetti, anche negli anni Sessanta si ebbe la percezione che, rispetto ad altre zone depresse del vecchio continente, il ritmo di sviluppo era superiore<sup>129</sup>. Tuttavia, l'enorme divario di partenza in termini di infrastrutture e di capitale fisso sociale faceva sì che, malgrado questi sensibili progressi, il Mezzogiorno restasse l'area più sottosviluppata dell'Europa. Lo ribadì a metà degli anni Sessanta Nino Novacco, che pur in un articolo volto a evidenziare i progressi sostanziali compiuti dagli inizi dell'intervento straordinario, osservò che il reddito *pro-capite* della popolazione meridionale (trecentonovemila lire), risultava inferiore alla metà di quello delle regioni centro-settentrionali (seicentotrentamila lire) ed era pari quasi a poco più di due quinti del reddito *pro-capite* medio (settecentotrentamila lire) dei Paesi della CEE. Da qui l'amara apertura dell'articolo, volta a evidenziare i divari fra l'economia meridionale e quella delle altre zone dell'Europa Occidentale, per cui era inevitabile sottolineare fin dall'inizio che non si poteva «non definire il Mezzogiorno come un'area arretrata»<sup>130</sup>.

Il confronto, tuttavia, avrebbe determinato indubbi vantaggi: il ricorso allo strumento della programmazione che si realizzava negli anni Sessanta in vari Paesi europei avrebbe consentito all'esperienza italiana, che si muoveva nell'ottica di un'economia di piano, di guar-

---

<sup>128</sup> Un bilancio di «Entreprise» sul Mezzogiorno e sugli interventi nelle regioni depresse, «Mondo Economico», n. 6, 9 febbraio 1963, in «Informazioni SVIMEZ», n. 8, 20 febbraio 1963, p. 201.

<sup>129</sup> L. Dell'Aglio, *L'economia meridionale*, «Il Popolo», 11 gennaio 1968, in «Informazioni SVIMEZ», n. 2, 30 gennaio 1968, p. 66.

<sup>130</sup> N. Novacco, *Lo sviluppo del Mezzogiorno alle soglie del 1966*, «Mezzogiorno 1965» - supplemento alla rivista «Il Nostro Mezzogiorno», 1966, in «Informazioni SVIMEZ», n. 33-34-35, 17-24-31 agosto 1966, p. 698.

dare a riferimenti solidi e con finalità similari<sup>131</sup>. Contiguità che furono palesemente ravvisabili in occasione dell'elaborazione del primo piano quinquennale a metà degli anni Sessanta, quando Antonio Giolitti, insistendo sulla necessità di favorire una strategia «intensiva» piuttosto che «diffusiva», si richiamò ai risultati degli studi e delle esperienze nei principali Paesi europei che miravano a collegare stabilmente aree metropolitane e sviluppo industriale<sup>132</sup>. E nel complesso, per l'intero arco degli anni Sessanta, continuarono a esservi scambi su questi temi, soprattutto con la Francia, nella prospettiva di aggiornare le politiche regionali per un assetto del territorio proteso allo sviluppo<sup>133</sup>.

Tra i temi più presenti, soprattutto quando si guardò all'esperienza in ambito CEE - che del resto già aveva fatto parte del dibattito nel corso degli anni Cinquanta - vi fu l'eventualità di adottare misure applicate nei Paesi industrialmente più maturi in Europa per evitare la congestione delle aree industriali. Anzi il paradigma per eccellenza rimanevano gli Stati Uniti d'America, dove l'industrializzazione degli Stati federali meridionali si era realizzata grazie alla creazione di filiali delle imprese che avevano la loro sede principale sul versante atlantico o nella regione dei Grandi Laghi, più che con iniziative locali o per mezzo di trasferimenti totali.

Lezione significativa anche per il nostro Sud e dovrebbe indurci a meditare prima di accettare generiche lamentazioni sulla mancanza di iniziativa locale napoletana o siciliana e sulle preoccupazioni che desterebbe un'industrializzazione importata da altre regioni<sup>134</sup>.

---

<sup>131</sup> *Discorso del Ministro Colombo al Convegno sulla pianificazione*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 37, 13 settembre 1961, p. 874.

<sup>132</sup> A. Giolitti, *Il Mezzogiorno nel programma quinquennale*, «Mondo Operaio», n. 5-6, 1965, in «Informazioni SVIMEZ», n. 30-31-32, 28 luglio, 4 e 11 agosto 1965, p. 988.

<sup>133</sup> *Seminario a Porto Conte sulla metodologia per gli studi di sviluppo regionale*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 10, 30 maggio 1969, p. 385; *Sottosviluppo regionale in una economia sviluppata: il caso italiano*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 10, 31 maggio 1972, p. 380. Il saggio di S. K. Holland era stato pubblicato sulla rivista «Regional Studies» nel luglio 1971, con il titolo *Regional under-development in a Developed Economy: The Italian Case*.

<sup>134</sup> F. Compagna, *La riserva di manodopera*, cit., p. 114.

Da qui la scelta compiuta dai dirigenti delle industrie pesanti di vari Paesi di decentrare i propri stabilimenti, scegliendo di localizzarsi in prossimità delle disponibilità di manodopera, evitando il ricorso a lavoratori immigrati, che avrebbe creato difficili problemi di integrazione e alloggio<sup>135</sup>.

In effetti, dagli scambi che su questi temi si avevano a livello internazionale, emergevano esplicite indicazioni di concentrare gli sforzi nell'ottica di promuovere nel Mezzogiorno lo sviluppo delle industrie più innovative e dinamiche, perché secondo le indicazioni degli esperti della Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite, le industrie che producevano innanzitutto per il mercato locale di una regione arretrata si sarebbero poste in relazione a bisogni limitati, incapaci quindi di svilupparsi più rapidamente della regione nel suo insieme<sup>136</sup>. Indicazioni che furono, come si vedrà nelle pagine seguenti, largamente seguite in sede di realizzazione delle politiche industriali per il Mezzogiorno, prova lampante di come il perseguimento di strategie improntate allo sviluppo fossero tutt'altro che autoreferenziali e dunque poco meditate e dibattute a livello internazionale.

## 12. *L'esigenza di cooperare*

In realtà, fu proprio sul grande tema dell'industrializzazione del Mezzogiorno che i contatti e gli scambi di vedute nello scenario europeo tesero a intensificarsi. Un significativo impulso in questa direzione fu determinato - lo si è già evidenziato - dalla decisione della Commissione esecutiva della CEE di promuovere lo studio sulla creazione di un polo industriale in Puglia. Studio che peraltro avrebbe fatto parte di un primo programma di approfondimento di

---

<sup>135</sup> Come si è già rilevato, la SVIMEZ, promosse numerosi studi e ricerche sulle politiche di industrializzazione di altri Paesi in Europa. Tra questi si segnala: A. Meynell, *La politica inglese di localizzazione dell'industria (1934-1959)*, Milano, Giuffrè, 1960.

<sup>136</sup> Sintesi da V. Apicella, *Rassegna: l'Industria*, in «Realtà del Mezzogiorno», n. 8, ottobre 1961, con il titolo *La necessità di un programma di sviluppo nazionale per l'industrializzazione del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 17-18, 26 aprile-3 maggio p. 1040.

questioni di politica regionale e avrebbe incluso, successivamente, anche un'indagine sulle possibilità di sviluppo del turismo in Sardegna, attraverso il miglioramento dei collegamenti marittimi, delle infrastrutture portuali e di quella alberghiera<sup>137</sup>. Come fu significativa la maggiore cooperazione che si manifestò nella creazione di stabilimenti industriali nel Mezzogiorno con il concorso di capitale dei Paesi della CEE. Fu questo il caso della fabbrica inaugurata a metà degli anni Sessanta a Chieti, che offrì occupazione stabile a duecentocinquanta operai nella produzione di radiatori, cui partecipò in modo consistente il capitale francese, tanto che il Ministro Pastore qualificò l'opera come «la vera anticipazione dell'Europa»<sup>138</sup>. All'indomani poi del superamento della congiuntura sfavorevole 1963-1964, risultò evidente che il salvataggio per l'economia italiana, e in particolar modo per quella del Mezzogiorno, era stato reso possibile grazie all'integrazione sempre più stretta con i Paesi del MEC<sup>139</sup>. Nel complesso, fu in questo frangente che «la tensione addizionale» cui era stato sottoposto il nascente sistema industriale meridionale nel confronto con quelli di altre regioni dell'Europa aveva prodotto risultati positivi<sup>140</sup>, mostrando peraltro che non era prudente puntare esclusivamente sulla carta della competitività dell'Italia Nord-Occidentale nel confronto con i Paesi appartenenti alla CEE<sup>141</sup>. Segnali incoraggianti provennero dall'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri della CEE del programma di politica economica a medio termine relativo al periodo fra il 1966 e il 1970, il più importante atto compiuto fino a quel momento dalle istituzioni europee nel campo della politica di sviluppo regionale<sup>142</sup>. Su questa

---

<sup>137</sup> *Studi di poli di sviluppo nel Sud per conto della CEE*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 50, 13 dicembre 1961, p. 118.

<sup>138</sup> *Dichiarazioni dell'onorevole Pastore sull'azione dello Stato a favore del Sud*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 43-44, 27 ottobre-3 novembre 1965, p. 1178.

<sup>139</sup> A. Graziani, *L'industrializzazione efficiente*, «Nord e Sud», n. 92-93, 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 36-37-38, 6-13-20 settembre 1967, p. 900.

<sup>140</sup> Era questa la convinzione di Pasquale Saraceno riportata in *Convegno a Napoli sullo sviluppo del Paese e del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 36-37-38, 6-13-20 settembre 1967, p. 1000.

<sup>141</sup> F. Sullo, *Sud nuova frontiera*, «La Discussione», n. 24, 1967, n. 24, in «Informazioni SVIMEZ», n. 44-45, 1-8 novembre 1967, p. 1097.

<sup>142</sup> G. Petrilli, *Sviluppo regionale e integrazione europea*, «Mercurio», n. 5, 1968, in «Informazioni SVIMEZ», n. 10, 30 maggio 1968, p. 395.

scia si organizzò per iniziativa dello IASM e dell'ICE un seminario sui problemi dell'industrializzazione del Mezzogiorno. Nella relazione introduttiva, Novacco sottolineò che il Mezzogiorno presentava una gamma straordinariamente ricca di occasioni di investimento aperta a tutti gli imprenditori e, riprendendo le parole di un recente rapporto della «*Economist Intelligence Unit*», osservò che sebbene non si potessero negare problemi, era ormai evidente che si trattava della regione europea in cui si riscontravano i maggiori vantaggi per investire capitali nelle attività produttive<sup>143</sup>. Questa offensiva non raccoglieva però unanimità di consensi all'interno del mondo produttivo italiano, anzi emersero anche in modo esplicito malumori di una parte degli imprenditori del Nord-Ovest, tanto che in un convegno a Torino il Ministro del Bilancio Giovanni Pieraccini sottolineò che il ruolo del «triangolo industriale» rimaneva decisivo e che nessuno ipotizzava di sviluppare il Mezzogiorno danneggiando l'area economicamente più forte del Paese:

L'importante - affermò il Ministro a chiusura del suo intervento - è che il futuro sviluppo del triangolo avvenga nel quadro del piano e che esso possa fungere da cerniera fra il bacino Mediterraneo e l'Europa centrale e settentrionale nel quadro della Comunità Europea<sup>144</sup>.

Analoghi concetti furono espressi da Antonio Giolitti, che parlò di «un falso dilemma fra le esigenze della nostra partecipazione al mercato europeo e le esigenze di sviluppo del Mezzogiorno e la prospettiva di un Nord competitivo per conto proprio e di un Mezzogiorno assistito e sovvenzionato» perché la questione dell'integrazione europea era «problema dell'intero Paese, non solo del Piemonte, della Lombardia e della Liguria»<sup>145</sup>.

---

<sup>143</sup> *Convegno ad Amsterdam sui problemi dell'industrializzazione del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 15-16, 15-30 agosto 1968, pp. 635-636.

<sup>144</sup> *Convegno a Torino sul triangolo industriale, il Mezzogiorno e la programmazione*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 31-32, 2-9 agosto 1967, p. 805.

<sup>145</sup> A. Giolitti, *Stato e impresa nello sviluppo del Mezzogiorno*, «Avanti», 11 ottobre 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 44-45, 1-8 novembre 1967, p. 1090.

13. *I confronti con le altre periferie d'Europa e la polemica sugli incentivi*

Le positive aspettative verso l'Europa andarono rapidamente scemando, tanto da generare in prossimità dell'elaborazione della legge per il rifinanziamento dell'intervento straordinario del 1971 disagi e polemiche. Si percepì il cambiamento di clima nel corso di un incontro a Roma fra il presidente della CEE Jean Rey e il vicepresidente del Governo italiano Paolo Emilio Taviani. Al termine fu emesso un comunicato ufficiale in cui si riportava che erano state discusse «le questioni rimaste aperte fra la CEE ed il Governo italiano, a proposito del Mezzogiorno»<sup>146</sup>. Infatti, la Commissione, analizzando le leggi per l'intervento straordinario in vigore in Italia a favore delle regioni meridionali, aveva formulato numerose osservazioni di diversa portata, perché erano sorti contrasti con le regole comunitarie, specialmente a proposito delle misure fiscali a vantaggio delle imprese che operavano nel Sud, e più in generale degli incentivi, delle agevolazioni e della riserva del terzo delle commesse pubbliche ad imprese che operavano nel Mezzogiorno. Si riteneva che ciascuno di questi punti costituisse una violazione delle regole della libera concorrenza, poste dai Trattati di Roma. E anche facendo richiamo a situazioni di particolare necessità, previste dai Trattati, a giudizio della Commissione europea non si poteva giustificare la persistente applicazione di quei principi compiuta nel Mezzogiorno ormai da venti anni.

La visita di Rey in Italia proseguì a Bari, dove inaugurò il Centro studi e informazioni della CEE, e in quella occasione, per dissipare le polemiche sorte subito dopo il vertice di Roma con Taviani, affermò che i problemi del Mezzogiorno erano i problemi dell'Europa<sup>147</sup>. Si trattò di un'affermazione che non fermò le critiche: già a Bari Nino Novacco rilevò che la classificazione territoriale realizzata in sede comunitaria, in merito alla politica regionale, annullava gli aspetti propri e la gravità specifica del problema meridionale perché si ponevano su uno stesso piano problemi di zone che

---

<sup>146</sup> P. Satalino, *Comunità, Mezzogiorno*, cit., p. 267.

<sup>147</sup> *L'inaugurazione a Bari del Centro studi della CEE*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 9, 15 maggio 1970, p. 250.

invece avevano caratteristiche nettamente differenti. Era dunque inevitabile che questa confusione avrebbe determinato rischi nella proliferazione degli incentivi in Europa, facendo perdere di vista l'obiettivo prioritario dell'industrializzazione del Mezzogiorno<sup>148</sup>. Le discussioni continuarono per diverso tempo in Italia. Si insistette a lungo sulla questione che lo sviluppo regionale si presentava in modo qualitativamente e quantitativamente diverso rispetto ad altre aree della Comunità. Infatti, varie analisi evidenziavano che molte regioni depresse della CEE erano caratterizzate per lo più da stagnazione o deperimento economico, dovuti spesso alla crisi delle attività tradizionali, mentre nel Mezzogiorno i problemi di sottosviluppo erano molto più impegnativi, innanzitutto per estensione territoriale, in quanto riguardavano circa il 40% del territorio nazionale, ma anche a causa di strutture economiche e civili di gran lunga più arretrate rispetto alla media nazionale, di cui il simbolo era il reddito *pro-capite* corrispondente a poco più della metà rispetto ad altre aree del Paese. Si ritornava così di frequente a ricordare quanto sottoscritto con i Trattati di Roma del 1957, laddove si era sottolineato, con il Protocollo concernente l'Italia, che il Mezzogiorno era il problema centrale in termini di politica di sviluppo a livello europeo.

A differenza di quanto avviene negli altri Paesi membri, l'oggetto principale della politica di sviluppo non è tanto quello di preservare o trasformare l'apparato produttivo esistente in una particolare zona geografica, garantendo i livelli di reddito della popolazione che vi risiede, bensì quello di dare vita ad un processo di sviluppo autopropulsivo, cioè capace di evolversi spontaneamente dopo avere ricevuto dall'intervento pubblico una spinta iniziale<sup>149</sup>.

Pertanto, le condizioni di vita del Mezzogiorno erano prive di riscontro in altri Paesi della CEE, mentre erano assimilabili a quelle proprie delle regioni in via di sviluppo. In questa prospettiva si rivendicava che l'esperienza italiana in materia di politica regionale aveva mostrato che la predisposizione di un complesso di incentivi

---

<sup>148</sup> Ivi, p. 251.

<sup>149</sup> G. Petrilli, *Sviluppo regionale e riconversione industriale*, «Notizie IRI», n. 127, 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 11, 15 giugno 1970, p. 303.

tendenti a modificare la convenienza degli operatori economici a investire nelle regioni meno sviluppate non era sufficiente a contrastare efficacemente la tendenza naturale ad una accentuazione degli squilibri esistenti. Ciò avveniva perché la stessa crescita economica contribuiva ad incrementare i fattori cumulativi che concorrevano ad accrescere la convenienza degli investimenti nelle regioni a più alto sviluppo. D'altro canto, il complesso degli incentivi a disposizione copriva tra il 5% e il 10% del valore della prevista produzione di un'azienda ubicata nel Sud. Tale quota risultava spesso insufficiente a compensare i maggiori oneri sostenuti dagli imprenditori, a motivo dell'ubicazione meridionale delle rispettive aziende. D'altronde, altri Paesi europei applicavano sistemi di incentivi più o meno analoghi a quello italiano, allo scopo di favorire gli investimenti nelle regioni sottosviluppate o depresse e nel campo del credito all'esportazione:

In Francia e in Olanda prevalgono le sovvenzioni su conto capitale; in Germania e in Belgio sono invece accordati principalmente i bonifici di interesse sui mutui per il finanziamento di date categorie di investimenti. In Gran Bretagna, il Governo concede sovvenzioni in capitale e sussidi diretti e provvede all'erezione di fabbricati industriali, che vengono poi dati in locazione alle imprese, a canoni ridotti<sup>150</sup>.

Si trattava quindi di valutare fin dove l'incentivo era giustificato dalla funzione di compensare la diversità delle condizioni di partenza, come nel caso di infrastrutture insufficienti o diseconomie esterne. Il Trattato istitutivo della Comunità comprendeva alcune norme in materia di concorrenza, ammettendo l'incentivo in certi casi determinati, principalmente per obiettivi di sviluppo regionale. Di conseguenza, era compito della Commissione vigilare allo scopo di accertare che il regime degli interventi nei singoli contesti nazionali non si trasformasse in aiuti statali eccedenti la misura giustificata dagli obiettivi regionali. Era tuttavia accaduto che in risposta alla tendenza di vari Paesi ad ampliare l'importanza degli incentivi, la Commissione della CEE avesse adottato progressivamente un atteggiamento più critico e restrittivo e nel maggio 1968 aveva analizzato

---

<sup>150</sup> A. Campolongo, *Incentivi allo sviluppo*, «Le compere di San Giorgio», n.1, 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n. 19, 15 ottobre 1969, p. 661.

i regimi delle agevolazioni nei Paesi membri. Secondo stime approssimative essi raggiungevano livelli massimi del 35% dell'investimento di capitale nel Mezzogiorno, in Francia e in Olanda, del 25% in Lussemburgo e del 12-17% in Belgio, in Germania e nell'Italia Settentrionale. Nel caso specifico dell'Italia si appurava che gli incentivi a tutto il 1967 avevano raggiunto, secondo dati della Banca d'Italia, la cifra di 2916 miliardi di lire, con un incremento netto rispetto all'anno precedente di 629 miliardi di lire (contro i 293 miliardi del 1966 rispetto al 1965). Inoltre, l'incremento delle operazioni a credito agevolato era stato nettamente maggiore rispetto a quello dei finanziamenti a tasso di mercato (257 miliardi di lire); cosicché la partecipazione delle prime sul totale delle operazioni di tali istituti era salita dal 37% nel 1964 al 41% nel 1966, per poi passare al 45% nel 1967. Tenuto conto degli impegni assunti entro la fine del 1967 (1985 miliardi di lire, di cui circa la metà destinati al credito all'esportazione), l'importanza assoluta e relativa del credito agevolato era destinata a progredire ulteriormente. Infine, i saggi di interesse agevolati erano notevolmente inferiori ai saggi di mercato; 3,7% per il Mezzogiorno, 4,4% per la media nazionale, quest'ultimo inferiore di quasi quattro punti rispetto a quello di mercato normalmente praticato. Considerando i 2900 miliardi di operazioni in essere a fine 1967, ciò significava un aiuto a carico della finanza di circa 110 miliardi di lire all'anno<sup>151</sup>.

Sempre nell'analisi promossa dalla CEE si analizzarono anche i disincentivi, vale a dire l'insieme delle misure volte a ostacolare gli investimenti nelle regioni che mostravano un'eccessiva concentrazione delle attività industriali. Esempi in tal senso esistevano in Francia e Gran Bretagna. In Francia era stato istituito alla fine degli anni Cinquanta l'obbligo di un permesso speciale per le nuove installazioni industriali, principalmente nella regione parigina, con sanzioni a carico degli inadempienti. In Gran Bretagna, fin dalla fine della Seconda guerra mondiale, esisteva l'obbligo di una certificazione del Board of Trade che autorizzava l'apertura di nuovi impianti industriali; il Board, peraltro, poteva rifiutare di dare l'autorizzazione laddove si ritenesse che la nuova installazione potesse aggravare una concentrazione già esistente. Nel complesso, l'esperienza aveva assi-

---

<sup>151</sup> Ivi, p. 662.

curato «risultati modestamente favorevoli in Gran Bretagna, scarsi in Francia»<sup>152</sup>. In Italia verso il 1962 si ipotizzò la possibilità di applicare disincentivi ai nuovi insediamenti nel «triangolo industriale», ma l'idea fu vivamente contrastata dagli imprenditori di quell'area, evidenziando che la concentrazione italiana non era comparabile con quella delle più vecchie civiltà industriali in Europa:

L'idea poi cadde da sola con la recessione del 1963-65, né sembrava fosse risorta con la ripresa successiva: in sostanza si era finora evitato di aggiungere nuove distorsioni a quelle numerose già esistenti<sup>153</sup>.

Da questo punto di vista era evidente la sintonia di opinioni fra la Commissione europea e i maggiori industriali italiani, che si schierarono, come si vedrà in seguito, con grande tenacia contro ogni forma di disincentivi sulle modalità di ubicazione degli stabilimenti produttivi sul territorio nazionale.

#### 14. *Più Europa nel Mezzogiorno*

Eppure, anche in presenza di difficoltà nell'intensificare un dialogo con i rappresentanti della CEE, le aspettative affinché ci fosse un più marcato coinvolgimento della Commissione per lo sviluppo del Mezzogiorno rimasero consistenti. Più volte, infatti, politici ed economisti italiani ribadirono in sede comunitaria seri motivi di preoccupazione nei confronti del ritmo di progresso del Mezzogiorno nell'intento di domandare un impegno finanziario più robusto che andasse al di là dei prestiti della BEI. In particolare, queste istanze divennero più insistenti sul finire degli anni Sessanta e agli inizi degli anni Settanta, sollecitate da varie vicende, di carattere interno e internazionale. Sotto il primo aspetto, le contestazioni di giovani e operai che dalla fine degli anni Sessanta si erano manifestate in modo crescente, posero l'accento sulle difficoltà in cui ancora si dibatteva il Mezzogiorno. Da un punto di vista internazionale, intervennero

---

<sup>152</sup> Ivi, p. 663.

<sup>153</sup> *Ibidem*.

nella congiuntura fra fine anni Sessanta e inizio anni Settanta fattori nuovi dal punto di vista monetario a causa del mutamento di posizione degli Stati Uniti, che per raffreddare l'inflazione iniziavano ad adottare politiche restrittive, provocando conseguenze negative per l'Europa a causa dell'interdipendenza dei mercati finanziari. Pertanto, vari Paesi del vecchio continente avevano assistito a massicci deflussi di capitali assorbiti dal mercato USA e, di conseguenza, decisero per un rialzo del tasso di sconto. Fu dunque inevitabile che a partire dai primi mesi del 1970 in Germania, in Italia e nel Regno Unito gli scarti fra i vari saggi di interesse divennero assai esigui, riducendo l'efficacia dei tassi di credito agevolato concessi in Italia con i quali lo Stato aveva assicurato - secondo la definizione di Antonio Confalonieri - «una specie di prezzo politico del denaro»<sup>154</sup>. Su tutto prevaleva poi l'angoscia per la ripresa dell'emigrazione, che dal 1967, dopo un sensibile calo negli anni precedenti, si era ripresentata con ritmi molto sostenuti<sup>155</sup>.

Queste vicende alimentarono un nuovo dibattito in Italia sul ruolo dell'Europa per lo sviluppo del Mezzogiorno. A sottolineare questa esigenza fu soprattutto il Gruppo degli economisti, sorto a Bari agli inizi degli anni Sessanta. In vari documenti si ribadì che, pur nel rispetto dell'iniziativa di ciascun Paese membro, occorreva andare oltre il ruolo di coordinamento della programmazione fino a quel momento svolto, assumendo compiti di guida dello sviluppo per accelerare il raggiungimento dell'obiettivo finale dell'armonizzazione totale in ambito comunitario<sup>156</sup>. Posizioni più radicali manifestò Claudio Napoleoni, secondo cui era lo stesso meccanismo di sviluppo dominante in Europa che aveva in se stesso, come presupposto indispensabile, «la coesistenza delle zone di arretratezza». Infatti, il concetto di accumulazione inteso nella sola accensione quantitativa stimolava «la concentrazione dello sviluppo in determinati luoghi», senza peraltro che questa impostazione determi-

---

<sup>154</sup> Sintesi da M. Barbato, *Tassi di interesse per i finanziamenti alle industrie del Mezzogiorno*, «Rassegna Economica», n. 3, 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 19, 15 ottobre 1970, p. 540.

<sup>155</sup> *In notevole aumento gli emigranti del Sud verso il Nord*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7, 15 aprile 1971, pp. 286-290.

<sup>156</sup> *L'Europa grande occasione per il superamento degli squilibri*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 9, 15 maggio 1970, p. 252.

nasse un abbassamento del saggio complessivo di crescita del sistema<sup>157</sup>. Si trattava di una tesi di rottura, deliberatamente contrapposta a quella di Nino Novacco che invece riteneva si fosse in presenza di degenerazioni, cui si poteva porre riparo con una correzione di rotta volta a privilegiare gli investimenti nelle aree depresse piuttosto che mirare a incrementare i consumi, espressione di esigenze delle aree economicamente più solide a livello continentale. Così come la preoccupazione del presidente dello IASM fu quella di ritenere che con la nascita delle regioni si sarebbe potuta indebolire la posizione del Mezzogiorno «inteso come Regione d'Europa»<sup>158</sup>.

Il dibattito travalicò i confini dell'Italia con la conferenza dei Ministri europei della pianificazione territoriale promossa a Bonn, capitale della Repubblica Federale Tedesca, che pose al centro della discussione l'esigenza di una valutazione critica delle gravi distorsioni in atto nello sviluppo territoriale nell'intera economia europea, a fronte dell'inadeguatezza delle misure dei governi nazionali, nonché degli organismi sovranazionali. In particolare, si sottolineò l'esigenza di correggere le politiche in atto e di accompagnarle con misure regionali rivolte all'espansione armonica delle attività economiche, anche perché era ormai palese che circa due terzi dell'attività produttiva totale si era concentrata nell'area centrale compresa fra Manchester, la Ruhr, Parigi e Milano, mentre si andava accentuando il processo di marginalizzazione delle aree periferiche<sup>159</sup>.

Nel tempo si andarono manifestando posizioni differenziate: Italia e Germania sottolinearono che «i mezzi finanziari esistenti non erano sufficienti per applicare le misure necessarie alla soluzione dei problemi regionali della Comunità»; Francia e Olanda, invece, li ritennero più che sufficienti, mentre il Belgio sembrò accontentarsi di una diversa distribuzione<sup>160</sup>.

---

<sup>157</sup> P. Armani, *Mezzogiorno e accumulazione*, «La Voce Repubblicana», 7-8 dicembre 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 15 gennaio 1971, p. 9.

<sup>158</sup> *Una svolta per il Mezzogiorno*, «Adesso», n. 62, 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4-5, 28 febbraio-5 marzo 1971, p. 163.

<sup>159</sup> F. Fiorelli, *A Sud la nuova frontiera*, «Comunità europea», n. 12, 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 2, 30 gennaio 1971, p. 51.

<sup>160</sup> P. Satalino, *Mezzogiorno e Comunità*, «La Voce Repubblicana», 10-11 luglio 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 15-16, 15-30 agosto 1971, p. 716.

In effetti, un mutamento di rotta rispetto al passato si colse nell'atteggiamento del Governo italiano dapprima con il Ministro del Lavoro Carlo Donat Cattin, che presentò un «Memorandum sociale», e poi con l'azione del Ministro degli Esteri Aldo Moro. Entrambi richiesero l'attivazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale per migliorare le condizioni di vita delle regioni più povere della Comunità, tra le quali un ruolo di rilievo doveva avere il Mezzogiorno<sup>161</sup>. Richieste che inizialmente trovarono poco ascolto anche perché in questi anni tese a evidenziarsi la posizione dell'Italia «come fanalino di coda, non tanto, com'è scontato, dal punto di vista economico, quanto e soprattutto dal punto di vista politico»<sup>162</sup>. Un atteggiamento che imponeva alla delegazione politica italiana di mettere in risalto i motivi delle persistenti difficoltà dell'Italia meridionale, a oltre vent'anni dall'inizio dell'intervento straordinario.

#### 15. *Il confronto*

Si trattò dunque in sede comunitaria di evidenziare la ragionevolezza delle istanze italiane in merito al Mezzogiorno. Pertanto, agli inizi degli anni Settanta si promossero vari studi volti a rappresentare le distanze fra Mezzogiorno ed Europa. Una prima indagine fu incentrata sul reddito *pro-capite*: rispetto alla media nazionale uguale a cento, risultò che il Sud si attestava al di sotto della metà, vale a dire il 48,7, mentre il Nord segnava il livello massimo di 148, con un divario, dunque di 99,3 punti<sup>163</sup>. Da un'altra ricerca realizzata dalla SVIMEZ, si accertarono in modo analitico, sulla base di un gran numero di indicatori, i tanti divari che dividevano l'Europa comunitaria dal Mezzogiorno, come è sintetizzato dalla seguente Tab. 2.

---

<sup>161</sup> P. Armani, *Sviluppo regionale europeo*, cit., p. 255.

<sup>162</sup> G. Lizzeri, *La programmazione a mezz'aria*, «Relazioni Sociali», n. 2, 1972, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7, 15 aprile 1972, p. 253.

<sup>163</sup> *Intervento della CEE per il Mezzogiorno*, «La Stampa», 22 aprile 1972, in «Informazioni SVIMEZ», n. 9, 15 maggio 1972, p. 334.

TAB. 2. Indicatori socio-economici del Mezzogiorno confrontati con il MEC (dei Sei) - Ultimi dati disponibili

Indicatore	M. E. C.	Mezzogiorno	Mezzogiorno/ M. E. C. (%)
Superficie territoriale (chilometro quadrato)	1.166.522	123.042	10,5
Superficie agraria e forestale	99.114.470	11.180.946	11,3
Popolazione residente totale	180.992.200	18.626.000	10,3
Popolazione residente 0-13 anni	41.142.100	5.246.700	12,8
Popolazione residente 14-64 anni	117.349.800	11.559.300	9,9
Popolazione oltre i 65 anni	22.500.300	1.820.000	8,1
Produzione frumento (t)	30.092.000	3.089.000	10,3
Produzione granturco	8.610.000	340.000	3,9
Produzione di vino	136.365.000	28.458.000	20,9
Produzione di agrumi	1.281.000	1.233.000	96,3
Produzione di patate	40.468.000	1.788.000	4,4
Produzione barbabietole	47.796.000	2.137.000	4,5
Consistenza equini	1.391.912	251.477	18,1
Consistenza bovini	38.314.671	1.310.763	3,4
Consistenza ovini e caprini	1.849.383	653.253	35,3
Consistenza suini	9.516.758	252.813	2,7
Produzione carne (t)	9.379.000	336.000	3,6
Produzione latte e derivati (t)	72.275.000	1.146.000	12,9
Produzione petroliferi (t)	296.422.000	38.316.000	12,9
Produzione gas e derivati (t. cal.)	697.491	51.434	7,4
Produzione cemento (t)	93.582.000	9.182.000	9,6
Produzione acciaio grezzo (t)	97.766.000	5.205.000	5,3
Produzione carta e cartone (t)	13.378.000	322.000	2,4
Abitazioni ultimate	1.431.000	60.000	4,2
Popolazione studentesca	30.297.000	3.415.640	11,3
Sviluppo strade	1.342.398	94.578	7,0
Sviluppo rete ferroviaria	91.704	5.934	6,5
Consumo energia elettrica uso domestico (Gwh.)	77.587	3.841	5,0
Numero automobili	36.054.000	1.885.000	5,2
Numero letti di ospedale	2.591.092	133.634	5,2
Numero telefoni in servizio	31.354.331	1.514.000	4,8
Abbonati radiodiffusione	54.591.377	3.026.545	5,5
Frequenze annuali spettatori cinematografici (1.000)	1.052.300	181.506	17,2
Posti letto alberghi	3.158.907	151.094	4,8
Presenze clienti in complesso	402.968	15.520	3,9

(1.000)			
Presenze clienti stranieri	91.940	3.435	3,7
(1.000)			
Occupati in agricoltura	10.007.500	2.068.200	20,7
Occupati in industria	30.562.900	1.849.800	6,1
Occupati servizi	29.283.200	2.025.600	6,9
Occupati in complesso	69.853.600	5.943.600	8,5
Occupati donne	22.110.300	1.398.900	6,3
Consumi privati (milioni)	175.249.900	9.953.400	5,7
Consumi pubblici (milioni)	42.364.000	2.416.000	5,7
Reddito complessivo lordo ai prezzi di mercato (milioni)	301.843.500	13.169.600	4,4
Reddito agricoltura, foreste e pesca (milioni)	16.073.400	2.221.800	13,8
Reddito industria (milioni)	144.847.500	3.633.800	2,5
Reddito servizi (milioni)	104.788.600	4.694.000	4,5
Reddito pubblica amministrazione (milioni)	28.221.900	1.891.500	6,7

---

Fonte: *Il Mezzogiorno d'Italia nella Comunità Economica dei Sei*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 18-19, 30 settembre-15 ottobre 1972, p. 621.

Alla base dello studio vi era la considerazione che nel Mezzogiorno la popolazione residente (18.626.000 di abitanti) rappresentava il 10,3% di quella complessiva della CEE. Pertanto, in rapporto a questo indicatore chiave, un numero assai ridotto di parametri si ponevano al di sopra del 10,3, mentre molti altri si attestavano al di sotto. Fra gli indicatori «superiori» figuravano la popolazione fra 0-13 anni (12,8% sul complesso della CEE), gli occupati in agricoltura (20,7%), il reddito del settore agricolo (13,8%), la produzione di vino (20,9%), la produzione di agrumi (96,3%), il numero di equini (18,1%), ovini e caprini (35,3%), i prodotti petroliferi (12,9%), e le presenze nei cinema (17,2%). La quota di produzione di frumento era esattamente pari a quella della popolazione (10,3%).

Gli altri indicatori - ed erano assai più numerosi - si collocavano al di sotto della quota della popolazione. Fra quelli più distanti figuravano la produzione di granturco (3,9%), di patate (4,4%), di barbabietole (4,5%), di carne (3,6%), di latte e derivati (1,6%), la consistenza dei bovini (3,4%), dei suini (2,7%), gli occupati nell'industria (6,1%), la produzione di acciaio (5,3%), di carta e cartoni (2,4%), le abitazioni (dato che si riferiva a quelle ultimate, pari

al 4,2%), il consumo di energia elettrica per uso domestico (5,0%), il numero di automobili (5,2%), il numero di abbonati televisivi (5,5%), il numero di automobili (5,5%), il numero di letti di ospedale (5,2%) e gli apparecchi telefonici (4,8%).

Al termine dell'indagine si commentava che questi dati confermavano «lo scarso livello socio-economico del Mezzogiorno d'Italia, specialmente per taluni indicatori, riferiti a specifiche produzioni (granoturco, patate, latte, carne, carta), e ad alcuni servizi (letti in ospedali)»<sup>164</sup>. Tesi confermate sul finire del 1972 dallo statista Guglielmo Tagliacarne che, misurando i tassi percentuali necessari alle regioni italiane per raggiungere il livello medio prodotto nella Comunità Europea, osservò che lo sforzo richiesto al Sud sarebbe stato molto elevato e che per portarlo a termine risultava indispensabile l'apporto della CEE: «Partecipazione - sottolineava Tagliacarne - chiaramente prevista dal Trattato di Roma e che l'Italia ha diritto di chiedere senza nessun complesso di inferiorità o di umiliazione»<sup>165</sup>. Ma l'attenzione per i divari vi fu anche da parte di studiosi europei, come nel caso di Stewart K. Holland, docente presso l'Università del Sussex, che in un saggio pubblicato sulla rivista «*Regional Studies*», osservò fra l'altro che il Mezzogiorno meritava grande attenzione in sede di elaborazione di politiche CEE, soprattutto per le sue dimensioni che potevano paragonarsi a quelle di uno Stato. La popolazione dell'Italia meridionale, infatti, era più di due volte quella della Grecia, quasi doppia rispetto a quella del Belgio e più ampia di quella della Svezia, della Norvegia e della Danimarca sommate tra loro<sup>166</sup>.

In sintonia con la richiesta di una maggiore attenzione in ambito CEE, fu anche la posizione della Confindustria che promosse incontri con analoghe associazioni di Paesi comunitari per sensibilizzare maggiormente gli industriali europei allo sviluppo del Mezzogiorno<sup>167</sup>.

---

<sup>164</sup> *Il Mezzogiorno d'Italia nella Comunità Economica dei Sei*, cit., p. 620.

<sup>165</sup> *Le regioni forti e le regioni deboli della Comunità Europea*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 23-24, 15-31 dicembre 1972, p. 789.

<sup>166</sup> *Sottosviluppo regionale in una economia sviluppata: il caso italiano*, cit., p. 366.

<sup>167</sup> *Problemi di politica regionale: il Mezzogiorno e le altre aree co-depresse*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 8, 30 aprile 1972, p. 339.

Rispetto a questa offensiva, la CEE oscillò, mostrando a tratti disponibilità, altre volte invece posizioni di chiusura, queste ultime peraltro ispirate dagli effetti negativi determinati dai salvataggi industriali realizzati in quegli anni in Italia, per cui non risultava chiaro da dove si traevano le risorse destinate ai sussidi e quale specie di economia di concorrenza fosse «quella in cui una parte dei costi o, più semplicemente, il pareggio dei conti d'impresa sono caricati alla collettività»<sup>168</sup>.

La spinta per una più decisa politica comunitaria, attraverso la creazione di un Fondo regionale, giunse con l'ingresso nella Comunità Europea, il primo gennaio 1973, di Gran Bretagna, Danimarca e Irlanda, nell'ambito di un complessivo rilancio della Comunità, anche nella direzione di una maggiore attenzione per le aree depresse che l'entrata dei nuovi Paesi aveva provocato. Fu così raggiunta un'intesa per cui entro la fine del 1973 si dovesse realizzare un piano coordinato dall'inglese George Thompson che avesse come scopo prioritario la riduzione delle disuguaglianze all'interno dei nove Paesi aderenti alla CEE. La proposta fu di istituire un fondo di aiuti regionali per circa 1500 miliardi di lire in tre anni, senza prevedere quote di ripartizione. Gli inglesi speravano di ricevere dal fondo comunitario circa quattrocento miliardi di lire in aiuti per le loro regioni in difficoltà, l'Italia una quota maggiore sul presupposto che, nonostante l'inclusione di nuove zone arretrate, il Mezzogiorno continuava a essere l'area più depressa della CEE. Pertanto, il nuovo fondo regionale avrebbe potuto costituire il maggior cespite di reddito comunitario perché l'Italia ne avrebbe ricavato più denaro di quanto avrebbe speso per contribuirvi<sup>169</sup>. Sul Fondo, e più in generale sulla nuova fase a nove della CEE, la SVIMEZ fu chiamata a esprimere un parere su incarico del «Gruppo di Roma», associazione non governativa fondata nella primavera del 1968 dall'imprenditore italiano Aurelio Peccei e dallo scienziato scozzese Alexander King, volta fin dai suoi primi passi a studiare i limiti dello sviluppo e la finitezza delle risorse. Nel rapporto, pur ponendosi l'accento su alcune criticità, quali la lacunosità dei parametri per l'individuazione di una zona

---

<sup>168</sup> C. Zappulli, *Almeno una cosa può essere fatta*, «Corriere della Sera», 21 giugno 1972, in «Informazioni SVIMEZ», n. 13, 15 luglio 1972, p. 435.

<sup>169</sup> R. Proni, *L'Europa delle Regioni*, «La Stampa», 31 luglio 1973, in «Informazioni SVIMEZ», n. 15-16, 15-31 agosto 1973, p. 643.

arretrata, l'eccessiva attenzione per la creazione e gestione delle infrastrutture e l'incertezza in merito alle indicazioni su come concedere gli incentivi industriali, si ritenne che la persistenza di squilibri regionali, fossero essi riferiti a riconversioni industriali come nel caso inglese, o a fenomeni più estesi di arretratezza come per l'Irlanda e il Mezzogiorno, diveniva a questo punto una questione da dover affrontare in modo prioritario in un'Europa allargata. Pertanto, anche al fine di dare reale e stabile coesione alla CEE, l'avanzare di tali problematiche doveva imprimere un ulteriore tratto di centralità alla politica regionale comunitaria, da non basare solo sugli strumenti utili ma ancora molto parziali riconducibili all'istituzione del Fondo e a limitate politiche di incentivazione<sup>170</sup>.

---

<sup>170</sup> *Nota sulla politica regionale della CEE*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4, 28 febbraio 1973, pp. 155-159.



## Capitolo II

### La prima fase dell'industrializzazione

#### 1. *La concettualizzazione*

Nel capitolo precedente è emerso in modo chiaro come la questione di industrializzare il Mezzogiorno fosse ricorrente nei confronti dei rapporti con la CEE. In effetti, l'industrializzazione fu il grande tema del periodo analizzato in questo volume, sebbene fosse ben presente già negli anni Cinquanta. Si trattava comunque di un processo appena agli inizi: al 1959, nel Mezzogiorno l'agricoltura assorbiva il 41,5% del complesso delle forze lavoro mentre l'industria e le altre attività si ripartivano quasi in eguale misura (rispettivamente il 30,5% e 28%) le quote rimanenti. Nel Nord invece figurava al primo posto il settore secondario con il 42,3% delle forze lavoro, seguito dalle attività terziarie (32,1%) e dall'agricoltura (25,4%)<sup>1</sup>. La conferma di queste tendenze si ebbe in occasione del confronto fra i due censimenti del 1951 e del 1961: se nell'arco del decennio gli occupati nell'industria erano cresciuti in Italia da 4.242.000 a 5.623.000 unità, segnando un incremento del 32,5%, per il Mezzogiorno l'aumento era stato solo del 16%<sup>2</sup>.

Altri dati attestavano che le distanze fra le varie parti del Paese erano ancora rilevanti: da un'indagine SVIMEZ si calcolò che in media, nel triennio 1957-1959, il reddito globale ricavato dalle attività industriali in Italia ammontava a 5.387,6 miliardi di lire, di cui appena 831,1 miliardi nel Mezzogiorno - il 15,4% rispetto al dato d'insieme - mentre la popolazione residente era pari al 38% di quella

---

<sup>1</sup> Sintesi da *Evoluzione della situazione industriale nel Mezzogiorno dal 1951 al 1959*, «L'Industria Meridionale», n. 10-11, 1960, in «Informazioni SVIMEZ», n. 11, 15 marzo 1961, p. 331.

<sup>2</sup> Sintesi da Giuseppe Palladino, *L'industria nel Mezzogiorno da un censimento all'altro*, «Il Mattino», 25 novembre 1962, in «Informazioni SVIMEZ», n. 50, 12 dicembre 1962, p. 1083.

complessiva. Lo squilibrio si accentuava nell'ambito dell'analisi dei singoli comparti: nelle regioni meridionali permanevano numerose le industrie alimentari e del tabacco, mentre quelle afferenti alla metallurgia e alla meccanica si trovavano per oltre il 90% del prodotto netto al Nord. Per le chimiche e affini, il divario era perfino più rimarchevole, con il 93% del prodotto netto al Nord e il 7% al Sud<sup>3</sup>.

La questione, tuttavia, non si poteva ridurre ad un mero confronto di numeri: come osservò Pasquale Saraceno, si era in presenza al Nord e al Sud di due meccanismi di sviluppo del tutto diversi, e ciò soprattutto a motivo del differente ruolo che svolgeva il sistema industriale:

Il sistema industriale delle regioni settentrionali si trova infatti dal dopoguerra in una fase di espansione [...] Del tutto diverso è il tipo di meccanismo operante nella sezione meridionale della nostra economia; qui infatti l'insufficienza dello sviluppo industriale fa sì che non sia ancora in essere un meccanismo di sviluppo autonomo, tale da consentire alla regione di aumentare considerevolmente il proprio reddito, indipendentemente dall'intervento pubblico<sup>4</sup>.

A segnare un mutamento di rotta fu la legge del 29 luglio del 1957, n. 634, che a tutti gli effetti inaugurò il «secondo tempo» dell'intervento straordinario, nella prospettiva di dare un forte impulso all'industrializzazione delle regioni meridionali. Si passò, infatti, a forme più esplicite di intervento, come i contributi a fondo perduto, finanziamenti diretti di progetti di industrializzazione, sovvenzioni ai consorzi che si sarebbero formati fra Comuni, Province, Camere di commercio e altri enti, allo scopo di realizzare infrastrutture in zone di insediamento industriale. Fu dunque in questo scenario che maturò la visione secondo cui era necessario accelerare i tempi attraverso la costituzione di complessi industriali da ricondurre all'iniziativa pubblica<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> *Il prodotto netto delle attività industriali al Nord e nel Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4-5, 25 gennaio-1 febbraio 1961, pp. 109-111.

<sup>4</sup> Sintesi da P. Saraceno, *I termini del problema del Mezzogiorno*, cit., p. 376.

<sup>5</sup> S. La Francesca, *Introduzione a Iniziativa privata e sviluppo industriale nel Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 10.

Il provvedimento legislativo rifletteva un sostanziale mutamento di prospettiva nel modo di affrontare la questione dello sviluppo nel Mezzogiorno. Se nel corso di buona parte degli anni Cinquanta l'apparato dottrinario dell'intervento straordinario aveva fatto ricorso alla teoria di Nurkse e di Rosenstein-Rodan, secondo cui potevano determinarsi condizioni di sviluppo equilibrato mediante la massiccia ed estesa creazione di infrastrutture, sul finire dello stesso decennio una più compiuta teorizzazione in merito all'evoluzione dell'economia dualistica e un ripensamento del reale contributo del «capitale fisso sociale» nel più generale processo di sviluppo economico, portarono a sottolineare, da un lato, l'importanza di rilanciare politiche economiche atte a concretizzare lo sviluppo equilibrato, e dall'altro, la partecipazione del fattore umano quale soggetto decisivo in grado di dare rinnovato slancio all'uscita dal sottosviluppo. Massimo interprete di questa dottrina fu l'economista francese François Perroux, secondo il quale lo sviluppo tendeva a manifestarsi solo in alcuni punti, definiti poli di sviluppo, per lo più con un'intensità diversificata, mentre solo successivamente si diffondeva attraverso diversi canali e con effetti terminali variabili per l'insieme dell'economia considerata. Il problema che dunque si poneva era di definire nel Mezzogiorno «i poli di espansione regionale», i soli suscettibili di compiere trasformazioni di tipo strutturale, cioè profonde, grazie all'apporto di industrie complementari e del moltiplicatore degli investimenti, cui si sarebbe dovuto accompagnare il mutamento dei valori e dei comportamenti degli abitanti. In tal modo, nell'analisi economica che avrebbe dovuto ispirare questa nuova fase dell'intervento straordinario diveniva preponderante la priorità di creare importanti unità produttive piuttosto che agire al fine di potenziare le infrastrutture. Tuttavia, già in questa fase iniziale appariva evidente che la nascita dei poli avrebbe comportato l'innescarsi di nuovi squilibri che necessitavano di essere armonizzati:

In sostanza non si ha sviluppo senza migrazione, senza disoccupazione frizionale, senza eliminazione delle imprese più deboli, senza involuzione di certe zone, senza rottura violenta di

certe abitudini e comportamenti, senza modificazioni della struttura sociale<sup>6</sup>.

Da qui derivavano due azioni di pertinenza dello Stato: la prima consisteva nell'ammortizzare gli effetti degli squilibri, in particolare le trasformazioni sociali richiedevano interventi organici e coordinati; la seconda riguardava la formazione di quadri imprenditoriali e intermedi, in grado di cogliere le occasioni di investimento che l'«impresa motrice» in cui si sostanzia il «polo di sviluppo», quasi sempre di grandi dimensioni, avrebbe creato al suo sorgere. Si trattava cioè di stimolare la piccola e media industria, complementare e collaterale rispetto ai grandi complessi, in grado di contribuire a un'espansione dell'occupazione e di riassorbire gli squilibri economico-sociali conseguenti al sorgere dei poli di sviluppo, rendendo utili per le popolazioni locali gli investimenti già effettuati.

## 2. *La transizione*

Interpreti in Italia di questa evoluzione dottrinale furono Pasquale Saraceno e Giuseppe Di Nardi, che in particolare insistettero sulla necessità di creare autonomi meccanismi di sviluppo nel Mezzogiorno. Naturalmente, si poneva la questione di programmare risorse ancora più consistenti di quelle che erano state stanziare fino al 1957, da indirizzare in buona parte all'attuazione di investimenti nei poli di sviluppo. Pertanto, si enfatizzava ancora di più la funzione dell'intervento pubblico nell'economia:

Siamo convinti, anche sulla base della concreta esperienza del decennio trascorso, che un meccanismo di sviluppo lasciato privo di un controllo centrale, che si sostituisca al giuoco delle forze variamente operanti sul mercato, dà luogo a una struttura degli investimenti distorta rispetto alle esigenze di uno sviluppo

---

<sup>6</sup> Sintesi da G. Della Porta, *Logica evoluzione della politica meridionalista*, in «Nuovo Mezzogiorno», n. 6, giugno 1961, con il titolo *L'evoluzione della politica meridionalistica*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 32, 9 agosto 1961, p. 792.

equilibrato, che interessi cioè tutto il sistema economico nazionale<sup>7</sup>.

Occorreva dunque un piano globale promosso dal Governo in grado di spostare gli investimenti, innanzitutto di natura industriale, nel Mezzogiorno:

In assenza di precisi provvedimenti legislativi, i politici sono stimolati dai fatti contingenti o da gruppi di pressione, a varare provvedimenti che, se anche consentono di risolvere un problema, ne aprono un altro, che presenta magari assai maggiori difficoltà di soluzione<sup>8</sup>.

Aspetto recepito con prontezza ed enfatizzato nelle dichiarazioni del Ministro Pastore: «In un certo senso lo Stato è oggi protagonista di quanto si sta facendo al Sud e la sua azione tende a realizzare il massimo del benessere sociale contro l'egoistico interesse individuale»<sup>9</sup>.

In realtà furono necessari alcuni anni prima che il progetto di creare nuovi stabilimenti industriali divenisse prioritario: agli inizi degli anni Sessanta, si annotò che l'azione della Cassa rimaneva ancora palesemente «inceppata nella impostazione programmatica originaria, caratteristica del primo tempo»<sup>10</sup>. Questo avvio stentato traspariva dagli impegni finanziari riconducibili al settore primario, che pure risultò ridimensionato in seguito alla legge del 1957: con l'avvio del nuovo decennio le spese in questo ambito si aggiravano attorno alla metà di quella complessiva, un peso dunque ancora consistente. Così come non fu rispettato nel triennio 1958-1961

---

<sup>7</sup> Sintesi da V. Apicella, *Rassegna: l'industria*, in «Realtà del Mezzogiorno», n. 6-7, 1961, con il titolo *Problemi della politica di industrializzazione del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 41, 11 ottobre 1961, p. 936.

<sup>8</sup> Sintesi da *L'impegno governativo per il programma*, con il titolo *La necessità di un programma di sviluppo globale dell'economia italiana*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 41, 11 ottobre 1961, p. 939.

<sup>9</sup> *Inaugurazione del Centro di formazione professionale della Cassa per il Mezzogiorno a Napoli*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 45, 8 ottobre 1961, p. 1020.

<sup>10</sup> Sintesi da G. Pischel, P. Savini, *Indagine sul Mezzogiorno continentale; Gli strumenti di intervento e le infrastrutture*, in «Mondo Economico», n. 51, 17 dicembre 1960, con il titolo di *Gli strumenti di intervento e le infrastrutture per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 4 gennaio 1961, p. 6.

l'obbligo previsto nella legge del 29 luglio 1957 secondo cui il 40% di tutti gli investimenti delle partecipazioni statali doveva essere realizzato nel Mezzogiorno<sup>11</sup>. Tuttavia, qualche importante novità iniziò a ravvisarsi: negli ultimi mesi del 1959, infatti, con Aldo Moro alla segreteria della Democrazia Cristiana, fu creato all'interno del partito un ufficio dedicato ai problemi del Mezzogiorno e delle aree depresse, sintomo della volontà di «recepire le tesi delle avanguardie tecnocratiche operanti nel settore dell'intervento straordinario nel Sud»<sup>12</sup>. Un'ulteriore conferma di voler procedere in modo più deciso per lo sviluppo del Sud si ebbe nel settembre del 1961 con la relazione che Pasquale Saraceno tenne a San Pellegrino al primo convegno nazionale di studi della Democrazia Cristiana. In quell'occasione, il meridionalista valtellinese saldò, fra l'altro, la tradizione cattolica, rilanciata in quei mesi dall'enciclica *Mater Magistra* di Giovanni XXIII, con una strategia di programmazione pubblica delle risorse con fini di giustizia sociale<sup>13</sup>. Fu così che a partire dall'esercizio 1959-1960 nella Cassa si colse un più definito orientamento per l'industrializzazione: la percentuale relativa agli investimenti sostenuti da incentivi della Cassa passò dal 51,5% al 62,8%, mentre la quota delle infrastrutture si ridusse dal 44,5% al 32,7%<sup>14</sup>.

Secondo Ferdinando Ventriglia, lucido protagonista dell'intervento straordinario di quegli anni, il ritardo era dovuto a un crescente fastidio da parte dei gruppi industriali del Nord-Ovest, che si manifestava con affermazioni da cui trasparivano di continuo perplessità e riserve sulla reale convenienza all'industrializzazione del

---

<sup>11</sup> Sintesi da S. Sechi, *Primi risultati di una politica per lo sviluppo del Mezzogiorno*, «24 Ore - Panorama economico 1962», 1962, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4, 23 gennaio 1963, p. 81.

<sup>12</sup> N. Novacco, Introduzione a *Mezzogiorno e partiti politici*, Milano, Giuffrè, 1977, p. 44. Sull'impegno di Aldo Moro per il Mezzogiorno quando divenne segretario della Democrazia Cristiana cfr. F. Dandolo, *Aldo Moro e la questione meridionale*, in «Storia economica», n. 1, 2018, pp. 205-230.

<sup>13</sup> A. A. Persico, *Pasquale Saraceno. Un progetto per l'Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013, pp. 386-394.

<sup>14</sup> Panorama Economico, *Il cammino della Cassa verso l'industrializzazione*, «Il Sole-24 Ore», 1965, in «Informazioni SVIMEZ», n. 6-7, 9-16 febbraio 1966, p. 90.

Sud<sup>15</sup>. E in effetti segnali di disponibilità a recepire l'impostazione della legge del luglio 1957 provennero soprattutto dall'iniziativa pubblica: per volere del presidente dell'IMI Stefano Siglienti, fu aperta una sede dell'ente a Bari, accolta con favore dagli esponenti economici pugliesi, calabresi e lucani<sup>16</sup>. Poco dopo il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno approvò il progetto per la costituzione di sette centri destinati a qualificare i giovani meridionali nella fascia d'età fra i quattordici e i diciotto anni. Nell'immediato due centri, in fase di costruzione a Napoli e a Taranto, furono concessi in gestione all'IRI, mentre gli altri cinque sarebbero stati costruiti, attrezzati e gestiti dalla Cassa in collaborazione e con il contributo finanziario del Ministero del Lavoro e delle Industrie Locali. Fino a quel momento erano state individuate tre zone: Chieti-Pescara, Bari e Catania-Siracusa<sup>17</sup>. Ma più in generale si sperava di utilizzare al meglio i centri di addestramento professionale - nel Mezzogiorno se ne contavano oltre seicento - per la formazione di personale da indirizzare all'industria e all'artigianato, di carattere prevalentemente privato e allo stesso tempo largamente sovvenzionati dal Ministero del Lavoro e dalla Cassa. Si riteneva infatti che tale questione fosse ormai nevralgica, anche perché un diffuso ottimismo si andava sostituendo alle tradizionali riserve sulla capacità dei giovani meridionali di recepire le competenze del lavoro in fabbrica.

Non si tratta di un ottimismo isolato o condizionato da particolari situazioni ambientali: agli uffici di collocamento di alcune città meridionali (ad esempio Bari, Brindisi, Taranto, Pescara, Catania, Caserta, ecc.) pervengono incessanti richieste di operai anche da aziende estere, le quali hanno già provato e sperimentato alcuni di questi lavoratori<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> F. Ventriglia, *In margine al dibattito sulla politica per il Mezzogiorno*, «Mondo Economico», n. 51, 17 dicembre 1961, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 4 gennaio 1961, p. 8.

<sup>16</sup> *Istituita a Bari una rappresentanza dell'IMI*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 4 gennaio 1961, p. 20.

<sup>17</sup> *Creazione di sette centri interaziendali di addestramento professionale nel Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 8-9, 22 febbraio-1 marzo 1961, p. 271.

<sup>18</sup> U. Cassinis, *Aspetti e problemi del mercato del lavoro nel Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 60.

Infine, nell'autunno del 1961 il presidente della Cassa Gabriele Pescatore e i presidenti dell'ISVEIMER, dell'IRFIS e del CIS firmarono l'atto costitutivo dello IASM che aveva il compito di rivolgersi ai piccoli e medi imprenditori nel quadro di un'azione mediatrice tra iniziativa privata e pubblico interesse per facilitare l'identificazione delle concrete occasioni di investimento nel Mezzogiorno<sup>19</sup>. Allo stesso tempo, si creò il Centro Residenziale di Formazione e di Studi (FORMEZ) con il compito di provvedere alla preparazione e all'aggiornamento di quadri dirigenti e intermedi<sup>20</sup>.

La convinzione di fondo, che mosse questi primi passi del «secondo tempo» dell'intervento straordinario, era che solo laddove giungeva l'industria, il Sud cambiava volto. Nei suoi reportage, Giovannino Russo delineò con cura questo passaggio, soffermandosi in particolare su Casoria, un comune-cerniera fra le province di Napoli e di Caserta:

Era fino a cinque anni fa, un luogo piuttosto misero [...] Oggi è circondato da palazzine moderne per gli operai e i tecnici delle quarantotto fabbriche che sono sorte nel suo territorio, fra cui industrie tessili e chimiche modernissime<sup>21</sup>.

A Casoria, peraltro, vi fu un'apprezzabile capacità di attirare capitale straniero; sulla base di un accordo fra Finmeccanica e un'importante ditta tedesca scaturì uno stabilimento industriale destinato alla costruzione di cuscinetti a sfera, che avrebbe consentito di colmare una lacuna dal punto di vista della produzione nazionale<sup>22</sup>. Con un successivo accordo, la Società «Istrumenti di misura CG.S» di Milano-Monza e la Società «*Cambridge Instrument Company Limited*» di Londra, due industrie leader del settore, programmarono la costituzione in modo paritetico della Società «Cambridge-CG.S

---

<sup>19</sup> *Costituzione dell'Istituto di promozione ed assistenza alle industrie del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 39-40, 27 settembre-4 ottobre 1961, p. 917.

<sup>20</sup> U. Cassinis, *Aspetti e problemi*, cit., p. 97.

<sup>21</sup> G. Russo, *Solo dove arriva l'industria il Mezzogiorno cambia faccia*, in «Il Corriere della Sera», 15 gennaio 1961, con il titolo *Lo sviluppo industriale del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4-5, 25 gennaio- primo febbraio 1961, p. 98.

<sup>22</sup> *Fabbrica di cuscinetti a sfera a Casoria in provincia di Napoli*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 17-18, 26 aprile-3 maggio 1961, pp. 490-491.

SPA», sempre con sede a Casoria, per la fabbricazione di strumenti di misura, di controllo e di regolazione, meccanici, elettrici, elettronici e pneumatici<sup>23</sup>.

Sempre secondo Russo, erano sette le zone del Mezzogiorno in cui questo processo di cambiamento si andava configurando in modo ormai irreversibile: il complesso acciaio-metano di Taranto-Ferrandina, lo stabilimento petrolifero dell'ENI a Gela, la zona fra Salerno e Caserta, il grande impianto petrolchimico della Montecatini a Brindisi, l'area di Cagliari, quella di Siracusa e Ragusa, e infine il territorio compreso fra Pescara e Chieti. Sulla base delle considerazioni in precedenza riportate, era dunque inevitabile che ad attirare particolare interesse erano le zone dove si andavano a impiantare i grandi complessi industriali; allo stesso tempo, già nella fase di realizzazione degli stabilimenti, affiorarono domande decisive sul ruolo che essi avrebbero svolto nella promozione di una più vasta industrializzazione:

Ecco il fatto storico: i colossi industriali sono arrivati, dunque, nel Sud. Che succederà quando cominceranno a funzionare? Sorgeranno attorno ad essi le industrie intermedie e fondamentali per risolvere la disoccupazione? Come reagiranno le categorie economiche locali? Occorre una programmazione nazionale per indirizzare lo sviluppo industriale nel Sud? Sono queste le domande appassionanti che questo nuovo «corso» della politica meridionalista pone<sup>24</sup>.

### 3. *L'industrializzazione fra slanci e ritardi*

La fiducia che i grandi stabilimenti industriali potessero segnare una svolta era diffusa: l'Ilva a Taranto e la Montecatini a Brindisi davano l'impressione che si cominciasse a costruire il Nord a Sud: «Per la prima volta in così vaste proporzioni - si commentava in merito ai benefici effetti che constatavano fra la popolazione delle due città pugliesi - l'ambiente nuovo non dovranno sudarselo cercandolo

---

<sup>23</sup> *Nuovo stabilimento per strumenti di precisione a Casoria*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 45, 8 novembre 1961, pp. 1022-1023.

<sup>24</sup> Ivi, p. 99.

oltre l'Appennino, ma riconoscendolo in casa propria»<sup>25</sup>. Ma anche le grandi raffinerie e gli impianti petrolchimici realizzati a Siracusa, che sul finire degli anni Cinquanta erano andati consolidandosi nel procurarsi materiale grezzo direttamente dall'Arabia Saudita, dalla Russia, dall'Egitto e dall'Iran, per poi trasformarlo in prodotto finito ed esportarlo in Olanda, Israele, Svezia, Francia, Norvegia, Algeria, oltre che nel resto dell'Italia, prefiguravano all'orizzonte grandi mutamenti grazie all'industrializzazione<sup>26</sup>.

Si era dunque in una fase che cominciava a rivelare una certa dinamicità, e nel complesso vari elementi spingevano a prefigurare un'analisi dai toni ottimistici: nel 1960 nel Mezzogiorno continentale si registrò un notevole aumento nelle domande di finanziamento industriale, superiori di circa un terzo per numero e importo rispetto al 1959<sup>27</sup>. Pertanto, se fino al 1959 gli investimenti industriali nel Mezzogiorno non avevano mai superato la soglia del 16-16,5% di quelli complessivi, nel 1960 avevano raggiunto il 21% di quelli nazionali, con la prospettiva di potersi attestare attorno al 30% nel 1961<sup>28</sup>.

Nel fare un bilancio del suo viaggio, Russo evidenziò che nel Sud non aveva mai incontrato un dirigente settentrionale che si fosse pentito di avere creato uno stabilimento<sup>29</sup>. Allo stesso tempo, affioravano criticità di varia natura: l'eccessivo individualismo, la limitatezza delle dimensioni degli impianti, l'inefficiente funzionamento degli organi amministrativi locali, le difficoltà burocratiche, l'insufficienza dei servizi pubblici. Criticità da ricondurre

---

<sup>25</sup> F. Orlando, *La Puglia: il Nord nel Mezzogiorno*, in «Il Giornale d'Italia», 21 e 22 febbraio, 1, 9 e 21 marzo 1961, con il titolo *Aspetti economici della Puglia*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 13-14, 29 marzo-5 aprile 1961, p. 385.

<sup>26</sup> Sintesi da G. Gobello, *Analisi della struttura delle zone industriali di Siracusa, Gela e Ragusa*, in «Documenti di vita Siciliana», n. 15-16, 1961, con il titolo *La struttura delle zone industriali di Siracusa, Gela e Ragusa*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 17-18, 26 aprile-3 maggio, p. 483.

<sup>27</sup> Sintesi da G. Pischel, P. Savini, *Indagine sul Mezzogiorno continentale - 5. Punto di svolta dell'industrializzazione? - 6. Condizioni e limiti dello sviluppo industriale*, «Mondo Economico», n. 3 e 4, 21 e 28 gennaio, in «Informazioni SVIMEZ», n. 6, 8 febbraio 1961, p. 148.

<sup>28</sup> *Convegno a Milano su problemi delle aree depresse e sottosviluppate*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 49, 6 dicembre 1961, p. 1119.

<sup>29</sup> Sintesi da G. Russo, *Visita alle industrie meridionali*, «Corriere d'informazione», 23-24 gennaio 1961, in «Informazioni SVIMEZ», n. 6, 8 febbraio 1961, p. 151.

all'incompiutezza delle opere che si sarebbero dovute realizzare nel «primo tempo», su cui poi si sarebbero dovute innestare quelle relative al «secondo tempo» dell'industrializzazione. In particolare, un palese ritardo si registrò nelle infrastrutture, per cui non risultavano ancora realizzati vari raccordi fondamentali, stradali e ferroviari, indispensabili per aprire un più agevole accesso al Sud e per consentire una più rapida evoluzione interna e una maggiore circolazione di merci. In generale, poi, diverse opere pubbliche erano ancora incompiute, altre, invece, che erano state realizzate difettosamente - per l'eccessiva fretta e anche per la lentezza delle procedure di finanziamento - necessitavano subito dopo l'inaugurazione, di numerose riparazioni; altre ancora, che avrebbero dovuto ricadere nella responsabilità dell'amministrazione ordinaria, erano state assunte dalla Cassa, sottraendo così ingenti fondi all'intervento straordinario<sup>30</sup>. Da qui derivava l'esigenza di rafforzare ulteriormente l'azione statale, per cui, se dapprima incombeva sullo Stato la responsabilità di elaborare il programma di trasformazione ambientale, con il passare del tempo appariva sempre più evidente l'esigenza da parte dello stesso di farsi carico della funzione imprenditoriale, con compiti di iniziativa e di sostituzione all'attività privata, e non soltanto di integrazione della stessa<sup>31</sup>. In questa prospettiva, l'industria diveniva il «fatto nuovo» in una situazione ristagnante da secoli, e simultaneamente un «fatto pubblico» poiché attorno ad essa si concentravano i problemi, i bisogni, le opinioni di un'intera comunità che trovava nell'impresa industriale un basilare punto di riferimento che andava ben oltre l'aspetto economico. Infatti, era convinzione diffusa che le fabbriche avrebbero potuto determinare le condizioni per un miglioramento complessivo del Mezzogiorno<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Sintesi da G. Pischel, P. Savini, *Indagine sul Mezzogiorno continentale*, cit., p. 255.

<sup>31</sup> Sintesi da V. Apicella, *Rassegna: L'industria*, in «Realtà del Mezzogiorno», n. 1, 1961, con il titolo *Problemi della politica di sviluppo industriale nel Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 17-18, 26 aprile-3 maggio 1961, p. 476.

<sup>32</sup> Sintesi da G. B. Bozzola, *Struttura economica e relazioni industriali: lo squilibrio italiano*, in «Fattore Umano», n. 4-6, aprile-giugno 1961, con il titolo *Problemi dell'industrializzazione del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 30-31, 26 luglio-2 agosto 1961, p. 757.

4. *L'emersione delle prime aree industriali*

Si è già detto, ma conviene ribadirlo, che dal punto di vista dell'industrializzazione non si partiva da zero. Una significativa conferma si ebbe nell'ambito di un'analisi volta a raffrontare l'incremento del capitale societario realizzato nel Mezzogiorno fra il 1950 e il 1964, che si attestava intorno al 1214% contro il 656% del Centro-Nord e si poneva al di sopra della media nazionale (701%). Dati, tuttavia, che per un'attenta valutazione dovevano essere rapportati ai bassi livelli di capitale societario in cui erano le regioni del Sud al 1950. In quell'anno, infatti, nel Mezzogiorno si concentrava il 7,9% del capitale sociale del Paese, mentre questa percentuale progrediva al 13,1% nel 1964<sup>33</sup>.

Alcune regioni assumevano una più nitida fisionomia industriale: era questo il caso dell'area pugliese, che sempre fra il 1950 e il 1964 conseguì, in rapporto al Mezzogiorno, il maggiore incremento di capitale societario. Non a caso questa regione fu denominata «il Nord del Mezzogiorno» per lo spirito imprenditoriale che la caratterizzava, tanto da rapportarlo a un analogo fenomeno che in quegli anni caratterizzava lo sviluppo dell'Emilia-Romagna<sup>34</sup>. Un segnale positivo in questa regione era l'intervento di gruppi imprenditoriali del Nord: agli inizi degli anni Sessanta si costituì il gruppo «Fucine meridionali», finanziato in modo paritario dalla milanese Ernesto Breda e dalla Nuova Pignone di Firenze, da cui sarebbe scaturita in provincia di Bari una fonderia di acciai, reparti per la fucinatura, lo stampaggio e per la lavorazione di altri prodotti meccanici, con l'impiego di circa cinquecento unità lavorative. Al contempo, sempre per iniziativa della Breda, sarebbe sorto un nuovo stabilimento per la produzione di motocoltivatori volto alla meccanizzazione delle campagne meridionali<sup>35</sup>.

Un altro segnale positivo, inoltre, provenne dalla FIAT, promotrice nel gennaio del 1963 a Palermo della società azionaria «SICILFIAT», con un capitale sociale di cinquanta milioni di lire,

---

<sup>33</sup> *Gli investimenti delle Società per azioni nel 1964*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 20-21, 19-26 maggio 1965, p. 551.

<sup>34</sup> F. Orlando, *La Puglia: il Nord nel Mezzogiorno*, cit., p. 385.

<sup>35</sup> *Gli impianti industriali nella zona industriale di Bari*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 38, 20 novembre 1961, p. 895.

che avrebbe determinato la nascita di uno stabilimento per la costruzione di modelli di auto di piccola cilindrata<sup>36</sup>. Di lì a poco seguiva un altro importante investimento nell'area palermitana, sempre per iniziativa di un altro gruppo imprenditoriale torinese, che avrebbe determinato la nascita di un impianto di meccanica di produzione e l'impiego di centocinquanta addetti, preventivamente formati con appositi corsi professionali nel capoluogo piemontese<sup>37</sup>.

Le altre aree territoriali della Sicilia maggiormente coinvolte nel processo di industrializzazione furono Siracusa, Gela e Ragusa che, pur presentando caratteristiche qualitative comuni, manifestavano chiare diversità dal punto di vista delle dimensioni degli insediamenti produttivi. A risaltare maggiormente erano le grandi aziende di Siracusa che rendevano il sistema industriale di quell'area molto diverso da quello di Ragusa e di Gela. Schematicamente, esso era costituito da una grande raffineria (Rasiom), due stabilimenti petrolchimici (Augusta Petrolchimica e Celene), due industrie chimiche (Sincat e Este), due centrali termoelettriche (Tfeo e Rasiom), due cementifici (Cementeria di Augusta e Saces), due stabilimenti per manufatti di cementi (Savaf e Eternit siciliana), quattro industrie metalmeccaniche (Navalmecanica Siracusana, officine Grandi, Cosediv e Sicilmeccanica Bonaldi), una distilleria (San Paolo) e una cartiera (Savas). L'area presentava un'elevata integrazione verticale e orizzontale che faceva perno sulla Rasiom, frutto di un investimento realizzato nel 1950 nei pressi della rada di Augusta dall'industriale lombardo Angelo Moratti che inizialmente aveva costruito una modesta raffineria di petrolio, attrezzandola con macchinari usati rilevati da un impianto del Texas. La scelta di Augusta si rivelò felice, a causa della posizione della città rispetto ai giacimenti petroliferi del Medio Oriente e alla facilità di costruire pontili direttamente comunicanti con il mare. Infatti, se la produzione iniziale fu di quattrocentocinquanta tonnellate, già nel 1959 si era raggiunta la ragguardevole cifra di 3,8 milioni di tonnellate. Quanto a capacità produttiva, la Rasiom era la prima in Italia e una delle maggiori in Europa, grazie all'utilizzo di impianti, in parte automatizzati, moderni ed efficienti.

---

<sup>36</sup> *L'attività della SICILFIAT*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7, 13 febbraio 1963, p. 177.

<sup>37</sup> *Nuovo stabilimento industriale a Palermo*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 39-40, 25 settembre-2 ottobre 1963, p. 833.

L'area di Ragusa, invece, si caratterizzava per un'industria estrattiva (Gulf Italia), uno stabilimento petrolchimico (l'A.B.C.D.) e un cementificio (strettamente connesso all'A.B.C.D.), mentre a Gela vi era un'industria estrattiva (Azienda Generale Italiana Petroli - AGIP). I rapporti di interdipendenza fra le tre zone erano rappresentati dall'invio di petrolio grezzo per la raffinazione alla Rasiom di Augusta da Gela e da Ragusa, collegata con la Rasiom tramite un oleodotto<sup>38</sup>. In questo sistema a rete, nevralgico era il porto di Augusta, che nel 1963 conseguì il secondo posto dopo quello di Genova per il traffico di merci, conseguendo fra il 1951 e il 1963 un incremento di oltre il 2400%<sup>39</sup>.

Nel complesso, pur dinanzi a un processo di indubbia rilevanza, i progressi sociali tardavano a ravvisarsi: «L'industrializzazione della Sicilia, insomma, passa inosservata tra le forze del lavoro disoccupate, e lo spettacolo delle ciminiere della provincia di Ragusa e Siracusa non ha modificato affatto il tenore di vita delle masse senza lavoro delle due province»<sup>40</sup>. Un importante sviluppo si registrò nella piana di Catania, dove era sorto un cospicuo numero di grandi, medie e piccole industrie, anche per la capacità di attirare investimenti di capitale di gruppi imprenditoriali esterni alla provincia etnea<sup>41</sup>.

Un'altra area che aveva di recente assunto una fisionomia più marcatamente industriale era quella compresa fra Pescara e Chieti, dalle dimensioni territoriali assai ridotte ma altamente specializzata, epicentro del «miracolo abruzzese»:

Fatti i conti, rappresentano il fenomeno industriale più interessante che si sia manifestato tra Ancona e Bari. Hanno un carattere autonomo, spontaneo, una carica particolare. Fabbriche e

---

<sup>38</sup> Sintesi da G. Gobello, *Analisi della struttura delle zone industriali*, cit., pp. 48-483.

<sup>39</sup> *Il porto di Augusta al secondo posto nel traffico merci*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4, 22 gennaio 1964, p. 74.

<sup>40</sup> Sintesi da M. Pantaleoni, *Alcuni aspetti dell'economia agricola siciliana - I. Crisi ed emigrazione*, in «Sicilia al Lavoro», n. 11-12, novembre-dicembre 1960, con il titolo *Aspetti dell'economia agricola siciliana*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 2, 11 gennaio 1961, p. 40.

<sup>41</sup> Sintesi da N. Pignatelli, *L'iniziativa privata e lo sviluppo del Mezzogiorno*, «Mondo Economico», n. 13, Milano, 30 marzo 1963, in «Informazioni SVIMEZ», n. 15, 10 aprile 1963, p. 367.

imprese non sono nate dall'azione sostitutiva dello Stato, ma da iniziative private che richiedono dallo Stato solo interventi integrativi<sup>42</sup>.

Il risvolto negativo dell'Abruzzo, invece, era rappresentato dall'area interna, attanagliata da palesi problemi di sottosviluppo<sup>43</sup>. Vi era poi l'area napoletana, che sulla base di uno studio patrocinato dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, poteva essere suddivisa in sei zone. Il primo dei comprensori, quello della foce del Sarno, comprendente i comuni di Castellammare di Stabia, Torre del Greco, Boscoreale, Boscotrecase, Pompei, Gragnano, S. Antonio Abate e Vico Equense, accanto ai tradizionali impianti appartenenti all'industria molitoria, vinicola e conserviera, era divenuto sede di numerose attività produttive. Nel settore chimico, di notevole importanza per la consistenza degli impianti, era l'iniziativa della Lepetit, a Torre Annunziata, che si era avvalsa della partecipazione del capitale straniero per la costruzione di un grosso nucleo di tre stabilimenti farmaceutici. Nel settore meccanico, a Torre Annunziata era sorto il

---

<sup>42</sup> Sintesi da A. Cavallari, *Inchiesta sull'Abruzzo*, in «Corriere della Sera», Milano, 27, 28, 30 agosto, 2, 5, 7 settembre 1963, con il titolo *Aspetti economici e sociali dell'Abruzzo*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 38, 18 settembre 1963, p. 805. Un'analisi accurata dell'evoluzione urbanistica e industriale di Pescara è esposta in S. Cafiero, *Le migrazioni meridionali*, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 49-60. Vi si evidenzia il carattere graduale dello sviluppo dell'area, frutto di un «processo evolutivo di lungo periodo», favorito dalla posizione geografica della città, dal trasferimento sul territorio urbano di funzioni amministrative e dall'espansione demografica equilibrata nel corso dei decenni. Tali fattori hanno determinato la progressiva crescita del mercato, dei consumi di prodotti industriali e dei settori di base, quali le costruzioni. La ricerca sottolinea altresì il carattere autopropulsivo dello sviluppo dell'area: «A Pescara, infatti, le iniziative economiche, in tutti i settori, hanno origine sia nell'ambiente locale che al di fuori di esso. Si tratta di iniziative relativamente modeste, le quali fanno capo a capacità imprenditoriali di prima formazione e, per quanto riguarda l'industria, di origine sia artigianale che commerciale. [...]. Le iniziative si caratterizzano per un processo di progressiva trasformazione, ammodernamento, ampliamento alquanto lento, spesso non privo dei difetti di un'impostazione artigianale, e che riflette, insomma, il carattere spontaneo della crescita».

<sup>43</sup> Sintesi da F. Virdia, *Centrale sull'ente regione. Le prospettive della rinascita abruzzese*, in «La Voce Repubblicana», Roma, 2-3 aprile 1963, con il titolo *Problemi della regione abruzzese*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 15, 10 aprile 1963, p. 368.

complesso Dalmine, unico impianto italiano per la costruzione di tubi di acciaio senza saldature. Nel comparto tessile e dell'abbigliamento si era avuto il potenziamento delle attività già presenti da tempo con la costruzione di uno stabilimento per la produzione in serie di confezioni. La vivacità dell'area era poi ribadita dalla crescita del settore conserviero, di quello cartotecnico e di quello dei materiali di costruzione.

Il secondo comprensorio industriale comprendeva la piana di Quarto, con i comuni di Bacoli, Calvizzano, Giugliano, Marano, Melito, Monte di Procida, Mugnano di Napoli, Pozzuoli, Qualiano, Quarto e Villaricca. Quest'area, che da tempo aveva fatto intravedere le sue potenzialità per un'espansione industriale, annoverava tra le iniziative più importanti, nel settore meccanico, lo stabilimento dell'Olivetti a Pozzuoli per la produzione di addizionatrici di macchine per scrivere, e nella stessa località, per iniziativa della Sunbeam Italiana, era sorto uno stabilimento dedicato alla realizzazione di rasoi elettrici ed elettrodomestici. Sempre nella stessa area, a cura della Icom, era scaturita un'industria per macchine edili e stradali, mentre ad Arco Felice era nevralgico lo stabilimento della Pirelli per cavi elettrici, pneumatici e articoli vari in gomma.

Il terzo comprensorio industriale, quello di Casoria, cui si è già fatto cenno in precedenza, includeva oltre il centro appena riportato, Afragola, Arzano, Caivano, Cardito, Casandrino, Casavatore, Crispiano, Frattamaggiore, Grumo Nevano e Sant'Antimo. In questa zona lo slancio all'industrializzazione era stato possibile grazie all'apporto di grossi gruppi industriali del Nord. La prima era stata la Rhodiatocce, che aveva installato a Casoria uno stabilimento per la lavorazione delle fibre sintetiche, seguita poi dalla Tubi Bonna, con uno stabilimento per la costruzione di tubi, e dalla CG.S. con uno stabilimento per la fabbricazione di contatori di energia. Intorno a queste aziende esisteva una fitta rete di attività produttive medie e piccole. Nel settore chimico erano presenti da tempo a Casoria la Resia, con un impianto per la produzione di resine sintetiche e il colorificio Dyrup di Copenaghen, mentre tra le più recenti iniziative spiccava a Sant'Antimo lo stabilimento della farmochimica Cutolo-Calosi per la produzione di specialità medicinali, e a Casavatore un impianto di colorificio Ceriani per la produzione di vernici.

Il quarto comprensorio, comprendente Acerra, Brusciano, Casalnuovo, Castello di Cisterna, Cercola, Mariglianella, Pollena Trocchia, Pomigliano d'Arco, San Sebastiano al Vesuvio, Sant'Anastasia, Somma Vesuviana e Volla, già sede dei vecchi impianti dell'Alfa Romeo di Pomigliano d'Arco, si era di recente rafforzato nel settore tessile e dell'abbigliamento con lo stabilimento Singlam Italia a Casalnuovo e con la costruzione di un quantificio a Somma Vesuviana.

Nel quinto comprensorio, esteso fra Portici, Resina e San Giorgio a Cremano, a ridosso della vecchia zona industriale, si andava manifestando una nuova concentrazione di impianti industriali, in particolare nel settore meccanico, con gli stabilimenti per la produzione di frigoriferi a San Giorgio a Cremano, e nel comparto chimico con l'insediamento della Montecatini a Portici.

Infine, il sesto e ultimo comprensorio industriale, quello nell'area nolana, comprendente i comuni di Camposano, Liveri, Nola, Ottaviano, Palma Campania, San Gennaro Vesuviano, San Paolo Belsito, San Vitaliano, Saviano, Scisciano e Terzigno, si configurava tra i più ricchi della Campania di risorse economiche fino a quel momento valorizzate dalle coltivazioni agricole, ma in misura ancora limitata per l'installazione di nuove industrie<sup>44</sup>. In generale, però, a suscitare preoccupazione era Napoli, che continuava a fare fatica nell'adattarsi da capitale del Mezzogiorno «a semplice capoluogo della Campania»<sup>45</sup>. Eppure, nell'area partenopea, nel suo insieme, si avvertiva qualche segnale di novità: «Tra il 1952 e il 1958 sia il reddito globale sia quello industriale della provincia di Napoli hanno registrato un incremento superiore alla media nazionale»<sup>46</sup>. Così come era notevolmente aumentato il reddito netto per abitante, passando dalle centoquarantaduemila lire nel 1951 alle duecentotrentasettemila del 1960<sup>47</sup>. Nel complesso, però, malgrado i progressi ottenuti

---

<sup>44</sup> *I comprensori dell'area industriale di Napoli*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 39-40, 27 settembre-4 ottobre 1961, pp. 917-919.

<sup>45</sup> Sintesi da P. Serini, *Napoli dà segni di vivace ripresa dopo un secolo di amaro ristagno*, in «La Stampa», 14 novembre 1961, con il titolo *Aspetti della vita economico-sociale della città di Napoli*, in «Informazioni SVIMEZ» n. 47-48, 22-29 novembre 1961, p. 1081.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> Sintesi da F. Orlando, *Fame e lavoro in Campania*, in «Il Globo», 16-17-18-19-20-21-23 ottobre 1962, con il titolo *Aspetti economici della Campania*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 44-45, 31 ottobre-7 novembre 1962, p. 943.

nel corso degli anni Cinquanta, l'intera provincia napoletana continuò a essere afflitta dal dramma della disoccupazione: «Si calcola che per raggiungere, nella provincia di Napoli, i livelli medi esistenti nel Paese, sono necessari circa duecentomila nuovi posti di lavoro, per 139.100 uomini e 45.500 donne»<sup>48</sup>.

Sempre in Campania, altre due aree in chiara trasformazione erano le province di Caserta e di Salerno, già sedi di importanti stabilimenti industriali, entrambe ritenute fra le più promettenti nel poter dare nel breve periodo una fisionomia radicalmente moderna al Mezzogiorno<sup>49</sup>.

##### 5. *Programmazione e industrializzazione*

Agli inizi degli anni Sessanta, l'industrializzazione del Mezzogiorno si collegò all'avvio della programmazione. Il tema fu al centro di un lungo dibattito tenutosi alla Camera dei deputati nel febbraio del 1961, che si concluse con l'approvazione di una mozione che ribadì la necessità di compiere ogni ulteriore sforzo per una strategia volta a favorire l'evoluzione del Mezzogiorno che fosse strettamente connessa alle politiche economiche nazionali. Pertanto, si chiedeva al Governo di presentare al più presto in Parlamento uno schema organico di sviluppo nazionale dell'occupazione e del reddito che avesse come obiettivo prioritario l'eliminazione di squilibri e strozzature che impedivano di saldare l'economia meridionale con quelle delle altre parti d'Italia. La risposta a questa richiesta si condensò nella nota presentata il 22 maggio 1962 al Parlamento dal Ministro del Bilancio La Malfa con il titolo «Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano»: la cosiddetta «Nota aggiuntiva» alla Relazione generale sulla situazione economica del Paese. In quel documento si enunciarono, in termini di superamento dei divari, le finalità

---

<sup>48</sup> Sintesi da P. Valenza, *Tendenze dell'espansione produttiva nell'economia della provincia di Napoli*, in «Politica ed Economia», n. 10, 1961, con il titolo *Il processo di espansione produttiva dell'economia della provincia di Napoli nell'ultimo decennio*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 47-48, 22-29 novembre 1961, p. 1079.

<sup>49</sup> A. Graziani, *Non bastano le opere pubbliche*, in «Nord e Sud», n. 13 (74), 1961, con il titolo *Problemi della politica meridionalistica*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 6, 8 febbraio 1961, p. 836.

che poi le successive elaborazioni della politica di programmazione - in particolare con il Rapporto Saraceno - avrebbero accolto e approfondito, per giungere alla determinazione anche quantitativa degli obiettivi del programma quinquennale di sviluppo.

La considerazione della questione meridionale in termini di equilibrio implicava - come poi venne reso esplicito attraverso l'analisi dei problemi dell'assetto territoriale - la congiunta considerazione della «questione settentrionale», cioè dei costi economici, sociali e umani provocati dai fenomeni di congestione industriale e urbana che si erano esasperati nel corso del tumultuoso sviluppo degli anni Cinquanta. La concezione della questione meridionale come problema nazionale usciva così dalle generalità dell'affermazione di principio e dalla retorica della invocazione alla solidarietà nazionale e riceveva contenuto concreto e operativo dal ragionamento economico e dal nuovo indirizzo della politica di programmazione<sup>50</sup>.

Si trattò di perseguire un itinerario che avrebbe richiesto l'instaurazione di un clima di grande solidarietà nel Paese:

Non c'è alcun motivo soprannaturale - annotò Paolo Sylos Labini - per cui un tale processo necessariamente e comunque seguirà. L'espansione in atto, se non viene rafforzata e accelerata, può abortire. E se esistono indizi incoraggianti, ve ne sono altri che suscitano serie preoccupazioni: gli investimenti che danno luogo allo sviluppo ora in corso sono ancora per la massima parte finanziati, in modo diretto o indiretto, dall'esterno; l'occupazione precaria è ancora molto estesa, come si è visto, e nel complesso non accenna a diminuire; infine, le zone in cui ha cominciato a delinearsi lo sviluppo industriale degno di rilievo sono ancora molto limitate<sup>51</sup>.

Allo stesso tempo la programmazione si connetteva al tema, ritenuto decisivo, che lo sviluppo andava inteso come progresso prima di tutto culturale delle aree depresse:

I prossimi anni saranno cruciali - rilevò Giuseppe Pella - per la rottura definitiva di un ambiente, tuttora nella fase di preindu-

---

<sup>50</sup> A. Giolitti, *Il Mezzogiorno nel programma quinquennale*, cit., p. 985.

<sup>51</sup> Ivi, p. 986.

ustrializzazione, per cui si dovranno adoperare due armi: una massiccia industrializzazione ed una capillare diffusione della cultura. E' impossibile pensare alla prima se non si realizza la seconda. Basta soffermarsi soltanto su questi due punti per capire come una programmazione generale è indispensabile al Mezzogiorno<sup>52</sup>.

Del resto, era questa la lezione che si traeva dallo sviluppo delle altre regioni italiane, ormai al passo dell'area Nord-Ovest del Paese: «La nostra è l'epoca dell'industria: un'industria giovane e in fase espansiva, che ha fatto parlare di miracolo»<sup>53</sup>. Vi era poi da considerare che l'industrializzazione promuoveva valori nuovi, vincendo la passività con la partecipazione degli individui che erano considerati «non soltanto come unità produttive, ma come elementi consapevoli della vita sociale e politica»<sup>54</sup>. Un chiaro segnale in questa direzione era già affiorato nella legge del 18 luglio 1959, n. 555, che sancì «senza alcuna possibilità di equivoci, il collegamento tra sviluppo

---

<sup>52</sup> Sintesi da G. Pella, *Niente contrasti nella programmazione*, «Il Giornale del Mezzogiorno», 4-11 gennaio 1962, in «Informazioni SVIMEZ», n. 3, 17 gennaio 1962, p. 52. La descrizione dei cambiamenti culturali che potevano intervenire nei processi di transizione da sistemi economici tradizionali a quelli industriali fu approfondita in una ricerca promossa dalla SVIMEZ e realizzata da R. Scarpati, S. Cafiero, G. De Rita e G. Zappa. Lo studio sottolineava la necessità di accompagnare agli investimenti produttivi anche interventi in grado di favorire lo sviluppo di comportamenti propri di contesti sociali in cui erano già innestate dinamiche produttive di tipo industriale. Vi si sostiene infatti che «è possibile attribuire la variabilità di comportamenti tipici di società a diversi livelli di sviluppo a delle ragioni specifiche, in qualche misura modificabili ad opera di un intervento esterno. Infatti, detta variabile dipende, da una parte, dalla situazione storica dei sistemi economico, sociale e culturale che fanno da riferimento nella valutazione e nella soddisfazione dei bisogni; e, dall'altra, dipende dal modo in cui si attuano quei processi - di apprendimento e di socializzazione - attraverso cui l'individuo si inserisce nella società. Ne consegue che il comportamento è modificabile sia indirettamente, attraverso la trasformazione dei sistemi, sia, più direttamente, operando sui modi di attuazione dei processi». SVIMEZ, *L'evoluzione del comportamento in un processo di sviluppo*, Roma, Giuffrè, 1962, p. 18.

<sup>53</sup> Sintesi da G. Colosimo, *Mezzogiorno in cammino*, «Quaderni di azione sociale», n. 4-5, luglio-ottobre 1962, in «Informazioni SVIMEZ», n. 3, 16 gennaio 1963, p. 56.

<sup>54</sup> Sintesi da A. Anfossi, *Aspetti sociali dell'industrializzazione del Mezzogiorno*, «Il Nuovo Osservatore», n. 10, gennaio 1963, in «Informazioni SVIMEZ», n. 9-10, 27 febbraio-6 marzo 1963, p. 223.

economico e fattore umano»<sup>55</sup>. In questo contesto la Cassa avrebbe continuato a svolgere un ruolo nevralgico, assicurando al processo di sviluppo un indirizzo non solo industriale ed economico, ma anche sociale<sup>56</sup>. In particolare, a rivendicare la centralità dell'Istituto nell'ambito delle diverse sfaccettature di cui si componeva l'intervento pubblico fu il presidente della Cassa Gabriele Pescatore che, nel compiere un bilancio complessivo dell'intervento straordinario in occasione della pubblicazione della monumentale opera in otto volumi in cui si analizzarono le molteplici iniziative assunte dall'ente dalla sua istituzione nel 1950, rilevò che solo un intervento di lunga durata di programmazione nazionale avrebbe consentito di superare l'immatunità culturale del Mezzogiorno nelle sue strutture amministrative locali<sup>57</sup>.

In effetti, con la legge del 29 settembre del 1962, n. 1462, furono attribuite alla Cassa nuove prerogative, elevando dal 50% all'85% il contributo che l'ente avrebbe garantito per la creazione di infrastrutture a servizio delle nascenti aree e dei nuclei industriali previsti dalla legge del 1957, e stabilendo l'assunzione a totale carico dell'Istituto delle spese per la redazione dei piani regolatori, che rappresentavano lo strumento cardine volto a facilitare un'ordinata localizzazione industriale<sup>58</sup>.

L'attribuzione di queste competenze ripropose, dunque, in modo più pressante che nel passato, l'esigenza di eliminare le carenze dell'azione amministrativa locale, fino a quel momento considerata la forza frenante per lo sviluppo del Mezzogiorno. Questione peraltro emersa nella sua interezza fin dalla fase di avvio del «secondo tempo», perché la legge del 1957 attribuiva agli enti locali il compito di definire e istituire le aree e i nuclei di industrializzazione. Fu dunque

---

<sup>55</sup> Sintesi da G. Pastore, *1958-1963: Cinque anni di lavoro per il Sud*, «Prospettive Meridionali», n. 2-3, febbraio-marzo 1963, con il titolo *La politica meridionalistica negli ultimi cinque anni*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 20, 15 maggio 1963, p. 480.

<sup>56</sup> Sintesi da G. Pastore, *Investimenti per il Mezzogiorno*, «Il Sole», 2 gennaio 1963, in «Informazioni SVIMEZ», n. 2, 9 gennaio 1963, p. 35.

<sup>57</sup> Sintesi da A. Conigliano, *Programmazione economica e Cassa per il Mezzogiorno*, «Corriere della Sera», primo novembre 1962, in «Informazioni SVIMEZ», n. 46, 14 novembre 1962, p. 996.

<sup>58</sup> *Le esigenze del Mezzogiorno*, «Il Nuovo Osservatore», n. 9, 1962, in «Informazioni SVIMEZ», n. 3, 16 gennaio 1963, p. 56.

proprio in questa congiuntura che risultarono con maggiore evidenza rispetto al passato chiare le inadempienze di queste istituzioni<sup>59</sup>. Si rese così necessario accompagnare la politica di piano con una mobilitazione di cervelli, che si identificarono nella struttura concettuale e progettuale della Cassa, per portare avanti la politica meridionalista:

Perché con i quadri disponibili oggi nel Mezzogiorno, con i quadri di cui oggi ci si avvale per gli istituti della politica meridionalista, la politica di piano fallirebbe fatalmente proprio nel Mezzogiorno, in quel Mezzogiorno che costituisce il suo fondamentale banco di prova<sup>60</sup>.

In realtà, la denuncia andava ben oltre i confini dell'azione politica locale: soprattutto in ambito SVIMEZ si sottolineava l'assenza di una cultura economica che aprisse il Sud all'innovazione, perché quella ancora dominante, soprattutto negli ambienti accademici, era «una cultura invecchiata, ferma, nella peggiore ipotesi, ai pregiudizi liberistici, o fondata, nella migliore delle ipotesi, su una buona o discreta conoscenza di Pantaleoni o di Pareto, ma chiusa nei confronti di quelle conoscenze relative alla moderna politica di sviluppo che la SVIMEZ ha cercato di diffondere fra i giovani»<sup>61</sup>.

Altra questione di particolare rilevanza in questa congiuntura fu quella dei tempi. Il tema era stato posto da Luigi Einaudi con un articolo pubblicato sul «Corriere della Sera» nell'agosto del 1960. Il fulcro della riflessione dell'eminente statista era incentrato sull'importanza di non sottovalutare i tempi tecnici di una politica di sviluppo regionale e dunque sull'impossibilità di cogliere a brevissima scadenza i frutti delle opere finanziate dalla Cassa, classificabili come opere «a fecondità differita». Saraceno intervenne sulla questione evidenziando che l'urgenza di considerare tempi serrati era imposta dall'esodo rurale del Mezzogiorno:

---

<sup>59</sup> Sintesi da U. Dragone, *Il ruolo degli enti locali nello sviluppo del Mezzogiorno*, «Esperienze amministrative», n. 3, 1962, in «Informazioni SVIMEZ», n. 5-6, 30 gennaio-6 febbraio 1963, p. 121.

<sup>60</sup> Sintesi da *Innesti e recuperi*, in «Nord e Sud», n. 35 (96), 1962, con il titolo *Il problema dei quadri dirigenti nel Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 48-49, 28 novembre-5 dicembre 1962, p. 1041.

<sup>61</sup> Ivi, pp. 1041-1042.

Pertanto, o si forza in merito all'industrializzazione del Sud, oppure c'è da rassegnarsi sulla redistribuzione della popolazione italiana tale da generare deserto al Sud e un sempre più miserabile urbanesimo nelle città dell'Italia nord-occidentale<sup>62</sup>.

L'industrializzazione divenne quindi un aspetto prioritario della politica programmatica che in quegli anni muoveva i suoi primi passi in Italia, sollecitata dalla consapevolezza che seppure vi fossero stati significativi progressi di reddito nelle province meridionali, come era accaduto nel 1961, essi erano da ricondurre quasi esclusivamente alle attività agricole<sup>63</sup>.

Si discusse a lungo se la programmazione dovesse avere un'impronta precettiva o indicativa; nel primo caso si trattava di un indirizzo di carattere generale vincolante, con obiettivi che decisi a livello governativo dovevano essere assolutamente perseguiti. Nel secondo caso, invece, la programmazione assumeva una valenza orientativa, che comunque necessitava di essere adattata e contrattata a seconda delle esigenze e delle aspettative dei territori. Prevalse quella precettiva, nella convinzione che occorreva rimuovere in modo deciso gli ostacoli di carattere strutturale allo sviluppo, «ovvero compiere scelte cosiddette ubicazionali o settoriali, volte a correggere le attuali naturali tendenze ad un crescente disquilibrio»<sup>64</sup>. Era l'interpretazione di Pasquale Saraceno che manifestò con chiarezza i suoi intenti nella relazione che tenne al convegno di studi promosso dalla Democrazia Cristiana a San Pellegrino, evidenziando che nell'ambito della programmazione occorreva assicurare continuità e regolarità al processo di espansione mediante la localizzazione nelle regioni meridionali di una quota di investimenti produttivi in grado

---

<sup>62</sup> Sintesi da *Il tempo è breve*, in «Nord e Sud», n. 56, 1964, con il titolo *I tempi della politica meridionalista*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 36-37, 2-9 settembre 1964, p. 586.

<sup>63</sup> Sintesi da G. Tagliacarne, *Lo sviluppo del reddito nelle province meridionali*, «Nuovo Mezzogiorno», n. 10, ottobre 1962, in «Informazioni SVIMEZ», n. 46, 14 novembre 1962, p. 995.

<sup>64</sup> V. Ciampi, *Un rilancio programmato*, in «Nuovo Mezzogiorno», n. 2, 1962, con il titolo *La necessità di una programmazione per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 15, 11 aprile 1962, p. 290.

di pareggiare le dotazioni di capitale e di reddito con quelle già esistenti nella restante parte del Paese<sup>65</sup>.

Altro tema discusso fu legato ai rischi di un processo di industrializzazione nel Sud che avrebbe tenuto conto soltanto delle esigenze delle attività produttive del Nord: ancora una volta si riteneva che soltanto il ruolo chiave dell'intervento pubblico di impronta programmatica avrebbe potuto correggere questa tendenza<sup>66</sup>. In questo modo, anche alla luce delle celebrazioni del centenario dell'Unità d'Italia, era possibile ribadire «la fondamentale unitarietà nell'intendere il problema dello sviluppo del Mezzogiorno come non disgiunto da quello dello sviluppo economico di tutta la comunità nazionale»<sup>67</sup>.

Nel complesso, i primi passi sembrarono incoraggianti: nei primi otto mesi del 1962 gli investimenti risultarono il doppio di quelli realizzati nello stesso intervallo di tempo dell'anno precedente. In un documento ufficiale della Confindustria si giunse ad affermare che il fenomeno dell'industrializzazione del Nord stava progressivamente rallentando in termini relativi, a vantaggio dell'industrializzazione del Mezzogiorno<sup>68</sup>.

Al raggiungimento di questi risultati positivi contribuì senz'altro la favorevole congiuntura internazionale e interna che si verificò tra il 1959 e il 1961<sup>69</sup>. La Cassa fu sempre più coinvolta nell'affrontare la costruzione delle infrastrutture sociali, «essendole stata affidata l'attuazione di un piano urgente nel campo ospedaliero»

---

<sup>65</sup> Stralcio e sintesi da: P. Saraceno, *La struttura economica della società italiana*, relazione al Convegno di studio della DC a San Pellegrino, con il titolo *L'unificazione economica della società italiana*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 42, 17 ottobre 1962, p. 890.

<sup>66</sup> Sintesi da V. Apicella, *Rassegna: l'industria*, in «Realtà del Mezzogiorno», n. 10, 1962, con il titolo *La necessità della programmazione degli investimenti nel Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 51-52, 19-26 dicembre 1962, p. 1110.

<sup>67</sup> G. Colosimo, *Mezzogiorno in cammino*, cit., p. 60.

<sup>68</sup> Sintesi da V. Apicella, *Previsioni di sviluppo 1963-1966*, in «Realtà del Mezzogiorno», 1963, con il titolo *Previsioni di sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno nel quadriennio 1963-66*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 47, 20 novembre 1963, p. 989.

<sup>69</sup> G. Macera, *Programmazione e Mezzogiorno*, in «24 Ore», 5-7 aprile 1963, con il titolo *Lo sviluppo economico del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 16, 17 aprile 1963, p. 394.

che costituiva «una delle lacune maggiori dell'intera struttura socio-economica del Paese, e che nel Sud ha degli aspetti particolarmente gravi»<sup>70</sup>. Ma soprattutto colpì il sostanziale cambiamento degli investimenti industriali: se nel 1959 oltre la metà dell'investimento totale era diretta nella struttura industriale meridionale a tre settori tradizionali - alimentare, tessile, materiali da costruzione - tale da non consentire, di per se stessa, ulteriori sviluppi del processo di industrializzazione, nel 1961 e nei primi otto mesi del 1962, i settori della meccanica, della metallurgia, della chimica rappresentarono circa il 60% dell'investimento complessivo, mentre l'importanza relativa degli investimenti nell'industria alimentare, in quella tessile e dell'abbigliamento e in quella dei materiali da costruzione si era notevolmente ridotta, costituendo meno del 30% del totale. Così come negli ultimi anni si era avuta una più equilibrata distribuzione territoriale degli investimenti industriali. Nel 1959 solo tre regioni - la Campania, la Sicilia e il Lazio - assorbivano il 70% degli investimenti complessivamente destinati al Mezzogiorno, mentre il restante 30% si distribuiva nelle rimanenti cinque regioni. Così, come si era avuta un'inversione di tendenza tra settori vecchi e nuovi, si era pure realizzato un rovesciamento del rapporto tra i due gruppi di regioni: il primo si ridusse a meno del 40%, il secondo salì a oltre il 60% dell'investimento complessivo. In questo capovolgimento di prospettiva l'intervento pubblico svolse una funzione primaria, rompendo la tradizionale polarizzazione degli insediamenti industriali, e promuovendo una più ampia distribuzione territoriale delle iniziative imprenditoriali.

Simbolo di questa fase espansiva era il centro siderurgico dell'IRI a Taranto, di cui si iniziavano a vedere i primi risultati con l'entrata in funzione, nell'ottobre del 1961, del tubificio. Si ipotizzò che si fosse in presenza di uno stabilimento che avrebbe fatto concorrenza sui mercati internazionali alle produzioni di analoghe industrie americane, come quella dell'Utah, presso Salt Lake City, dove l'azienda tarantina aveva inviato, per la qualificazione professionale, alcune centinaia di giovani meridionali. Ma già in questa fase si notò

---

<sup>70</sup> Sintesi da G. Pastore, *Ribadita la fiducia nel Mezzogiorno dal Governo e dagli imprenditori privati*, in «Il Globo», 29 dicembre 1962, con il titolo *I progressi del Mezzogiorno nel 1962*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 2, 9 gennaio 1962, p. 36.

una certa passività di altre iniziative imprenditoriali intorno allo stabilimento siderurgico, anche se vi erano delle attenuanti: «L'esperienza degli industriali cantieristici, trasformati un bel giorno da creditori in espropriati, non è fatta per incoraggiare le iniziative»<sup>71</sup>. E più in generale si iniziarono a sollevare critiche sugli effetti che i grandi stabilimenti industriali avrebbero potuto determinare nelle aree depresse del Mezzogiorno:

A più lungo termine, peraltro, le prospettive appaiono meno sicure. Specie nelle regioni «nuove», il processo di industrializzazione poggia su iniziative - per la costituzione di grandi impianti produttori di beni strumentali - evidentemente non ripetibili a breve scadenza: il mantenimento di un livello di investimenti sufficientemente elevato appare quindi condizionato dalla capacità che l'esistenza di grandi impianti ha di provocare una serie di più modeste iniziative collaterali e complementari. L'automatica realizzazione di tali effetti diffusivi è peraltro dubbia, specie nelle regioni più depresse dove il grande impianto, sorto magari per sfruttare risorse naturali rinvenute «*in loco*», rischia di rimanere isolato in un ambiente che ha scarse capacità di avvalersi del potenziale elemento di sviluppo che esso rappresenta<sup>72</sup>.

## 6. *Le aree di industrializzazione*

La legge del 29 luglio 1957, n. 634, prevede la nascita delle aree e dei nuclei di industrializzazione. Si trattava di norme che, come era già accaduto nel corso degli anni Cinquanta, traevano spunto dalle esperienze normative di altri Paesi europei, in particolare, in questo caso, da quanto realizzato da tempo in Inghilterra<sup>73</sup>. Ai due

---

<sup>71</sup> Sintesi da F. Orlando, *Inchiesta del Globo in Puglia e Lucania*, in «Il Globo», 3,4,5,6 8,9, 10, 11, 12, 13, gennaio 1963, con il titolo *Aspetti economico-sociali della Puglia e della Lucania*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4, 23 gennaio 1963, p. 86.

<sup>72</sup> Sintesi da V. Apicella, *La struttura degli investimenti*, in «Realtà del Mezzogiorno», n. 11, 1962, con il titolo *La struttura degli investimenti nel Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 5-6, 30 gennaio-6 febbraio 1963, p. 119.

<sup>73</sup> *Development districts della Gran Bretagna e le aree e i nuclei d'industrializzazione del Mezzogiorno* in «Economia Pontina», n. 11-12, 1963, con

nuovi organismi avrebbero dovuto corrispondere due fenomeni qualitativamente diversi: da un canto, si trattava di favorire una vasta concentrazione di iniziative industriali, dall'altro, di aiutare lo sviluppo di più modeste attività di carattere locale. La necessità di individuare poche grandi aree di sviluppo si legava, ad esempio, a quella di localizzare, nelle zone più adatte del Mezzogiorno, in funzione di una loro trasformazione strutturale, un numero evidentemente limitato di grandi iniziative che avrebbero trovato la loro giustificazione al di fuori del mercato meridionale, come i grandi complessi produttori di beni strumentali o di prodotti della grande industria esportatrice. La costituzione di nuclei di industrializzazione si richiamò, invece, alla necessità di favorire lo sviluppo di iniziative più direttamente legate alla struttura economica esistente nelle varie zone, in modo da determinare una più equilibrata distribuzione delle attività tra i vari settori produttivi. Sulla base delle indicazioni contenute in un documento redatto a metà 1959, che doveva prevedere la concreta definizione degli ambiti territoriali, si auspicò l'intensificazione degli interventi volti all'industrializzazione del Mezzogiorno «in un numero limitato di aree, suscettibili di un processo di industrializzazione intensiva». A darne un indirizzo effettivo contribuì la legge del 18 luglio 1959, n. 555, con la quale si attribuì al Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno la facoltà di coordinamento nei confronti dei consorzi che, nella legge istitutiva del luglio del 1957, non era chiarita a sufficienza: fu sancito, inoltre, «senza alcuna possibilità di equivoci, il collegamento tra sviluppo economico e fattore umano»<sup>74</sup>. In relazione a quest'ultimo aspetto, si trattava di portare avanti un programma di dimensioni molto impegnative: da un'indagine della SVIMEZ, si calcolò che la stima di fabbisogno di personale che si sarebbe dovuto preparare tra il 1961 e il 1975 era di 2.951.000, di cui 1.320.000 unità circa in agricoltura, settecentocinquantamila nell'industria e quattrocentottantamila in altre attività<sup>75</sup>.

---

il titolo *I Development Districts della Gran Bretagna e le aree e i nuclei d'industrializzazione del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 12, 18 marzo 1964, pp. 220-222.

<sup>74</sup> Sintesi da G. Pastore, *1958-1963: Cinque anni di lavoro*, cit., p. 480.

<sup>75</sup> *Rapporto sui «Problemi del fattore umano nel Mezzogiorno» predisposto dalla Commissione Generale Consultiva della Cassa per il Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 14, 7 aprile 1965, p. 319.

In effetti le prime tre aree - Bari, Taranto e Brindisi - nacquero alla fine del 1959 nell'ambito di un'applicazione rigorosa, tenendo conto dell'ubicazione dei tre centri principali e delle attrezzature che comunque erano ritenute insufficienti, mentre contestualmente si progettavano le iniziative industriali. Per tutto il 1960 l'elenco delle aree industriali rimase modesto: alle prime tre si aggiunse solo quella di Cagliari e il nucleo di Potenza. Nei due anni successivi invece ci fu una consistente accelerazione: tra il 1961 e il 1962 se ne costituirono trenta. «La febbre consortile» scaturita in questo breve arco di tempo fu resa possibile da due ordini di motivi: in primo luogo, dai massicci investimenti industriali in determinate zone del Mezzogiorno, dovuti alla realizzazione di progetti precedentemente studiati come l'impianto Italsider di Taranto o all'opportunità di utilizzare «*in loco*» determinate risorse naturali, rivelatesi quasi all'improvviso, come nel caso degli investimenti a Ferrandina; in secondo luogo, per le forti pressioni di alcuni esponenti politici locali, che avevano assunto il patrocinio dei singoli consorzi, ufficialmente o indirettamente, «considerando lo slogan dell'industrializzazione ad ogni costo come un ottimo strumento elettorale»<sup>76</sup>. Alla primavera del 1963, il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno approvò la costituzione di dodici aree e ventitré nuclei, che occupavano una consistente superficie territoriale del Mezzogiorno coprendo situazioni, dal punto di vista della struttura economica e delle prospettive di industrializzazione, molto diverse.

Né poteva considerarsi conclusa la fase segnata dalla «febbre consortile», considerato che il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno aveva rinviato le decisioni in merito alle richieste giunte da altre dieci località<sup>77</sup>. Ma solo per pochi mesi, perché già al 31 ottobre del 1963 si era giunti a quarantuno aree e nuclei, sparsi su tutto il territorio meridionale,

---

<sup>76</sup> Sintesi da C. Alhaique, *Programmazione e industrializzazione*, «Studi sul lavoro», n. 21, 1962, in «Informazioni SVIMEZ», n. 17-18, 24 aprile-primi maggio 1963, p. 418.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

TAB. 3. *Le aree di sviluppo industriale e i nuclei di industrializzazione nel Mezzogiorno, riconosciuti dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno*

Regione	Aree e Nuclei	Riconoscimento	Pubblicazione Statuto
Marche e alto Lazio	Nucleo di Ascoli Piceno	6 dicembre 1962	-
	Area Roma-Latina	6 dicembre 1962	-
Abruzzo	Nucleo di Valle del Sacco	6 dicembre 1962	-
	Area della Valle del Pescara	2 dicembre 1961	10 dicembre 1962
	Nucleo di Avezzano	2 dicembre 1961	25 aprile 1962
	Nucleo di Teramo	12 giugno 1962	-
Campania	Nucleo del Vastese	12 giugno 1962	25 novembre 1961
	Area di Caserta	1 dicembre 1961	30 giugno 1962
	Area di Salerno	29 marzo 1961	23 dicembre 1961
	Area di Napoli	13 luglio 1961	-
Puglia	Nucleo di Avellino	1 dicembre 1961	21 maggio 1962
	Area di Bari	22 dicembre 1959	17 agosto 1960
	Area di Taranto	22 dicembre 1959	17 agosto 1960
	Area di Brindisi	22 dicembre 1959	17 agosto 1960
Lucania	Nucleo di Foggia	23 gennaio 1962	21 maggio 1962
	Nucleo di Potenza	26 ottobre 1960	19 ottobre 1961
	Nucleo della Valle del Basento	17 luglio 1961	26 febbraio 1962
Calabria	Nucleo della piana di Sibari	2 dicembre 1961	6 giugno 1962
	Nucleo del Golfo di Policastro	2 dicembre 1961	21 maggio 1962
	Nucleo di Crotona	2 dicembre 1961	-
	Nucleo di S. Eufemia Lamezia	2 dicembre 1961	-
	Nucleo di Reggio Calabria	2 dicembre 1961	-
Sicilia	Area di Catania	13 luglio 1961	-
	Area di Siracusa	13 luglio 1961	-
	Nucleo di Messina	13 luglio 1961	30 giugno 1962
	Nucleo di Gela	23 gennaio 1962	16 luglio 1962
	Nucleo di Trapani	26 ottobre 1962	-
	Nucleo di Ragusa	26 ottobre 1962	-
	Nucleo di Caltagirone Area di Palermo	26 ottobre 1962	-

Sardegna	Area di Cagliari	26 ottobre 1960	12 gennaio 1962
	Nucleo di Sassari	19 marzo 1961	14 novembre 1962
	Nucleo di Tortoli- Arbatax	23 gennaio 1962	28 novembre 1962
	Nucleo del Sulcis- Iglesiente	12 giugno 1962	-
	Nucleo di Oristano	26 ottobre 1962	-

---

Fonte: *Le aree di sviluppo industriale e i nuclei di industrializzazione nel Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 9-10, 27 febbraio-6 marzo 1963, pp. 230-231.

tale da comprendere il 19% della superficie e il 44% della popolazione del Mezzogiorno<sup>78</sup>. Si era dunque in presenza di un evidente cedimento rispetto alle indicazioni contenute nella legge del 1957: soprattutto nell'ambito dei nuclei non si era tenuto fede ai principi della legge, rappresentando un confuso insieme di situazioni territoriali eterogenee, tale che sembrava «opera vana, e forse impossibile, quella intesa a mettervi ordine»<sup>79</sup>. Si rilevava, infatti, che vi erano macroscopiche difformità di ordine dimensionale in quanto si passava dai pochi ettari di periferia urbana (Avellino, Potenza, Foggia) alle migliaia di ettari su territori estremamente complessi, che comprendevano insediamenti di notevoli dimensioni, con grosse carenze di infrastrutture e caratterizzati da varie forme di attività economica (agricoltura, turismo) come era il caso dei nuclei di Valle del Basento e di Reggio Calabria. Allo stesso tempo, risultava evidente la grande diversità di situazioni economiche e di stadi del processo di localizzazione, in quanto si passava da casi in cui gli insediamenti industriali, preesistenti all'istituzione del nucleo, per dimensione e ubicazione condizionavano sin dall'inizio il tipo e l'ampiezza dell'agglomerato industriale (Gela), a casi in cui il nucleo si presentava ancora completamente privo di qualsiasi tipo di insediamento industriale di una qualche importanza, se si eccettuavano alcune unità di modestissime dimensioni operanti nel settore della trasformazione dei prodotti

---

<sup>78</sup> Sintesi da A. Testi, *Aree e nuclei*, in «Nord e Sud», n. 50, 1964, con il titolo *Il problema delle aree e dei nuclei di industrializzazione nel Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 9-10, 26 febbraio-4 marzo 1964, p. 164.

<sup>79</sup> Ivi, p. 165.

agricoli. In quest'ultimo ambito rientravano i nuclei di Avezzano, Vasto, Praia a Mare, Piana di Sibari (Tab. 3.). Anche la SVIMEZ manifestò viva preoccupazione per il modo in cui si era proceduto, sottolineando in una specifica indagine che non potessero essere più di dieci le aree di sviluppo industriale nel Mezzogiorno<sup>80</sup>.

#### 7. *Lo stentato avvio dei consorzi*

In realtà, lasciata agli enti locali l'iniziativa di proporre la costituzione delle aree, il numero delle richieste si era di gran lunga accresciuto. Infatti, di fronte alla mancanza dei requisiti richiesti, che era impossibile ritrovare in molti casi proposti, si era ritenuto, più che di rigettare la proposta, di ripiegare sulla costituzione di un nucleo, che finiva per diventare un'area di più modeste dimensioni. La differenza, dunque, tra l'area e il nucleo era, in molti casi, soltanto quantitativa, piuttosto che riflettere un tipo di contrazione industriale di natura e di qualità diverse. In sostanza, l'istituzione dell'area avrebbe dovuto rappresentare il mezzo per favorire e accompagnare - attraverso la predisposizione dell'ambiente adatto - il fenomeno, che già si realizzava spontaneamente, di un progressivo trasferimento al Sud degli incrementi di capacità produttiva che si riteneva conveniente realizzare nella struttura industriale già esistente al Nord. I nuclei di industrializzazione dovevano essere, invece, il risultato di un esame delle possibilità di sviluppo delle risorse e dei mercati locali.

Quando si assiste, al contrario, alla contemporanea costituzione di cinque nuclei di industrializzazione in Calabria, non a seguito di un'adeguata indagine delle prospettive della zona, ma in conseguenza di una direttiva data alle imprese a partecipazione statale di localizzare in quella regione iniziative industriali da esse programmate, si adotta un metodo che si allontana notevolmente dalle premesse<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> *Inchiesta-dibattito sul tema: obiettivi e strumenti dello sviluppo industriale del Sud*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 28, 10 luglio 1963, p. 644.

<sup>81</sup> V. Apicella, *Politica di localizzazione*, in «Realtà del Mezzogiorno», n. 12, 1962, con il titolo *Politica di localizzazione nel Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 9-10, 27 febbraio-6 marzo 1963, p. 220.

Era così accaduto che a causa del loro numero eccessivo, solo per un limitato numero di aree, una volta istituite, era stato possibile adottare le successive deliberazioni per il loro funzionamento:

Si tratta di costituire trentacinque consorzi, compilare trentacinque statuti, preparare trentacinque piani regolatori; né questo può essere fatto senza il controllo e l'incoraggiamento del centro. Si è così determinato un ingolfamento che ha impedito che all'istituzione dei nuovi organismi seguissero sollecitamente gli adempimenti previsti per renderli operanti<sup>82</sup>.

Infatti, delle trentacinque aree e nuclei, solo diciannove avevano un consorzio che poteva dirsi almeno formalmente funzionante, il cui statuto, cioè, era stato approvato dal Comitato dei Ministri: ma soltanto tre - quelli delle aree di Bari, Brindisi e Taranto - avevano predisposto il piano regolatore; di questi risultava approvato solo quello di Bari due anni dopo il riconoscimento dell'area da parte del Comitato dei Ministri. D'altronde, l'istituzione del consorzio e del piano regolatore erano adempimenti fondamentali per la funzionalità dell'area e del nucleo di industrializzazione. Nell'area di sviluppo infatti era fondamentale la pianificazione territoriale, che prevedeva non solo le opere necessarie per la fornitura di energia elettrica, l'approvvigionamento idrico per gli stabilimenti industriali, l'adeguamento della rete dei trasporti, la facilitazione delle comunicazioni telefoniche, ma anche l'allestimento di adeguate attrezzature residenziali, la predisposizione di un razionale piano urbanistico e la creazione di infrastrutture sociali (dai servizi bancari, alle scuole professionali, dagli esercizi commerciali all'attrezzatura sanitaria, alle case per i lavoratori). Pertanto, in questa ottica era evidente che la definizione di un piano regolatore richiedeva tempi lunghi. I riconoscimenti di così vasta portata come era accaduto fino a quel momento, avevano snaturato l'originario concetto di area o nucleo: la politica di industrializzazione non era da intendersi come politica di incentivazione o di diretta assunzione di iniziative: «Piuttosto essa

---

<sup>82</sup> *Ibidem.*

finisce coll'identificarsi in una politica di trasformazione radicale dell'ambiente di determinate zone»<sup>83</sup>.

Fu però inevitabile che, se da un canto i numerosi riconoscimenti erano stati resi possibili dal semplice accertamento dei requisiti formali voluti dalla legge, anche per la pressione di autorità locali, senza che si realizzasse un'indagine preventiva che potesse giustificare l'istituzione di un'area o di un nucleo, dall'altro, si era comunque perseguita la strategia di concentrare i consistenti investimenti industriali in poche località. Inoltre, tali progetti si riferivano ad alcune circoscritte grandi iniziative, per la massima parte assunte da imprese a partecipazione statale e localizzate in determinate zone per l'esistenza di particolari condizioni o per la presenza in qualche caso di risorse naturali da sfruttare localmente, ed erano pertanto decisi prima e a prescindere dalla formazione dell'area o del nucleo: si può così concludere che la politica di localizzazione degli impianti industriali perseguita era ancora lontana dal costituire quel desiderato correttivo delle tendenze spontanee del mercato che le aree e i nuclei avrebbero dovuto stimolare<sup>84</sup>.

8. *L'esigenza di un impegno più serrato per l'industrializzazione*

Nel commentare la relazione annuale presentata dal Ministro Giulio Pastore, Guglielmo Tagliacarne, tra i più autorevoli statistici dell'Italia repubblicana, manifestava la sua insoddisfazione. Infatti, pur in presenza di un aumento del reddito nazionale per il 1962, era un dato incontrovertibile che l'incremento aveva assunto ritmi fortemente differenziati. Se per l'Italia settentrionale e centrale la crescita, rispetto al 1961, era stata del 7%, per il Mezzogiorno era stata meno della metà, il 3,3%. Secondo Tagliacarne, era divenuta ormai una sorta di norma questa diversità della crescita, tesa a ripetersi di anno

---

<sup>83</sup> Sintesi da V. Apicella, *Ancora sulle aree e sui nuclei*, in «Realtà del Mezzogiorno», n. 1, 1963, con il titolo *Problemi delle aree e dei nuclei industriali del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 12, 20 marzo 1963, pp. 288-289.

<sup>84</sup> V. Apicella, *Nuovi orientamenti di localizzazione* in «Realtà del Mezzogiorno», n. 12, 1963, con il titolo *Nuovi orientamenti di localizzazione industriale nel Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 9-10, 26 febbraio-4 marzo 1964, p. 163.

in anno, tanto che nel 1951 se il Sud contribuiva per il 23,5% del reddito complessivo nazionale, nel 1961 la quota era scesa al 20,9%, per diminuire ulteriormente nel 1962 al 20,3%.

Ciò contrasta con le vive attese e i proclamati propositi per il Sud; infatti nel programma di sviluppo economico, meglio conosciuto col nome di Piano Vanoni, si partiva da una quota di reddito nazionale netto realizzata nel Mezzogiorno nella misura del 21% nel 1954, e si fissava l'obiettivo da raggiungere nel 1964 di una quota pari al 28%. A tale risultato si sarebbe pervenuti mediante un aumento del reddito, fra il 1954 e il 1964, del 48% nel Nord-Centro e del ben 118% nel Sud-Isole. Si può quindi concludere che le mete del Piano Vanoni, che sono state raggiunte e superate ancora prima del compimento del decennio considerato (1954-64) sia per l'incremento medio del reddito, che è stato del 6% annuo anziché del 5% previsto, sia per l'assorbimento dei disoccupati (e sia per il miglioramento della bilancia dei pagamenti), non sono state acquisite, neppure in parte, per quanto si riferisce al divario fra Nord e Sud<sup>85</sup>.

La spiegazione del contrasto fra programma e realtà non era facile a darsi: «E' perché gli investimenti nel Sud sono insufficienti? E' perché non vi è stato un tempo abbastanza lungo per raccogliere i frutti desiderati? (necessità di tempi lunghi?); o per altre cause?»<sup>86</sup>. Tagliacarne era certo che finché l'agricoltura rappresentava una parte notevolissima dell'economia meridionale e le attività extra-agricole prevalevano al Nord sarebbe stato difficile accorciare le distanze fra le parti del Paese, poiché il ritmo di incremento annuo del reddito prodotto dall'agricoltura risultava assai minore - «appena di un terzo, in media» - di quello ricavato dall'industria e dalle altre attività extra-agricole. D'altronde, quando in una ricerca successiva l'insigne statistico si soffermò ad esaminare l'andamento delle singole regioni meridionali, ne trasse la convinzione che anche quando si conseguirono vistosi risultati positivi - come nel caso della Sicilia e della Calabria - che fra il 1962 e il 1963 segnarono un progresso rispettivamente del 19,1% e del 27,1% - gli incrementi erano stati resi possibi-

---

<sup>85</sup> Sintesi da G. Tagliacarne, *Il divario fra le due Italie*, «Il Sole», 23 maggio 1963, in «Informazioni SVIMEZ», n. 22-23, 29 maggio-5 giugno 1963, pp. 522-523.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

li anzitutto grazie all'apporto dei raccolti agricoli, notevolmente superiori rispetto alla cattiva annata precedente<sup>87</sup>. Era evidente che ormai dall'Italia meridionale e insulare si otteneva una considerevole produzione agricola, in netta crescita rispetto al secondo dopoguerra, rispetto alle altre parti del Paese, che erano decisamente più partecipi del processo di industrializzazione.

Si trattava di un'analisi confermata da Augusto Graziani che, pur prendendo atto del veloce sviluppo realizzatosi nel decennio passato, osservò che il Mezzogiorno conservava ancora i suoi caratteri di regione prevalentemente agricola e sostanzialmente povera. Gli indicatori che delineavano con chiarezza una simile situazione erano il reddito per abitante, pari ad appena il 60% della media nazionale e al 40% del reddito medio delle regioni settentrionali, e i consumi per abitante che non raggiungevano l'80% della media nazionale e il 65% dei consumi del Nord. Da qui ne scaturiva una conclusione dai toni preoccupati.

Queste cifre, oltre che denunciare la profonda distanza che separa tutt'ora le regioni del Mezzogiorno dal resto del Paese, indicano che le regioni meridionali si trovano ancora in uno stadio di sviluppo economico sostanzialmente diverso. Mentre le regioni del Nord, quanto a struttura economica e livello del reddito per abitante, si allineano ormai con i Paesi dell'Europa centro-settentrionale, il Mezzogiorno può essere posto accanto ai Paesi agricoli del Mediterraneo. Profondi rivolgimenti di struttura, di cultura e di vita civile saranno necessari prima che il divario che separa le diverse regioni del paese possa essere annullato<sup>88</sup>.

E in effetti, anche per il 1963 le distanze tesero ad accrescersi: infatti le regioni del Centro-Nord concorsero all'aumento del reddito nazionale per il 109%, mentre quelle del Mezzogiorno vi contribuirono

---

<sup>87</sup> G. Tagliacarne, *1963: meglio il Sud che il Nord*, in «Nuovo Mezzogiorno», n. 9, 1964, con il titolo *Il miglioramento economico del Mezzogiorno nel 1963*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 45-46, 4-11 novembre 1964, p. 675.

<sup>88</sup> Sintesi da A. Graziani, *Sviluppo del Mezzogiorno e produttività delle risorse*, «Nord e Sud», n. 52, 1964, in «Informazioni SVIMEZ», n. 20, 13 maggio 1964, p. 366.

rono solo per il 72%<sup>89</sup>. Si trattava dunque di costruire nel Paese un consenso ancora più ampio sull'esigenza indifferibile di accelerare il processo di industrializzazione del Mezzogiorno, principalmente nell'ottica di collegare il volume degli investimenti industriali a quello dei movimenti di popolazione in corso e alla dinamica dell'occupazione nelle varie parti del Paese<sup>90</sup>. In questa prospettiva, dapprima Pasquale Saraceno e poi Francesco Compagna sostennero la necessità che le partecipazioni statali si dovessero spingere ben oltre il 40% previsto dalla legge del 1957, auspicando «la localizzazione nel Mezzogiorno della totalità delle nuove iniziative» assunte dalle imprese pubbliche<sup>91</sup>. Da qui dunque l'esigenza di creare un più stretto raccordo fra politica meridionalistica e politica economica generale.

#### 9. *Gli investimenti*

Eppure, nella relazione Pastore vi erano segnali incoraggianti, in particolare in relazione agli investimenti industriali. Così come aspetti positivi, in una prospettiva più generale, si evincevano da un'analisi di Ferdinando Ventriglia, secondo cui in valori assoluti gli investimenti nel Sud erano progrediti dai 451 miliardi di lire del 1951 a 1423 miliardi nel 1963: in tredici anni, dunque, erano più che triplicati (Tab. 4.).

Se fra il 1951 e il 1959 - vale a dire nei primi nove anni della politica per il Mezzogiorno - gli investimenti non erano ancora riusciti a raddoppiarsi, fra il 1960 e il 1963, invece, il balzo in avanti era stato notevole. Nell'ambito di un'analisi per settori, dal 1951 al 1963, si rilevava che quelli riconducibili all'agricoltura si erano, in tredici

---

<sup>89</sup> Sintesi da *Lo sviluppo del Sud*, in «Il Sole», 30 gennaio 1964, con il titolo *Lo sviluppo del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7, 12 febbraio 1964, p. 119.

<sup>90</sup> Sintesi da V. Apicella, *Gli strumenti di intervento*, in «Realtà del Mezzogiorno», n. 11, 1963, con il titolo *Gli strumenti di intervento per il progresso industriale del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 3, 15 gennaio 1964, p. 55.

<sup>91</sup> Sintesi da F. Compagna, *Gli investimenti nel Sud - Un «piano» inclinato*, in «Il Mondo», n. 14, 7 aprile 1964, con il titolo *Gli investimenti delle aziende a partecipazione statale nel Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 16-17, 15-22 aprile 1964, p. 306.

anni, poco più che raddoppiati: ma mentre nel 1951 rappresentavano il 32,2% degli investimenti nazionali nel settore, nel 1963 costituivano il 42,4%. Gli investimenti nell'industria, invece, si erano quintuplicati: erano 92 miliardi di lire nel 1951, raggiungevano la cifra di 435 miliardi nel 1963. Se nel 1951 rappresentavano il 13% del totale nazionale, nel 1963 erano pari al 26,1%. Gli investimenti nei trasporti e nelle comunicazioni, pur essendosi quintuplicati nei tredici anni (da 53 a 261 miliardi) avevano di poco progredito in percentuale

TAB. 4. *Investimenti lordi nel Mezzogiorno a prezzi 1954 (valori in miliardi di lire)*

Anni	Valore assoluto	% sul totale Italia
1951	451,1	21,5
1952	493,8	23,7
1953	594,2	25,9
1954	627,9	25,2
1955	741,9	25,6
1956	745,5	24,6
1957	792,6	24,2
1958	800,2	24,0
1959	868,2	23,3
1960	1.065,8	24,0
1961	1.199,0	24,3
1962	1.317,0	24,6
1963	1.423,5	25,7

Fonte: F. Ventriglia, *Com'è stato aggiornato via via il piano della «Cassa»*, in «Realtà del Mezzogiorno», n. 8, 1964, con il titolo *Gli investimenti nel Mezzogiorno dal 1951 al 1963*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 32, 5 agosto 1964, p. 546.

rispetto al totale nazionale: se nel 1951 rappresentavano il 20%, nel 1963 erano giunti al 24%. Restava l'assoluta necessità dell'intervento straordinario ancora per molti anni, poiché in assenza dell'azione della Cassa e degli effetti degli incentivi e delle agevolazioni, qualsiasi propensione o necessità a investire nel Sud si sarebbero scontrate con un ambiente incapace ad accogliere gli investimenti e con costi talmente alti da non rendere assolutamente possibile la realizzazione delle iniziative. Anzi, sempre dall'analisi si deduceva che la percentuale degli investimenti in opere pubbliche nel Sud era cre-

sciuta fino al 1953, quando raggiunse la punta massima del 50,5%, per poi, da quell'anno, andare incontro a una progressiva inversione: «E' questa la dimostrazione più significativa - concludeva Ventriglia - che la spesa della Cassa è diventata sostitutiva di quella ordinaria; ha cioè perduto una delle caratteristiche per la quale fu concepita, la caratteristica della aggiuntività»<sup>92</sup>. Pertanto, nella ricerca delle responsabilità per il mancato decollo del Mezzogiorno, sul banco degli imputati era posta l'amministrazione pubblica ordinaria, in particolare gli organismi locali, incapaci di promuovere neppure un programma di manutenzione delle opere costruite dall'intervento straordinario, tanto che anche in questo caso vi doveva continuare a provvedere la Cassa<sup>93</sup>.

Una certa vivacità comunque si constatava anche negli investimenti del capitale privato. In particolare, le aree industriali pugliesi - tra le prime a essere riconosciute dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno - attirarono investimenti di capitale estero. Fu questo il caso di Brindisi, che su iniziativa dell'industria tedesca «*Bentler Werke*» che operava in Germania con quattro impianti per un totale di cinquemilaquattrocento dipendenti, registrò l'apertura di uno stabilimento per la produzione di tubi di acciaio utilizzati in larga parte nell'industria automobilistica e in quella dei frigoriferi, con l'impiego di cinquecento operai<sup>94</sup>. Così come investimenti significativi furono compiuti in questo periodo dal Gruppo Pirelli, dapprima in provincia di Bari e poi in quella di Caserta<sup>95</sup>. Grande vivacità si evidenziava pure nelle province di Latina e di Salerno<sup>96</sup>. Investimenti

---

<sup>92</sup> Stralci e sintesi tratti da: F. Ventriglia, *Com'è stato aggiornato via via il piano della «Cassa»*, cit., p. 548.

<sup>93</sup> Sintesi da G. Pieraccini, *Programmazione e Mezzogiorno*, «Il Giornale del Mezzogiorno», 24 settembre 1964, in «Informazioni SVIMEZ», n. 40-41, 30 settembre-7 ottobre 1964, p. 633.

<sup>94</sup> *Nuovo stabilimento siderurgico a Brindisi*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 21, 22 maggio 1963, p. 515.

<sup>95</sup> *Iniziativa industriali della Pirelli nel Sud*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 25, 19 giugno 1963, p. 583.

<sup>96</sup> Sintesi da E. Fiumara, *Sviluppo industriale della provincia al 1963*, in «Economia pontina», gennaio 1964, con il titolo *Lo sviluppo industriale della Provincia di Latina nell'ultimo biennio*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 21-22, 20-27 maggio 1964, p. 382; *L'inaugurazione dello stabilimento della «Pennitalia» a Salerno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 20, 13 maggio 1964, p. 369; Stralcio e sintesi da: *La*

che seppure nel complesso erano giudicati positivamente, inducevano comunque il dubbio che si realizzassero più sulla spinta di decisioni di gruppi che operavano nella zona industrializzata del Paese e dell'Europa che sulla base dei reali interessi produttivi del Mezzogiorno<sup>97</sup>.

#### 10. *Disincentivi e direttrici dello sviluppo*

Nel complesso, però, furono soprattutto le partecipazioni statali ad assicurare l'apporto più rilevante, passando dal 26% del 1957 al 41% sul totale degli investimenti industriali realizzati nel Mezzogiorno, sebbene non si fosse ancora raggiunta la quota del 40% dei complessivi investimenti da riservare al Sud, attestandosi il dato al 35,7% nella primavera del 1963<sup>98</sup>. Questo tipo di investimenti riguardò principalmente la siderurgia, la petrolchimica e gli impianti elettrici, addensandosi in alcune grandi iniziative che avevano fatto compiere un balzo in avanti agli investimenti pubblici: «il che rende più incerte le prospettive di un continuato ritmo di incremento degli stessi, non essendo quelle iniziative ripetibili a volontà»<sup>99</sup>. La logica che sovrastava il massiccio intervento delle partecipazioni statali nelle regioni meridionali era di modificare le deficienze di mercato, fino a creare una maggiore convenienza degli investimenti privati<sup>100</sup>. Allo stesso tempo, però, si paventava il rischio di costruire una strut-

---

*provincia di Salerno fra il censimento 1951 e 1961*, in «Bollettino mensile», n. 5, da Camera di commercio di Salerno, 1964, con il titolo *Lo sviluppo industriale della provincia di Salerno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 30-31, 22-29 luglio 1964, p. 520.

<sup>97</sup> Sintesi da V. Apicella, *Incentivi e programmi*, in «Realtà del Mezzogiorno», n. 10, 1963, con il titolo *Incentivi e programmi per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 51-52, 18-25 dicembre 1963, p. 1076.

<sup>98</sup> *Le partecipazioni statali e lo sviluppo economico del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 24, 12 giugno 1963, p. 572.

<sup>99</sup> Sintesi da V. Apicella, *La politica degli investimenti*, in «Realtà del Mezzogiorno», n. 5, 1963, con il titolo *La politica degli investimenti nel Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 26-27, 26 giugno-3 luglio 1963, p. 598.

<sup>100</sup> Stralcio e sintesi da: G. Colosimo, *Realtà e limiti della politica meridionalistica*, in «Quaderni di azione sociale», n. 2, 1963, con il titolo *Il processo di industrializzazione del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, primo gennaio 1964, p. 6.

tura industriale meridionale prevalentemente pubblica di fronte a una struttura settentrionale prevalentemente privata, con l'aggravante che nel primo caso non si venissero a creare le condizioni per uno sviluppo autopropulsivo. Era questo un aspetto divenuto particolarmente evidente, come dimostra la seguente Tab. 5.

TAB. 5. *Confronto tra gli investimenti industriali delle aziende a partecipazione statale e gli investimenti totali nel Mezzogiorno*

Anni	Investimenti industriali delle partecipazioni statali nel Mezzogiorno (a) (in miliardi di lire)	Investimenti industriali totali nel Mezzogiorno (a) (in miliardi di lire)	% partecipazioni statali su investimenti industriali nel Mezzogiorno
1957	44,8	172,3	26,0
1958	56,6	166,5	34,0
1959	59,7	194,3	30,7
1960	88,1	256,0	34,4
1961	124,9	326,4	38,3
1962	208,4	447,0	46,6
1963	286,6	547,3	52,4

(a) Gli investimenti per motivi di comparabilità si riferivano ai seguenti settori: siderurgia, metallurgia e attività connesse, cemento, meccanica, cantieristica, idrocarburi, petrolchimica, energia elettrica e nucleare, tessili e varie.

Fonte: Leo Solari, *Partecipazioni statali e Mezzogiorno*, «Mondo Operaio», n. 2-3, 1965, in «Informazioni SVIMEZ», n. 17-18, 28 aprile-5 maggio 1965, p. 427.

Insomma, l'insoddisfazione era evidente, perché come emerse nel primo rapporto presentato alla «sezione esperti» della Commissione nazionale per la programmazione economica, il processo di industrializzazione doveva «assumere caratteristiche e dimensioni più impegnative e più larghe di quelle pur rilevanti assunte specialmente negli ultimi due anni»<sup>101</sup>. In questo senso, fra i tanti, il commento di Paolo Sylos Labini per la Sicilia riusciva a sintetizzare la più generale condizione delle aree meridionali che pure avevano conosciuto un recente e palese progresso: «Le luci sono vivide, dun-

---

<sup>101</sup> Sintesi da V. Apicella, *Il futuro dell'industrializzazione*, «Realtà del Mezzogiorno», n. 6, 1963, in «Informazioni SVIMEZ», n. 30, 24 luglio 1963, p. 683.

que; ma nel quadro le ombre sono cupe, alcune ombre, anzi, si allargano»<sup>102</sup>. Recependo una proposta avanzata da Compagna, Saraceno e Ventriglia, si giunse anche a ipotizzare, nel documento di programmazione presentato dal Ministro Antonio Giolitti, l'introduzione di disincentivi o divieti per frenare la costruzione di nuovi stabilimenti nel «triangolo industriale», il cui congestionamento era evidente, come testimoniato da alcuni indicatori quali l'irrigidimento del mercato del lavoro, gli elevati costi di mobilità per i lavoratori, l'aumento degli oneri per il settore pubblico chiamato ad accrescere per i lavoratori immigrati e per le loro famiglie le infrastrutture civili e sociali, quali ospedali e scuole: «E' possibile allora - si chiedeva Ventriglia - continuare a sostenere il processo di sviluppo industriale del Sud con il solo sistema degli incentivi?»<sup>103</sup>.

Proposta che determinò la dura reazione del mondo imprenditoriale del Nord del Paese, suffragata peraltro da alcune indagini promosse da Tagliacarne volte a dimostrare che il reddito medio per abitante di Milano, Torino e Genova, si poneva di gran lunga al di sotto di quello ottenuto in Francia, nella Repubblica Federale Tedesca, in Belgio e in Inghilterra<sup>104</sup>. A questa posizione replicò Compagna, osservando che, sebbene al momento le localizzazioni industriali dell'Italia del Nord-Ovest non erano comparabili a quelle di Parigi e di Londra, sarebbe stato comunque lungimirante varare misure preventive per evitare la piena saturazione di quell'area e allo stesso tempo l'accentuarsi degli squilibri già palesi sul territorio italiano<sup>105</sup>.

Nella prospettiva di intensificare il processo di industrializzazione fu definito un accordo fra la società finanziaria «E. Breda» e la Cassa per il Mezzogiorno, con cui si costituì la società finanziaria «Nuove Iniziative Industriali nel Mezzogiorno» (Insud) allo scopo di realizzare quattro progetti per un investimento complessivo di circa

---

<sup>102</sup> Sintesi da P. Sylos Labini, *Prospettive di sviluppo dell'economia siciliana*, «Notiziario IRFIS», numero speciale, 1964, in «Informazioni SVIMEZ», n. 28, 8 luglio 1964, p. 486.

<sup>103</sup> F. Ventriglia, *Incentivi e disincentivi nello sviluppo economico*, «Il Mattino», 2 ottobre 1964, in «Informazioni SVIMEZ», n. 42, 14 ottobre 1964, p. 649.

<sup>104</sup> G. Tagliacarne, *La pretesa congestione del «triangolo»*, «Il Sole», 11 settembre 1964, in «Informazioni SVIMEZ», n. 38-39, 16-23 settembre 1964, p. 602.

<sup>105</sup> F. Compagna, *Il decentramento industriale*, in «Il Mondo», nn. 34-35, primo settembre 1964, con il titolo *Il problema del decentramento industriale*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 38-39, 16-23 settembre 1964, p. 604.

trenta miliardi di lire e con un'occupazione valutabile intorno alle duemilatrecento unità fra tecnici, maestranze e impiegati. Una prima iniziativa sarebbe stata realizzata fra la Insud e la società giapponese «Ajinomoto» per uno stabilimento da costruire a Foggia con un investimento di sei miliardi di lire e un'occupazione prevista di almeno trecento unità lavorative. Un altro impianto sarebbe sorto in provincia di Bari, grazie alla collaborazione fra Insud e Pirelli, con un investimento di cinque miliardi e l'occupazione stimata di trecento unità lavorative. La terza iniziativa - la «Elettrosud» - costituita fra la Insud e la Breda Elettromeccanica prevedeva un investimento di sei miliardi di lire e la costruzione di uno stabilimento in provincia di Matera, con un'occupazione di settecento persone. Infine, la quarta società, la più importante dal punto di vista del volume dell'investimento, sarebbe scaturita da un accordo fra la Bastogi e la Insud, con uno stabilimento da realizzare a Bari, che avrebbe comportato un investimento di dodici miliardi di lire e un'occupazione di oltre mille unità lavorative per la produzione di materiale elettromeccanico<sup>106</sup>. Inoltre, in questo frangente, oltre alla già citata iniziativa di Matera, un apprezzabile slancio lo si ebbe in Basilicata che, in seguito alla scoperta dei giacimenti di metano e di petrolio, fu sede di varie iniziative industriali<sup>107</sup>. Più in generale si potevano definire due grandi direttrici dello sviluppo - l'una lungo la costa tirrenica, attraverso le aree di Latina, Caserta, Napoli, Salerno, fino a giungere a Catania e a Siracusa, e l'altra lungo la costa adriatica attraverso l'area della Valle del Pescara e la zona compresa fra Bari, Taranto e Brindisi. Entrambe, però, si caratterizzavano per massicci investimenti volti a creare grandi stabilimenti industriali. La vera questione ancora da affrontare era invece l'articolazione di una rete di piccole e medie imprese moderne, collegate ai grandi impianti, e allo stesso tempo in grado di disseminare lo sviluppo su un territorio più vasto<sup>108</sup>. Su que-

---

<sup>106</sup> *Iniziative industriali della Insud in Puglia e Basilicata*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 5-6, 29 gennaio-4 febbraio 1964, pp. 90-91.

<sup>107</sup> *Le iniziative industriali in Basilicata*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7, 12 febbraio 1964, p. 95.

<sup>108</sup> Stralcio e sintesi da: V. Apicella, *Le partecipazioni statali si estendono al Sud*, in «Realtà del Mezzogiorno», n. 4, 1964, con il titolo *Le partecipazioni statali nel Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 26-27, 24 giugno-primo luglio 1964, p. 456.

sto aspetto era illuminante l'analisi compiuta da Paul Narcyz Rosenstein-Rodan che, nel corso di una conferenza tenuta all'Università di Palermo nel giugno del 1963, evidenziò che si era in presenza di un rovesciamento della storia economica del passato:

La cronologia dello sviluppo economico e dello sviluppo industriale era che prima si sviluppavano le piccole aziende, dopo le medie e solo alla fine i grandi stabilimenti; oggi è più facile creare un grande stabilimento automatizzato, altamente capitalizzato con lavoro a catena che non avviare lo sviluppo partendo dalle piccole imprese<sup>109</sup>.

Lo scopo, dunque, era di creare, attraverso la grande industria, un mercato per le piccole e medie imprese. Infatti, i grandi stabilimenti erano necessari per lo sviluppo delle aree depresse, non tanto per i risultati aziendali e neppure per gli effetti diretti che essi determinavano, ma per gli effetti indiretti, e cioè per quelli che contribuivano alla creazione dell'ambiente favorevole per nuovi investimenti produttivi. In questo scenario, il risultato più positivo era senz'altro la costituzione di una crescente rete di piccole e medie imprese capaci di cambiare la struttura, di elevare il tenore di vita, «di modificare l'atteggiamento degli uomini rendendolo più funzionale, più pragmatico e più consono al mondo industriale moderno»<sup>110</sup>. Per fare sì che i grandi stabilimenti stimolassero la creazione di una rete di piccole e medie imprese, era essenziale per Rosenstein-Rodan ricorrere alla pianificazione e agli incentivi. Si trattava di due aspetti, non nuovi, ma di cui erano evidenti ritardi e distorsioni. In merito alla pianificazione, il dato eclatante era l'inadempienza degli organismi locali: dei diciassette nuclei e aree riconosciuti nel 1961, soltanto uno aveva un piano regolatore approvato. Degli altri riconosciuti tra il 1962 ed il 1963 nessuno aveva ancora il piano regolatore e soltanto uno lo aveva presentato per l'approvazione al Comitato dei Ministri. Zone in cui il processo di industrializzazione si era rapidamente esteso - come quelle di Latina, Napoli, Taranto, Catania, Palermo - e che da

---

<sup>109</sup> Sintesi e stralcio da: P. N. Rosenstein-Rodan, *I problemi della Sicilia alla luce della moderna teoria dello sviluppo economico regionale*, «Notiziario IRFIS», numero speciale, 1964, in «Informazioni SVIMEZ», n. 28, 8 luglio 1964, p. 489.

<sup>110</sup> *Ibidem*.

tempo erano state riconosciute come aree di sviluppo industriale, non avevano neppure presentato un piano regolatore. In quasi tutte le aree non solo mancava una rete infrastrutturale, ma anche la pianificazione che tenesse conto delle principali esigenze del territorio. Ne conseguiva che la spontanea localizzazione di attività industriali in determinate zone aveva dato luogo a una disordinata utilizzazione delle risorse, pregiudicando le condizioni favorevoli di partenza per incentivare ulteriori investimenti<sup>111</sup>.

In merito poi alla questione degli incentivi, si analizzarono gli effetti che avevano determinato le facilitazioni creditizie previste nella legge Colombo del 30 luglio 1959, n. 623, poi modificata con le leggi del 25 luglio 1961 e 12 marzo 1963. Secondo questi provvedimenti legislativi, gli istituti di credito speciale praticavano sui finanziamenti concessi nelle regioni meridionali il tasso di interesse del 4% per investimenti fino a sei miliardi di lire, e il tasso del 5% per investimenti al di sopra di questa cifra. In virtù della legge n. 623, per le iniziative di primo tipo - a sostegno delle piccole e medie industrie - il tasso era ridotto al 3%. In pratica, un'impresa che investiva per sei miliardi di lire poteva usufruire di finanziamenti agevolati fino al 70% di tale somma; per il primo miliardo o miliardo e mezzo al tasso del 3%, per l'ammontare successivo al tasso del 4%. Per contro, un'impresa che investiva per un miliardo di lire poteva ricevere fino a settecento milioni (pari al 70%) al 3% di interesse: «È qui che il meccanismo della legge 623 provoca un'obiettiva disparità tra le piccole aziende e quelle di una certa dimensione, consentendo a queste ultime di utilizzare, per una quota parte del loro investimento, le agevolazioni della legge n. 623»<sup>112</sup>.

Questo era il contesto con cui ci si avvicinava alla scadenza del 1965, anno in cui doveva definirsi con un apposito provvedimento legislativo il rifinanziamento della Cassa. Già altre nubi, però, comparivano all'orizzonte, quando prese quota la possibilità del varo di un Ministero per il Mezzogiorno e per le Aree depresse del Centro-

---

<sup>111</sup> Sintesi da V. Apicella, *Ammodernamenti nella politica di localizzazione dell'industria*, «Realtà del Mezzogiorno», n. 7-8, luglio-agosto 1964, in «Informazioni SVIMEZ», n. 45-46, 4-11 novembre 1964, pp. 679-680.

<sup>112</sup> Sintesi da U. Dragone, *Il sistema degli incentivi*, in «Nord e Sud», n. 58, 1964, con il titolo *Problemi posti dalla legge sugli incentivi alla media e piccola industria*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 43-44, 21-28 ottobre 1964, p. 666.

Nord che, al di là dell'intento unitario di «facciata» che avrebbe dovuto caratterizzare l'operato della Cassa, elevandolo a strumento dell'intervento straordinario a livello nazionale, faceva intravedere una chiara contrapposizione di interessi fra le varie aree del Paese; questione non del tutto inedita, ma che dalla metà degli anni Sessanta sarebbe stata decisamente più presente rispetto al passato<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> Sintesi da V. Ciampi, *Pericoli da scongiurare*, «Nuovo Mezzogiorno», n. 10, 1964, in «Informazioni SVIMEZ», n. 51-52, 16-30 dicembre 1964, pp. 804-805.



## **Capitolo III**

### **L'accentuarsi dei contrasti**

#### 1. *La difficile congiuntura del 1963-1964*

Il biennio 1963-1964 segnò la prima battuta d'arresto dell'economia italiana, fino a quel momento cresciuta con ritmi particolarmente intensi. Come evidenziò Augusto Graziani, nel corso del 1964 la produzione industriale era aumentata circa dell'1%, un dato molto al di sotto rispetto agli anni precedenti, e per la prima volta si era verificata una flessione del volume degli investimenti attorno al 5%. Per Graziani era comunque significativo che i primi sintomi della crisi fossero emersi non dal settore della produzione ma da quello monetario e da quello dei conti con l'estero. Infatti, gli indici della produzione industriale avevano mostrato un andamento crescente senza alcun segno di rallentamento per tutti i mesi del 1963. In realtà era accaduto che dal lavoro erano derivati segnali di crisi, non per l'occupazione, ma dal punto di vista dei salari. Per la prima volta si era accertato nel 1962 un rovesciamento di tendenza, con un incremento maggiore degli stipendi rispetto alla crescita della produttività. L'inversione non giunse inattesa: da alcuni anni le imprese, spinte dalla scarsità della manodopera, offrivano, sotto le forme più svariate, paghe di fatto superiori a quelle contrattuali. Si calcolò che nel 1960, nel «triangolo industriale», il salario medio di fatto superasse del 50% quello contrattuale, e in alcuni settori, come il chimico e il metalmeccanico, tale divario era ancora maggiore.

La novità però fu che nel 1962, attraverso un negoziato sindacale fattosi repentinamente più aspro, il livello dei salari contrattuali fece un balzo in avanti, tale da produrre un riaccostamento dei salari contrattuali a quelli di fatto. Pertanto, in quell'anno, l'aumento degli stipendi superò largamente gli aumenti di produttività. Così, per la prima volta l'industria italiana si trovò di fronte a una riduzione del tasso dei profitti, cercando di porvi rimedio facendo ricorso all'aumento dei prezzi. In tal modo la crescita dei salari si trasmise

rapidamente al mercato dei beni di consumo, causando aumenti di prezzo, specie nei generi alimentari e nei beni durevoli. I caratteri di questa situazione tesero a esasperarsi nel 1963, con un andamento fortemente negativo della bilancia dei pagamenti. Dal modesto attivo realizzato nel 1962 si passò a un passivo di oltre millecento miliardi di lire del movimento commerciale e di quasi cinquecento miliardi di lire nel saldo finale. Le riserve valutarie, che avevano toccato un livello massimo di oltre duemilaseicento miliardi di lire nel settembre 1962, si erano ridotte di quasi novecento miliardi al termine del 1963. Nei fatti comunque questa fase di difficoltà non assunse i tratti di una crisi occasionale, dovuta soltanto a disordini monetari o a una pressione accidentale dei salari; essa invece mostrò fin dal suo manifestarsi un carattere strutturale da connettere al passaggio da una economia di disoccupazione o sottoccupazione ad una economia di piena occupazione. Secondo la SVIMEZ, l'avversa congiuntura economica aveva determinato conseguenze negative nell'attività dei tre enti di credito regionale meridionale, con una flessione di circa il 40% nell'importo complessivo degli investimenti, fino a giungere al 46% in rapporto all'entità di singoli finanziamenti. Di fronte a questa restrizione del credito, continuavano invece a incrementarsi le domande che giungevano agli istituti per richieste di finanziamento<sup>1</sup>. Come dimostrarono analisi successive, tra il 1963 e il 1964 il «Mezzogiorno industriale» resse meglio del resto del Paese alla spinta recessiva<sup>2</sup>. Allo stesso tempo si evidenziò che gli effetti negativi, una volta giunti, sembravano perdurare con maggiore intensità rispetto ad altri contesti territoriali, a causa della carenza di uno sviluppo autopulsivo<sup>3</sup>.

Da questo punto di vista, secondo Graziani, doveva rafforzarsi la via dell'industrializzazione del Mezzogiorno perché in varie aree il Paese era ormai giunto alle soglie della piena occupazione, e occorreva attingere alle riserve di manodopera che nel Mezzogiorno ancora esistevano sviluppando l'industria nelle regioni meridionali: pertanto l'economista giungeva alla conclusione che la ripresa della

---

<sup>1</sup> *L'attività della Cassa per il Mezzogiorno nel settore dell'industria nella relazione al bilancio 1963-1964*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 19, 12 maggio 1965, p. 482.

<sup>2</sup> N. Novacco, *Lo sviluppo del Mezzogiorno*, cit., p. 701.

<sup>3</sup> A. Li Calzi, C.G. Paladini, *Mezzogiorno, congiuntura e programmazione*, «Notiziario IRFIS», n. 20, 1966, in «Informazioni SVIMEZ», n. 44-45, 2-9 novembre 1966, p. 972.

politica degli investimenti nel Mezzogiorno, sotto forma di deliberata politica di industrializzazione, si doveva imporre senza indugio<sup>4</sup>.

## 2. *Rischi di cedimenti sulle politiche meridionalistiche*

Eppure, i segnali furono decisamente in controtendenza rispetto alle considerazioni di Graziani. Fu Francesco Compagna a evidenziare con un paradosso che l'unitarietà del Paese nell'affrontare la questione dello sviluppo del Mezzogiorno dava chiari segnali di cedimento. Se da un canto con l'apertura dell'Autostrada del Sole erano stati rimossi «gli ostacoli della geografia» e reso il Nord più vicino al Sud, dall'altro, le distanze si erano accentuate per una crescente disaffezione in relazione alle politiche meridionalistiche, che per una loro piena riuscita avrebbero dovuto mantenere un carattere nazionale<sup>5</sup>. Preoccupava la perdita di vigore politico che aveva costantemente accompagnato le politiche meridionaliste fin dai primi anni del secondo dopoguerra, soprattutto se posta in relazione con quanto realizzato in altri Paesi europei: in Inghilterra, ad esempio, per superare le difficoltà congiunturali erano stati approvati importanti provvedimenti per rilanciare l'economia, che promuovevano l'intensificazione degli interventi nelle zone depresse<sup>6</sup>. Uno stimolo a tenere viva la rilevanza della questione meridionale furono le relazioni annuali al Parlamento del presidente del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, ma la percezione fu che in molti ambienti tecnici e politici si era diffusa una certa sfiducia in merito all'intervento straordinario<sup>7</sup>. Del resto, non era questo un rischio sconosciuto in quanto già in precedenti occasioni si era evidenziata insofferenza e resistenza: ne erano prova la legge del 10 agosto 1950, n. 647 relativa all'esecuzione di opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia settentrionale, che seguiva in ordine di numero e con la

---

<sup>4</sup> A. Graziani, *Politica della congiuntura e politica dello sviluppo*, «Nord e Sud», n. 62, 1965, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7-8, 17-24 febbraio 1965, pp. 136-142.

<sup>5</sup> F. Compagna, *La segregazione e la scissione del Mezzogiorno*, «Nord e Sud», n. 60, 1964, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 6 gennaio 1965, p. 7.

<sup>6</sup> *La programmazione e l'intervento nel Mezzogiorno*, «Il Nuovo Osservatore», n. 33, 1964, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4-5, 27 gennaio-3 febbraio 1965 p. 51.

<sup>7</sup> E. Scotti, *Un piano di sviluppo per il Mezzogiorno 1965-1980*, «L'impresa pubblica», n. 4, 1965, in «Informazioni SVIMEZ», n.22, 2 giugno 1965, p. 608.

stessa data la legge del 10 agosto 1950 n. 646 con cui era stata istituita la Cassa per il Mezzogiorno. Così come la legge del 29 luglio 1957, n. 635 contenente disposizioni integrative della precedente n. 647/1950 che seguiva nell'identico modo la legge del 29 luglio 1957, n. 634 sui provvedimenti per il Mezzogiorno. Tuttavia, pur nella concomitanza di questi interventi legislativi, negli anni Cinquanta si riuscì a imporre la centralità della questione del Mezzogiorno grazie a una convinta volontà politica: in questa fase, invece, si evidenziavano maggiormente cedimenti e contrattazioni che miravano a istituire «un eguale indirizzo incentivale per tutto il territorio nazionale»<sup>8</sup>. Orientamenti che continuavano a persistere anche in presenza di un andamento palesemente divergente del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese<sup>9</sup>.

Si avvertì così il rischio di smarrire la priorità della questione meridionale nell'ottica di un'attenzione sull'insieme delle condizioni di arretratezza dell'intero Paese, «senza conferire all'intervento e alle politiche da svolgere nel Mezzogiorno il dovuto carattere differenziale»<sup>10</sup>. Ad allarmare in modo particolare erano le previsioni della Confindustria, secondo cui nel triennio 1964-1966 si sarebbe verificata una ripresa degli investimenti industriali nel Centro-Nord e una progressiva diminuzione degli stessi nel Mezzogiorno, tale da determinare una riduzione da circa il 35% degli investimenti nazionali nel 1964 al 29% nel 1966. In particolare, tale diminuzione sarebbe dipesa dalla caduta di quelli orientati all'industria siderurgica, in primo luogo per la costruzione dello stabilimento di Taranto. Ne scaturiva l'esigenza di integrare gli investimenti fino a quel momento realizzati in grossi complessi produttivi di beni strumentali, con una molteplicità di nuove iniziative più diversificate, attuabili da imprese di medie dimensioni, prevalentemente nei settori della meccanica e delle industrie dedite alla produzione di beni di consumo: indicazioni peraltro recepite nella relazione programmatica del Ministro per le Partecipazioni Statali per il 1963 e per il 1964, nonché nelle relazioni al Parlamento del Presidente del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno. Disposizioni, però, che secondo l'organismo di rappresen-

---

<sup>8</sup> *Voto della Giunta della Camera di commercio, industria e agricoltura di Palermo sugli incentivi per il Centro-Nord*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 27, 7 luglio 1965, p. 929.

<sup>9</sup> *Dinamica del valore aggiunto*, cit., p. 1098.

<sup>10</sup> *La programmazione e l'intervento nel Mezzogiorno*, cit., pp. 52-53.

za degli imprenditori privati erano largamente disattese, denotando una palese sproporzione tra il numero ristretto di iniziative localizzate nel Mezzogiorno e quelle che continuavano in modo crescente a realizzarsi nelle regioni centro-settentrionali<sup>11</sup>.

A questa analisi replicavano due documenti governativi, il «Rapporto Saraceno» nella sua veste definitiva del dicembre 1963 e il documento di programma di sviluppo economico per il decennio 1964-1973, di cui la prima parte (1964-1969) fu pubblicata nel luglio 1964<sup>12</sup>. Nel primo documento - lo rilevò con chiarezza Saraceno qualche anno dopo facendo un bilancio di quella esperienza - la preoccupazione massima fu di costruire un quadro coerente degli obiettivi da conseguire ai fini di un ordinato progresso civile, oltre che economico, del Paese: «Scuola, cultura, previdenza, assistenza sanitaria, servizi pubblici, sport; tutti i settori fondamentali della vita nazionale sono passati in rassegna, si ripete, non tanto per raggiungere questo o quell'obiettivo e neppure per massimizzare il saggio di aumento del reddito e dell'occupazione, quanto per rendere possibile un ordinato progresso della società nazionale»<sup>13</sup>. Nel secondo documento - come ebbe a rilevare il Ministro del Bilancio Antonio Giolitti - il Mezzogiorno fu «all'origine e al centro della programmazione»<sup>14</sup>. Questo perché si avvertiva una forte necessità di rilancio delle politiche meridionaliste:

Mentre nel 1953 - annotava Giolitti - il reddito *pro-capite* era al 51,1% di quello del Centro-Nord, nel 1963 era pari al 49,5%, essendo cresciuto al tasso annuo del 4,65% contro un incremento annuo del 5,65% nel Centro-Nord. L'occupazione nell'industria è aumentata nel Mezzogiorno, durante l'ultimo decennio, a un tasso del 2,35% annuo, contro tassi del 3,15% nell'intero Paese; pertanto, la quota percentuale dell'occupazione

---

<sup>11</sup> V. Apicella, *Le prospettive di industrializzazione del prossimo triennio*, «Realtà del Mezzogiorno», n. 10-11, 1964, in «Informazioni SVIMEZ», n. 6, 10 febbraio 1965, pp. 91-92.

<sup>12</sup> A. Predetti, *Riflessioni su due recenti documenti di programmazione (estratto)*, «L'Industria», n. 4, 1964, in «Informazioni SVIMEZ», n. 9, 3 marzo 1965, p. 164.

<sup>13</sup> P. Saraceno, *L'evolversi dei contenuti della programmazione nel ventennio postbellico*, «Notiziario IRI», n. 76, 1966, in «Informazioni SVIMEZ», n. 11-12, 16-23 marzo 1966, p. 257.

<sup>14</sup> A. Giolitti, *Il Mezzogiorno nel programma quinquennale*, cit., p. 985.

industriale meridionale sul totale nazionale è scesa dal 23,6% nel 1953 al 21,9% nel 1963<sup>15</sup>.

In effetti, nel documento di programmazione si mise in rilievo che nel quinquennio 1965-69 si sarebbero dovuti localizzare nel Mezzogiorno il 40% degli investimenti lordi fissi (ivi compresi quelli nell'agricoltura) e dei nuovi posti di lavoro nei settori extra-agricoli, rispetto al 25% registratosi per entrambi gli indicatori nel quinquennio 1959-63. Per effetto di questo mutamento strutturale degli investimenti e dei nuovi posti di lavoro, nonché della diversa produttività settoriale e della localizzazione degli interventi, il valore aggiunto per addetto - nel complesso, delle attività economiche - si sarebbe incrementato nel Mezzogiorno da 1,3 milioni di lire nel 1964 a 1,6 milioni nel 1969; di conseguenza, lo scarto del valore aggiunto per addetto nel Mezzogiorno rispetto alla media nazionale sarebbe diminuito dal 22% al 15%. Il raggiungimento di questi traguardi avrebbe comportato alcune scelte strategiche: la maggiore concentrazione degli interventi in determinate «aree di sviluppo globale», l'accentuazione della politica di industrializzazione, la qualificazione degli investimenti agricoli nelle aree irrigue, un più intenso volume di iniziative turistiche, e la prosecuzione dell'azione diretta all'adeguamento delle infrastrutture. Pertanto, la possibilità di massimizzare il risultato economico degli investimenti nel Mezzogiorno era legata all'esigenza di concentrare maggiormente gli investimenti in determinate zone del territorio<sup>16</sup>. Non si trattava di un'assoluta novità: fu Ventriglia a ricordare che già nel 1950, quando fu istituita la Cassa, si era precisato che gli interventi dovessero riguardare «complessi organici di opere», in modo da evitare il rischio della frammentazione<sup>17</sup>.

D'altronde, era questa la vicenda che in tema di programmazione si sviluppò in quegli anni in altri Paesi europei: un'importante

---

<sup>15</sup> Ivi, p. 986.

<sup>16</sup> *Lo sviluppo economico del Mezzogiorno nel «Progetto di programma di sviluppo economico 1965-1969»*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7-8, 17-24 febbraio 1965, p. 153.

<sup>17</sup> F. Ventriglia, *Il piano di coordinamento per il Mezzogiorno: indirizzi territoriali della spesa della Cassa per il 1965-1969*, «Rassegna Economica», n. 2, 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 25, 21 giugno 1967, p. 549.

occasione di confronto fu il congresso internazionale sulle economie regionali tenutosi a Roma nel maggio del 1965, promosso dal «*Bureau Internationaux des Economies Régionales*» in collaborazione con la Cassa. Vi parteciparono delegazioni provenienti dal Belgio, dalla Francia, dalla Repubblica Federale Tedesca, dalla Norvegia e dalla Polonia. Con accezioni diverse, il denominatore comune delle diverse esperienze a confronto era lo stretto collegamento, che si rimarcava peraltro con provvedimenti legislativi varati tra la fine degli anni Cinquanta e gli inizi degli anni Sessanta, fra programmazione e industrializzazione delle aree depresse<sup>18</sup>. La conclusione unanime fu che le tendenze naturali delle forze economiche, lasciate a se stesse, costituivano un fattore di accentuazione più che di attenuazione degli squilibri tra gruppi sociali<sup>19</sup>. Fu questa peraltro l'occasione per ribadire che il Mezzogiorno dovesse rientrare nella categoria di «regione economica», pur essendo l'area depressa più vasta della CEE<sup>20</sup>. Sempre in questa fase risultarono di grande significato le iniziative che su questi aspetti furono assunte dal centro di specializzazione di Portici<sup>21</sup>. Ancora una volta quanto si realizzava in Italia traeva alimento dal dibattito in corso in Europa, nella convinzione che solo in un'ottica di più ampio respiro i problemi dello sviluppo del Mezzogiorno potessero avviarsi a una solida soluzione<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> *Il terzo Congresso internazionale delle economie regionali*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 25-26, 23-30 giugno 1965, pp. 768-787.

<sup>19</sup> G. Pescatore, *Obiettivi e metodi dell'azione regionale di sviluppo*, «Studi Economici», n. 3-4, 1965, in «Informazioni SVIMEZ», n. 47-48-49, 24 novembre-1-8 dicembre 1965, p. 1127.

<sup>20</sup> M. Cifarelli, *L'azione di sviluppo regionale nell'esperienza della Cassa per il Mezzogiorno*, «Nuovo Mezzogiorno», n. 7-8, 1965, in «Informazioni SVIMEZ» n. 36-37-38, 8-15-22 settembre 1965, p. 1051. Su Cifarelli cfr. G. Spagnolo, *Un giovane liberale del Sud. Michele Cifarelli e la vita politica italiana dal fascismo alla stagione europeista (1938-1954)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2018.

<sup>21</sup> *Riunione a Portici dei Direttori degli Istituti di Ricerca e di formazione per lo Sviluppo*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 41-42, 13-20 ottobre 1965, p. 1155.

<sup>22</sup> Con grande interesse fu analizzata anche l'esperienza che in quegli anni si realizzava in Giappone in tema di programmazione: *La politica di sviluppo regionale in Giappone*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 27, 7 luglio 1965, pp. 930-932.

3. *Il giudizio sulla Cassa*

In uno scenario dunque più contrastato rispetto alle esigenze del Sud, si innestò il dibattito sull'opportunità di rifinanziare la Cassa per il Mezzogiorno, un appuntamento che determinò l'esigenza di fare un bilancio su quanto si era realizzato fino a quel momento con l'intervento straordinario. Le valutazioni furono molteplici e in particolare le analisi si concentrarono sulle «molte ombre», soprattutto se si rapportava il ritmo dei progressi ottenuti nelle regioni meridionali a quelli di altre aree depresse della CEE<sup>23</sup>. Tali criticità, però, non si riflessero su quanto realizzato dalla Cassa nell'arco di quasi di un quindicennio della sua attività. Fu l'occasione invece per mettere in evidenza vari aspetti positivi, tra cui il respiro pluriennale e l'intersettorialità degli interventi, l'unitarietà dell'indirizzo, frutto di un'attenta conoscenza del territorio meridionale, la concentrazione nel tempo della spesa pubblica dirottata in investimenti: tutti elementi che consentivano di rapportare l'azione della Cassa a quella delle «*public corporation*» di tipo anglosassone<sup>24</sup>. In particolare, fu Compagna a evidenziare la funzione strategica dell'ente come basilare fattore dello sviluppo del Mezzogiorno:

Si è avuto poi negli ultimi tempi da varie parti un obiettivo riconoscimento dell'eccezionale valore positivo che ha avuto la Cassa come strumento straordinario di pubblico intervento; nel quadro di tutto un ordinamento statale che mostra segni sempre più allarmanti di invecchiamento, la Cassa, come hanno detto o scritto La Malfa ed altri, ha rappresentato un fatto nuovo, un'anticipazione ricca d'insegnamenti per la politica di piano e anche, relativamente, un'esemplare manifestazione di efficienza<sup>25</sup>.

Se vi erano state insufficienze, esse erano imputabili non alla Cassa ma all'azione pubblica in generale, alle contraddizioni di una politica economica «che non si è sempre debitamente preoccupata di

---

<sup>23</sup> *Molte ombre sul Mezzogiorno*, «24 Ore», 30 dicembre 1964, in «Informazioni SVIMEZ», n. 2-3, 13-20 gennaio 1965, p. 33.

<sup>24</sup> C. Marini, *Intervento pubblico e Mezzogiorno*, «Politica e Mezzogiorno», n. 3-4, 1964, in «Informazioni SVIMEZ», n. 6, 10 febbraio 1965, p. 99.

<sup>25</sup> F. Compagna, *Nuovi dati e nuovi quadri*, cit., p. 4.

verificare la coerenza di ogni decisione con le esigenze della politica meridionalistica ed alle difficoltà che si sono incontrate quando si è cercato di coordinare gli indirizzi seguiti dai vari Ministeri di spesa»<sup>26</sup>.

D'altronde, le partecipazioni statali puntavano molto sugli interventi della Cassa, innanzitutto da concentrare nelle aree e nei nuclei di sviluppo industriale. Se ne traeva conferma dai prestiti che l'Istituto sottoscrisse con varie banche europee e con la Banca Mondiale, quest'ultimo per un importo di cento milioni di dollari, che destò grande interesse fra i circoli finanziari di Washington rappresentando un episodio privo di precedenti nella prassi dell'organismo creditizio. Infatti, per la prima volta si era deciso di sovvenzionare non singoli progetti ma l'attività globale secondo le linee direttrici del programma di investimenti della Cassa<sup>27</sup>. Come significativi furono i nove prestiti concessi dalla BEI sempre alla Cassa per iniziative di carattere industriale da realizzare nel Mezzogiorno<sup>28</sup>. Importante fu poi l'attribuzione a Gabriele Pescatore dell'incarico di presiedere il Comitato Internazionale delle Regioni Mediterranee, associazione che aveva lo scopo di promuovere la realizzazione di documentazione e ricerche e favorire la costituzione di gruppi di esperti a livello internazionale sulla programmazione regionale<sup>29</sup>. D'altronde, il prestigio di cui la Cassa godeva a livello internazionale rese possibile contravvenire alla difficile congiuntura del 1963-1964, grazie alla capacità dei suoi dirigenti di procurarsi capitali all'estero o anticipando temporaneamente ai tre istituti di credito regionali fondi tratti dalla propria dotazione per continuare a finanziare le attività produttive nelle regioni meridionali<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> *Prestito alla Cassa per il Mezzogiorno per la costruzione della supercentrale del Sulcis in Sardegna*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 9, 3 marzo 1965, p. 175; *Prestito della BIRS alla Cassa per il Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 15-16, 14-21 aprile 1965, p. 379.

<sup>28</sup> *Tre nuovi prestiti BEI alla Cassa per il Mezzogiorno; Nuovi prestiti della BEI alla Cassa per il Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», rispettivamente n. 19, 12 maggio 1965, p. 478 e n. 43-44, 27 ottobre-3 novembre 1965, p. 1176.

<sup>29</sup> *I lavori del Consiglio Internazionale delle Regioni Mediterranee*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 43-44, 27 ottobre-3 novembre 1965, p. 1177.

<sup>30</sup> *L'attività della Cassa*, cit., p. 482.

4. *La legge di proroga della Cassa*

In questo quadro nel complesso positivo si può meglio comprendere la decisione del Consiglio dei Ministri di varare nel gennaio del 1965 un disegno di legge per prorogare l'attività della Cassa, che sarebbe dovuta cessare il 30 giugno di quell'anno, fino al 31 dicembre del 1980. In effetti, il provvedimento fu in linea con il consenso che l'ente riscuoteva. Per Ventriglia, però, non si trattava di una semplice proroga, ma era un intervento legislativo che tendeva a dare rinnovato impulso alla politica per il Mezzogiorno e a ribadire la necessità di inserire le politiche meridionaliste nel più ampio quadro della programmazione nazionale. Del resto, il Governo aveva strettamente legato l'approvazione di questo provvedimento al varo del «Progetto di programma di sviluppo dell'economia italiana per il quinquennio 1965-1969».

Anche la successione temporale, - osservò Ventriglia - senza soluzione di continuità, fra la discussione della legge nuova per il Mezzogiorno ed il progetto di programma sta a testimoniare che erano finalmente maturate le condizioni affinché la politica per il Mezzogiorno cessasse di essere una politica regionalistica e divenisse, come noi sempre avevamo auspicato - evidentemente allo scopo di coglierne così più soddisfacenti risultati - un obiettivo, un obiettivo preminente però, del programma economico nazionale<sup>31</sup>.

In particolare, con la legge si affrontò la questione di una più chiara delimitazione fra spesa ordinaria e straordinaria, laddove all'articolo cinque si prevede che nel quinquennio 1965-1969 - il primo del nuovo ciclo quindicennale della Cassa - si dovesse riservare ai territori meridionali una quota non inferiore al 40% della somma globalmente stanziata nello stato di previsione delle amministrazioni dello Stato per spese di investimento: al contempo restava valida, come prevedeva sempre l'articolo cinque, la quota di investimenti, del 60% se erano nuovi e del 40% di quelli complessivi, che le imprese a partecipazione statale avrebbero dovuto localizzare al Sud.

---

<sup>31</sup> F. Ventriglia, *La nuova legge per il Mezzogiorno*, «Realtà del Mezzogiorno», n. 1-2, 1965, in «Informazioni SVIMEZ», n. 15-16, 14-21 aprile 1965, p. 359.

Nel complesso, dal disegno di legge uscì confermata la direttrice di fondo che la Cassa avrebbe dovuto concentrare maggiormente gli investimenti: in questa visione i poli di sviluppo assumevano la definizione di «aree di sviluppo globale», aree cioè «caratterizzate da notevoli possibilità di sviluppo industriale, agricolo, turistico, da una consistente attrezzatura di opere e servizi pubblici nonché da una tendenziale immigrazione da altra parte del territorio»<sup>32</sup>. In tal modo, diveniva norma di legge una rilevante scelta di politica economica: quella cioè di concentrare gli investimenti della Cassa in alcune limitate parti del territorio meridionale, responsabilizzando per quei territori l'ente quale organismo esecutivo dello sviluppo globale. In realtà, come era già accaduto per il precedente provvedimento legislativo del 1957, anche in questo caso si dovette attendere più di un anno prima che la legge entrasse in vigore, a causa della difficoltà di armonizzare il programma straordinario, affidato alla Cassa, con gli interventi ordinari dell'azione pubblica. Si giunse a parlare di «lunga notte» della Cassa per i quattordici mesi che intercorsero fra l'approvazione della legge di rifinanziamento dell'ente e la sua concreta applicazione. La definizione, tuttavia, era impropria perché in questo intervallo di tempo la Cassa poté disporre di trecentoquaranta miliardi di lire per il completamento del programma quindicennale 1950-1965<sup>33</sup>.

Il primo agosto il Comitato Interministeriale per la Ricostruzione (CIR, organismo che stava per trasformarsi in CIPE), sotto la presidenza di Aldo Moro, approvò il piano di coordinamento degli interventi pubblici previsto dall'articolo uno della legge n. 717, in esecuzione delle direttive del programma economico nazionale che, sebbene non ancora approvato dal Parlamento, rappresentava un quadro di riferimento obbligato per le scelte di politica economica

---

<sup>32</sup> Ivi, p. 365.

<sup>33</sup> G. Macera, *Il piano di coordinamento. Preliminari a un commentario*, «Realtà del Mezzogiorno», n. 7-8, 1966, in «Informazioni SVIMEZ», n. 41, 12 ottobre 1966, p. 814; M. Barbato, *Gli investimenti nel Sud alla vigilia della applicazione del piano di coordinamento*, «Realtà del Mezzogiorno», n. 9, 1966, in «Informazioni SVIMEZ», rispettivamente n. 41, 12 ottobre 1966, p. 814 e n. 46-47, 16-23 novembre 1966, p. 993.

governativa<sup>34</sup>. In tal modo il piano per il Mezzogiorno - banco di prova dell'intera programmazione - fu varato con la ripartizione degli impegni, così come riportata nella Tabella 6.

Cardini del piano erano una più intensa industrializzazione, una qualificata azione in agricoltura e una razionale valorizzazione delle risorse turistiche. In relazione alle esigenze di sviluppo di questi tre settori fondamentali, il documento includeva la promozione di iniziative volte a favorire l'elevazione umana, civile e sociale.

TAB. 6. *Piano quinquennale di coordinamento per lo sviluppo del Mezzogiorno*

<i>Ripartizione degli interventi della Cassa</i>	
<i>Incentivi</i>	
Settore	Finanziamenti (in miliardi di lire)
Industria	400
Agricoltura	140
Turismo	57
Artigianato	23
Totale	620

  

<i>Infrastrutture e servizi civili</i>	
Settore	Finanziamenti (in miliardi di lire)
Opere pubbliche di bonifica	250
Acquedotti	215
Infrastrutture industriali	150
Viabilità e scorrimento veloce	140
Infrastrutture turistiche	50
Totale	815
Progresso tecnico e sviluppo civile	80
Zone di particolare depressione	35
Completamento di opere non più di competenza della Cassa	90
Totale	205
Totale complessivo	1.640

Fonte: V. Ciampi, *Nuova strategia per il Sud*, «Realtà del Mezzogiorno», n. 7-8, Roma, 1966, in «Informazioni SVIMEZ», n. 39-40, 28 settembre-5 ottobre 1966, p. 761.

---

<sup>34</sup> Sulla fase di passaggio dal CIR al CIPE e sulle competenze acquisite da questo ultimo Comitato cfr. V. Giovannelli, *L'organizzazione amministrativa dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè, 1971, pp. 101-111.

Sostenitore della legge, e in particolare della volontà di concentrare gli investimenti industriali in poche aree strategiche del Mezzogiorno, fu Augusto Graziani, secondo cui distribuire gli sforzi in eguale misura anche nei quaranta territori fino a quel momento definiti aree e nuclei di sviluppo industriale avrebbe determinato il rischio di una forte dispersione degli interventi «che se era giustificata allorché gli interventi avevano un carattere assistenziale, non lo è più ora che si tratta di effettuare interventi di carattere propulsivo»<sup>35</sup>. In questo frangente assumeva una particolare valenza simbolica l'inaugurazione del quarto centro siderurgico IRI «Salvino Sernesi» di Taranto<sup>36</sup>. D'altronde, in termini di confronto, il grado di concentrazione di investimento di capitale era simile fra Nord e Sud: infatti, nel Sud le società con capitale azionario superiore ai venticinque miliardi di lire costituivano il 38,5% del totale del capitale azionario del Mezzogiorno, mentre nel Centro-Nord era del 40,1%<sup>37</sup>. Una similitudine che spingeva a prefigurare rischi di agglomerazione produttiva già realizzati nel «triangolo industriale» e che facevano tramontare l'ipotesi di uno sviluppo diffuso ad ampio raggio sull'intero territorio meridionale<sup>38</sup>. In una realtà, peraltro, in cui la dimensione media delle industrie manifatturiere permaneva su livelli molto più bassi rispetto alla media nazionale, ulteriore conferma di un apparato produttivo fragile e basato in larga parte su unità artigianali<sup>39</sup>.

In questa ottica, Giorgio Ruffolo rilevò che la concentrazione dovesse rappresentare «uno dei fattori - determinante ma non esclusivo - di una politica globale di efficiente uso delle risorse e di svi-

---

<sup>35</sup> A. Graziani, *I nuovi termini della politica di sviluppo nel Mezzogiorno*, «Rassegna Economica», n. 3, 1965, in «Informazioni SVIMEZ», n. 2-3, 12-19 gennaio 1966, p. 26.

<sup>36</sup> *L'inaugurazione del centro siderurgico di Taranto*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 17-18, 28 aprile-5 maggio 1965, p. 429.

<sup>37</sup> *Gli investimenti delle Società per azioni*, cit., p. 552.

<sup>38</sup> A. Nitto, *Meridionalismo e programmazione*, «Critica sociale», 5 agosto 1965, in «Informazioni SVIMEZ», n. 39-40, 29 settembre-25 agosto-6 ottobre 1965, p. 1093.

<sup>39</sup> *Dimensione aziendale, secondo il numero di addetti, nell'industria manifatturiera*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 25-26-27, 22-29 giugno-6 luglio 1965, p. 551.

luppo del territorio meridionale»<sup>40</sup>. Tema ripreso dal Ministro Pastore per precisare che, sulla base delle indicazioni contenute nella nuova legge, la Cassa non si sarebbe dovuta occupare solo di concentrazione industriale, ma anche di infrastrutture idriche e di ricettività alberghiera e che comunque le amministrazioni ordinarie avrebbero dovuto destinare stabilmente al Sud il 40% della spesa complessiva a livello nazionale per gli investimenti<sup>41</sup>. D'altronde, come osservò Compagna, la legge non era frutto di decisioni improvvise, piuttosto si radicava nel dibattito in corso da anni sull'esigenza di concentrare gli interventi della Cassa nelle aree suscettibili di più ampi sviluppi, quelle che rappresentavano, riprendendo la definizione di Manlio Rossi-Doria, la «polpa», pur nella consapevolezza che non potessero essere trascurate le zone che facevano parte dell'«osso»<sup>42</sup>.

##### 5. *Il dibattito sugli incentivi al Sud e la «congestione» al Nord*

Nonostante l'approvazione della legge, continuò a percepirsi una progressiva diminuzione di disponibilità e attenzione per il Mezzogiorno. Fu il Censis a farsene interprete, notando che la discussione e l'approvazione della legge erano stati caratterizzati dalla mancanza di quella rilevanza culturale e politica che per anni aveva accompagnato il problema dello sviluppo del Sud: «Si resta quasi sorpresi a vedere come quello che ancora alcuni anni or sono era considerato il problema centrale della nostra economia non ha provocato nel Paese l'interesse che ci sarebbe potuti attendere»<sup>43</sup>. Nell'opinione pubblica si faceva fatica a considerare il Mezzogiorno come «il problema centrale della nostra società»<sup>44</sup>. Una conferma in tal senso si era avuta nel corso di un incontro promosso dall'ISVEIMER a Mila-

---

<sup>40</sup> G. Ruffolo, *Problemi e tecniche dell'articolazione regionale della programmazione*, «La Regione Emilia e Romagna», n. 4, 1965, in «Informazioni SVIMEZ», n. 43-44, 27 ottobre-3 novembre 1965, p. 1172.

<sup>41</sup> *Dichiarazioni dell'on. Pastore sull'azione dello Stato a favore del Sud*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 33-34-35, 18-25 agosto-primi settembre 1965, p. 1030.

<sup>42</sup> F. Compagna, *Nuovi dati e nuovi quadri*, cit., p. 5.

<sup>43</sup> Censis, *Bilancio dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno*, n. 2, 1965, in «Informazioni SVIMEZ», n. 43-44, 27 ottobre-3 novembre 1965, p. 1178.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

no con gli imprenditori lombardi, piemontesi e liguri, durante il quale, pur in presenza di un ciclo nuovamente espansivo dell'economia e sulla base delle nuove misure contenute nella legge del 1965, le tesi sulla convenienza a investire nelle regioni meridionali furono accolte in un clima di sostanziale freddezza<sup>45</sup>. Né fu accolta con simpatia la relazione che di lì a qualche mese Nino Novacco, presidente dello IASM, tenne in occasione della «Giornata sul Mezzogiorno» alla Fiera di Milano, soprattutto laddove insistette sull'esigenza di collocare nel Mezzogiorno i nuovi impianti industriali al fine di perseguire la massima efficienza produttiva. Simili scelte, dunque, andavano intese «come un problema da affrontare e da discutere in termini e possibilità di affari»<sup>46</sup>. Ma più in generale gli imprenditori privati tesero a prendere le distanze dal documento di programmazione: fu in questo frangente, infatti, che la Confindustria manifestò dissenso in merito ai dati previsionali sugli incrementi relativi ai tassi di investimento e di occupazione, giudicati eccessivamente ottimisti dall'organismo di rappresentanza<sup>47</sup>.

A destare ulteriori preoccupazioni, fra i fautori dello sviluppo del Mezzogiorno, fu il disegno di legge per gli interventi straordinari a favore dei territori depressi dell'Italia settentrionale e centrale che, se da un canto fin dal primo articolo attribuiva al Ministro per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno anche la competenza per le aree depresse, dall'altro, superava di gran lunga, sia nella quantità che nella qualità, le leggi precedenti per il Centro-Nord, di cui già si è fatto cenno, nell'impostazione e nella sostanza, ricalcando in favore del Centro-Nord l'impostazione e gli stessi provvedimenti di agevolazione concessi al Mezzogiorno. Il timore era che il provvedimento in discussione in Parlamento avrebbe favorito piccole zone non sviluppate che però erano collocate in un territorio industrializzato, destinando fondi pubblici per il raggiungimento nel Nord di ulteriori posizioni di privilegio. In tal modo «lo Stato sembra riprendersi con una mano quello che dà con l'altra: con leggi incentivanti per il Cen-

---

<sup>45</sup> *Incontro a Milano con gli imprenditori settentrionali promosso dall'ISVEIMER*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 30-31-32, 28 luglio-4-11 agosto 1965, p. 996.

<sup>46</sup> *Dibattito sul Mezzogiorno alla Fiera di Milano*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 18, maggio 1966, p. 398.

<sup>47</sup> *Prospettive di sviluppo nell'industria nel quadriennio 1966-69*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 33-34-35, 16-24-31 agosto 1966, pp. 720-724.

tro-Nord, magari facendo appello all'avversa, ma in questo caso provvidenziale congiuntura, contribuisce a rendere meno efficaci le misure in favore del Mezzogiorno»<sup>48</sup>. Secondo il meridionalista pugliese Mario Dilio, tra i più attenti a seguire il dibattito in corso, il paradosso era che mentre con la legge n. 717 del giugno 1965 si era deciso di attuare una politica di sviluppo concentrato in zone maggiormente suscettibili di crescita, allo stesso tempo nel Centro-Nord si tentava di realizzare «una politica di sviluppo diffuso in quelle poche zone attorniate da grandi maglie fittamente industrializzate»<sup>49</sup>.

Fu questa una tesi seccamente respinta da «Mondo Economico», la rivista settimanale che di solito manifestava grande attenzione per la questione dello sviluppo del Mezzogiorno. Secondo il periodico non si poteva in alcun modo parlare di «congestione come di un fatto patologico», mentre solo per alcuni casi delimitati si poteva rilevare che si era in presenza di «congestioni nodali», che certamente non riguardavano la gran parte del territorio facente parte del «triangolo industriale». Su questi temi era intervenuto anche Pietro Bassetti, in occasione dell'insediamento del Comitato regionale per la programmazione in Lombardia.

Non crediamo infatti che con la scusa di una presenza, peraltro parziale e concentrata in poche situazioni, di fenomeni di «congestione», sia lecito e corretto dimenticare che nella stessa nostra regione esistono larghe zone di depressione che desideriamo vedere risollevate, senza caricarle sulle spalle di nessuno, e tanto meno della collettività nazionale<sup>50</sup>.

A queste prese di posizione, che denotavano una crescente divergenza di interessi fra le diverse regioni del Paese, replicò Ferdinando Ventriglia, ricordando che bisognava tenere presente che gli incentivi al Sud non erano sinonimo di disincentivi al Nord, poiché i primi assolvevano al compito di pareggiare nei conti economici delle

---

<sup>48</sup> *Considerazioni sul disegno di legge per gli interventi straordinari a favore dei territori depressi dell'Italia settentrionale e centrale*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 47-48-49, 24 novembre-1-8 dicembre 1965, p. 1263.

<sup>49</sup> M. Dilio, *Programmazione ed equilibrio economico* «Nuovo Mezzogiorno», n. 11, 1965, in «Informazioni SVIMEZ», n.2-3, 12-19 gennaio 1966, p. 29.

<sup>50</sup> F. Ventriglia, *Un rischio che il Sud non vuole più correre*, «Il Mattino», 22 dicembre 1965, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 5 gennaio 1965, p. 10.

imprese meridionali i maggiori oneri di cui dovevano farsi carico rispetto a quelle settentrionali per effetto della localizzazione in regioni arretrate. Non si capiva poi - rilevò Ventriglia - per quale motivo doveva essere sempre il lavoro a spostarsi e non il capitale:

Non è una legge scritta che deve essere sempre il lavoro - in particolare la mano d'opera del Mezzogiorno - a spostarsi verso il capitale al Nord; può essere il capitale a spostarsi verso il lavoro, verso il Mezzogiorno<sup>51</sup>.

Occorreva dunque distinguere con nettezza gli interessi degli industriali con gli interessi dell'economia nazionale:

La congestione di industrie al Nord sarà - sia detto chiaramente una volta per sempre - una localizzazione ottimale per i singoli imprenditori, certo non lo è per l'economia nazionale che, in funzione di quella localizzazione, è costretta a sostenere il peso della distorsione di parte delle risorse da investimenti produttivi ad investimenti per la realizzazione di infrastrutture fisiche, sociali e civili che la localizzazione ottimale comanda di realizzare in maniera aggiuntiva a quelle già in essere<sup>52</sup>.

D'altronde l'esperienza aveva mostrato che la «congestione» milanese era stata una delle principali cause delle tensioni salariali del 1962-1963.

Con gran danno dell'economia nazionale e di quella del Mezzogiorno che certamente, dalle difficoltà congiunturali non ha ricevuto accelerazioni ma freno allo sviluppo che era in atto due anni addietro. Di simili rischi il Mezzogiorno non vuol correrne ancora<sup>53</sup>.

E più in generale - si osservò in un editoriale pubblicato su «Nord e Sud» - occorreva distinguere fra il sottosviluppo della provincia di Como o di Alessandria, e il sottosviluppo del Mezzogiorno: l'uno costituiva un problema delle singole politiche regionali dello sviluppo, l'altro rappresentava il grande problema del dualismo ita-

---

<sup>51</sup> Ivi, p. 13.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

liano, che chiamava in causa «tutto l'orientamento della politica nazionale e tutto l'orientamento della programmazione»<sup>54</sup>. Né il confronto fra le aree di sviluppo industriale del Sud con quelle del Nord era incoraggiante, sia come struttura delle attività economiche, industriale in particolare, sia come ritmi di accumulazione di capitale: «E' questo un problema - si commentava in una indagine SVIMEZ - che assume una particolare rilevanza per l'attuazione di una politica di pianificazione territoriale»<sup>55</sup>. La questione, come fu evidenziato da Graziani, diveniva strettamente politica, affinché il cammino prefigurato nella legge del 1965 potesse essere percorso «senza deviazioni»<sup>56</sup>.

#### 6. *La contesa sulle risorse a livello regionale*

La discussione su incentivi e congestione proseguì con l'insediamento dei comitati regionali per la programmazione, istituiti con decreto del Ministero del Bilancio del 22 settembre 1964 ed insediati tra la fine del 1965 gli inizi del 1966<sup>57</sup>. In generale, si riscontravano diffusi malumori per lo scarso coinvolgimento delle amministrazioni locali nella redazione del documento di programmazione nazionale<sup>58</sup>. Varie regioni meridionali, poi, manifestarono disaccordo, soprattutto perché la programmazione si basava quasi esclusivamente sul programma della sola Cassa, o perché nel documento programmatico si riportavano con enfasi opere già realizzate, senza pre-

---

<sup>54</sup> *Congestione e disincentivazione*, «Nord e Sud», n. 73, 1966, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4-5, 26 gennaio-1febbraio 1966, p. 30.

<sup>55</sup> *La concentrazione territoriale delle attività economiche nel Mezzogiorno tra il 1951 e il 1961*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 18-19, 11-18 maggio 1966, p. 248.

<sup>56</sup> A. Graziani, *I nuovi termini della politica*, cit., p. 26.

<sup>57</sup> F. Tortora, *ICRPE del Mezzogiorno: contestazione o integrazione*, «Quaderni di Azione sociale», 1967, n. 5, in «Informazioni SVIMEZ», n. 36-37-38, 6-13-20 settembre 1967, p. 911.

<sup>58</sup> C. De Stefanis, *Programmazione e autonomie locali*, «Torre Civica», n.1, in «Informazioni SVIMEZ», n. 18-19, 11-18 maggio 1966, p. 413; *Il parere del Comitato per la Programmazione economica della Puglia sul nuovo programma della Cassa*, in «Informazioni SVIMEZ», n.29-30, 20-27 luglio 1966, pp. 620-627.

cisare le tappe per quelle ancora da terminare<sup>59</sup>. Vivaci critiche si concentrarono sull'unitarietà dell'intervento della Cassa nel Mezzogiorno, osservando che in questo modo si era voluto saltare o ridimensionare la portata del livello di contrattazione regionale, che era appena agli inizi<sup>60</sup>. Un altro ambito fu sviluppato dalle regioni settentrionali - lo si è già rilevato per Bassetti in Lombardia - innanzitutto nei discorsi dei responsabili degli enti di rappresentanza produttiva per una politica economica che si riteneva fosse eccessivamente propesa per lo sviluppo del Mezzogiorno. Così, quando si era ancora attorno alla metà degli anni Sessanta, si intravedeva all'orizzonte la realizzazione di strategie differenziate rispetto alla tipologia di intervento straordinario attuato fino a quel momento:

Allorché l'ordinamento regionale sarà esteso alle zone economicamente più progredite del Paese e sarà conseguentemente in essere una finanza regionale, è da prevedere che [...] le nuove Regioni si daranno con impegno a prelevare fiscalmente ingenti somme per costruire infrastrutture di tale entità da rimuovere per lungo tempo gli ostacoli alla ulteriore espansione «*in loco*» di attività produttive<sup>61</sup>.

In sostanza, si andò affermando la convinzione secondo cui «le possibilità che l'azione contrastante delle Regioni della Padania (da prevedere ben più rigorosa di quella oggi esplicitata dalle province e dai comuni di quelle zone)» avrebbe ostacolato la finalità generale dell'attenuazione degli squilibri territoriali del Paese, soprattutto nel trattenere a livello regionale risorse destinate allo Stato per finanziare politiche economiche nazionali<sup>62</sup>. Insomma, l'avanzare dell'ordinamento regionale avrebbe potuto determinare una sensibile decurtazione di mezzi finanziari nella fase in cui si elaboravano poli-

---

<sup>59</sup> L. Sacco, *Riserve del Comitato lucano sul piano del Mezzogiorno*, «La Gazzetta del Mezzogiorno», 13 luglio 1966, in «Informazioni SVIMEZ», n. 29-30, 20-27 luglio 1966, pp. 619-620.

<sup>60</sup> A. Belli, *Problemi della pianificazione territoriale: l'area di sviluppo globale del medio Tirreno*, «Politica e Mezzogiorno», n. 3-4, 1966, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 4 gennaio 1967, p. 8.

<sup>61</sup> M. De Luca, *La polemica sui «disincentivi»*, «L'Industria Meridionale», 17 febbraio 1966, in «Informazioni SVIMEZ», n. 10, 9 marzo 1966, p. 205.

<sup>62</sup> Ivi, pp. 205-206.

tiche pubbliche particolarmente impegnative per l'industrializzazione del Sud. Del resto, nella fase della congiuntura sfavorevole di inizi anni Sessanta, era risultato evidente come l'attribuzione di ulteriori fondi all'IRI e all'ENI e agli istituti speciali per il credito nel Mezzogiorno per le iniziative assunte al Sud, avesse avuto un ruolo importante nell'attuare misure anticicliche<sup>63</sup>. Si trattava di analisi condivise dal sindacato, innanzitutto dalla CGIL, nella convinzione che nelle fasi di congiuntura sfavorevole erano emersi con chiarezza i problemi di struttura e l'esigenza di un'ampia ristrutturazione dell'apparato produttivo, in grado di spostare i processi di accumulazione<sup>64</sup>. Pertanto, la frantumazione in una «regionalizzazione del programma», con un dualismo fra obiettivi nazionali e regionali, poteva divenire sempre più stridente, specie laddove l'apporto di risorse esterne alla regione era determinante per dare vita ad un adeguato processo di sviluppo<sup>65</sup>. La questione si tingeva di venature etiche nell'evidenziare che, dare priorità all'azione dello Stato come fattore dominante, significava porre l'economia al servizio dell'uomo e non viceversa: l'autorità pubblica, dunque, si configurava come «supremo regolatore della società e quindi garante dello sviluppo della personalità umana»<sup>66</sup>.

#### 7. *Il Nord meno partecipe*

A fare da contrappeso ai temi appena delineati, volti a privilegiare la mobilitazione delle risorse attraverso un approccio regionale, fu la rinnovata riproposizione del ruolo dello Stato nei processi di

---

<sup>63</sup> *Intervista del Ministro Colombo sugli indirizzi di sviluppo del Sud*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 10, 9 marzo 1966, p. 213.

<sup>64</sup> *La CGIL sulla situazione economica e sindacale del Mezzogiorno*, «Rassegna sindacale», n. 81, 1966, in «Informazioni SVIMEZ», n. 11-12, 16-23 marzo 1966, p. 264.

<sup>65</sup> C. Aiello, *Le zone di scarsa suscettività nelle ipotesi di sviluppo regionale*, «Realtà del Mezzogiorno», n. 3, in «Informazioni SVIMEZ», n. 18, 4 maggio 1966, p. 395.

<sup>66</sup> A. Perugi, *La politica dello Stato per promuovere lo sviluppo economico del Mezzogiorno*, «Sabina Economica», marzo 1966, in «Informazioni SVIMEZ», n. 23-24, 8-15 giugno 1966, p. 484.

sviluppo. Un simile orientamento era in primo luogo motivato da una carenza di cultura imprenditoriale che si riscontrava nel Mezzogiorno. Aspetto avvalorato dalle prime indagini che si andarono compiendo sugli esiti degli investimenti realizzati dall'IRI nelle regioni meridionali. In queste analisi tornava l'esigenza di un radicale mutamento culturale.

Nelle zone del Mezzogiorno dove si è sviluppata l'industria e dove si sono realizzate iniziative dell'IRI noi ci siamo trovati di fronte a istituzioni e a strutture socio-economiche non pienamente sviluppate, con le quali è stato difficile avviare un continuo ed efficiente dialogo. E' questo uno dei motivi che hanno rallentato il processo di espansione economica avviato dall'industria. La continuazione del processo di sviluppo, al di là delle incentivazioni della prima fase, dipende infatti dalla realizzazione di «atti di imprenditorialità» in diversi settori (in campo economico-produttivo, nelle gestioni finanziarie come nelle pubbliche amministrazioni)<sup>67</sup>.

Accenni simili emersero da un dibattito che si tenne nella sede dell'Unione degli industriali di Napoli, dove si discusse a lungo dell'esigenza di una «industrializzazione dello spirito meridionale», poiché una mentalità «atavica e tradizionale» era il principale ostacolo che impediva l'innesto nel tessuto produttivo meridionale di una moderna rete di piccole e medie imprese<sup>68</sup>. Ma proprio perché nello Stato si concentrava un elevato grado di aspettative, vi fu sempre grande attenzione, da parte degli ambienti che avevano più a cuore la causa dello sviluppo del Sud, affinché non venisse meno la tensione «pubblica nei confronti del Mezzogiorno. Di questo tenore erano i documenti del «Gruppo dei Meridionalisti», sorto nel 1965 a Bari e che riuniva intellettuali della Puglia e della Basilicata<sup>69</sup>. Allo stesso tempo, il rischio era che, insistendo su questi aspetti negativi, si ribadisse l'immagine di un Mezzogiorno statico e riottoso a ogni cam-

---

<sup>67</sup> G. Glisenti, *Esigenze del mondo operaio nella società meridionale in trasformazione*, «Nuovo Mezzogiorno», n. 9, 1966, in «Informazioni SVIMEZ», n. 44-45, 2-9 novembre 1966, p. 969.

<sup>68</sup> *Dibattito a Napoli sul tema: Piccola e media industria meridionale e mercato finanziario*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 4 gennaio 1967, pp. 22-23.

<sup>69</sup> *La Puglia ad una svolta: occorre accentuare la politica degli investimenti*, «La Gazzetta del Mezzogiorno», primo marzo 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 11, 12, 13, 15-22-29 marzo 1967, pp. 223-224.

biamento. Pericolo ravvisato da Ventriglia, che con forza rilevò che «qualunque serie di dati, sottoposta ad analisi» consentiva di giungere alla conclusione che il Sud si era mosso «e talvolta in misura rilevante»<sup>70</sup>. In effetti, sulla base delle stime dell'Unione delle Camere di Commercio risultò che il Mezzogiorno, pur non avendo ancora raggiunto il livello di reddito dell'Italia centro-settentrionale, cresceva a ritmi sostenuti, nettamente al di sopra di altre zone depresse dell'Europa. Così come l'incremento dell'occupazione al Sud era significativo: le forze di lavoro erano aumentate del 2,2% (3,3% nell'industria) nel Sud e nelle isole, mentre dello 0,4% nel Centro-Nord. Inferiore al Centro-Nord era invece l'incremento demografico (4,1% contro il 6,7%). Negli ultimi cinque anni, infatti, oltre un milione di persone erano emigrate al Nord, l'indice più eloquente della scarsità degli investimenti realizzati al Sud<sup>71</sup>. Dati che comunque attestavano una situazione dinamica del Mezzogiorno, con significativi elementi di novità.

Eppure, fu in occasione di un importante convegno che si tenne nella primavera del 1967 a Torino alla Fondazione Einaudi, cui parteciparono i nomi più illustri della cultura piemontese come Franco Venturi, Luigi Firpo, Siro Lombardini, Francesco Forte, Norberto Bobbio, che emerse il protrarsi di un'immagine del Mezzogiorno fermo, stagnante, impossibile da riformare. D'altronde, se furono presenti i dirigenti delle aziende pubbliche, risultarono assenti, invece, i grandi operatori economici come FIAT e Montedison<sup>72</sup>. Il convegno dunque si calò in uno scenario in cui per la prima volta in modo esplicito dominava un certo pessimismo sulle prospettive per il Mezzogiorno. Fu Francesco Compagna a evidenziarlo, interpretando l'opinione di tutti gli autorevoli collaboratori di «Nord e Sud» - Manlio Rossi-Doria, Augusto Graziani, Giuseppe Galasso - che avevano partecipato ai lavori:

Abbiamo avuto, infatti, l'impressione che nel Nord molte persone abbiano del Sud un'idea anacronistica: come se in questi

---

<sup>70</sup> F. Ventriglia, *L'evoluzione economica del Mezzogiorno*, «Mercurio», n. 3, 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 14-15, 5-12 aprile 1967, p. 286.

<sup>71</sup> L. Dell'Aglia, *L'economia meridionale*, cit., pp. 66-67.

<sup>72</sup> P. Grifone, *Meridionalismo sotto la Mole*, «Rinascita», n. 16, 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 19-20, 10-17 maggio 1967, p. 401.

anni non si fosse fatto quello che si è fatto per promuoverne la pre-industrializzazione; come se nel Mezzogiorno fosse ancora e tutto «oltre Eboli»; come se il discorso sull'industrializzazione fosse un discorso per domani, e non per oggi, e come se, invece, oggi si dovesse fare soltanto quel discorso sulle infrastrutture che è già stato fatto ieri e che la Cassa ha avuto il merito di portare avanti con una serie di realizzazioni che hanno cambiato la faccia di certe zone del Mezzogiorno<sup>73</sup>.

Inoltre, Compagna delineò i rischi che potevano scaturire dall'uso strumentale, da parte dei gruppi imprenditoriali privati, di una serie di critiche che da tempo il Partito Comunista aveva formulato, ma che in questo particolare frangente sarebbero potute divenire il pretesto per confermare il sostanziale insuccesso delle politiche meridionaliste.

Abbiamo avuto poi anche un'altra impressione: quando i comunisti facendo leva su alcuni innegabili lati negativi e su alcune deficienze organiche della politica meridionalista, di cui noi stessi ci siamo resi e ci rendiamo interpreti, parlano di fallimento della politica meridionalista, possono fornire in via definitiva un alibi a quegli ambienti della destra economica che non vogliono impegnarsi nella industrializzazione del Mezzogiorno perché ritengono che i problemi dell'efficienza sono alternativi rispetto ai problemi ed agli squilibri regionali, anche rispetto al grande problema delle due Italie. Ma è lecito parlare di fallimento?<sup>74</sup>

Per Compagna era invece tutt'altro che fallimento: la pre-industrializzazione era a buon punto e si erano innestati nel tessuto produttivo meridionale i primi rilevanti processi di industrializzazione. E nella gran parte dei casi si era trattato di stabilimenti che mostravano come l'industrializzazione poteva «essere ormai perseguita più speditamente e più intensamente»<sup>75</sup>. Analisi nel complesso confermata da un'indagine SVIMEZ che mostrava negli ultimi anni un sensibile incremento della produzione industriale nel Mezzogiorno, sebbene il divario con le altre parti del Paese fosse ancora elevato:

---

<sup>73</sup> F. Compagna, *Una bella partita «fuori casa»*, «Il Giorno», 11 aprile 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 16, 19 aprile 1967, p. 319.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

infatti, se nelle regioni del Nord la percentuale del prodotto industriale rispetto a quello totale regionale era, in media, pari a circa il 55%, nelle regioni meridionali tale percentuale oscillava tra il 20% (Calabria) ed il 30% (Campania)<sup>76</sup>.

Nonostante questi segnali positivi, pur in uno scenario in cui gli squilibri rimanevano notevoli, le resistenze evidenziate nel corso dell'assise torinese erano state tante. Gli economisti Forte e Lombardini insistettero nel ribadire che gli investimenti industriali nelle tre regioni che formavano il «triangolo industriale» avevano la loro palese giustificazione se si guardava allo scenario europeo e che solo attraverso un'ulteriore concentrazione era possibile ottenere lo sviluppo per l'intero Paese.

E' lo stesso, identico, simile ragionamento che noi meridionalisti - commentava amaramente Ventriglia - ci sentimmo fare chiaramente anni addietro quando si creò la Cassa per il Mezzogiorno: allora, infatti ci sentimmo dire che bisognava, per intanto, dare alla Cassa il mandato di operare nel settore dell'agricoltura ed in quello delle infrastrutture fisiche in quanto l'industria italiana, concentrata nel Nord, doveva portare a compimento il processo di ricostruzione post-bellica, doveva realizzare quel processo su basi tecnologiche nuove dopo venti anni di autarchia, doveva poi prepararsi ad inserirsi nel mercato internazionale data la scelta irreversibile che l'Italia aveva fatto di liberalizzare la sua vita economica<sup>77</sup>.

Eppure, i lavori del convegno di Torino erano stati introdotti da una relazione di Augusto Graziani che insistette sulla necessità che il Mezzogiorno non dovesse essere visto come un «problema caritativo», per cui vi si destinavano risorse pubbliche «come sacrificio senza contropartita». Era questa un'impostazione vecchia: «oggi il Mezzogiorno è un elemento essenziale per il progresso di tutta

---

<sup>76</sup> M. Barbato, *I conti economici delle regioni meridionali*, «Realtà del Mezzogiorno», n. 1-2, 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 17-18, 26 aprile-3 maggio 1967, p. 341.

<sup>77</sup> F. Ventriglia, *Riparlamo del Mezzogiorno*, «Il Mattino», 12 aprile 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 16, 19 aprile 1967, p. 321.

l'economia nazionale»<sup>78</sup>. Graziani riconosceva che negli ultimi anni c'era stato «un cospicuo flusso di investimenti pubblici e privati, finanziati sostanzialmente da risorse provenienti dalle regioni del Nord, che hanno trovato collocazione nel Mezzogiorno». Ma tale trasferimento non era valso a mettere in moto un processo di sviluppo autopropulsivo, basato sulla generazione spontanea di investimenti nella misura necessaria a sostenere la crescita al ritmo desiderato. Occorreva quindi «un nuovo e più ampio rilancio degli investimenti nel Mezzogiorno». A giudizio sempre di Graziani, a conclusione del suo intervento, le industrie del Mezzogiorno potevano utilizzare vaste riserve di manodopera sottoccupata e realizzare quindi un veloce sviluppo, senza dovere sopportare l'accentuata pressione salariale che si registrava al Nord. Erano questi i motivi per cui - non era la prima volta che Graziani lo auspicava - bisognava affrontare in maniera definitiva il problema dell'industrializzazione del Mezzogiorno<sup>79</sup>. Solo in questo modo - osservò Rossi-Doria in occasione del convegno - era possibile affrontare «il dramma umano» delle migrazioni, che aveva coinvolto negli ultimi quindici anni due milioni e mezzo di meridionali, per lo più giovani. D'altronde, il Ministro Pastore annotò che la scelta di Torino come sede del convegno era stata tutt'altro che casuale, in quanto risultava «la città settentrionale maggiormente toccata in questi decenni dal fenomeno della immigrazione» e allo stesso tempo era un modo per riproporre con forza il tema dello sviluppo del Sud in uno dei centri dove era più attiva l'imprenditoria privata: «Ciò perché stiamo purtroppo verificando in questo periodo un preoccupante affievolimento di tale interesse»<sup>80</sup>. La questione meridionale, invece, rimaneva la più grave questione nazionale alla cui soluzione - lo evidenziava con chiarezza Pastore - erano «irreversibilmente collegati i pesanti condizionamenti dello sviluppo economico sociale e civile di tutta la comunità nazionale»<sup>81</sup>.

Nonostante queste esplicite prese di posizione, la sensazione che si ebbe dopo il convegno di Torino fu di un allontanamento fra le

---

<sup>78</sup> *Il seminario di studi a Torino sul tema: «Nord e Sud nella società e nell'economia italiana di oggi»*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 16, 19 aprile 1967, p. 324.

<sup>79</sup> *Ibidem.*

<sup>80</sup> *Ibidem.*

<sup>81</sup> *Ibidem.*

varie parti del Paese. Giuseppe Galasso la interpretò come una sorta di «crisi di crescita», ma allo stesso tempo era necessario superarla al più presto perché erano sempre più insistenti «i discorsi antimeridionalisti della Confindustria», così come si percepivano segnali in merito al disimpegno delle aziende a partecipazione statale rispetto all'obbligo di riservare al Mezzogiorno il 40% dei loro investimenti complessivi<sup>82</sup>. Un analogo clima di scarso entusiasmo per lo sviluppo del Mezzogiorno si registrò in occasione del convegno di Milano organizzato dalla Democrazia Cristiana, aperto da una relazione del presidente dell'IRI Giuseppe Petrilli, che nel riportare lo studio della SVIMEZ *Sviluppo del Mezzogiorno e sviluppo economico italiano*, chiese agli imprenditori privati settentrionali di investire largamente nelle regioni meridionali, come d'altronde da vari anni ormai l'ente di gestione da lui diretto faceva<sup>83</sup>. In particolare, fu Emilio Colombo a rilevare che la classe dirigente si sarebbe assunta una grave responsabilità se «trainata dalle tesi dell'«efficientismo» (il riferimento ad alcune tesi avanzate nel convegno di Torino organizzato dalla Fondazione Einaudi era evidente), avesse assistito «neutrale all'emarginazione definitiva del Mezzogiorno dalla vita economica del Paese»<sup>84</sup>. In realtà, gli appelli a un maggiore impegno per il Sud furono accolti con freddezza dagli imprenditori presenti in sala, avvalorando la tesi espressa da Ventriglia alla vigilia dell'incontro, per la quale in questa fase occorreva respingere con forza la convinzione, che si andava progressivamente diffondendo fra gli ambienti produttivi, secondo cui la destinazione meridionale di capitali «era una distorsione nell'impiego della ricchezza del Paese»<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> F. Barbagallo, *Meridionalismo '67*, «La Voce Repubblicana», 15 aprile 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 19-20, 10-17 maggio 1967, p. 398.

<sup>83</sup> *Convegno a Milano, sui rapporti tra classe politica e classe economica*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 21-22, 24-31 maggio 1967, pp. 451-452.

<sup>84</sup> F. Ventriglia, *Mezzogiorno alla ribalta*, «Il Mattino», 17 maggio 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 23-24, 1-14 giugno 1967, pp. 492.

<sup>85</sup> F. Ventriglia, *Il Mezzogiorno alla ribalta*, «Il Mattino», 26 aprile 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 21-22, 24-31 maggio 1967, p. 439.

8. *I contrasti sull'Alfasud*

La freddezza degli industriali settentrionali era motivata, fra l'altro, dalla scelta che il Governo si apprestava a compiere per la realizzazione dello stabilimento di automobili a Pomigliano d'Arco, in provincia di Napoli. Se ne era cominciato a parlare alla fine del 1966, quando l'IRI costituì un gruppo di studio guidato dal vicepresidente Visentini, del quale fecero parte alcuni dirigenti dell'Istituto insieme ai responsabili di Finmeccanica e Alfa Romeo. Nelle conclusioni cui giunse il gruppo di studio si sottolineò il ritorno economico che si sarebbe potuto ottenere se si fosse realizzata nel Sud una nuova iniziativa nel campo automobilistico<sup>86</sup>. Dopo varie discussioni e una forte resistenza della FIAT, il progetto presentato dall'IRI fu approvato dal CIPE nella riunione del 27 luglio 1967<sup>87</sup>. Nel dicembre dello stesso anno il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno stabilì che il nuovo insediamento produttivo fosse costruito tra Pomigliano d'Arco, Acerra e Castello di Cisterna, a poco più di quindici chilometri da Napoli<sup>88</sup>. L'investimento era il più consistente di un più generale programma IRI che avrebbe riguardato in modo specifico la Campania: infatti, oltre alla costruzione dello stabilimento automobilistico, si programmarono investimenti nel comparto telefonico, quelli relativi al completamento del tratto campano dell'autostrada Napoli-Bari, mentre ulteriori fondi furono stanziati per il centro di produzione Rai di Napoli<sup>89</sup>.

La spinta risolutiva affinché si giungesse a una simile decisione fu la considerazione basilare secondo cui l'Alfa Romeo aveva mostrato come l'industria di Stato potesse essere capace di realizzare ottimi prodotti, graditi al consumatore e immessi sul mercato a prezzi competitivi: «Nel 1950 l'Alfa vendette trecentoventicinque automobili! Nel 1966 ha raggiunta la quota settantamila. Dai dieci miliardi

---

<sup>86</sup> *Progetto Alfasud - L'iter tecnico e politico*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 29-30, 19-26 luglio 1967, p. 439.

<sup>87</sup> *Approvato il progetto Alfasud*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 33-34-35, 16-23-30 agosto 1967, p. 840.

<sup>88</sup> *La localizzazione dell'Alfasud*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 15 gennaio 1968, p. 33.

<sup>89</sup> *Investimenti IRI in Campania*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4, 29 febbraio 1968, p. 155.

di lire di fatturato del 1950 è passata ai trentatré miliardi del 1955, ai settantotto miliardi del 1960, ai centotrentuno miliardi del 1966»<sup>90</sup>. La costruzione dello stabilimento avrebbe dovuto segnare un cambio di passo della politica meridionalista, che dalla fase recessiva del 1963-1964, sembrava avere perso lo slancio iniziale:

La facciamo dunque questa Alfasud? - osservava Ferruccio Parri, un politico fin dal secondo dopoguerra sensibile alla causa dello sviluppo del Mezzogiorno - Io non sono un tecnico, e la risposta va lasciata ad esperti obiettivi e non prevenuti. A me le prospettive sembrano buone e sufficienti, e artificiose molte delle obiezioni sedicenti tecniche. Non sarà il rinnovamento e progresso tecnologico a soffrirne [...] Ma l'effetto di certo in questo Mezzogiorno affamato di macchine può essere tale da assegnare la priorità nelle scelte del Governo a questo progetto. Purché sia l'inizio di una iniziativa meridionalista più organica e continuativa<sup>91</sup>.

La ripresa dell'emigrazione che, diminuita agli inizi degli anni Sessanta, si era nuovamente intensificata a metà del decennio, proprio nella fase in cui l'economia italiana riprendeva la sua fase espansiva, suggeriva dunque che era la struttura produttiva nazionale, indipendentemente dall'andamento del ciclo economico, a impedire lo sviluppo del Sud<sup>92</sup>.

A interpretare in modo ancora più deciso di Parri questa necessità di rilancio fu Francesco Compagna, che per diverso tempo non mancò di manifestare la sua amarezza per la scarsa risonanza che il Mezzogiorno aveva avuto in occasione del convegno di Torino. Atteggiamento in linea con la condotta ostile della Confindustria: pertanto non restava altra via che «provocare un più cospicuo impegno in senso meridionalistico delle aziende a partecipazione statale, spostando anche tale impegno dall'ambito dell'industria di base a quello dell'industria manifatturiera»<sup>93</sup>. Era, dunque, nel quadro di queste

---

<sup>90</sup> *Un'industria che vuol vivere*, «La Discussione», n. 9, 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 29-30, 19-26 luglio 1967, p. 732.

<sup>91</sup> F. Parri, *Alfasud: la nostra Irlanda*, «L'Astrolabio», 2 luglio 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 29-30, 19-26 luglio 1967, p. 724.

<sup>92</sup> G. Bosco, *C'è spazio per l'Alfasud*, «La Discussione», n. 11, 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 29-30, 19-26 luglio 1967, p. 714.

<sup>93</sup> F. Compagna, *Alfasud a Napoli*, «La Voce Repubblicana», 2 luglio 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 29-30, 19-26 luglio 1967, p. 715.

considerazioni che bisognava dare un giudizio sull'iniziativa dell'IRI volta a creare un'azienda di automobili in Campania. In questa prospettiva, Compagna, che pure negava si fosse di fronte a «un progetto politico commissionato all'IRI», confermava invece un simile orientamento, ribadendo l'anima duplice - privata e pubblica - del capitalismo italiano, spesso in conflitto sulla grande questione dell'industrializzazione del Mezzogiorno. Si giungeva a esplicitare tale impostazione con la relazione del Ministro socialista Giolitti, secondo cui le sorti del Mezzogiorno dipendevano ancora troppo dai centri di potere imprenditoriali che si trovavano al Nord: «Da qui la necessità di una unità di comando del potere pubblico nelle decisioni della politica di sviluppo», da esercitare attraverso il potere di direttiva nei confronti delle Partecipazioni Statali e l'utilizzo di tutti gli strumenti di intervento indiretto capaci di influenzare le scelte delle imprese private. Da questa impostazione nasceva anche la necessità di riconsiderare l'intervento straordinario come «il problema dello Stato»<sup>94</sup>. Toni ancora più accesi furono adottati dal segretario del Partito Socialista, il napoletano Francesco De Martino, che riteneva necessario imporre un blocco alla politica colonialista dei grandi gruppi industriali del Nord, dando grande centralità all'impresa pubblica. «E' in questa luce che si pone l'iniziativa dell'IRI per l'Alfasud, il primo grande investimento in un'attività produttiva capace di suscitare una molteplicità di iniziative collaterali»<sup>95</sup>. Ed è significativo che su questo aspetto vi fosse unitarietà di posizioni fra Governo e opposizione comunista, nella convinzione che, perseguendo con questa strategia, al di là delle strumentazioni e delle demagogie che avrebbero accompagnato la realizzazione dello stabilimento, si fosse in una fase nodale per la trasformazione democratica del Mezzogiorno.

Facciano pure, il senatore Gava e i suoi amici, il loro mestiere. Le organizzazioni democratiche dei lavoratori, per parte loro, non saranno certo intimidite dalle manovre clientelari. Esse, consapevoli che il progetto dell'Alfasud, pure positivo in questo momento di grave flessione degli investimenti e

---

<sup>94</sup> *Convegno a Taranto su «Il Mezzogiorno degli anni Settanta»*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 29-30, 19-26 luglio 1967, p. 715.

<sup>95</sup> *Ibidem*.

dell'occupazione nel Mezzogiorno, avrà effetti ben limitati se non seguirà l'avvio di una nuova politica, proseguiranno la battaglia per un'industrializzazione del Sud che sia fattore di sviluppo economico e di progresso democratico<sup>96</sup>.

D'altronde, anche la FIAT, nel porre le sue obiezioni alla costruzione dello stabilimento Alfa-Romeo dell'IRI a Pomigliano, propendeva per darne una venatura spiccatamente politica. Pur avanzando riserve tecniche, dovute ai rischi di un brusco innalzamento della produzione di automobili che con lo stabilimento di Pomigliano si sarebbe verificato a livello nazionale e alle difficoltà di trovare nel Sud manodopera specializzata per la mancanza di una tradizione industriale di tipo meccanico, nei tre documenti che Gianni Agnelli consegnò personalmente a vari ministri e al Presidente del Consiglio Moro, si trasse l'impressione che questa offensiva era stimolata dalla preoccupazione di perdere la posizione di privilegio fino a quel momento assicurata: «Vuole cioè continuare a produrre oltre il 80% delle automobili italiane, e, semmai, cerca di aumentare ancora il suo controllo sulla produzione automobilistica nazionale»<sup>97</sup>. Attaccato anche dal settimanale «The Economist» per essere in una posizione di «splendida autocrazia»<sup>98</sup>, il gruppo societario torinese lanciò una controffensiva. Preannunciò attraverso «La Stampa», il giornale di sua proprietà, l'immediata disponibilità a promuovere diverse iniziative imprenditoriali nel Sud, in particolare nel settore dell'aeronautica<sup>99</sup>. Ma poi, non giungendo segnali positivi da parte del Governo, fece anche di più.

In attesa di conoscere il pensiero del Governo - e nel dichiararsi a completa disposizione - per il suddetto insieme di proposte alternative, la FIAT ha deliberato, indipendentemente dalla soluzione che sarà data al problema Alfasud, di dare vita ad alcune nuove iniziative nell'Italia meridionale: la già citata

---

<sup>96</sup> E. Peggio, *La FIAT contro l'Alfasud*, «L'Unità», 30 giugno 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 29-30, 19-26 luglio 1967, p. 720.

<sup>97</sup> Ivi, p. 719.

<sup>98</sup> L. Catitti, *Fabbriche al Sud mille miliardi di risparmio*, «Adesso», n. 22, 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 31-32, 2-9 agosto 1967, p. 793.

<sup>99</sup> G. Giovannini, *Un errore economico*, «La Stampa», 7 luglio 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 29-30, 19-26 luglio 1967, p. 722.

«SICIL-FIAT» di Termini Imerese della capacità di cinquanta-mila vetture all'anno; un importante settore della propria produzione di componenti automobilistici ad alto contenuto tecnologico; la realizzazione di uno stabilimento per macchine agricole del tipo più moderno<sup>100</sup>.

In particolare, per il progetto «SICIL-FIAT» si deliberò uno stanziamento pari a sei miliardi di lire, stimando di poter occupare settecentocinquanta operai e una sessantina di impiegati e dirigenti<sup>101</sup>. Ma erano scelte tardive, duramente giudicate dai ministri più coinvolti nella creazione dello stabilimento di Pomigliano d'Arco:

Una grande impresa privata come la FIAT si è fatta cogliere a mani vuote - osservò Giolitti in un altro convegno organizzato sempre a Torino dal Partito Socialista - ha dovuto confessare di non avere progettato nulla per il Mezzogiorno. Ha avanzato delle idee: ma idee ne abbiamo tutti, ormai, su questo argomento; a una grande impresa si ha diritto di chiedere progetti e impegni concreti. E' dunque evidente che senza l'intervento dell'operatore pubblico, l'impresa privata non sa o non vuole progettare nuove iniziative di grandi dimensioni nel Mezzogiorno, mentre il Governo è in grado di contrattare con la grande impresa privata concreti progetti di nuove iniziative<sup>102</sup>.

Le polemiche, seppure non intaccarono la decisione di avviare i lavori dello stabilimento Alfa-Romeo in Campania, posero al centro del dibattito la questione su come rendere attrattivo il Mezzogiorno per gli investimenti dei grandi gruppi imprenditoriali nazionali ed esteri.

---

<sup>100</sup> *La FIAT suggerisce di concentrare nel Sud la produzione aeronautica nazionale*, «La Stampa», 7 luglio 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 29-30, 19-26 luglio 1967, pp. 732-733.

<sup>101</sup> *I progetti esecutivi per lo stabilimento della SICIL-FIAT*, «L'Avvisatore», 28 giugno 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 29-30, 19-26 luglio 1967, p. 733.

<sup>102</sup> *Convegno a Torino, sul triangolo industriale, il Mezzogiorno e la programmazione*, cit., pp. 804-805.

9. *Industria pubblica e mercato*

Ad avviare una rinnovata riflessione sulle resistenze degli imprenditori del «triangolo industriale» a investire nel Sud fu Augusto Graziani. Partendo dal presupposto che vi erano chiari segnali che delineavano uno scenario positivo per l'economia nazionale, tanto che nel 1966 gli investimenti industriali avevano raggiunto il tasso di crescita dell'8% rispetto all'anno precedente e nel 1967 sembravano attestarsi su livelli ancora più incoraggianti, Graziani si mostrò più disponibile che nel passato ad accettare il principio che la produttività nel Mezzogiorno fosse inferiore rispetto alle aree industrialmente forti del Paese, seppure vi potesse essere un recupero in relazione ai salari, decisamente più bassi che al Nord. Eppure, questa forma di compensazione non era sufficiente: sicché Graziani riteneva che se non si fosse messo in discussione il sistema degli incentivi - «il cavallo zoppo nell'insieme dei provvedimenti per lo sviluppo delle regioni meridionali» -, non si sarebbe mai giunti a una svolta. Infatti, gli incentivi sotto forma di riduzioni fiscali e tariffarie, e di agevolazioni creditizie, si configuravano come una riduzione di costo, senza risolvere in alcun modo il problema del mercato, la questione centrale dell'impresa.

E' così avvenuto che fatalmente gli incentivi sono affluiti a quelle imprese che, in un modo o nell'altro, non avevano da risolvere problemi di mercato; piccole imprese a carattere semiartigianale, dotate di un mercato locale, da un lato; grandi imprese di portata nazionale o europea, dotate di canali commerciali già saldamente stabiliti, dall'altro<sup>103</sup>.

Pertanto, le principali utilizzazioni degli incentivi erano state due: sopravvivenza di situazioni inefficienti, e allo stesso tempo il finanziamento di iniziative cospicue, non bisognose di sussidi pubblici: «Né in un caso né nell'altro, si può dire che gli incentivi siano riusciti a conseguire gli scopi per i quali essi sono stati ideati»<sup>104</sup>. Era un'analisi suffragata da una ricerca del Censis, secondo cui con gli incentivi erano state sovvenzionate industrie inefficienti, che a volte

---

<sup>103</sup> A. Graziani, *L'industrializzazione efficiente*, cit., p. 906.

<sup>104</sup> *Ibidem*.

non iniziavano neppure le attività beneficiarie dei finanziamenti pubblici. Da qui la preferenza per iniziative di grande portata che imponevano un concentrazione di risorse<sup>105</sup>.

Iniziative pubbliche non mancavano nel Mezzogiorno, come gli investimenti dell'ENI in Sicilia, il centro siderurgico di Taranto, i progetti dell'IRI nel napoletano: «Quale che sia l'importanza che si vuole riconoscere a queste iniziative, non saranno imprese isolate ad assicurare lo sviluppo industriale del Mezzogiorno»<sup>106</sup>. Da qui Graziani giungeva alla conclusione che occorreva tornare allo spirito del «primo tempo» dell'intervento straordinario: vale a dire che non bisognava mettere in discussione gli interventi diretti dello Stato, che anzi erano essenziali, ma ciò «senza proseguire come si è fatto fino ad ora sulla via degli incentivi, nella speranza di risvegliare una iniziativa privata dormiente»<sup>107</sup>. Si trattava dunque di costruire una rete di grandi industrie, per lo più pubbliche, ad alto contenuto tecnologico, competitive, come si era fatto con Taranto e si andava facendo con l'Alfasud, perché solo in questo modo sarebbe stato possibile spronare gli industriali del Nord a investire nel Mezzogiorno. Tesi riformulata da Saraceno, in occasione di un convegno della Democrazia Cristiana a Napoli nell'autunno del 1967, secondo cui le politiche meridionaliste dovevano muoversi nell'ottica di un'impresa pubblica in grado di agire in un mercato che diveniva sempre più efficiente<sup>108</sup>. Del resto, nuove ricerche SVIMEZ imponevano un'accelerazione in relazione all'industrializzazione: si calcolò che la creazione di nuovi posti di lavoro in settori extra-agricoli - pari a sei milioni circa nell'intervallo di tempo fra il 1961 e il 1981 - sarebbe stata ricoperta per il 60% da manodopera meridionale. Pertanto, quanto più si riusciva a impiegare questa manodopera nel Mezzo-

---

<sup>105</sup> Censis, *L'industrializzazione del Mezzogiorno alla luce del recente provvedimento di rilancio dell'economia*, «Quindicennale di note e commenti», n. 79, 1968, in «Informazioni SVIMEZ», n. 20, 30 ottobre 1968, p. 785.

<sup>106</sup> A. Graziani, *L'industrializzazione efficiente*, cit., p. 906.

<sup>107</sup> *Ibidem*.

<sup>108</sup> *Convegno a Napoli sullo sviluppo del Paese e del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 41, 11 ottobre 1967, p. 1000.

giorno, avvicinandosi al 60%, tanto più era possibile ridurre il divario dal punto di vista occupazionale<sup>109</sup>.

Si trattava, in effetti, di un impegno davvero eccezionale: lo sottolineò il presidente dell'IRI Giuseppe Petrilli durante la conferenza stampa in occasione della presentazione della relazione sul bilancio per l'esercizio 1966, in cui peraltro si evidenziò che rispetto ai 2600 miliardi di lire di investimenti già deliberati, circa 1050 sarebbero stati destinati alle regioni meridionali:

Siamo cioè su un livello più che doppio di quello, già rilevante, contemplato dai programmi approvati a fine 1965. In altre parole, la massima parte dei programmi per nuove iniziative ed ampliamenti definiti dal gruppo nel corso del 1966 riguarda le regioni meridionali<sup>110</sup>.

Petrilli si spinse a prefigurare che all'inizio degli anni Settanta il Mezzogiorno avrebbe potuto disporre - «per la prima volta nella sua storia» - di un'industria di «grande serie» nel campo meccanico; avrebbe prodotto oltre un terzo dell'acciaio nazionale e avrebbe conseguito servizi telefonici a livelli qualitativamente non inferiori a quelli del Centro-Nord, cui avrebbe fatto da supporto una vasta rete autostradale. Un contributo che, nell'analisi di qualche anno dopo di Pasquale Saraceno, era da ritenersi imprescindibile al fine di spostare «verso il Mezzogiorno il baricentro del sistema industriale italiano»<sup>111</sup>.

Con queste strutture, il flusso di investimenti industriali privati si sarebbe rapidamente accresciuto, grazie alla funzione nodale delle imprese pubbliche. In questa prospettiva l'Alfasud sarebbe divenuta il paradigma di una rete di iniziative private, simbolo della modernizzazione del Mezzogiorno. Si parlò così, diffusamente, di «nuova frontiera» per il Mezzogiorno nell'ottica di potenziare gli investimenti pubblici a sostegno dell'industrializzazione, liberandosi dall'assistenzialismo, che si materializzava negli incentivi «a piog-

---

<sup>109</sup> F. Ventriglia, *Sviluppo industriale e Mezzogiorno*, «Il Mattino», 23 settembre 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 41, 11 ottobre 1967, p. 989.

<sup>110</sup> *L'azione dell'IRI nel Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 41, 11 ottobre 1967, p. 1006.

<sup>111</sup> P. Saraceno, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 19.

gia»<sup>112</sup>. Se dunque il pubblico faceva la sua parte, si riproponeva la questione delle scelte che avrebbe fatto l'imprenditoria privata: bisognava cercare di camminare di pari passo, sviluppando una concertazione tra Governo e gruppi imprenditoriali, fortemente auspicata da Compagna e Ventriglia, in modo da forzare la localizzazione del maggior numero di insediamenti produttivi nel Mezzogiorno<sup>113</sup>. Su tutto aleggiava un certo ottimismo, perché, come rilevò il direttore generale del Banco di Napoli Salvatore Guidotti, era questa la stagione in cui maturava «una diversa presa di coscienza» e una nuova classe imprenditoriale si andava affermando<sup>114</sup>.

#### 10. *La «contrattazione programmata» e la Cassa*

Con gli inizi del 1968 si ebbe di nuovo la sensazione che l'unificazione economica del Paese si potesse concretizzare nel giro di pochi anni. Fu Giorgio Ruffolo, segretario generale della programmazione, a manifestare con soddisfazione questa percezione nel corso della Conferenza Nazionale della Programmazione tenutasi a Roma nel marzo del 1968<sup>115</sup>. Si trattò di una valutazione condivisa anche dalla Confindustria: infatti, nelle periodiche ricerche incentrate sulle previsioni a medio termine, più volte emerse che nel triennio 1968-1971 lo sviluppo industriale del Mezzogiorno sarebbe stato caratterizzato da una dinamica più marcata rispetto a quella delle altre aree del Paese<sup>116</sup>.

Del resto, segnali che attestavano una certa dinamicità tesero di gran lunga a intensificarsi: nell'aprile dello stesso anno iniziarono i lavori per la costruzione dello stabilimento dell'Alfasud a Pomi-

---

<sup>112</sup> F. Sullo, *Sud nuova frontiera*, cit., pp. 1096-1097.

<sup>113</sup> F. Ventriglia, *La nuova frontiera per il Mezzogiorno*, «Il Mattino», 13 ottobre 1967; F. Compagna, *La nuova spinta politica e la vecchia classe*, «La Voce Repubblicana», 13 ottobre 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 44-45, 1-8 novembre 1967, rispettivamente p. 1092 e pp. 1093-1095.

<sup>114</sup> *Dibattito a Napoli sulle prospettive industriali del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 50-51-52, 13-20-27 dicembre 1967, pp. 1127-1128.

<sup>115</sup> *La Programmazione nella prospettiva degli anni '70*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 6, 30 marzo 1968, p. 253.

<sup>116</sup> *L'industria italiana nelle previsioni della Confindustria*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 15 gennaio 1969, p. 19.

gliano d'Arco, che procedettero insieme alla costruzione della tangenziale, l'asse viario che avrebbe collegato la zona ovest con quella est dell'area metropolitana di Napoli. Il presidente dell'Alfa Romeo e dell'Alfasud Giuseppe Luraghi dichiarò che il nuovo complesso industriale avrebbe contribuito a risollevare «vigorosamente e a risolvere grossi problemi del Mezzogiorno» e inoltre rilevò:

E' doveroso per noi riaffermare il nostro impegno di creare con questo complesso una unità modernissima, efficientemente costruita, valorizzando le più avanzate esperienze dell'industria automobilistica mondiale, sia per ciò che riguarda i mezzi meccanici ed i mezzi produttivi, sia per ciò che riguarda l'utilizzazione degli uomini non come strumenti di lavoro ma come elemento coscientemente partecipante al processo produttivo<sup>117</sup>.

In effetti, le discussioni sull'insediamento dell'Alfasud segnarono la ripresa dell'interesse meridionalista che aveva rappresentato «uno degli aspetti più caratteristici e migliori degli anni Cinquanta»<sup>118</sup>. Il CIPE varò un investimento di circa duecento miliardi di lire per il potenziamento del centro siderurgico di Taranto, già da vari anni ormai il più grande in questo comparto a livello nazionale, che avrebbe consentito agli inizi degli anni Settanta di produrre il cosiddetto «acciaio di massa» mediante l'entrata in funzione di due modernissimi altiforni<sup>119</sup>. Si inaugurarono nuovi impianti chimici a Porto Torres, in Sardegna, che si ponevano in continuità con importanti investimenti fatti negli anni precedenti in Sicilia e che evidenziavano il ruolo chiave del settore nell'industrializzazione del Mezzogiorno. Si era poi definito un programma di iniziative imprenditoriali in Puglia, sulla base delle indicazioni contenute nel progetto predisposto dalla CEE, durante una riunione cui avevano partecipato i membri del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, Giuseppe Petrilli, Pietro Sette e Gabriele Pescatore, rispettivamente presidenti dell'IRI,

---

<sup>117</sup> *L'inizio a Napoli, dei lavori per l'Alfasud e la tangenziale Est-Ovest*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 9, 15 maggio 1968, pp. 376-377.

<sup>118</sup> G. Cervigni, *Un programma per il Mezzogiorno*, «La Voce Repubblicana», 23-24 gennaio 1968, in «Informazioni SVIMEZ», n. 3, 15 febbraio 1968, p. 104.

<sup>119</sup> *Il potenziamento del centro siderurgico di Taranto*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 3, 15 febbraio 1968, p. 112.

dell'Ente Partecipazioni e Finanziamento Industria Manifatturiera (EFIM) e della Cassa, mentre l'imprenditoria privata era stata rappresentata da Gianni Agnelli e Giovanni Borghi, rispettivamente presidenti della FIAT e dell'Ignis. Si decise di creare un complesso meccanico integrato, costituito dalle unità industriali nelle aree di Bari, Brindisi e Taranto, volto a realizzare beni a largo mercato<sup>120</sup>. L'insieme di queste iniziative erano esempi - secondo il Ministro Pastore - di una volontà politica che mirava a rafforzare nel tessuto produttivo meridionale l'innesto di industrie di base, le sole in grado di avviare a soluzione il problema occupazionale<sup>121</sup>. Periodici incontri si tennero al Ministero del Tesoro e a quello del Bilancio e della Programmazione fra rappresentanti del Governo e delle imprese per dare vita a quella che fu definita la «programmazione contrattata»<sup>122</sup>. Alla prima riunione, tenutasi nel febbraio del 1968, parteciparono numerosi ministri e circa centodieci imprese fra quelle con capitale sociale al di sopra dei cinque miliardi di lire. I toni anche in questo caso erano improntati all'ottimismo, in quanto - come affermò il Ministro Pieraccini - la programmazione agiva in un contesto di dialettica democratica, assicurando alle categorie produttive l'opportunità di assumersi le proprie responsabilità, sebbene allo Stato fossero affidate le decisioni finali<sup>123</sup>.

Fu dunque questo il tempo di «agire», con il Paese che ormai aveva ripreso in pieno i ritmi di espansione precedenti alla recessione del 1963-1964: andamento che poteva favorire una più costruttiva dialettica fra potere politico e classe imprenditoriale<sup>124</sup>. Argomento al

---

<sup>120</sup> *Programma coordinato di investimenti nel polo pugliese e le precisazioni del Comitato dei Ministri*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 3, 15 febbraio 1968, p. 110. Programma che ebbe la convinta approvazione del Gruppo dei meridionalisti; *Il giudizio del Gruppo dei Meridionalisti sul programma coordinato di iniziative industriali nel polo pugliese*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 3, 15 febbraio 1968, p. 111-112.

<sup>121</sup> *L'inaugurazione della raffineria della Sardoil a Porto Torres*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 3, 15 febbraio 1968, p. 112.

<sup>122</sup> *La contrattazione programmata*, «Il Mattino», 22 febbraio 1968, in «Informazioni SVIMEZ», n. 5, 15 marzo 1968, pp. 187-188.

<sup>123</sup> *Il primo incontro tra Governo e imprenditori per la contrattazione programmata*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 5, 15 marzo 1968, pp. 194.

<sup>124</sup> *E' tempo di agire*, «Nuovo Mezzogiorno», n. 12, 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4, 29 febbraio 1968, p. 145.

centro di un dibattito promosso a Milano, in cui si constatò un rinnovato slancio nel trovare forme di collaborazione fra operatori dell'impresa pubblica e privata<sup>125</sup>. Tuttavia, fu Massimo Annesi a esortare ad evitare «concezioni fideistiche», quali «contrattazione» o «blocchi di investimento» che, come altre formule adottate in passato, potevano essere solo delle «fughe in avanti»: il rischio era di rendere irrilevante l'intervento straordinario, nell'ottica di affidare lo sviluppo del Mezzogiorno agli organi della programmazione, annullando così il carattere «aggiuntivo» della Cassa<sup>126</sup>. In pratica, si delegavano questioni ancora irrisolte a enti ordinari, mentre la necessità dell'intervento straordinario rimaneva intatta. Né l'agire dell'ente - così come si era fino a quel momento configurato - era stato autonomo: lo sottolineò Pescatore, affermando che l'ente da lui presieduto era «pur sempre uno strumento al servizio di politiche che vengono elaborate nelle sedi politiche, dovendo all'autorità politica rendere conto dell'esecuzione delle direttive di fondo seguite»<sup>127</sup>.

Del resto, che i problemi fossero ancora aperti era evidente, come ravvisò Libero Lenti in un editoriale pubblicato sul «Corriere della Sera», e non era possibile «addossare alle imprese responsabilità di natura sociale che sono proprie della pubblica amministrazione»<sup>128</sup>. I grandi gruppi imprenditoriali - la FIAT, la Montedison, la Pirelli e la Snia-Viscosa - rilevarono che pur volendo contribuire a investire maggiormente nel Mezzogiorno, c'era ancora molto da fare sul piano delle infrastrutture. In tal modo, partendo da presupposti differenti, si giungeva alle stesse considerazioni manifestate da Annesi. Come sottolineò Manlio Rossi-Doria, i problemi aperti erano ancora tanti:

L'accresciuto divario tra Nord e Sud nell'incremento del reddito, la flessione degli investimenti lordi globali e di quelli

---

<sup>125</sup> *Convegno a Milano sulla politica dell'impresa pubblica*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4, 29 febbraio 1968, p. 153.

<sup>126</sup> M. Annesi, *Miti e paradossi della programmazione: la «Cassa per il Settentrione?»*, «Nord e Sud», n. 98, 1968, in «Informazioni SVIMEZ», n. 5, 15 marzo 1968, pp. 173-174.

<sup>127</sup> *Tavola rotonda sullo sviluppo industriale del Mezzogiorno nella prospettiva degli anni '70*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 19, 15 ottobre 1968, p. 748.

<sup>128</sup> L. Lenti, *Problemi aperti*, «Corriere della Sera», 29 febbraio 1968, in «Informazioni SVIMEZ», n. 5, 15 marzo 1968, p. 193.

industriali, il distacco tra le realizzazioni e le mete indicate dal Piano, lo stato di disagio, se non addirittura il fallimento, di non poche tra le imprese industriali messe in piedi nel periodo precedente, la ripresa tumultuosa dell'emigrazione sono fatti di tale gravità da giustificare ogni sorta di delusioni e di allarmi<sup>129</sup>.

Considerazioni che non volevano affatto giustificare posizioni vittimiste: anzi subito dopo Rossi-Doria soggiungeva che i «lamenti al muro del pianto non fanno storia»; si trattava invece di perseverare nell'impegno «straordinario» e «aggiuntivo» portato avanti dalla Cassa. Anche Saraceno ritenne che in questa fase l'intervento della Cassa era da ritenersi irrinunciabile: infatti, a causa del progresso tecnologico, la convenienza di produrre all'interno di impianti di rilevanti dimensioni aziendali si era di molto accresciuta, ma l'espansione avrebbe potuto compiersi più facilmente nell'ambito dei processi di ampliamento di impianti già esistenti anziché attraverso la costruzione di unità produttive nuove, da realizzare nelle regioni meridionali<sup>130</sup>. Analisi che risentivano dell'aggravamento della disoccupazione nel Sud e della forte ripresa dei flussi migratori, dovuta alla rapida accelerazione dell'esodo rurale<sup>131</sup>. All'orizzonte, tuttavia, si poneva la questione dell'avvio dell'ordinamento regionale che rese ancora più complessi i rapporti con la Cassa.

---

<sup>129</sup> M. Rossi-Doria, *Due anni e pochi mesi*, «Nord e Sud», n. 99, 1968, in «Informazioni SVIMEZ», n. 6, 30 marzo 1968, p. 231.

<sup>130</sup> P. Saraceno, *La politica di sviluppo regionale nella esperienza italiana*, «Nord e Sud», 1968, n. 101, in «Informazioni SVIMEZ», n. 11, 15 giugno 1968, p. 419.

<sup>131</sup> F. Ventriglia, *L'occupazione nel Mezzogiorno*, «Il Mattino», 26 ottobre 1968, in «Informazioni SVIMEZ», n. 21, 15 novembre 1968, p. 823.



## Capitolo IV

### Verso la crisi

#### 1. *Squilibri occupazionali*

Alla fine degli anni Sessanta vi fu un susseguirsi di proteste e manifestazioni, dapprima degli studenti, poi degli operai, che misero radicalmente in discussione gli assetti della società italiana. Esplose le contraddizioni su cui fino a quel momento aveva poggiato lo sviluppo economico del Paese: nelle fabbriche del Nord-Ovest giunsero nuovamente molti meridionali, per lo più giovani, in particolare a Torino e Milano, città impreparate ad accogliere un flusso così rilevante di immigrati<sup>1</sup>. In otto anni la popolazione della provincia del capoluogo lombardo crebbe di oltre seicentomila unità, mentre nell'arco dello stesso numero di anni i Comuni posti in un raggio che variava dai dieci ai trenta chilometri da Torino registrarono un incremento di popolazione pari a trecentotrentamila abitanti<sup>2</sup>. Fu inevitabile che si creasse un forte malcontento, reso esplicito dalle numerose manifestazioni di immigrati meridionali a Torino e a Milano, le cui cause non erano riconducibili soltanto alla mancanza di un'abitazione, ma anche - come accertò il centro orientamento immigrati di Milano - al significativo incremento di sacche di marginalità sociale strumentalizzate dalla criminalità, ai frequenti infortuni sul lavoro, allo sfruttamento del lavoro minorile, al disadattamento dei lavoratori più giovani in un ambiente profondamente diverso da quello di origine<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> G. Russo, *Mezzogiorno e lotte sindacali*, «Corriere della Sera», 4 ottobre 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n.20, 30 ottobre 1969, p. 700.

<sup>2</sup> A. Forbice, *Il boom dei senzatetto. «Scoppiano» le città del triangolo*, n. 47, «Adesso», 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n.20, 30 ottobre 1969, p. 703.

<sup>3</sup> M. Dilio, *Dove va il Mezzogiorno*, «Nuovo Mezzogiorno», n. 11, 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n. 2, 30 gennaio 1970, p. 47.

Nel Mezzogiorno, invece, si riscontrò con un certo allarme l'aggravamento della situazione occupazionale. Varie previsioni, tese ad accrescersi man mano che ci si avvicinava alla scadenza del piano quinquennale, misero in evidenza la distanza fra il contesto reale e gli obiettivi che erano stati definiti al momento dell'elaborazione del programma economico nazionale<sup>4</sup>. Nel 1968 emerse che l'incremento dell'occupazione registratosi in Italia (161.800 unità) si era distribuito per il 97,2% nelle regioni del Centro-Nord e solo per il 2,8% nel Mezzogiorno.

Risultato paradossale per una programmazione che si proponeva fra i suoi obiettivi quello di favorire una diversa e più equa distribuzione territoriale dei nuovi posti di lavoro, soprattutto nel settore industriale<sup>5</sup>.

L'anno successivo la relazione del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno accertò che i disoccupati e i sottoccupati «ufficiali» presenti nel Mezzogiorno costituivano rispettivamente quasi il 47% e poco meno del 60% dei totali nazionali (si trattava di percentuali che peccavano nella loro ufficialità per difetto)<sup>6</sup>. Se poi si allargava lo sguardo all'intervallo di tempo più ampio compreso fra il 1951 e il 1967, si notava un palese regresso, quantificato in una perdita di circa quattrocentocinquanta mila lavoratori. In questo modo, osservò Sandro Petriccione, il decennio Sessanta, che pure era iniziato con l'obiettivo di superare l'impostazione rostowiana della preindustrializzazione, su cui era fondata essenzialmente la politica dell'intervento straordinario degli anni Cinquanta allo scopo di porre come obiettivo il conseguimento della piena occupazione nel Sud, si chiudeva con uno squilibrio ancora più evidente che nel passato, tra disponibilità di lavoro nel Paese, in particolare nel «triangolo industriale», e forte carenza di occasioni di occupazione nel Sud<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> P. Rende, *La bussola segna Sud*, «La Discussione», n. 41, 1968, in «Informazioni SVIMEZ», n. 2, 30 gennaio 1969, p. 37.

<sup>5</sup> *Convegno a Venezia, sul tema: Nord-Sud: i nuovi termini di un problema nazionale*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 22, 30 novembre 1969, p. 772.

<sup>6</sup> *Mezzogiorno e scadenze della programmazione*, «Nord e Sud», 1969, n. 119, in «Informazioni SVIMEZ», n.23-24, 15-30 dicembre 1969, p. 823.

<sup>7</sup> S. Petriccione, *L'industrializzazione carente*, «Nord e Sud», n. 125, 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 11, 15 giugno 1970, p. 301.

A questo scenario negativo si associarono altri aspetti da cui affiorò un'evoluzione scarsamente in linea con un significativo processo di modernizzazione dal punto di vista professionale. Infatti, alla fine del 1968 nel Mezzogiorno il 35,6% delle persone attive risultò ancora impiegato nel settore primario, ben al di sopra della media nazionale (23,8%), seppure molto al di sotto rispetto al 1951, quando se ne contavano oltre la metà impiegate nel settore primario. Allo stesso tempo, gli addetti all'industria avevano guadagnato posizioni, ma a velocità ridotta: erano passati dal 20,1% al 31,4%, avvicinandosi alla percentuale dell'occupazione agricola. Questo andamento, però, contrastava con la situazione nazionale la quale presentava un'incidenza industriale quasi doppia rispetto a quella agricola<sup>8</sup>. Anche l'occupazione nelle altre attività manifestava nel Sud tendenze evolutive, ma con caratteristiche specifiche: mentre su scala nazionale si poteva osservare una crescita di importanza per l'effetto trainante che il settore secondario esercitava su quello terziario, nel Mezzogiorno la percentuale di occupazione di quest'ultimo era stata sempre superiore a quella del secondario:

Il settore industriale, quello trainante e in grado di garantire un effettivo decollo, non lievita secondo le attese, anzi ristagna; si gonfiano le attività, come quelle terziarie, che sono le meno industriali e quindi le più precarie; l'agricoltura continua a liberare braccia che restano senza sbocco<sup>9</sup>.

Conseguenza fu che nella prospettiva di un confronto fra Sud e altre parti del Paese, mentre in queste ultime la struttura delle forze di lavoro era diventata nel tempo più omogenea, nel Mezzogiorno si era rafforzata l'eterogeneità, perché al tradizionale primato

---

<sup>8</sup> R. Morese, *Le ipotesi di sviluppo del Mezzogiorno*, «Conquiste del Lavoro», 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4, 28 febbraio 1969, p. 96.

<sup>9</sup> *Convegno sui problemi dell'occupazione in Campania*, in «Informazioni SVIMEZ», n.2, 30 gennaio 1969, p. 41. In particolare, Graziani evidenziò che la Campania, da regione leader del Mezzogiorno era ormai divenuta zona di esodo inarrestabile: «il suo ruolo decade e non solo per la maggiore velocità delle altre regioni».

dell'agricoltura, pur eroso, l'industria non era stata in grado di sostituirsi<sup>10</sup>.

## 2. *Divaricazione fra aziende pubbliche e private*

L'offuscamento delle previsioni occupazionali e gli scarsi risultati conseguiti dall'intervento straordinario su questo versante, nell'arco di quasi un ventennio, imposero una riflessione sul processo di industrializzazione configuratosi fino a quel momento in Italia. Ad avviarla furono soprattutto i vertici dei gruppi di gestione a partecipazione statale, evidenziando la volontà di venire incontro alle principali rivendicazioni portate avanti dai sindacati. Fu il presidente dell'IRI Giuseppe Petrilli a riconoscere la legittimità delle proteste, ritenendo che dovessero essere messi in discussione i rapporti di severa subordinazione gerarchica esistenti nelle aziende e più in generale nella società italiana: «A mio giudizio, la spinta originaria di questa nuova ondata di estremismo deve essere senza dubbio reperita nella protesta contro il processo di disumanizzazione in atto nella civiltà industriale contemporanea»<sup>11</sup>. Andava quindi accolta la richiesta di partecipazione tesa a fornire un contributo ai sistemi produttivi, che richiedeva un nuovo modo di pensare dell'impresa. Del resto, già nella relazione previsionale e programmatica sull'andamento dell'economia nazionale pubblicata nell'autunno del 1968, si registrò una maggiore disponibilità che nel passato ad intensificare misure volte a mobilitare programmi di investimenti sociali, così come, in collaborazione con i rappresentanti dei lavoratori, una più incisiva azione di orientamento nella collocazione delle nuove imprese<sup>12</sup>. Si trattava di un indirizzo che confliggeva apertamente con le scelte dell'industria privata, volte a salvaguardare assetti pro-

---

<sup>10</sup> *Dinamica e modificazioni di struttura delle forze di lavoro negli anni 1959-1967*, in «Informazioni SVIMEZ», n.4, 28 febbraio 1969, pp. 115-116.

<sup>11</sup> G. Petrilli, *L'industria e i giovani: problemi di rinnovamento dei quadri*, «Nuovo Mezzogiorno», n. 10, 1968, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 15 gennaio 1969, p. 5.

<sup>12</sup> M. Barbato, *Direttive di politica economica ed evoluzione meridionale*, «Realtà del Mezzogiorno», n. 11, 1968, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 15 gennaio 1969, p. 6.

duttivi che le consentissero di competere a livello internazionale attraverso la limitazione dei costi di produzione e l'inasprimento di un clima di assoggettamento e di controllo del personale all'interno delle aziende<sup>13</sup>.

Così, in relazione al Mezzogiorno maturò il convincimento che la gestione delle aziende a partecipazione statale non potesse avere le stesse finalità di quelle dei gruppi privati, principalmente in relazione al concetto di «utile». L'esempio era tratto ancora una volta dall'Alfasud che, già prima che entrasse in attività, assurgeva a fabbrica-laboratorio per moltiplicare le occasioni di sviluppo per il Sud. Secondo questo schema, l'azienda pubblica doveva favorire, pur in presenza di imprese a livello nazionale, la nascita e lo sviluppo di una rete di produttori locali, per agevolare la formazione di un tessuto connettivo industriale<sup>14</sup>. Questo esempio rientrava nella «concezione meridionalista dello sviluppo italiano», che fu espressa con chiarezza da Saraceno nel marzo del 1969 durante un convegno a Bari: secondo tale impostazione ogni azione di rilievo prevista dalla politica economica nazionale doveva essere giudicata anche nei riflessi che essa determinava nel processo di eliminazione del divario esistente fra il Mezzogiorno e il resto del Paese:

Non pretendono i meridionalisti che la misura sotto esame debba essere respinta ove essa sia destinata ad accrescere e non a diminuire il divario; essi chiedono soltanto che questo riflesso venga sempre valutato<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> G. La Malfa, *Disoccupazione e progresso tecnologico*, "Nord e Sud", n. 108, Napoli, 1968, in «Informazioni SVIMEZ», n. 2, 30 gennaio 1969, pp. 34-36.

<sup>14</sup> G. Ghirardo, «L'ambiente idoneo», «Il Mattino», 9 febbraio 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4, 28 febbraio 1969, p. 101.

<sup>15</sup> *Obiettivi della politica di sviluppo del Mezzogiorno alla vigilia del secondo piano quinquennale*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 5, 15 marzo 1969, p. 145. Una concezione ben sintetizzata da Annesi nell'ambito di una pubblicazione patrocinata dalla SVIMEZ: «Una politica economica generale, cioè; che sia sempre conforme agli interessi del Mezzogiorno e che in ogni settore - quello della politica fiscale, quello del commercio estero, quello della disciplina delle fonti energetiche, dell'indirizzo delle produzioni agricole e dell'organizzazione distributiva, della finanza locale, delle comunicazioni, dell'azione imprenditoriale della pubblica amministrazione, delle partecipazioni statali quello della formazione del capitale umano e così via - non contraddica alle finalità di sviluppo dell'azione per le regioni meridionali». M. Annesi, *Aspetti giuridici*, cit., p. 21.

Elaborazione che in modo quasi identico fu ripetuta dal Ministro Taviani quando, nel ribadire la centralità del Mezzogiorno, affermò che nell'affrontare i problemi di fondo dell'assetto economico-sociale italiano occorreva sempre accompagnarli dalla seguente domanda: «Quali conseguenze avrà nel Mezzogiorno la scelta che andiamo ad assumere?»<sup>16</sup>.

Concezione che peraltro traeva alimento dalla ricerca attivatasi proprio in quel frangente da parte di varie aziende piemontesi, in particolare dalla FIAT, nell'intento di reclutare nuova manodopera al Sud, in particolare in Sicilia e Sardegna, dove si intendeva reperire almeno quindicimila giovani da assumere come operai nelle fabbriche<sup>17</sup>. Notizia che suscitò grande clamore, intrecciandosi con le rivolte di Avola e Battipaglia, da cui emerse un forte malcontento e la necessità di una maggiore attenzione per il Sud: «Prima Avola, poi Battipaglia: sono stati due campanelli di allarme, ma non sintomi di fenomeni circoscritti. Il problema cui essi si riferiscono è quello generale della difficoltà economica del Mezzogiorno»<sup>18</sup>. Questi due eventi, fortemente traumatici, fecero maturare la consapevolezza a livello governativo e parlamentare che, «per evitare la rabbia delle popolazioni meridionali e per bloccare la fuga vertiginosa di forze di lavoro verso le regioni del Settentrione», occorreva uno sforzo maggiore dell'intero Paese per promuovere investimenti che potessero creare occasioni di lavoro nel Mezzogiorno<sup>19</sup>. E, in effetti, furono proprio queste vicende che nell'immediato determinarono a livello di dichiarazioni ufficiali l'impegno della FIAT a rafforzare il programma di investimenti nelle regioni meridionali, in modo da limitare in futuro l'occupazione di forza-lavoro immigrata a Torino<sup>20</sup>. Impegno che Gianni Agnelli ribadì poco dopo, nella sede del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, in occasione della firma della conven-

---

<sup>16</sup> La «Giornata del Mezzogiorno» alla Fiera di Milano, in «Informazioni SVIMEZ», n. 9, 15 maggio 1969, p. 348.

<sup>17</sup> G. Ghirardo, *Il Sud chiede industrie ed il Nord vuole operai*, «Il Mattino», 20 marzo 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7, 15 aprile 1969, p. 227.

<sup>18</sup> F. Forte, *Squilibri e difficoltà economiche nel Mezzogiorno*, cit., p. 378.

<sup>19</sup> M. Dilio, *Dove va il Mezzogiorno*, cit., p. 47.

<sup>20</sup> R. Misasi, *Industrie al Nord o al Sud*, «Il Sole 24 Ore», 4 aprile 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n. 8, 30 aprile 1969, p. 261.

zione per l'insediamento di uno stabilimento FIAT: «Evidentemente un impegno di questa natura non è altro che l'esempio di altri che possono venire successivamente»<sup>21</sup>. Subito dopo, però, il presidente della FIAT precisava che gli investimenti sarebbero stati possibili solo se si fosse rispettato il criterio dell'economicità. Assumeva dunque rinnovata centralità la questione della localizzazione degli stabilimenti industriali, «il filo rosso - secondo Novacco - di tutti i dibattiti della programmazione nazionale»<sup>22</sup>. Infatti, per quanto l'intervento delle imprese a partecipazione pubblica diveniva progressivamente rilevante, esso non era sufficiente:

Non basta spingere le imprese a partecipazione statale perché, per quanti sforzi queste possano fare, non potranno mai disporre di quadri imprenditoriali tanto vasti da coprire tutta l'area di un'industria del Mezzogiorno moderna ed efficiente. Occorre, perciò, che ai meriti assai rilevanti già acquisiti dalle aziende a partecipazione statale nel promuovere la crescita industriale del Mezzogiorno, altri ne siano acquisiti dalla grande industria privata che certamente non è stata assente fino ad oggi, ma che potrebbe partecipare nello sforzo di unificazione economica del Paese in misura più rilevante<sup>23</sup>.

Restava sullo sfondo il tema fondamentale del modo di intendere gli investimenti industriali nel Mezzogiorno, che poneva le aziende pubbliche e quelle private su versanti opposti.

### 3. *Il nodo della convenienza a investire nel Mezzogiorno*

La questione del modo di intendere gli investimenti fu destinata a segnare nel profondo il dibattito sull'industrializzazione. In particolare, divenne dirompente nel corso del 1969, anno di grande ri-

---

<sup>21</sup> *La realizzazione di uno stabilimento FIAT a Bari*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 8, 30 aprile 1969, p. 264.

<sup>22</sup> N. Novacco, *La politica di localizzazione degli investimenti industriali: problemi e prospettive, oggi, in Italia*, «Mondo Economico», n. 12, 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n. 8, 30 aprile 1969, p. 254.

<sup>23</sup> F. Ventriglia, *Perché non basta quel che si è fatto per il Sud*, «La Gazzetta del Mezzogiorno», 6 maggio 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n. 11, 15 giugno 1969, p. 401.

presa degli investimenti<sup>24</sup>. La prima occasione in cui il tema emerse con nettezza fu nella mozione che la Democrazia Cristiana presentò alla Camera durante il dibattito che seguì i drammatici fatti di Avola e Battipaglia, laddove si rimarcò che i programmi annunciati o di cui si aveva notizia, relativi all'espansione di alcuni grandi gruppi - quali soprattutto FIAT, ENI, Pirelli, Esso -, consolidavano i tratti dell'economia dualistica, determinando forti movimenti migratori dalle regioni meridionali e alti costi di urbanizzazione nelle aree metropolitane del «triangolo industriale». Decisioni che peraltro erano assunte al di fuori di una contrattazione con la classe politica<sup>25</sup>. Una denuncia che non sortì particolare effetto fra gli industriali, se in occasione di un dibattito tenutosi alla Fiera di Milano durante la «Giornata del Mezzogiorno», rispondendo a un accalorato appello di Novacco ad investire nelle regioni meridionali - «investire nel Mezzogiorno conviene; conviene alle imprese, conviene al Paese» - il vice presidente della Confindustria Vincenzo Carola replicò che era impossibile uniformare il Sud con il Nord, avanzando il tema - già in passato più volte sollevato - di una diversificazione produttiva fra le due aree del Paese<sup>26</sup>. Intervento che provocò la risentita reazione di Compagna, che subito dopo affermò di ritenere incomprensibile la carenza di iniziativa dei privati nelle regioni dove vi erano abbondanza di manodopera disponibile e condizioni per una piena riuscita degli investimenti.

Non vogliamo un sistema industriale prevalentemente privatistico al Nord e prevalentemente pubblico al Sud, ma gli industriali non possono pretendere che ci sia un sistema prevalentemente industriale al Nord e prevalentemente agricolo al Sud. I grandi gruppi del Nord devono ampliare e diversificare la loro attività; per farlo devono tuttavia scendere nel Mezzogiorno e oggi possono venire tra di noi a condizioni relativamente vantaggiose<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> *La Relazione previsionale e programmatica per il 1970*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 20, 30 ottobre 1969, p. 714.

<sup>25</sup> *Il dibattito alla Camera dei deputati sulle mozioni sulla situazione economica del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 9, 15 maggio 1969, p. 285.

<sup>26</sup> *La «Giornata del Mezzogiorno»*, cit., p. 348.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

Si trattava di aspetti che erano stati ribaditi in un rapporto dell'IASM presieduto da Novacco in cui si sottolineava che l'intervento pubblico aveva conseguito rilevanti successi tali da porre l'economia meridionale in una fase di «decollo»<sup>28</sup>. Segnali giungevano da un'inchiesta svolta fra cinquantaquattro società USA di varie dimensioni, in attività nel Mezzogiorno da due a venti anni, e che avevano effettuato investimenti di capitale compresi tra centomila e venti milioni di dollari, da cui si deducevano i vari motivi per cui era vantaggioso investire: in particolare i principali erano gli aiuti finanziari della Cassa, la politica nazionale degli sgravi fiscali, il minor costo della manodopera rispetto a quello di altri Paesi, la vicinanza ai mercati italiani di consumo, l'accesso al MEC e ai mercati del Mediterraneo<sup>29</sup>. Analisi che poteva spronare gli industriali del Nord-Ovest a investire, in considerazione delle previsioni degli studi promossi dalla Confindustria in cui emergeva un quadro di aspettative positive per l'economia italiana<sup>30</sup>.

Nella prospettiva dello scenario appena delineato, la questione si riduceva alla volontà o meno di investire. In realtà il problema era più complesso; come evidenziò un'analisi di Tagliacarne, lo Stato doveva ancora continuare a svolgere un ruolo fondamentale nella costruzione delle infrastrutture per rendere convenienti gli investimenti industriali. Su questo aspetto, però, lo statistico ravvisava che vi era ancora una volta un netto squilibrio fra Nord e Sud, perché se in quest'ultima area vi era stato negli ultimi anni un certo incremento, molto più consistenti erano stati gli investimenti per le aree economicamente forti del Paese, senza tenere conto «delle enormi esigenze del Sud»<sup>31</sup>. In particolare, i porti meridionali erano in una situazione di palese ritardo, evidenziato dal traffico marittimo naziona-

---

<sup>28</sup> *Situazione 1968 e prospettive 1969 per il Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 10, 30 maggio 1969, pp. 387-388.

<sup>29</sup> *Secondo un'inchiesta USA, vantaggioso investire nel Mezzogiorno*, «L'Industria Meridionale», 3 dicembre 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 15 gennaio 1971, p. 18.

<sup>30</sup> *Lo sviluppo industriale nel quadriennio 1969-1972 secondo le previsioni della Confindustria*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 21, 15 novembre 1969, pp. 734.

<sup>31</sup> M. Arpea, *La strozzatura dei trasporti ritarda il decollo del Sud*, «Nuovo Mezzogiorno», n. 3, 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n. 10, 30 maggio 1969, p. 370.

le, assorbito per oltre il 70% dalle attrezzature portuali dell'Italia centro-settentrionale<sup>32</sup>.

Allo stesso tempo, però, appariva evidente che le divergenze all'interno del Mezzogiorno fossero più palesi, per cui il criterio della convenienza a investire non poteva essere rapportato alla tradizionale area meridionale intesa in senso unitario, ma doveva essere comparato alle singole realtà regionali e provinciali di cui era composto il Mezzogiorno. Fu ancora una volta Tagliacarne a constatare, con le sue puntuali analisi, che era opportuno non considerare i divari solo nell'ottica Nord-Sud<sup>33</sup>. Si trattava di una questione nuova e incalzante, anche per l'esigenza, alla vigilia dell'avvio dell'ordinamento regionale, di poter usufruire di statistiche più accurate che privilegiassero ambiti territoriali più ristretti rispetto alle tradizionali ripartizioni Nord-Centro-Sud<sup>34</sup>. Pur con queste carenze, nell'ottica di analisi più circostanziate fu possibile appurare che, se nel 1959, nell'ambito delle otto regioni meridionali la maggior parte della popolazione attiva era impiegata nel settore primario, nel 1967, invece, l'agricoltura assorbiva la maggioranza della forza lavoro solo in cinque regioni, in una (Sardegna) occupava il secondo posto, in due (Campania e Sicilia) il terzo posto<sup>35</sup>. Non era dunque un caso che le regioni industrializzate richiamassero maggiormente investimenti, mentre quelle dove dominava l'agricoltura fossero meno attrattive. Si riproponeva così anche per il Mezzogiorno la questione, già più volte sollevata per varie zone del Nord-Ovest, dell'agglomerazione degli investimenti<sup>36</sup>. Eppure, nell'ottica di un'analisi complessiva, come sottolineò Luigi De Rosa alla vigilia degli anni Settanta, l'aggravamento del divario fra Nord e Sud era ancora dovuto all'andamento dell'agricoltura, che rimaneva il settore fondamentale

---

<sup>32</sup> *I porti allo specchio*, «La Discussione» n. 3, 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4, 28 febbraio 1970, p. 102.

<sup>33</sup> G. Tagliacarne, *Misura delle disuguaglianze interprovinciali dei redditi e dei consumi*, «Studi di mercato», n. 4, 1968, in «Informazioni SVIMEZ», n. 11, 15 giugno 1969, pp. 401-402.

<sup>34</sup> G. Tagliacarne, *Conti per programmare: Regioni consumatrici e regioni produttrici*, «Il Sole 24 Ore», 16 marzo 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7, 15 aprile 1969, p. 234.

<sup>35</sup> *Dinamica e modificazioni di struttura*, cit., p. 117.

<sup>36</sup> I. Talia, *Il Mezzogiorno nel Mezzogiorno*, «Rassegna Economica», n. 6, 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n. 5, 15 marzo 1970, pp. 120-121.

della vita economica meridionale, quello da cui larghi settori della popolazione e vaste zone del Sud attingevano i mezzi di sostentamento<sup>37</sup>.

#### 4. *L'attacco alla Cassa*

L'inizio degli anni Settanta fu segnato dalla consapevolezza che il decennio appena iniziato fosse decisivo per il Mezzogiorno, una fase nevralgica in cui lo sviluppo poteva essere accelerato fino al conseguimento della definitiva unificazione economica del Paese. Il cammino da fare era ancora lungo perché sulla base di dati Istat relativi al reddito prodotto nelle quattro grandi ripartizioni d'Italia - Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Mezzogiorno - risultò, sebbene in generale vi fosse stato «un forte balzo in avanti», che nel Sud il progresso era stato inferiore «a quello sperato, promesso e programmato», e che il saggio di sviluppo delle regioni meridionali era stato più basso rispetto a quello del Centro-Nord. La principale motivazione che aveva frenato un'evoluzione più efficace era attribuita alla lentezza dell'industrializzazione, tanto da far ritenere che il Mezzogiorno fosse ancora un'area prevalentemente agricola<sup>38</sup>.

Sulla base di queste considerazioni, il Governo varò numerosi progetti industriali, con un coinvolgimento ancora più consistente che nel passato delle aziende pubbliche, cui si aggiunse oltre all'attività dell'IRI e dell'ENI, anche quella dell'EFIM, ente di recente costituito, il cui volume di affari di circa cento miliardi di lire di dotazione era indirizzato a realizzare un vasto programma di investimenti soprattutto nelle regioni meridionali<sup>39</sup>. Vari gruppi imprenditoriali privati, poi, si apprestavano ad aumentare, rispetto al passa-

---

<sup>37</sup> L. De Rosa, *Si aggrava ancora il divario Nord-Sud*, «La Gazzetta del Mezzogiorno», 20 settembre 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n. 19, 15 ottobre 1969, p. 679.

<sup>38</sup> G. Tagliacarne, *Il Mezzogiorno dal 1951 al 1969: il divario è aumentato anche se il cammino è stato notevole*, «Nuovo Mezzogiorno», n. 7-8, 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 18, 30 settembre 1970, p. 477.

<sup>39</sup> M. Valente, *Attività e programmi dell'EFIM nel Mezzogiorno*, «Realtà del Mezzogiorno», n. 1-2, 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7, 15 aprile 1970, pp. 193-196.

to, la mole di investimenti nel Mezzogiorno, sintomo, come osservò Sylos Labini, di un atteggiamento diverso alla luce delle proteste che sia a Nord che a Sud avevano rivelato un chiaro malessere per la persistenza di palesi squilibri territoriali<sup>40</sup>. In tal modo si marcava una chiara linea di discontinuità con le recenti prese di posizione, mostrandosi disponibili in sede CIPE a partecipare con progetti industriali di una certa consistenza. Così come in questa fase si rilanciò l'attività del Comitato nazionale per il Mezzogiorno della Confindustria, per iniziativa di Enzo Giustino, imprenditore napoletano, che fin dal suo insediamento sottolineò il mutato atteggiamento dell'associazione di cui era vicepresidente, grazie all'impegno assunto dalle aziende private di investire nel quinquennio 1971-1975 circa quattromilaquattrocento miliardi di lire<sup>41</sup>. Scelte accolte con soddisfazione da Rossi-Doria e Saraceno perché attestavano il recepimento, della parte «economicamente e politicamente più forte», delle argomentazioni che consideravano la politica meridionalista come la più conveniente per l'interesse dell'Italia<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> P. Sylos Labini, *Mezzogiorno al bivio*, «L'Astrolabio», n. 7, 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 5, 15 marzo 1970, p. 119. Si prevedeva che per il triennio 1970-1972 gli investimenti FIAT nel Mezzogiorno ammontavano a oltre duecentotrentacinque miliardi di lire, di cui quaranta miliardi di lire circa, con occupazione di duemilacinquecentosettanta unità, destinati ad iniziative in corso di attuazione, frutto di convenzioni firmate con il consorzio dell'area di sviluppo industriale di Bari. I rimanenti stanziamenti di centosessanta miliardi di lire erano invece destinati a nuove iniziative e avrebbero comportato una occupazione diretta di 15.400 unità. Per il programma dell'Olivetti si prevedevano investimenti per venti miliardi di lire con la possibilità di occupare circa duemila addetti. In particolare, il programma era articolato in due iniziative: l'insediamento a Marcianise di una fabbrica destinata alla produzione di macchine contabili, macchine stampanti e maciatrici e l'ampliamento e definitivo assetto dello stabilimento di Pozzuoli, dove erano realizzate tutte le macchine addizionali e moltiplicatrici destinate al mercato mondiale; *Il dibattito alla Camera dei deputati sulla localizzazione dei grandi investimenti industriali nel Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 11, 15 giugno 1970, pp. 294-296.

<sup>41</sup> *Costituito presso la Confindustria il Comitato Nazionale per il Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 15 gennaio 1971, p. 19-20.

<sup>42</sup> M. Rossi-Doria, *Una nuova politica per il Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 18, 30 settembre 1970, p. 515. Anche se subito dopo Rossi-Doria precisava: «Naturalmente la conversione è fresca, non ancora universalmente accettata, non ancora consolidata. E' più che probabile che si abbiano, in avvenire, dei ritorni di fiamma, sia perché le vicende congiunturali potrebbero avere

E in effetti, in termini più generali, il Ministro delle Partecipazioni Statali Malfatti, nel delineare il quadro delle iniziative per gli anni Settanta, aveva messo in rilievo il grande fervore di progetti che avrebbero costituito di lì a qualche anno la «frontiera avanzata della più generale struttura industriale del Paese»<sup>43</sup>.

In questo quadro, segnato nel complesso da aspettative positive, tesero in modo quasi paradossale a intensificarsi gli attacchi alla Cassa, quasi come se fosse ormai considerata uno strumento superato e dunque inadeguato per la modernizzazione del Mezzogiorno. Orientamento che tese a rafforzarsi alla vigilia del provvedimento che avrebbe dovuto rifinanziare l'ente: infatti, a differenza delle discussioni che avevano accompagnato la legge n. 717 del 1965, questa volta le critiche assunsero toni assai accesi. Il tema era tutt'altro che nuovo: già negli anni precedenti, le critiche erano divenute sempre più esplicite, dividendo il fronte degli opinionisti sensibili al tema

---

l'apparenza di legittimarlo, sia perché le politiche austere e razionali - qual è la politica di piano in chiave meridionalista - non sono mai state amate e richiedono piloti fermi e convinti».

<sup>43</sup> Il presidente dell'IRI Petrilli in una conferenza stampa aveva parlato di investimenti nel Sud previsti nei primi anni Settanta per 1400 miliardi di lire. La FIAT si era impegnata per investimenti pari a 400 miliardi di lire, il 60% dei quali da localizzare nel Mezzogiorno. Nel frattempo, l'IRI aveva completato il terzo altoforno a Taranto e il quarto sarebbe entrato in funzione nel 1972. Fu questa la fase in cui si ipotizzò la costruzione del quinto centro siderurgico. Entro il 1975, si calcolava che la struttura siderurgica meridionale avrebbe assicurato oltre il 50% della produzione di acciaio. Accanto alla siderurgia, l'IRI aveva in programma nuove attività nel settore meccanico. Nel 1972 sarebbero stati ultimati gli stabilimenti napoletani della Alfasud che avrebbero dato lavoro a 12 mila operai. Sempre in Campania, a Grazzanise, sarebbero sorti gli stabilimenti dell'Aeritalia (IRI, FIAT, Aefer), per la costruzione di piccoli apparecchi. Nel campo dell'elettronica, l'IRI aveva in progetto due stabilimenti. Per il settore meccanico il panorama era completato da una fabbrica Olivetti in Campania e dalle iniziative della FIAT: uno stabilimento per macchine edili in provincia di Lecce, uno per il montaggio di vetture e la costruzione di cambi automatici a Bari, la SICILFIAT a Palermo e, infine, uno stabilimento per la costruzione di pezzi staccati nella piana di Cassino, vicino a Frosinone. Di grande impegno si presentava anche il programma ENI che aveva già due iniziative in corso in Sardegna, nonché la progettazione di uno stabilimento elettrochimico per la produzione di alluminio e di magnesio in Calabria per circa 200 miliardi di lire, e un altro di fertilizzanti a Manfredonia; A. Gismondi, *Inchiesta sul Mezzogiorno: le cattedrali nel deserto*, «L'Astrolabio», n. 4, 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 3, 15 febbraio 1970, p. 72.

«tra gli oltranzisti difensori della Cassa e i suoi preconcetti detrattori» ma, in questa particolare congiuntura, la questione assunse toni pressanti<sup>44</sup>. Vi influì senz'altro l'avvio definitivo dell'ordinamento regionale sull'intero territorio nazionale, l'appuntamento di grande rilievo che segnò l'inizio degli anni Settanta, che avrebbe comportato la nuova ripartizione delle competenze, di cui i primi segnali significativi furono i disegni di legge governativi volti a restituire all'amministrazione ordinaria l'intervento straordinario in materia di acquedotti e di costituzione di società di progettazione e gestione di infrastrutture a servizio delle attività produttive meridionali<sup>45</sup>. Le discussioni, già vivaci, si intensificarono in occasione dell'insediamento dei Comitati regionali della programmazione a metà degli anni Sessanta, trovando pochi punti di incontro nell'ambito della necessaria rivisitazione delle competenze. Si andò così accentuando un clima di contrapposizione fra i sostenitori della Cassa e i fautori delle nascenti Regioni, con la netta distinzione di posizioni tra «meridionalisti» e «programmatori». Questi ultimi, in particolare, insistettero affinché la Cassa fosse trasformata in un'agenzia dedita esclusivamente alle infrastrutture, mentre sarebbe stata conferita centralità alla programmazione regionale. Fu, però, soprattutto il sindacato, deciso ad assumere un ruolo assai più visibile rispetto al passato in merito allo sviluppo del Sud, a lanciare un duro attacco contro la Cassa. Si trattò di una discesa in campo dirompente: fin dalle prime righe di un documento della CISL, il sindacato cattolico che aveva chiare contiguità con la Democrazia Cristiana, si manifestarono dure critiche contro l'operato della Cassa degli ultimi anni, sul banco degli imputati per avere riprodotto «al suo interno gli stessi limiti di settorializzazione per superare i quali era stata creata»<sup>46</sup>. La denuncia assunse toni aspri soprattutto in relazione al contributo assicurato all'industrializzazione del Mezzogiorno. A oltre dieci anni dalla legge del 1957, l'ipotesi di industrializzare il Sud era rimasta «ancora in notevole misura sulla carta»; il criterio della concentrazione era stato «più enunciato che praticato», e anche quando era stato applicato, non si erano ottenuti i risultati previsti. Un esem-

---

<sup>44</sup> M. Annesi, *Aspetti giuridici*, cit., p. 22.

<sup>45</sup> F. Fiorelli, *Mezzogiorno: un raccordo con la programmazione*, «Adesso», n. 52, 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7, 15 aprile 1970, p. 183.

<sup>46</sup> *L'azione della CISL*, cit., p. 81.

pio in tal senso era il polo di sviluppo pugliese, per il quale, a distanza di sette anni dall'elaborazione dello studio commissionato dalla CEE, si era «ancora oggi nella fase dell'annuncio di iniziative»<sup>47</sup>. Ma, al di là dei singoli, seppure rilevanti aspetti, il giudizio complessivo era severo: la Cassa non era riuscita a modificare la struttura sociale meridionale, da qui l'insuccesso non tanto sul piano tecnico e organizzativo, ma in primo luogo di tipo sociale e culturale; per cui «prima e dopo l'intervento straordinario, con o senza la Cassa, «sono sempre presenti gli atteggiamenti tradizionali, le caratteristiche oligarchiche, le strutture gerarchiche, l'organizzazione clientelare, l'attitudine conservatrice»<sup>48</sup>. Le poche novità introdotte, secondo il documento della CISL, non avevano avuto carattere di pervasività nella realtà economica e sociale meridionale, anzi in qualche caso erano state strumentalizzate e impiegate a sostegno delle realtà meridionali più arretrate.

Si ha addirittura l'impressione, in qualche caso, che l'intervento straordinario invece di essere un elemento di rottura nei confronti degli equilibri tradizionali e di avvio alla assunzione di comportamenti più consoni ai modelli propri di una società civile evoluta, abbia contribuito, obiettivamente, a rafforzare la tendenza alla conservazione, al nuovo paternalismo, al ripetersi in nuove forme, dell'antico spirito clientelare<sup>49</sup>.

Tesi che furono ribadite in un documento unitario delle tre Confederazioni dei lavoratori - CGIL, CISL, UIL - in cui si auspicava la trasformazione della Cassa in un grande organismo pubblico di progettazione tecnica per il settore delle infrastrutture<sup>50</sup>.

Nel complesso, le critiche suscitarono una dura reazione da parte del presidente della Cassa Pescatore che rimproverò al sindacato una tardiva vocazione meridionalista per non avere saputo salvaguardare gli interessi del Mezzogiorno in sede di elaborazione delle politiche economiche nazionali, mentre grazie all'apporto dell'intervento straordinario si era innalzato il tasso di sindacalizza-

---

<sup>47</sup> Ivi, p. 82.

<sup>48</sup> Ivi, p. 83.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> *Una nuova politica economica per lo sviluppo del Mezzogiorno e la piena occupazione*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 23-24, 15-30 dicembre 1970, p. 707.

zione dei lavoratori impiegati nelle opere finanziate dalla Cassa<sup>51</sup>. Così come «in nome della Cassa» si rimarcò una contrapposizione fra sindacati e meridionalisti<sup>52</sup>.

Un giudizio decisamente più positivo era espresso, sempre da parte della CISL, nei confronti delle aziende a partecipazione statale, le sole in grado di innovare profondamente il tessuto produttivo meridionale, di cui una prova era la recente decisione di costruire lo stabilimento dell'Alfasud a Pomigliano d'Arco. I loro investimenti nel Mezzogiorno, dopo una contrazione nel biennio 1965-1966, già nel 1967 erano pari a un terzo rispetto a quelli compiuti a livello nazionale, e nel 1969 avrebbero superato il 40%, pari a millecento miliardi di lire, cifra che oltrepassava largamente i livelli massimi raggiunti nel passato, e cioè gli ottocentoquaranta miliardi del 1963-1964 che fino a quell'anno era risultato il periodo di maggiore espansione. Incrementi destinati a progredire ulteriormente perché con l'inizio degli anni Settanta la percentuale risultò poco meno del 50% degli investimenti compiuti sull'intero territorio nazionale dal sistema delle partecipazioni statali, segnando l'aspetto più significativo della scelta di voler imprimere una svolta nell'economia meridionale<sup>53</sup>.

## 5. *In difesa della Cassa*

L'offensiva contro la Cassa provocò una dura reazione dei meridionalisti, convinti che il processo di industrializzazione nel Mezzogiorno dovesse proseguire senza mutare in modo sostanziale l'assetto dell'intervento straordinario configuratosi con la nascita dell'ente nel 1950. La richiesta di un atteggiamento di fiducia nei confronti della programmazione fu liquidata come una sorta di «atto di fede». Preoccupava allo stesso tempo la prospettiva della perdita

---

<sup>51</sup> *Indicazioni emerse dal convegno CISL del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n.6, 30 marzo 1969, p. 192.

<sup>52</sup> L. Sacco, *L'iniziativa dei sindacati per il Sud*, «Mondo operaio», n. 1, 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n.6, 30 marzo 1971, pp. 227-228.

<sup>53</sup> *Il programma di investimenti nel Mezzogiorno delle aziende a partecipazione statale alla Commissione Bilancio della Camera*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 11, 15 giugno 1969, p. 397.

dell'apporto di un organismo che, per l'unitarietà dell'azione che lo caratterizzava, avrebbe potuto continuare ad assicurare un approccio organico e di ampia portata al processo di industrializzazione<sup>54</sup>. Questo era considerato un tema nevralgico, sottolineato con grande enfasi da Nino Novacco nel corso di un convegno tenutosi a Taranto, poiché un eccessivo decentramento amministrativo avrebbe fatto perdere di vista l'unitarietà del problema dello sviluppo «che per noi ha rappresentato una conquista»<sup>55</sup>. Su questa posizione si realizzava l'alleanza con la Confindustria, che, all'atto dell'insediamento del Comitato nazionale per il Mezzogiorno, ribadì in un documento ufficiale la centralità della Cassa che, con gli interventi realizzati fino a quel momento, aveva assicurato un carattere unitario alla politica meridionalistica<sup>56</sup>.

Del resto, proprio in anni recenti, come annotò Giuseppe Galasso, si era constatata «la dispersione degli investimenti destinati al Sud e l'impressionante carenza di coordinamento fra essi: troppi enti competenti, troppe interferenze, troppe autonomie e particolarismi, troppe iniziative di dimensioni ridotte e di caratteristiche simili»<sup>57</sup>. Il bilancio dei primi passi della programmazione nelle regioni meridionali dunque era amaro: «Se la si vuole considerare come esistente, la programmazione italiana ha scritto proprio nel Sud le sue pagine meno belle, ed è tutto dire»<sup>58</sup>. Si sarebbe così rimarcata un'altra frattura - era Compagna a evidenziarlo - fra le regioni del Nord, tradizionalmente efficienti, e quelle del Sud, che erano solo parzialmente in grado di portare avanti una coerente politica di sviluppo<sup>59</sup>.

Fra i meridionalisti, Manlio Rossi-Doria era più disposto ad accogliere l'esigenza di una complessiva programmazione del territorio su base regionale, preoccupandosi soprattutto delle aree interne,

---

<sup>54</sup> M. Annesi, *Mezzogiorno e fughe in avanti*, «Nord e Sud», n. 120, 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n. 2, 30 gennaio 1970, p. 53.

<sup>55</sup> *Dibattito a Taranto sulle scelte della politica meridionalistica alla vigilia del nuovo piano*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7, 15 aprile 1970, p. 198.

<sup>56</sup> *Costituito presso la Confindustria*, cit., p. 19.

<sup>57</sup> G. Galasso, *Mezzogiorno*, «L'Espresso», n. 6, 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 5, 15 marzo 1970, p. 125.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> *Convegno a Palermo sul ruolo delle regioni meridionali per una nuova politica economica*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4-5, 28 febbraio -15 marzo 1971, p. 200.

in modo da poter adottare politiche differenziate per territori diversi<sup>60</sup>, e spingendosi a formulare riflessioni di tipo autocritico:

E' però necessario affermare che tutti noi, che abbiamo operato nel Mezzogiorno, abbiamo continuato a lavorare su un disegno giusto sì, ma generico, che è rimasto nel tempo sostanzialmente quello tracciato negli anni Cinquanta quando prese l'avvio l'intervento straordinario. Dobbiamo, cioè, riconoscere che non abbiamo ancora compiuto, col dovuto rigore, quella revisione critica della politica per il Mezzogiorno, che lo sviluppo economico generale, il grande fenomeno migratorio e venti anni di intervento straordinario hanno reso necessaria da gran tempo. Allo stesso modo dobbiamo onestamente riconoscere che - malgrado l'intensa, ordinata e razionale attuazione dell'intervento straordinario - questo non si è mai posto degli obiettivi né ha mai assunto i caratteri di un rigoroso programma di sviluppo. Queste mancanze debbono essere, pertanto, prontamente corrette. Il momento è, infatti, particolarmente importante. Per bene affrontarlo è anzitutto necessario tirare con rigore le somme dell'esperienza di questi venti anni<sup>61</sup>.

Le discussioni si innestavano in una fase in cui nuovi e importanti riconoscimenti contribuivano ad accrescere la stima che a livello internazionale si nutriva nei confronti della Cassa: nel gennaio 1970 nuovi prestiti erano concessi dalla CECA e dalla BEI<sup>62</sup>, mentre agli inizi del 1970 Gabriele Pescatore fu eletto Presidente del Consiglio Internazionale delle Economie Regionali, succedendo al francese Scheneiter, già presidente della Camera dei deputati della Repubblica Francese e più volte Ministro dei Governi di quel Paese<sup>63</sup>. Un momento di chiarezza si ebbe nel settembre del 1970 con il discorso inaugurale che il Presidente del Consiglio Emilio Colombo tenne alla Fiera del Levante in cui affermò che sarebbe stata «sollecitamente

---

<sup>60</sup> M. Rossi-Doria, *Il Mezzogiorno e la programmazione: con le regioni una svolta nel Sud*, «Avanti», 14 maggio 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 11, 15 giugno 1970, p. 309.

<sup>61</sup> M. Rossi-Doria, *Una nuova politica per il Mezzogiorno*, cit., pp. 515-516.

<sup>62</sup> *Prestito Ceca alla Cassa per il Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4, 28 febbraio 1970, p. 107; *Nuovi prestiti BEI alla Cassa per il Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 5, 15 marzo 1970, pp. 131-132.

<sup>63</sup> *Il prof. Pescatore alla Presidenza del Consiglio delle economie regionali*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 2, 30 gennaio 1970, p. 58.

approvata dal Consiglio dei Ministri e presentata al Parlamento la legge per il finanziamento dell'attività della Cassa per il quinquennio 1971-1975» e allo stesso tempo dichiarò che sarebbero stati trasferiti i poteri del Comitato dei Ministri al CIPE, «in modo da concentrare nel più alto organismo di programmazione la responsabilità politica della direzione dello sviluppo del Mezzogiorno»<sup>64</sup>. Affermazione particolarmente attesa dai meridionalisti perché sempre a Bari, alla «Giornata del Mezzogiorno» tenutasi nell'ambito della Fiera, Saraceno si fece difensore della Cassa osservando che l'avvio dell'ordinamento regionale non doveva fare dimenticare la concezione che aveva ispirato l'intervento straordinario.

Si intese allora dare avvio a un'azione capace di superare la situazione di dualismo esistente nella società italiana mediante una azione che fosse non soltanto più penetrante, più spedita e finanziariamente più dotata, ma soprattutto fosse presidiata da un coordinamento proprio, da attuarsi in una sede specializzata; coordinamento ispirato dall'intento di sollecitamente passare da una situazione di arretratezza a una di parità con l'altra parte del Paese<sup>65</sup>.

D'altronde, le disponibilità finanziarie attribuite dal programma 1965-1970 alla Cassa si erano ormai esaurite, con l'impossibilità di poter fare fronte a rilevanti impegni assunti da tempo e determinando in tal modo difficoltà decisamente più gravi rispetto a quelle affrontate tra la fine del primo quindicennio di attività della Cassa e l'entrata in vigore della legge n. 717 del 25 giugno 1965<sup>66</sup>. Da qui l'urgenza, rappresentata dai massimi esponenti del meridionalismo, affinché si procedesse al varo del rifinanziamento dell'intervento straordinario che fu espressa in una lettera indirizzata al Presidente del Consiglio Emilio Colombo. La preoccupazione era evidente fin dalle prime righe:

---

<sup>64</sup> *Il discorso del Presidente del Consiglio all'inaugurazione della Fiera del Levante*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 18, 30 settembre 1970, p. 489.

<sup>65</sup> *Risultati e nuovi obiettivi dell'intervento straordinario*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 18, 30 settembre 1970, p. 502.

<sup>66</sup> G. Macera, *Il nuovo disegno di legge per il Mezzogiorno*, cit., p. 4.

Vi sono momenti nei quali è un dovere levar la voce, non per interferire in questioni delle quali spetta al Parlamento e al Governo la piena ed esclusiva responsabilità, ma per contribuire a superare i pur giustificati ritardi con i quali esse vengono affrontate. L'anno che sta per chiudersi e l'atteso disegno di legge per il rifinanziamento e il rilancio della politica meridionalista, che sappiamo essere al centro degli impegni del Suo Governo, non è stato ancora presentato (si auspicava che venisse approvato in breve tempo)<sup>67</sup>.

Solo grazie all'intervento della Cassa si sarebbe potuta assicurare la preminenza dell'industrializzazione integrando l'obiettivo della localizzazione nel Sud di unità di grandi dimensioni con la formazione di un consistente tessuto di industrie piccole e medie e allo stesso tempo promuovere il coordinamento con le altre iniziative da portare avanti, quali il riassetto agricolo, la valorizzazione turistica, la promozione civile attraverso il potenziamento della scuola e della ricerca. Da qui la necessità di un impegno finanziario ancora maggiore per il Sud, «perché gli anni che ci stanno davanti saranno veramente decisivi per il Mezzogiorno»; d'altronde, i meridionalisti esprimevano la convinzione che «su queste linee - che sappiamo da Lei condivise - l'accordo non potrà mancare; esse tuttavia hanno ancora bisogno di essere precisate ed affinate»<sup>68</sup>. E in effetti la risposta del Presidente del Consiglio giunse subito, rassicurando che il problema dello sviluppo del Mezzogiorno rappresentava «il problema della crescita dell'economia italiana negli anni Settanta». Richiamava l'attenzione sugli investimenti industriali - «la cui preminenza nella politica di sviluppo del Mezzogiorno è indiscutibile» - confermando che la Cassa avrebbe continuato a svolgere un ruolo determinante nel corso degli anni Settanta, un decennio decisivo per il Sud: «c'è una diffusa consapevolezza che siamo oggi a un punto di

---

<sup>67</sup> *Il Mezzogiorno alla soglia degli anni '70. Roma, 16 dicembre 1970*, «Mondo Economico», n. 51, 26 dicembre 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 15 gennaio 1971, p. 12. La lettera fu firmata da: Pasquale Saraceno, Manlio Rossi-Doria, Nino Novacco, (i primi tre firmatari non messi in ordine alfabetico) poi seguivano Massimo Annesi, Vincenzo Bagliori, Michele Cifarelli, Francesco Compagna, Giangiacomo Dell'Angelo, Vittore Fiore, Augusto Graziani, Salvatore Guidotti, Guido Macera, Giovanni Marongiu, Claudio Napoleoni, Bruno Pagani, Sandro Petriccione, Francesco C. Rossi, Paolo Sylos Labini.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

svolta, e che le scelte che opereremo condizioneranno non solo l'ulteriore sviluppo del Mezzogiorno, ma lo sviluppo equilibrato dell'intera Nazione nel prossimo decennio»<sup>69</sup>.

#### 6. *Il rifinanziamento della Cassa*

L'intento di rifinanziare la Cassa per il quinquennio 1971-1975 fu ribadito nella relazione programmatica relativa al 1971, in cui si preannunciarono le caratteristiche più importanti: l'esigenza di inquadrare stabilmente l'attività dell'ente nello scenario della programmazione, assicurando al CIPE i poteri del disciolto Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, e una rinnovata ripartizione delle competenze fra Cassa, amministrazione ordinaria dello Stato e Regioni<sup>70</sup>. Sempre nel documento programmatico si evidenziò che l'intervento pubblico avrebbe promosso la creazione di «sistemi industriali» caratterizzati da complementarità tecnico-produttive e collegati da una rete comune di trasporti e servizi. In tal modo, la politica di localizzazione avrebbe seguito due direttrici di fondo: porre un freno al congestionamento delle aree costiere meridionali favorendo le zone interne suscettibili di sviluppo; sostenere con la massima energia l'industrializzazione del Mezzogiorno nell'intento di evitare i pericoli di un'ulteriore congestione delle maggiori zone urbane del Nord, di cui la principale conseguenza era la ripresa tumultuosa di movimenti migratori. Se questi strumenti si fossero rivelati insufficienti, il Governo avrebbe introdotto misure amministrative di autorizzazione alla localizzazione degli impianti di rilevanti dimensioni da adottarsi nelle zone congestionate del Paese<sup>71</sup>. In effetti, sul finire del 1970 il CIPE programmò per il quinquennio 1971-1975 un piano di investimenti industriali pari a ottomila miliardi di lire, di cui quattromilacinquecento miliardi, cioè circa il 60%, erano localizzati nel Sud, con la creazione di dodicimila posti di lavoro. Era un notevole balzo in

---

<sup>69</sup> *E la risposta del Presidente del Consiglio, Roma, 18 dicembre 1970*, «Mondo Economico», n. 51, 26 dicembre 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 15 gennaio 1971, p. 14.

<sup>70</sup> *La Relazione previsionale e programmatica per il 1971*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 20, 30 ottobre 1970, p. 592.

<sup>71</sup> *Ivi*, pp. 592-594.

avanti se si considera che nel 1969 gli investimenti pubblici nel Mezzogiorno erano stati trecentoquaranta miliardi su novecento, vale a dire poco meno del 40%, e nel 1968 duecentosettanta su ottocento, circa il 33%<sup>72</sup>. Il documento dunque sembrò porsi in linea con le richieste avanzate dai meridionalisti, i quali, però, non si sentirono affatto rassicurati. Atteggiamento che affiorò con chiarezza nel corso di un convegno della Democrazia Cristiana a Montecatini su «La Regione nella fase costituente»: nell'intervento di Novacco si ribadì il rischio che l'istituzione dell'ordinamento regionale avrebbe potuto frantumare un intervento «che finora, malgrado sue insufficienze, ha avuto tuttavia il pregio del carattere unitario»<sup>73</sup>. Più specificatamente, Novacco annotò che l'unitarietà e la globalità dell'intervento straordinario avevano assicurato allo stesso la possibilità di porsi - almeno formalmente - come aggiuntivo rispetto agli interventi ordinari dello Stato: tratto che non era possibile garantire attraverso la mediazione delle singole regioni, che rappresentavano «istanze troppo deboli rispetto alle forze dominanti e traenti in Europa e in Italia»<sup>74</sup>.

Nel gennaio 1971 il Consiglio dei Ministri approvò il disegno di legge che fissò la data di scadenza dell'intervento straordinario al 31 dicembre 1980 e rifece la Cassa per il quinquennio 1971-1975 per una cifra pari a 7125 miliardi di lire. Provvedimento approvato dapprima dal Senato e poi dalla Camera e che divenne legge nell'autunno dello stesso anno. Nel corso dell'esame del Parlamento, il Ministro Paolo Emilio Taviani sottolineò il particolare momento congiunturale vissuto dall'Italia affermando che la legge costituiva «una risposta non indifferente» alle difficoltà del momento. Le ipotesi di crescita dell'occupazione, oltre che dei redditi, con un diffuso ricorso ai settori della tecnologia avanzata, si andavano concretizzando, ma con una «diffusione frenata» rispetto alle attese. Si trattava di difficoltà - precisava sempre il Ministro - che non potevano essere risolte da una nuova legge, in grado solo di «porre le preme-

---

<sup>72</sup> F. Forte, *Un fattore trainante*, «Il Giorno», 29 novembre 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 23-24, 15-30 dicembre 1970, pp. 592-594.

<sup>73</sup> C. Napoleoni, *Mezzogiorno e accumulazione*, «Sette giorni in Italia e nel mondo», n. 180, 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 23-24, 15-30 dicembre 1970, p. 678.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

se per rendere possibili nuove ricerche di soluzione»<sup>75</sup>. In effetti, anche dalla Confindustria confermavano la «battuta di arresto» che caratterizzò in questa fase l'industria e più in generale l'economia italiana, i cui effetti sociali erano una riduzione, seppure poco al di sotto dell'1% a livello nazionale, dell'occupazione impiegata nel settore secondario e la sensibile accentuazione del fenomeno, già esistente, della sottoccupazione. L'unico elemento incoraggiante era la previsione, per il 1971, di un incremento degli investimenti industriali nell'ordine del 20%<sup>76</sup>.

La legge rappresentò un compromesso che cercò di includere i vari orientamenti emersi nel Governo: per esempio, se da un canto si sopprime il Comitato dei Ministri e si dettero agli organi della programmazione economica nazionale, in particolare al CIPE - il più alto organismo di direzione collegiale della politica economica nazionale - il compito di attuare le politiche meridionalistiche, dall'altro, permase la figura del Ministro per il Mezzogiorno con la funzione di intermediazione tra le direttive CIPE e l'attività operativa della Cassa. Altrettanto equivoca apparve la partecipazione degli organismi regionali alla definizione dei cosiddetti «progetti speciali di interventi organici» da realizzare nel Mezzogiorno, opere a carattere intersettoriale o di interesse interregionale che avrebbero potuto avere diverse finalizzazioni, come infrastrutture di tipo industriale o sociale. Tali progetti dovevano essere definiti «d'intesa» con le regioni interessate e, qualora fosse mancato un accordo, le relative deliberazioni sarebbero state adottate dal CIPE con la partecipazione, mediante voto deliberativo, dei presidenti delle giunte regionali interessate. In tal modo, si intese costruire un più organico rapporto fra progetti e programmazione economica, che non si sarebbe limitata alla definizione degli scopi generali e alla ripartizione delle risorse per grandi aggregati di spesa, ma si sarebbe articolata in una formulazione a livelli più dettagliati, con una maggiore precisazione degli obiettivi, della loro specificità territoriale, dei tempi necessari per la loro attuazione, dei costi previsti, delle procedure da adottare e delle

---

<sup>75</sup> B. Pagani, *Nuova legge e vecchi problemi*, «Mondo Economico», n. 40, 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 20, 30 ottobre 1971, pp. 985.

<sup>76</sup> *Le prospettive dell'industria italiana nel quadriennio 1971-1974: nuova indagine della Confindustria*, «Mondo Economico», n. 44, 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 21, 15 novembre 1971, p. 1054.

responsabilità da attribuire. In definitiva, si sarebbe creato un più stretto legame tra scelte politiche che si esplicitavano nella programmazione e progetti affidati alla Cassa<sup>77</sup>.

Su questa intesa emersero varie preoccupazioni in ambito SVIMEZ: in particolare Massimo Annesi, pur sottolineando gli aspetti positivi del nuovo provvedimento, riteneva nel complesso negativi i troppi compromessi, tali da rendere la legge «molto difettosa» dal punto di vista della tecnica legislativa<sup>78</sup>.

A insistere perché si giungesse a unificare nel CIPE i poteri di decisione in materia di programmazione fu il Partito Socialista, ma anche in questo caso era stata raggiunta una soluzione di compromesso; il Ministro sarebbe rimasto con una funzione di «filtro» tra le direttive del CIPE e la realizzazione concreta degli interventi. Assai complessa, come era facile ipotizzare, fu la definizione dei rapporti fra Cassa e Regioni: furono sottratte alla prima e devolute alle seconde le competenze previste nell'articolo centodiciassette della Costituzione, dedicato alle Regioni a statuto ordinario. In aggiunta, si trasferirono alle Regioni anche le competenze del Comitato dei Ministri e del Ministro per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno, relative ai consorzi per le aree e per i nuclei di sviluppo industriale. Tuttavia, anche in questo caso fu individuato un compromesso: si prevede che la Cassa, su richiesta delle Regioni, avrebbe potuto contribuire alla progettazione e attuazione degli interventi. Furono poi definite alcune importanti misure per evitare la congestione industriale. Esse stabilivano che, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, il CIPE avrebbe provveduto a delimitare, nell'ambito dei territori compresi nell'Italia del Centro-Nord, un numero definito di zone omogenee di elevata concentrazione industriale. Una volta delimitate, i nuovi impianti industriali di rilevanti dimensioni, se intendevano insediarsi in queste aree, avrebbero dovuto ottenere apposita autorizzazione da parte dello stesso CIPE. Nel corso della discussione parlamentare, queste misure furono modificate: si stabilì, infatti, che le società e le imprese avrebbero dovuto dare comunicazione al CIPE dei loro progetti di investimento concernenti la creazione di nuovi

---

<sup>77</sup> G. Pescatore, *Dai «complessi organici» ai «progetti speciali»*, n. 29, IRFIS, 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 8, 30 aprile 1971, pp. 301-302.

<sup>78</sup> M. Annesi, *Nuove tendenze dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno*, Roma, Giuffrè, 1973, p. 5.

impianti o l'ampliamento degli impianti preesistenti. Se entro tre mesi dalla comunicazione non si aveva riscontro dal CIPE, la costruzione del nuovo impianto o l'ampliamento si intendevano autorizzati. La penale del 25% dell'ammontare degli investimenti restava invece a carico di chi aveva dato corso ai propri progetti senza aver preventivamente trasmesso la comunicazione al Ministero per il Bilancio e la Programmazione o in presenza del parere negativo del CIPE<sup>79</sup>.

Questo appena descritto era il tratto più qualificante del nuovo provvedimento legislativo, che si ipotizzava avrebbe avuto una certa efficacia nelle zone non congestionate o in quelle depresse che si trovavano nell'Italia centro-settentrionale<sup>80</sup>. Misure salutate con soddisfazione dal «Gruppo dei Meridionalisti» perché evitavano che «il moto spontaneo di sviluppo» accentuasse «squilibri, tensioni sociali, crisi economica, inflazione ed elevata domanda di servizi civili»<sup>81</sup>. Tali misure non furono accolte con lo stesso favore dalla Confindustria, soprattutto nella prima versione del disegno di legge: molte critiche emersero in un documento in cui si dava risalto alla possibilità di sospendere la concessione degli incentivi a settori ritenuti saturi, condizione impossibile da definire nell'ottica di un mercato integrato su scala europea e fondato sulla capacità innovativa propria dell'imprenditore<sup>82</sup>. Allo stesso tempo, nell'ambito di una ricerca finanziata dall'organismo di rappresentanza degli industriali italiani, affiorava che, senza l'apporto dei fattori «aggiuntivi», il processo di industrializzazione non avrebbe avuto la medesima incisività, soprattutto perché nella prima fase di scelta sull'ubicazione dello stabili-

---

<sup>79</sup> M. Falcatore, *Una nuova legge per i vecchi problemi*, «Orientamenti Sociali», n. 1, 1972, in «Informazioni SVIMEZ», n. 8, 30 aprile 1972, pp. 292-293. Si era poi varata una sorta di fiscalizzazione degli oneri sociali a sostegno delle piccole e medie imprese del Mezzogiorno; la citata fiscalizzazione (aumentata nella percentuale) era stata oggetto di un decreto-legge apposito, opportunamente stralciato dal disegno di legge per il Mezzogiorno, in considerazione dell'urgenza del provvedimento.

<sup>80</sup> E. Vellecco, *Tempo nuovo per il Mezzogiorno*, «Rassegna Economica», n. 6, 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7, 15 aprile 1971, pp. 235.

<sup>81</sup> *Regioni e programmazione nella nuova legge per il Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 23-24, 15-30 dicembre 1971, pp. 1128.

<sup>82</sup> *Osservazioni sul disegno di legge per il finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 8, 30 aprile 1971, pp. 333-335.

mento si ravvisavano costi particolarmente elevati<sup>83</sup>. Era questo il caso dell'Alfasud, sulla cui realizzazione la Cassa aveva fortemente scommesso con numerosi incentivi finanziari e con la predisposizione di opere infrastrutturali a servizio del complesso automobilistico<sup>84</sup>.

Si era dunque in presenza di elementi in contraddizione, che denotavano una situazione complessa, da cui non era possibile prendere una posizione unidirezionale. Eppure, nel corso di un intervento tenuto a Napoli, il presidente della Confindustria adottò per la prima volta toni autocritici, sottolineando la «grande occasione» per gli imprenditori privati di poter dare prova della loro capacità operativa e di essere sensibili ai contenuti morali e sociali dell'impegno meridionalista<sup>85</sup>. Un cambiamento di rotta fortemente auspicato dal deputato democristiano Paolo Barbi che, dopo l'intervento del presidente di Confindustria, precisò che la svolta era obbligata per «la volontà dei pubblici poteri di procedere all'industrializzazione del Sud direttamente, per mezzo delle partecipazioni statali, anche senza e anche contro l'impresa privata»<sup>86</sup>. Ma che comunque - come ravvisò Compagna - costituiva a tutti gli effetti una novità, che prendeva le distanze da un atteggiamento prudente «se non addirittura evasivo» che per lungo tempo, fino in tempi recenti, aveva caratterizzato gli imprenditori privati rispetto alla questione meridionale<sup>87</sup>.

Il provvedimento, approvato dal Consiglio dei Ministri con diversi mesi di ritardo rispetto alla sua scadenza naturale, evitò la soppressione della Cassa o il ridimensionamento in un'agenzia, pur in una complessa ripartizione delle competenze con le Regioni<sup>88</sup>. Meno

---

<sup>83</sup> *L'incidenza della politica di incentivazione sulla crescita industriale del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 19, 15 ottobre 1971, pp. 920-922.

<sup>84</sup> *Contributi della Cassa per il Mezzogiorno all'Alfasud*, «Il Globo», Roma, 7 novembre 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 22, 30 novembre 1971, p. 1090.

<sup>85</sup> *La grande occasione*, Il Mattino, 21 e 26 marzo 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7, 15 aprile 1971, p. 275.

<sup>86</sup> Ivi, p. 276.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> I. Talia, *La nuova legge per il Mezzogiorno*, «Nord e Sud», n. 134, 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4-5, 28 febbraio-15 marzo 1971, pp. 156-160. In particolare, il Partito Comunista fu tra i sostenitori più accesi dell'abolizione della Cassa e del passaggio totale delle competenze alle Regioni; A. Reichlin, *Il nemico*

consensi raccolse il disegno di legge fra i sindacati, che espressero il loro disappunto soprattutto in relazione all'eccessiva prudenza manifestata per la politica di decentramento che si rivelava soprattutto laddove si riservavano al CIPE controlli e autorizzazioni<sup>89</sup>.

La questione era però tutt'altro che conclusa, come fu evidente nelle successive discussioni, che videro ancora una volta da una parte i meridionalisti, e dall'altra gli esponenti dei sindacati e delle Regioni, i nuovi soggetti che ormai dal 1970 erano da considerarsi parte integrante nell'elaborazione delle politiche di intervento per il Mezzogiorno<sup>90</sup>.

#### 7. *Forzare gli investimenti nel Mezzogiorno*

Se i toni a livello governativo erano nel complesso ottimisti su come rilanciare l'intervento straordinario, a livello di indagini invece si manifestava viva preoccupazione. Il Censis osservò che «i problemi del Mezzogiorno e nel Mezzogiorno» sembravano aggrovigliarsi sempre di più e la recente violenza scatenatasi a Reggio Calabria, che assumeva un carattere ancora più tumultuoso rispetto ad Avola e Battipaglia, metteva apertamente in discussione la politica meridionalistica. La strategia dell'industrializzazione nel Sud aveva imitato in modo ripetitivo gli insediamenti creati e sviluppatisi nel Nord, al punto che il carattere «*capital intensive*» che nell'ultimo quindicennio avevano assunto gli investimenti nel Mezzogiorno aveva avuto effetti drammatici dal punto di vista dell'occupazione meridionale e di quella manifatturiera in particolare. I dati riportati nell'inchiesta, di cui alla Tab. 7., confermavano l'incremento molto ridotto conseguito fra il 1959 e il 1969.

Dal 1959 al 1970 l'emigrazione meridionale al Nord e all'estero aveva mantenuto proporzioni rilevanti, mentre al Sud era

---

è nel Mezzogiorno, «Rinascita», n. 8, 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4-5, 28 febbraio-15 marzo 1971, p. 187.

<sup>89</sup> C. Monotti, *Vuoto finanziario per nuove iniziative nel Mezzogiorno*, «Il Sole 24 Ore», 26 marzo 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7, 15 aprile 1971, p. 278.

<sup>90</sup> *Una svolta per il Mezzogiorno*, cit., p. 163; *Convegno a Roma, sul tema: Nord-Sud: programmazione e regioni*, «Il Globo», 6-7 marzo 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 6, 30 marzo 1971, p. 235.

giudicato «impressionante» il passaggio della manodopera dal settore primario a quello terziario, percentualmente saltata dal 27,9% nel 1959 al 34,6% nel 1969 (dato solo di poco inferiore a quello relativo

TAB. 7. *Occupati nel settore industriale nel Mezzogiorno (Fonte Istat)*

Anno	Migliaia di unità
1959	1.785
1964	1.862
1968	1.856
1969	1.827
Variazione % 1959-1969	+ 2,4

Fonte: Censis, *Le dimensioni aziendali nell'industrializzazione del Mezzogiorno*, «Quindicinale di note e commenti», n. 130-131, 1970, in «Informazioni SVIMEZ» n. 3, 15 febbraio 1971, p. 112.

all'intero territorio nazionale): ed era questo l'aspetto - commentavano i ricercatori del Censis - in cui era più visibile lo spettro della sottoccupazione. In definitiva, nel corso del decennio 1959-1969 per ogni nuovo posto di lavoro creato nell'industria ne erano stati creati 4,5 nel settore terziario. Da alcuni calcoli sul saggio di mortalità della occupazione manifatturiera meridionale, affiorava poi un quadro drammatico: dal 1961 al 1967 nell'ambito dell'industria manifatturiera, ai 212.400 «nuovi posti» di lavoro creati nel Mezzogiorno avevano fatto da contraltare 151.600 «vecchi posti» di lavoro scomparsi. In sostanza, si traeva l'impressione che l'insistenza dei governi ad allocare e incentivare investimenti in settori contraddistinti dall'alta intensità di capitale, come il siderurgico e la chimica, aveva accentuato gli squilibri occupazionali. Del resto, nel Sud non esisteva un mercato abbastanza vasto per i prodotti industriali ed era stato questo l'anello mancante nella catena di aiuti e di incentivi al processo di sviluppo dell'industrializzazione e del reddito del Mezzogiorno. In definitiva, al Sud diveniva «sempre più macroscopica» la carenza di un tessuto di piccole e medie imprese, essendosi ulteriormente ampliato il divario tra la grande industria di base, la cui produzione era

utilizzata per fini industriali al Nord e all'estero, e la piccola industria a carattere quasi esclusivamente artigianale<sup>91</sup>.

Fu pertanto inevitabile che avesse rilievo nel dibattito sull'industrializzazione il tema dei disincentivi, già più volte emerso nel corso degli anni Sessanta. Sulla posizione di dissenso, seppure moderata, della Confindustria, si è già detto. Ma anche a livello di dibattito scientifico affiorarono divergenze di vedute, soprattutto laddove si evidenziò che i disincentivi avrebbero potuto provocare un doppio danno; in primo luogo non era detto che si sarebbero trasformati in incentivi per il Sud, in secondo luogo avrebbero potuto condizionare negativamente la produzione di ricchezza al Nord<sup>92</sup>.

A spingere invece fortemente per un'azione di pianificazione degli investimenti industriali, anche attraverso lo strumento dei disincentivi, furono i tre sindacati confederali, perché come rilevò Luigi Macario, segretario generale della CISL, facendo riferimento all'Alfasud e al quinto centro siderurgico di Gioia Tauro, «due rondini non fanno primavera»<sup>93</sup>. Così nel documento relativo al disegno di legge che rifinanziava la Cassa, firmato dai tre sindacati confederali, si chiedeva «il massimo controllo pubblico degli investimenti» attraverso le partecipazioni statali, mentre per gli investimenti privati era necessario adottare una strategia governativa più differenziata che annoverasse, oltre agli strumenti fiscali, creditizi e finanziari, la politica urbanistica e l'assetto del territorio per condizionare la localizzazione dei nuovi stabilimenti industriali. Il giudizio che ne conseguiva era particolarmente duro nei confronti del disegno di legge, perché ne

---

<sup>91</sup> *Le dimensioni aziendali nell'industrializzazione del Mezzogiorno*, cit., pp. 112-115.

<sup>92</sup> *Convegno a Bari su incentivi e disincentivi nella nuova legge per il Mezzogiorno*, «La Gazzetta del Mezzogiorno», 4 aprile 1971, N. La Marca, *Per la localizzazione delle industrie nel Sud*, «L'Industria Meridionale», 8 aprile, 1971, F. Bernstein, *La politica di intervento nel Mezzogiorno*, «Mondo Economico», n. 21, 1971, F. Coltorti, *Incentivi fiscali e imprese pubbliche per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno*, «Bollettino dell'Economia Pubblica», n. 22, 1971, rispettivamente in «Informazioni SVIMEZ», n. 8, 30 aprile 1971, pp. 316-318, n. 9, 15 maggio 1971, pp. 365-367, n. 11, 15 giugno 1971, pp. 443-446 e pp. 447-450.

<sup>93</sup> *Parere dei segretari confederali della CGIL, CISL, UIL, sul problema del rilancio della politica per il Mezzogiorno e sul dialogo con gli imprenditori privati*, «Il Sole 24 Ore», 2 aprile 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 8, 30 aprile 1971, pp. 321.

era evidente «l'estrema inadeguatezza», a causa dei meccanismi dell'intervento pubblico che rimanevano sostanzialmente limitati e disarticolati tra loro. Inoltre, i progetti speciali finalizzati alla concentrazione delle iniziative risultavano generici, innanzitutto in merito ai criteri con i quali si doveva pervenire alla loro attuazione, a causa delle risorse finanziarie molto limitate<sup>94</sup>. Ma fu soprattutto sulla questione dei disincentivi che si concentrò il dibattito: un intervento particolarmente deciso nei toni fu quello di Nino Novacco che, nel ribadire la necessità di collocare il Mezzogiorno nell'orizzonte europeo, pose in risalto l'esigenza di adottare ottimali condizioni di localizzazione in questa area del Paese, da realizzare mediante specifiche misure legislative. Non spettava ai pubblici poteri suggerire agli imprenditori in quali settori investire, piuttosto era necessario definire a livello nazionale le direttrici della politica industriale, orientata comunque a concentrarsi in modo prioritario nelle regioni che costituivano «il nostro problema a beneficio e a vantaggio dell'intero sistema»<sup>95</sup>. Segnali, come già si è constatato in precedenza, continuarono a giungere soprattutto dalla FIAT: nella primavera del 1971 i responsabili dello stabilimento torinese preannunciarono investimenti per circa trecento miliardi di lire da realizzare entro l'anno successivo, pari al 60% di quelli complessivi previsti dal gruppo industriale torinese nel triennio 1970-1972, e che avrebbero permesso un'occupazione stabile di circa ventimila persone, oltre all'opportunità di un eguale numero di addetti impiegati in attività indirette sorte attorno ai nuovi stabilimenti<sup>96</sup>. Così come il gruppo Montedison, già presente nel Mezzogiorno, ribadì il suo impegno per cinquecento miliardi di lire da investire nel corso degli anni Settanta, con prodotti in plastica che avrebbero sostenuto il comparto dell'edilizia, uno dei settori più importanti dell'economia naziona-

---

<sup>94</sup> *Osservazioni sul disegno di legge*, cit., pp. 323-328.

<sup>95</sup> N. Novacco, *Investimenti nel Mezzogiorno*, «Mondo Economico», n. 13, 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 9, 15 maggio 1971, p. 368.

<sup>96</sup> *I programmi della FIAT nel Mezzogiorno*, «La Stampa», 8 maggio 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 10, 30 maggio 1971, p. 400. Il programma avrebbe realizzato investimenti nelle aree industriali di Bari, Brindisi, Cassino, Lecce, Nardò, Sulmona, Termoli, Vasto.

le<sup>97</sup>. Più in generale si calcolò che i principali gruppi imprenditoriali italiani avevano preannunciato investimenti nel Mezzogiorno per una cifra tra i seimila e i settemila miliardi di lire da realizzare nella prima metà degli anni Settanta, in branche di attività peraltro strategicamente rilevanti per l'intero Paese<sup>98</sup>. D'altronde, come evidenziò uno studio sull'industria metallurgica e meccanica nel Mezzogiorno, senza l'apporto decisivo dei grandi gruppi privati era impossibile imprimere una svolta al processo di industrializzazione nelle regioni meridionali<sup>99</sup>.

8. *La messa in stato di accusa della politica industriale degli anni Sessanta*

Le critiche che, come si è visto, si erano fatte più marcate in vista dell'esigenza di rifinanziare l'intervento straordinario, lasciarono il segno tra le forze politiche del Governo. All'indomani del disegno di legge del 1971, Antonio Giolitti, nell'intento di evidenziare una netta discontinuità con il passato, parlò di una «terza fase»: definizione senz'altro forzata perché il programma, dal punto di vista dell'industrializzazione, non lasciava intravedere sostanziali novità. Ma soprattutto colpirono i toni decisamente critici verso le prime due fasi. Era la prima volta che accadeva in maniera così esplicita. Il primo periodo compreso fra il 1950 e il 1957, basato «essenzialmente sulla predisposizione di generici programmi in cui si erano privilegiate le opere pubbliche» non era stato in grado di incidere sull'occupazione, e dunque non aveva frenato il flusso migratorio dal Sud al Nord. «Il lento passaggio a una seconda fase» aveva posto l'accento sul problema dell'industrializzazione mediante la concessione di una larga gamma di incentivi, giustificati dalla considerazione che avrebbero rappresentato il compenso ai maggiori costi incontrati dagli investimenti al Sud rispetto a quelli localizzati nelle altre

---

<sup>97</sup> *Convegno a Napoli, sull'edilizia nel Mezzogiorno*, «Il Sole 24 Ore», 11 maggio 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 10, 30 maggio 1971, pp. 400-401.

<sup>98</sup> E. Vellecco, *Industrie manifatturiere e Mezzogiorno*, «Rassegna Economica», n. 3, 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 17-18, 15-30 settembre 1971, p. 827.

<sup>99</sup> *L'industria metallurgica e meccanica nel Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 11, 15 giugno 1971, pp. 457-461.

regioni del Paese: «Nella pratica, gli incentivi esplicavano tutta la loro efficacia esclusivamente per le iniziative di rilevanti dimensioni, realizzate dai grandi gruppi industriali»<sup>100</sup>. Del resto, la limitata efficacia delle misure che avevano caratterizzato la seconda fase era dimostrata dal fatto che, pur acquisendo determinati risultati nel processo di industrializzazione, i modi e i ritmi dello sviluppo del Mezzogiorno rimanevano diversi da quelli riscontrati nel resto del Paese. Si riproponeva, dunque, il problema di un divario che non dava segnali di cedimento, e che secondo Giolitti poteva essere superato solo acquisendo il principio che l'azione meridionalista non era uno dei diversi settori di intervento della politica economica, ma il fulcro stesso di tale politica. Pertanto, con il termine «straordinario» non si voleva rimarcare un intervento isolato o in contrasto con le politiche economiche nazionali, quanto «intervenire con iniziative e strumenti diversi, per qualità e quantità, da quelli applicabili al resto del Paese». Ne conseguiva che la politica economica non doveva adottare, sul piano generale, provvedimenti che contraddicevano o limitavano quell'intervento. Si trattava, a ben guardare, di un concetto non nuovo: più volte, anche questo lo si è notato in precedenza, i meridionalisti avevano enfatizzato l'esigenza che le politiche per il Mezzogiorno fossero di per se stesse caratterizzate da un'impostazione nazionale soprattutto perché volte a dare coesione al Paese.

A spingere affinché si avesse un atteggiamento più critico verso il passato fu soprattutto la consapevolezza dei risultati ancora complessivamente insoddisfacenti in merito all'occupazione. I consistenti flussi migratori avevano dissolto quella che Sandro Petriccione definì la «prospettiva californiana» che nel corso degli anni Sessanta era stata alimentata dalla nascita di alcuni poli industriali. Si calcolò che tra il 1958 e il 1969 l'occupazione al Sud era diminuita di seicentomila unità, sia per la rapida diminuzione degli occupati in agricoltura, sia per la contrazione del numero di posti di lavoro nell'industria manifatturiera. maturò pertanto la consapevolezza che gli incentivi, in larga parte indirizzati a sostegno di impianti industriali di base nel settore chimico e siderurgico, avevano lasciato

---

<sup>100</sup> A. Giolitti, *Mezzogiorno anni '70: terza fase*, «Economia Pubblica», n. 1, 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 15-16, 15-30 agosto 1971, p. 708.

irrisolto il problema dell'aumento dell'occupazione, il primo obiettivo per il Mezzogiorno. Questione esasperatasi sul finire degli anni Sessanta se solo si considerava che «nel biennio 1968-69 erano stati investiti nel Mezzogiorno più di settecentocinquanta miliardi nell'industria manifatturiera e ci si era ritrovati con quarantasettemila posti in meno»<sup>101</sup>. Venivano dunque messe sotto accusa le linee guida portanti sulla localizzazione industriale scaturite dalla legge del 1957, con cui si prevedeva di concentrare la maggior parte degli interventi straordinari di carattere infrastrutturale in «poche e circoscritte zone», suscettibili di sviluppo. Se, in chiave teorica, si poteva riscontrare una certa coerenza con le finalità di fondo delle politiche meridionaliste, era altresì evidente che tali misure si erano rivelate un elemento di ritardo piuttosto che di facilitazione dello sviluppo. Questo perché, da un canto, erano di gran lunga proliferati i poli, dall'altro, si riscontrava l'endemica carenza di autofinanziamento dei consorzi formati nelle aree e nei nuclei d'industrializzazione. Con la nuova legge del 1971 invece si cercava di diversificare gli interventi almeno su tre livelli: favorire la localizzazione delle piccole iniziative industriali nelle aree depresse del Meridione, tenuto conto che le stesse richiedevano scarse o nulle spese finanziarie per ottenere infrastrutture industriali; sostenere la localizzazione delle iniziative di medie dimensioni lungo le direttrici di sviluppo in considerazione delle spese infrastrutturali che la realizzazione di queste ultime avrebbe comportato; infine attuare le grandi iniziative, basandosi sul sistema della contrattazione con i sindacati e le imprese private, partendo comunque dal presupposto che queste iniziative, quasi certamente, si sarebbero innestate nelle zone costiere a spiccata agglomerazione industriale<sup>102</sup>.

Gli scarsi risultati ottenuti dal punto di vista occupazionale erano confermati dagli studi della Confindustria in cui emerse che, grazie agli investimenti compiuti negli anni Sessanta, si era sviluppato un apparato industriale caratterizzato da un alto rapporto fra capa-

---

<sup>101</sup> S. Petriccione, *Il futuro del Mezzogiorno: prospettiva californiana o prospettiva saudita?*, «Critica sociale», n. 13, 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 15-16, 15-30 agosto 1971, p. 711.

<sup>102</sup> L. Pelliccia, *La localizzazione delle industrie nel Mezzogiorno*, «Città e campagna», n. 4-5, 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 15-16, 15-30 agosto 1971, p. 713-715.

cità produttiva e occupazione. Così, accanto a un prevalente tessuto di aziende di piccola dimensione operanti in settori tradizionali, coesistevano, nell'apparato industriale meridionale, varie grandi imprese, che agivano in settori «*capital intensive*»

Non a caso, quindi, la maggiore efficienza del sistema industriale meridionale è riscontrabile soprattutto nei settori metallurgico, meccanico, chimico, petrolchimico ed in quello della gomma e della carta, tutti ad elevato contenuto tecnologico, che si sono sviluppati solo di recente nel Sud<sup>103</sup>.

Erano, invece, fortemente carenti le imprese di medie dimensioni, le quali tradizionalmente esercitavano in Italia un eminente ruolo ai fini dell'assorbimento dell'occupazione. D'altronde, questa impostazione all'industrializzazione aveva provocato pesanti danni ambientali, che avevano deturpato «l'ambiente naturale e umano ancora incontaminato», alimentando in alcune aree metropolitane meridionali inquinamento e fenomeni di congestione urbana simili a quelli dei più importanti centri urbani del «triangolo industriale», con allarmanti processi di speculazione edilizia, di traffico automobilistico ingovernabile, di incapacità di smaltire rifiuti, di cui segnali inequivocabili erano le spiagge ricolme degli scarti delle città. Si creava così, in conseguenza dei nuovi insediamenti industriali, uno scontro tra il nuovo mondo tecnologico e l'universo rurale, con il Sud che rappresentava «l'ultima frontiera dell'Italia» destinata a scomparire<sup>104</sup>. Colpisce che, per la prima volta, si era in presenza di una denuncia che metteva in risalto i danni di natura ambientale creati dall'industrializzazione, che invece era stata considerata nei decenni precedenti fattore decisivo per il decollo del Mezzogiorno.

---

<sup>103</sup> E. Vellecco, *Tempo nuovo per il Mezzogiorno*, cit., p. 831.

<sup>104</sup> G. Nebbia, *Il Sud ultima frontiera dell'Italia che scompare*, «Il Giorno», 15 settembre 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 19, 15 ottobre 1971, p. 908.

9. *Criticità irrisolte*

Agli inizi degli anni Settanta risultò sempre più nitida la contraddizione tra un forte incremento della produttività e gli esiti al di sotto delle aspettative in merito alla crescita dell'occupazione industriale. In sostanza, al primo elemento non si era accompagnato un incremento significativo della domanda di prodotti, che continuava a essere trainata soprattutto dalle esportazioni e dai consumi privati. Secondo l'economista Giorgio Fuà, questo disallineamento, che in particolare risaltava in sede di bilanci del programma quinquennale 1966-1970, non doveva essere interpretato soltanto come un segnale negativo di politica economica: nel complesso si scontavano errori di previsione nel constatare uno sviluppo dell'occupazione extra-agricola inferiore al Piano, specialmente nel Mezzogiorno, da cui derivava un conseguente mancato raggiungimento degli obiettivi di riduzione del divario territoriale<sup>105</sup>.

Si trattò di analisi che spronarono le partecipazioni statali a moltiplicare le iniziative imprenditoriali nel Mezzogiorno. Fu così che, sulla base delle deliberazioni assunte dal CIPE alla fine del 1971, si calcolò che le imprese pubbliche avrebbero localizzato nel Mezzogiorno l'85% dei nuovi investimenti nel settore siderurgico, il 92% nel settore della chimica, il 18% dell'elettronica, il 52% della meccanica, per un totale di quattromilacinquecento miliardi di lire: «Un importo che è di due volte e mezzo più elevato di quello realizzato nel quinquennio precedente»<sup>106</sup>. Nel complesso, gli investimenti localizzati nel Mezzogiorno ammontavano a 3190 miliardi, pari al 51% del totale, percentuale che si attestava al 72% per i settori nei quali era possibile esercitare la scelta di ubicazione degli impianti. Nel biennio 1971-1972 l'aumento assoluto e percentuale più rilevante si sarebbe ottenuto nella siderurgia, per l'avanzamento del programma di raddoppio del centro di Taranto. Di grande rilievo erano poi gli investimenti nelle telecomunicazioni, nella meccanica (entro

---

<sup>105</sup> G. Fuà, *Breve consuntivo del primo programma quinquennale 1966-1970*, «Mondo Economico», n. 50, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 15 gennaio 1972, pp. 3-10.

<sup>106</sup> *L'intervento delle partecipazioni statali nel Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 15 gennaio 1972, p. 23.

il 1971 si sarebbe dovuto ultimare lo stabilimento dell'Alfasud), nelle autostrade ed in altre infrastrutture. Si prevedeva che la realizzazione di questi investimenti avrebbe creato sessantamila posti di lavoro: in tal modo gli addetti nelle aziende meridionali avrebbero costituito nel 1975 il 30% del totale contro il 25% della fine del 1971. Tuttavia, appariva evidente, anche alla luce delle esperienze passate, che l'impegno crescente delle partecipazioni statali era comunque inadeguato a risolvere il problema dello sviluppo del Mezzogiorno. In particolare, si imponeva l'esigenza di ampliare la rete di piccole e medie imprese, che sarebbero dovute essere tecnologicamente e organizzativamente efficienti<sup>107</sup>. Era questo un obiettivo importante, in quanto il tessuto di aziende piccole e medie, fortemente presente nel Sud, presentava un basso livello di efficienza. Solo attraverso un ramificato incremento della tipologia media di impresa - che però in quegli anni si intendeva dovesse oscillare fra i cento e

---

<sup>107</sup> Nel settore siderurgico, per il quadriennio 1971-1974, il piano includeva l'ampliamento del centro di Taranto per una produzione a regime di 10,5 milioni di tonnellate di acciaio. I due centri meridionali dell'Italisider (Taranto e Bagnoli) avrebbero dovuto raggiungere nel 1974 una produzione di 10,3 milioni di tonnellate di ghisa e di 11,7 milioni di tonnellate di acciaio, pari rispettivamente al 73% e al 67% del totale del gruppo. Il programma in merito alle aziende meccaniche nel Mezzogiorno era largamente incentrato sullo stabilimento Alfasud; l'avvio della produzione era previsto per il 1972 e il livello di regime (mille vetture al giorno) sarebbe stato raggiunto nel 1975. Per le attività industriali collegate all'Alfasud si sarebbero realizzati altri investimenti pari a sessantacinque miliardi di lire, con un incremento di posti di lavoro pari a quattromila unità. Di particolare rilievo era anche il programma della Sip che nel Mezzogiorno era impegnata a ridurre il forte divario esistente nel settore telefonico con il resto del Paese. Si ipotizzava che entro il 1975 il numero degli abbonati si sarebbe accresciuto di quasi 1,2 milioni, pari a oltre l'80% (contro poco più del 50% delle restanti regioni). Per il quinquennio 1971-1975 l'ENI prevedeva che su complessivi 1790 miliardi di lire da investire in Italia, la quota per il Mezzogiorno sarebbe stata di 1005 miliardi, ovvero il 56,1%. Infine, massimo era lo sforzo dell'EFIM che in rapporto alle sue dimensioni, era l'ente maggiormente impegnato nel Sud. Nel quinquennio 1971-1975 si sarebbero localizzati il 90,2% dei suoi investimenti. Questo perché la gran parte degli interventi era a sostegno delle industrie manifatturiere di medie dimensioni, un ambito strategico per il Mezzogiorno perché proprio in questa tipologia di impresa permaneva una preoccupante situazione di carenza operativa a causa della scarsa propensione degli imprenditori privati ad investire nel Sud; *ivi*, pp. 26-40.

cinquecento addetti - era possibile imprimere tratti di solidità ed efficienza al sistema produttivo meridionale<sup>108</sup>.

Questo sforzo delle partecipazioni statali non era suscitato dall'immobilità dell'economia meridionale. Dopo oltre venti anni di intervento straordinario, erano intervenute profonde trasformazioni: ma se il Mezzogiorno non era più un'area a prevalente economia agricola, allo stesso tempo non aveva assunto una chiara fisionomia industriale. La struttura economica del Sud era infatti dominata dal terziario e dai servizi (oltre il 42% del prodotto lordo e il 37% dell'occupazione), ma non aveva realizzato un sufficiente ammodernamento dell'agricoltura e consolidamento dell'industria. Tra il 1951 e il 1970 quasi due milioni di contadini meridionali avevano abbandonato le campagne e il peso della produzione agricola sul totale del prodotto lordo dell'economia meridionale era passato dal 37% al 24,5%. Nello stesso periodo, l'incremento dell'occupazione nel settore industriale era stato di mezzo milione di unità (di cui la maggior parte nell'edilizia) e l'apporto relativo in termini di produzione era passato dal 23,5% al 33% del totale: «Alla luce di questi pochi dati si spiega il recente e distorto sviluppo urbano delle poche città e di molti centri di provincia del Mezzogiorno»<sup>109</sup>. Pertanto, nell'ottica di questa evoluzione, l'obiettivo rimaneva una massiccia industrializzazione:

---

<sup>108</sup> *La piccola e media impresa nel Mezzogiorno*, «Quaderni ISRL», n. 3-4, 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 2, 30 gennaio 1972, p. 62-63. Questa convinzione traeva spunto dall'evoluzione in atto nel settore secondario nel Mezzogiorno che aveva dato linfa all'affermarsi, nel periodo 1961-1970, di una nuova struttura industriale caratterizzata dalla presenza di medie e grandi imprese: «Il fenomeno più positivo che il Mezzogiorno ha rimarcato sul piano del suo sviluppo industriale». Iniziative concentrate nei settori di base, che avevano consentito di predisporre le condizioni necessarie per un futuro decollo dell'industria meridionale. Tuttavia, si trattava di potenzialità, seppure importanti, che non avevano ancora in pieno manifestato gli effetti sul piano dell'incremento occupazionale e della diversificazione strutturale. Infatti, le aziende medio-grandi non erano state ancora capaci, come quelle dei settori della chimica, della siderurgia, del cartario, caratterizzate da «capital intensive», di alimentare nel Mezzogiorno industrie di trasformazione, in grado di valorizzare le produzioni di base e di porsi come fonte di potenzialità innovative su tutti i piani economici e sociali.

<sup>109</sup> I. Talia, «Progetti» e «Programmi» per il Mezzogiorno, «Nord e Sud» n. 144, 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 2, 30 gennaio 1972, p. 54.

Un Mezzogiorno senza contadini può esistere; certamente non può a lungo continuare a sopravvivere un Mezzogiorno senza operai. Piena occupazione, quindi, da conseguirsi attraverso l'industria e l'industrializzazione<sup>110</sup>.

Fu per questa ragione che si promosse una riunione degli assessori all'industria delle Giunte regionali del Mezzogiorno, dove si denunciò con preoccupazione il mutamento di numerosi nuclei in aree di industrializzazione, che erano diventate circa cento<sup>111</sup>. Più di ogni altro aspetto, però, tese a rafforzarsi il pessimismo: si parlò sempre più insistentemente del Sud come di «palla al piede» e ancora una volta alla Cassa fu attribuita gran parte delle responsabilità. Significativa in tal senso fu la disponibilità di Pescatore ad accettare un confronto diretto con i dirigenti di grandi e piccole aziende industriali, pur consapevole che sarebbe stato posto sul banco degli imputati. E in effetti, in quella occasione, il presidente della Cassa si assunse una parte delle colpe:

Dico subito che, se è vero che si è fatto molto, non è meno vero che la meta continua a essere lontana; se si intende con l'espressione meta la possibilità di risolvere veramente i problemi socio-economici del nostro Sud, tuttora vittima di un *gap* economico<sup>112</sup>.

Si era fatto molto nel creare infrastrutture, così come nella realizzazione di grandi complessi industriali, solitamente denominati con un certo disprezzo «cattedrali del deserto», ma che invece per Pescatore costituivano un versante importante perché erano l'esempio della possibilità di realizzare un significativo progresso industriale per il Sud. Dal punto di vista delle statistiche un dato risaltava subito: nel ventennio precedente il reddito *pro-capite* era più che raddoppiato, passando dalle duecentotrentaseimila lire annue del 1950 alle cinquecentottantanovemila del 1971. Nello stesso periodo

---

<sup>110</sup> *Ibidem*.

<sup>111</sup> *Riunione a Napoli di assessori dell'industria delle regioni meridionali*, «Il Globo», 15 gennaio 1972, in «Informazioni SVIMEZ», n. 2, 30 gennaio 1972, p. 65.

<sup>112</sup> *Un bilancio per il Sud*, «Espansione», n. 32, 1972, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4-5, 28 febbraio-15 marzo 1972, p. 156.

il potere d'acquisto si era quadruplicato e l'occupazione agricola si era ridotta sino al 38% del totale. Si trattava di fattori positivi, eppure permanevano palesi criticità soprattutto in relazione allo sviluppo dell'industria. Gli incentivi creditizi, fiscali e infrastrutturali non avevano provocato l'auspicata diffusione di piccole e medie industrie. Le cause, al di là delle tante «chiacchiere», erano secondo Pescatore le seguenti: se vi erano stati incentivi consistenti per costituire una rete di piccole-medie imprese, vi era stata anche una politica economica generale che aveva in parte contrastato questo progetto. «In sintesi, direi che non si è dato seguito pratico alla più volte proclamata (a tutti i livelli) politica di assoluta priorità per il Mezzogiorno»<sup>113</sup>. Se vari insediamenti di modeste proporzioni, stabilitisi a poche decine di chilometri da Milano, continuavano a ricevere le medesime agevolazioni e gli stessi incentivi assicurati alla piccola impresa meridionale, era palese «che la politica economica generale non ha rispettato che in parte la priorità a favore del Sud»<sup>114</sup>. Con la nuova legge sul Mezzogiorno si sperava di contraddire questo orientamento, perché si affidava al CIPE la regia della politica meridionalistica, «intesa come un tutto unico con la politica economica generale»<sup>115</sup>. A essere messe sotto accusa, dunque, furono le scelte di carattere generale, in conflitto con la politica a sostegno del Mezzogiorno, tanto che fu coniata la definizione di «industrializzazione contestata», alla luce anche di una ricerca SVIMEZ, da cui si evinceva che tra il 1951 e il 1968 si erano realizzati, «o meglio finanziati», investimenti nell'industria manifatturiera del Mezzogiorno per 3168 miliardi di lire. Di questi, appena quattrocentosei erano stati investiti nel decennio 1951-1961, mentre il grosso - 2762 miliardi di lire - era stato investito nel periodo successivo. Si era trattato, in prevalenza, di nuovi impianti più che di ampliamento di insediamenti industriali esistenti; infatti, la quota dei primi rispetto ai secondi si era aggirata intorno al 66% tra il 1951 e il 1961, ed era stata pari al 64,5% nel secondo periodo, cioè tra il 1961 e il 1968. Eppure, pur con la creazione di nuovi impianti, i progressi erano stati modesti: «Il rischio -

---

<sup>113</sup> Ivi, p. 157.

<sup>114</sup> *Ibidem*.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

commentò Giovannino Russo - è che il meridionalismo è diventato una subcultura al servizio della politica ufficiale meridionalista»<sup>116</sup>.

#### 10. *Contrasto fra tecnologia e occupazione*

Nel complesso, con la nuova legge di rifinanziamento dell'intervento straordinario, al furono demandate responsabilità decisive al CIPE, che divenne l'epicentro delle politiche meridionaliste. Come va pure rilevato che, a causa della prematura interruzione della legislatura e del ricorso alle elezioni politiche anticipate, solo a partire dalla primavera del 1972 - sei mesi dopo la promulgazione della legge - furono approvate le prime deliberazioni da parte del CIPE. Provvedimenti che da un canto puntavano a incrementare l'occupazione, dall'altro, miravano all'espansione dei settori industriali dotati di nuova tecnologia, due aspetti che sembravano porsi in antitesi fra loro<sup>117</sup>. Eppure, al momento dell'elaborazione dei Piani nel corso degli anni Sessanta - il Piano Giolitti, il Piano Pieraccini e il Piano quinquennale 1966-1970 - era stata posta in risalto la coincidenza tra il raggiungimento della piena occupazione e l'ottenimento di un alto saggio di sviluppo. Si pensava infatti che le abbondanti riserve di manodopera sottoccupata in agricoltura consentissero un alto livello del reddito e, allo stesso tempo, un forte aumento del livello di occupazione attraverso l'espulsione di forza lavoro dal settore primario. Dall'evoluzione della realtà produttiva meridionale si andò invece acquisendo la consapevolezza dell'inconciliabilità tra i due obiettivi: se si voleva puntare a eliminare rapidamente la disoccupazione e la sottoccupazione, occorreva puntare sull'uso di tecnologie a bassa intensità di capitale, ma significativi incrementi del reddito si potevano ottenere mediante l'applicazione ai sistemi produttivi di macchine ad alta intensità di capitale. Allo stesso tempo,

---

<sup>116</sup> I. Talia, *L'industrializzazione contestata «Nord e Sud»*, n. 145, 1972, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4-5, 28 febbraio-15 marzo 1972, p. 161. I risultati della ricerca SVIMEZ sono in *Gli investimenti agevolati nel Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè, 1971.

<sup>117</sup> G. Macera, *Le direttive del CIPE per l'industrializzazione del Mezzogiorno*, «Il Sole 24 Ore», 5, 13 maggio 1972, in «Informazioni SVIMEZ», n. 10, 31 maggio 1972, p. 354.

era evidente che alti saggi di crescita della produzione nel settore industriale si accompagnavano ad elevati tassi di aumento della produttività, e quindi a bassi saggi di crescita dell'occupazione.

L'esperienza italiana degli ultimi venti anni mostrava che molte grandi imprese avevano avuto fortissimi incrementi di produzione con aumenti di occupazione nel complesso modesti e che gran parte della forza lavoro espulsa dall'agricoltura era stata assorbita dall'edilizia e dal settore terziario. Questo tema così rilevante era stato nel complesso ignorato nella definizione dei piani<sup>118</sup>.

In definitiva, maturò la consapevolezza che i Piani elaborati nel corso degli anni Sessanta avevano peccato di eccessivo ottimismo. L'obiettivo della piena occupazione era ancora lontano. Ma ciò che preoccupava era la coesistenza di alti indici di sviluppo e di vaste sacche di disoccupazione, una situazione che comunque si registrava anche in altri Paesi. Quindi la soluzione del grave problema occupazionale del Mezzogiorno era decisamente meno scontata che nel passato. In questo scenario, la definizione della programmazione da attuare appariva operazione complessa, anche perché era evidente che occorreva muoversi in un'ottica che doveva comprendere l'intero decennio Settanta per il conseguimento di obiettivi strategici come nel caso del Mezzogiorno. Su questo orizzonte temporale sarebbe stato di riferimento il «Progetto 80», in cui era centrale il tema della contrattazione programmatica, nello sforzo di coordinare i piani delle imprese private e di collegarli con le politiche di incentivazione ai programmi infrastrutturali pubblici<sup>119</sup>. Un segnale indubbiamente positivo fu il ritorno di Giorgio Ruffolo come segretario del Piano; questi, in precedenza, durante il Piano Pieraccini, si era dimesso dalla stessa carica, a causa della mancanza di appoggio al nuovo organo della pianificazione costituito all'interno del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica. Pertanto, il suo ritorno indicava la possibilità che egli potesse svolgere nella pianificazione italiana lo

---

<sup>118</sup> G. Palmiero, *Le esperienze di programmazione dallo schema Vanoni ad oggi*, «Economia Pubblica», n. 3, 1972, in «Informazioni SVIMEZ», n. 11-12, 15-30 giugno 1972, pp. 400-401.

<sup>119</sup> G. Palmiero, *Le esperienze di programmazione*, cit., pp. 401-402.

stesso ruolo che Jean Monnet aveva svolto, rivestendo la medesima carica, per la pianificazione in Francia<sup>120</sup>. Così come segnali di disponibilità provennero dalle prime iniziative assunte dalle Regioni settentrionali: nel documento di programmazione della Lombardia si evidenziò che per favorire lo sviluppo nel Sud non era sufficiente il trasferimento di qualche unità produttiva o di maggiori quote finanziarie; occorreva invece grande impegno, tramite una più intensa collaborazione di esperti, per l'individuazione di obiettivi comuni<sup>121</sup>. Ma per la prima volta si discusse, dopo oltre venti anni di intervento straordinario, della piena occupazione nel Mezzogiorno come un obiettivo che poteva essere considerato «irraggiungibile». Inoltre, appariva problematico il raggiungimento dell'altro obiettivo strategico, vale a dire il superamento dello squilibrio tra consumi privati e impieghi sociali del reddito<sup>122</sup>. Questo perché - lo rilevò Paolo Sylos Labini - era subentrato nello scenario italiano «il malessere dell'economia»: la flessione dei profitti lordi delle imprese si manifestava in modo preoccupante, tanto da incidere sulla possibilità di compiere gli ammortamenti, la spinta degli investimenti pubblici era nel complesso insufficiente, l'incremento della produttività, conseguenza dei processi di razionalizzazione posti in essere nel corso degli anni Sessanta, aveva allo stesso tempo accentuato «la gravosità delle condizioni di lavoro, anche per riflesso dell'inadeguato sviluppo delle infrastrutture sociali, con conseguenze ultime sulla salute fisica e sulla tensione psichica dei lavoratori»<sup>123</sup>. Pertanto, i contratti di lavoro sottoscritti nel 1969 risentivano di queste difficoltà e introducevano importanti novità seppure, almeno nel breve periodo, avrebbero provocato un «calo di rendimento» cui si aggiungevano i cospicui incrementi salariali, presupposti che nel complesso determi-

---

<sup>120</sup> S. K. Holland, *Sottosviluppo regionale in una economia sviluppata il caso italiano*, cit., p. 379.

<sup>121</sup> *Maggiore apertura alle esigenze del Mezzogiorno negli obiettivi di piano della Lombardia*, «Il Sole 24 Ore», 14 maggio 1972, in «Informazioni SVIMEZ», n. 10, 31 maggio 1972, p. 365.

<sup>122</sup> G. Palmiero, *Le esperienze di programmazione*, cit., p. 404-405.

<sup>123</sup> P. Sylos Labini, *Il malessere dell'economia*, «Aut.», 7-13 giugno 1972, in «Informazioni SVIMEZ», n. 13, 15 luglio 1972, p. 430.

navano «un notevole incremento del costo del lavoro e una quasi altrettanto notevole flessione dei profitti»<sup>124</sup>.

#### 11. *Crisi economica e Mezzogiorno*

Fu ancora una volta Francesco Compagna a evidenziare il paradosso per cui proprio mentre i principali gruppi industriali privati manifestavano disponibilità - «una disponibilità meridionalista, per così dire, che negli anni del *miracolo* non erano riusciti a manifestare» - erano comparsi i primi segnali di crisi. Pertanto, gli investimenti preannunciati con il sostegno di appositi «pacchetti», frutto della programmazione contrattata, erano stati rinviati a tempo indefinito, altri programmi di investimento accusavano palesi ritardi, mentre per ulteriori piani, già concordati, si era stabilito di attendere tempi più maturi per la loro realizzazione.

Così l'industrializzazione del Mezzogiorno si è fermata e rischia di regredire: perché la crisi della produzione degli stabilimenti del Nord comporta la crisi degli investimenti per creare nuovi stabilimenti nel Sud<sup>125</sup>.

In effetti, proprio gli studi promossi dalla Confindustria, sempre agli inizi degli anni Settanta, confermavano prospettive ottimistiche per l'industrializzazione del Mezzogiorno: si giunse a ipotizzare che nel 1975 la produzione avrebbe conseguito nelle regioni meridionali un livello doppio rispetto a quello del 1965 e, nel più breve intervallo di tempo fra il 1972 e il 1975 si sarebbe ottenuto un incremento medio annuo della produzione industriale dell'8,7%, mentre nel Centro-Nord si prevedeva nella misura di meno della metà, vale a dire del 4,2%<sup>126</sup>. Il susseguirsi dei segnali di crisi, invece, sembrò arrestare questo andamento favorevole. Le difficoltà delle aziende

---

<sup>124</sup> *Ibidem*.

<sup>125</sup> F. Compagna, *La crisi economica, il Mezzogiorno, il programma*, «La Voce Repubblicana», 14-15 giugno 1972, in «Informazioni SVIMEZ», n. 13, 15 luglio 1972, p. 433.

<sup>126</sup> *Prospettive dello sviluppo industriale nel Mezzogiorno - 1972-1975*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 20, 31 ottobre 1972, p. 658.

del Nord incrementarono gli interventi della Società per la Gestione delle Partecipazioni Statali (GEPI), così come quelli a sostegno dei «punti di crisi» della Montedison, richiesti a gran voce dai suoi dirigenti. Si era ormai dentro la logica, senza neppure averne particolare consapevolezza, del «salvare il salvabile»:

Cioè di pensare ad aiutare il Nord, che è sul punto di saldarsi con l'Europa; il tutto anche a costo di mettere per un po' da parte le esigenze delle regioni più depresse che tanto si lamentano già parecchio<sup>127</sup>.

Nel frattempo, dallo studio che Pasquale Saraceno aveva consegnato al Ministero del Bilancio, emerse che se si fossero seguiti i ritmi di sviluppo di questi ultimi anni, il divario fra Nord e Sud sarebbe stato eliminato solo nel 2020<sup>128</sup>. Si generò un dibattito sulle pagine del «Sole 24 Ore» su congiuntura e sviluppo del Mezzogiorno, che colpì per i toni ultimativi con cui per la prima volta dal secondo dopoguerra si mise in discussione non la qualità dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno ma la sua stessa prosecuzione. Lo ravvisò con chiarezza Novacco affermando che, «sotto l'etichetta delle preoccupazioni congiunturali», si volesse far passare un modello esclusivamente ideato per conservare le imprese e gli occupati esistenti, modello che aveva già comportato costi molto onerosi per tutto il Paese. Se si fosse imboccata questa strada, secondo il meridionalista pugliese si sarebbe scritta la parola «fine» a un intervento che pure aveva avuto un rilevante significato nella storia economica italiana<sup>129</sup>. Seguì una lettera di Compagna, in cui affiorava un certo disagio, poiché la subordinazione della politica economica nazionale alle istanze del Sud non era più una priorità. In particolare, il meridionalista napoletano simboleggiò questa condizione con le pressanti richieste del presidente della Montedison Eugenio Cefis in merito all'esigenza di fare fronte alla crisi del suo stabilimento industriale con «investimenti sostitutivi» pubblici da realizzare nelle

---

<sup>127</sup> P. Satalino, *Il Sud non deve pagare lo scotto della crisi economica*, «Il Globo», 21 giugno 1972, in «Informazioni SVIMEZ», n. 13, 15 luglio 1972, pp. 433-434.

<sup>128</sup> Ivi, p. 433.

<sup>129</sup> *Congiuntura e Mezzogiorno*, Lettera di N. Novacco, «Il Sole 24 Ore», 16 e 29 giugno 1972, in «Informazioni SVIMEZ», n. 13, 15 luglio 1972, pp. 436-437.

regioni settentrionali<sup>130</sup>. Che il clima stesse sostanzialmente cambiando lo si percepì dagli ulteriori contributi che il quotidiano economico milanese pubblicò, interventi nei quali si affermò apertamente - come nel caso dell'economista torinese Francesco Forte - che «la coperta era troppo stretta» e che occorreva entrare nell'ordine di idee che in Italia vi erano zone ancora più depresse del Mezzogiorno. Era il caso della zona a Nord di Roma, ma anche di alcune zone della Liguria, del Piemonte e della «ricca» Lombardia<sup>131</sup>.

## 12. *Inflazione e Mezzogiorno*

Con il rafforzarsi dei segnali di crisi, prese il sopravvento il tema dell'inflazione da costi. Tema al centro di un'accurata analisi di Paolo Sylos Labini che, mettendo in rilievo che si trattasse di un problema internazionale, la riconduceva a due cause di fondo: la prima era dovuta al potere di mercato sui prezzi d'acquisto delle grandi imprese di molti importanti rami produttivi; la seconda era dovuta al potere contrattuale acquisito dai sindacati, i quali riuscivano a far incrementare i salari a un saggio almeno eguale e spesso superiore alla produttività, tale da rendere rigidi i prezzi verso il basso, anzi spingendoli verso l'alto. Al momento l'Italia non era il Paese «con la febbre più alta»: era superata dall'Inghilterra e dalla Francia, che si trovavano in condizioni simili. Tuttavia, era evidente che una simile questione avrebbe determinato un condizionamento delle politiche economiche fino a quel momento realizzate in Italia anche con l'intervento straordinario<sup>132</sup>.

A ravvivare il dibattito sull'inflazione e sui possibili effetti delle politiche meridionaliste fu Pasquale Saraceno nel corso della consueta «Giornata sul Mezzogiorno» alla Fiera del Levante dell'autunno del 1972. Nel suo intervento affiorò la convinzione che il Governo era ormai impossibilitato a compiere una politica dei redditi, ma proprio per questo motivo occorreva rilanciare il «riformi-

---

<sup>130</sup> Ivi, lettera di F. Compagna, pp. 348-439.

<sup>131</sup> Lettera di F. Forte, in «Informazioni SVIMEZ», n. 14-15, 30 luglio-15 agosto 1972, pp. 460-461.

<sup>132</sup> P. Sylos Labini, *L'inflazione e la ripresa produttiva*, «L'Astrolabio», 1972, n. 7-8, in «Informazioni SVIMEZ», n., 20, 31 ottobre 1972, pp. 630-631.

simo meridionalista», imperniato sul principio che all'impresa pubblica non spettava il compito di porre riparo alle insufficienze della politica di industrializzazione<sup>133</sup>. Messe in questi termini, le affermazioni di Saraceno intendevano porre una distanza fra politica meridionalista e richiesta di sussidi, che invece provenivano essenzialmente dai grandi gruppi del Nord, come nel caso della Montedison di Cefis. Ma l'inflazione poneva anche problemi di natura strutturale: l'aumento del costo del lavoro spingeva le imprese ad aumentare la produttività mediante il ricorso a innovazioni tecnologiche e organizzative, - «cioè più forti dosi di capitale e di infrastrutture, combinate con maggiori capacità imprenditoriali» - facendo così minore ricorso alla manodopera<sup>134</sup>. L'intervento di Saraceno determinò varie prese di posizione, in particolare fra gli esperti economici del Partito Comunista, che posero in rilievo come l'inflazione da costi fosse solo l'ultimo esempio di come il modello capitalista adottato dall'Italia dal secondo dopoguerra fosse inadatto a risolvere il problema del dualismo in Italia<sup>135</sup>. Così come determinò un'esplicita presa di posizione del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale Dionigi Coppo che, riconoscendo l'autenticità dell'analisi di Saraceno, confermò l'impegno per lo sviluppo del Mezzogiorno nell'ottica di potenziare iniziative a partecipazione pubblica volte a offrire assistenza alle aziende di medie e piccole dimensioni, perché era in quest'ambito che si continuava a riscontrare carenza di spirito imprenditoriale in molte regioni meridionali<sup>136</sup>. Rassicurazioni che tuttavia convinsero poco Saraceno che, nel rispondere al Ministro, ribadì la necessità che il Mezzogiorno non fosse intrappolato in una fase congiunturale segnata dagli «stati di crisi aziendali», trattandosi in-

---

<sup>133</sup> *Il Mezzogiorno tra congiuntura e riforme*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 18-19, 30 agosto-15 settembre 1972, p. 558.

<sup>134</sup> *Mezzogiorno tra congiuntura e riforme*, «Realtà del Mezzogiorno», 1972, n. 9, in «Informazioni SVIMEZ», n. 20, 31 ottobre 1972, p. 634.

<sup>135</sup> L. Tamburrino, *I meridionalisti che voltano pagina*, «Rinascita», n. 39, 1972, *Commento di Gerardo Chiaromonte*, «Rinascita», n. 41, 1972, in «Informazioni SVIMEZ», n. 20, 21 ottobre 1972, rispettivamente p. 636 e p. 638.

<sup>136</sup> *Inflazione da costi (e revisione degli incentivi). Scambio di lettere fra il Ministro Coppo e il prof. Saraceno. Lettera del Ministro Dionigi Coppo*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 20, 31 ottobre 1972, pp. 639-640.

vece di un problema strutturale da cui sarebbe dipeso il benessere dell'intera nazione<sup>137</sup>.

13. *Le prime analisi sulla crisi*

In realtà la prospettiva di una crisi congiunturale appena posta in evidenza da Saraceno, fu abbastanza rapidamente abbandonata. Il propagarsi degli «stati di crisi» fra le aziende del Nord pose, in termini più decisivi che nel passato, la questione della congestione di quella parte del Paese. Questione non nuova, resasi evidente a partire dagli ultimi sei o sette anni, ma già intrinseca «al meccanismo che ha guidato lo sviluppo dell'economia italiana nella fase del cosiddetto miracolo economico dal 1953 al 1962»<sup>138</sup>. La crisi che si era manifestata agli inizi degli anni Settanta, in seguito agli incrementi salariali pari a circa il 18% ottenuti con la contrattazione collettiva del 1969, trovò la sua spiegazione più esaustiva negli squilibri che segnarono l'economia nazionale. Era infatti un dato incontrovertibile che gli incrementi erano stati in larga parte giustificati, specialmente nei grandi centri industriali, «dai costi connessi alla scarsità di abitazioni, di trasporti pubblici e di servizi civili efficienti»<sup>139</sup>. Pertanto, se una crescita territorialmente squilibrata poteva consentire un più elevato saggio di sviluppo nel breve periodo, essa creava al contempo le condizioni - tendenza alla congestione al Nord e mancata valorizzazione di risorse non trasferibili al Sud - che compromettevano l'orientamento del medesimo risultato nel lungo periodo. Questa impostazione era dunque il sintomo di un processo involutivo che si frapponeva all'espansione dell'occupazione nelle aree più arretrate del Paese<sup>140</sup>. Tale analisi, per la verità non particolarmente innovativa, sembrò riscuotere maggiore consenso rispetto al passato da parte della Confindustria. In un intervento a Reggio Calabria, il presidente

---

<sup>137</sup> Ivi, *Risposta del prof. Saraceno*, p. 641.

<sup>138</sup> P. Costa, *Il sottosviluppo del Mezzogiorno tra «efficienza aggregata» ed «equità interregionale»*, «Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali», n. 11, 1972, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 15 gennaio 1973, p. 6.

<sup>139</sup> *Ibidem*.

<sup>140</sup> S. Petriccione, *Oneri sociali e Mezzogiorno*, «Nord e Sud», n. 159, 1973, in «Informazioni SVIMEZ», n. 8, 30 aprile 1973, p. 282.

dell'associazione degli industriali Renato Lombardi osservò che gli imprenditori consideravano insostituibile la loro iniziativa per lo sviluppo del Mezzogiorno, chiedendo allo stesso tempo ai pubblici poteri di assicurare le condizioni minime affinché la loro azione potesse svolgersi proficuamente<sup>141</sup>. Disponibilità che giungeva quando però si ebbe l'impressione che la grande industria privata non sarebbe bastata a risolvere il problema occupazionale, la piaga sociale del Mezzogiorno. Lo evidenziò dapprima Graziani, rilevando che seppure nel Sud negli anni Sessanta erano sorti impianti tecnologicamente avanzati, essi di frequente adottavano un atteggiamento di chiusura verso l'ambiente circostante preferendo rivolgersi ai fornitori del Nord, impendendo in tal modo la nascita di una rete di imprese di piccole e medie dimensioni che attingevano dall'imprenditoria e dalla manodopera locale<sup>142</sup>. Subito dopo ci fu l'intervento di Paul Rosenstein-Rodan, sensibile alla causa del Mezzogiorno già all'indomani della Seconda guerra mondiale. Nel corso di una sua visita alla SVIMEZ, della quale era stato per molti anni consulente, l'economista del Massachusetts Institute of Technology (MIT) ribadì che per risolvere il problema della disoccupazione nel Sud occorreva puntare sulle imprese artigiane, anche se la loro efficienza era insoddisfacente e il livello di reddito che potevano produrre non era molto alto. Questa scelta, tuttavia, aveva il vantaggio di occupare molta manodopera, cui si sarebbero dovuti accompagnare alti tassi di crescita e politiche distributive. Si trattava dunque di attuare una politica di «dualismo pianificato», tesa a far coesistere i metodi di produzione del secolo scorso con quelli del secolo venturo. Infine, Rosenstein-Rodan affermò che era necessario concedere gli incentivi pubblici solo alle produzioni «*labour intensive*», cioè ad alto assorbimento di manodopera<sup>143</sup>. Tuttavia, al di là di queste indicazioni, i governi che si succedettero in questi anni tesero, invece, a privilegiare la nascita dei grandi stabilimenti industriali: con la scelta dei progetti da finanziare sulla base delle risorse messe a disposizione dalla legge n. 853 del 1971, si concessero risorse per ampliamenti o nuovi impianti nei

---

<sup>141</sup> *Convegno a Reggio Calabria su Mezzogiorno e industria*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 13, 15 luglio 1973, p. 536.

<sup>142</sup> A. Graziani, *La ripresa del Sud*, «Il Mondo», n. 30, 1973, in «Informazioni SVIMEZ», n. 15-16, 15-31 agosto 1973, pp. 613-614.

<sup>143</sup> E. Morelli, *Come aumentare l'occupazione nel Mezzogiorno*, cit., p. 638.

settori di base, quali la siderurgia e la petrolchimica, le cui istanze erano state presentate dall'Azienda Nazionale Idrogenazione Combustibili (ANIC), dall'AGIP, dall'Italsider e dalla Montedison: con tale strategia gli esecutivi confermavano di privilegiare un tipo di investimenti nel Sud che si era già rivelato incapace di avviare a soluzione il problema occupazionale<sup>144</sup>. Né allo stesso tempo risultava praticabile la soluzione di Rosenstein-Rodan, perché come dimostrarono gli anni Settanta, se le piccole e medie aziende riuscirono a superare l'impatto della crisi meglio dei grandi stabilimenti, questo risultato fu dovuto a processi di riconversione con l'introduzione di innovazioni e specializzazioni, che avrebbe dovuto comportare la rapida evoluzione di larga parte dell'apparato produttivo meridionale, aspetto che al contrario era ben lungi anche dall'essere semplicemente immaginato.

---

<sup>144</sup> L. Tamburrino, *Deludente avvio della nuova legge per il Mezzogiorno*, «Politica ed Economia», n. 4, 1973, in «Informazioni SVIMEZ», n. 18, 30 settembre 1973, p. 700.



## Capitolo V

### L'emigrazione

#### 1. *Un destino inesorabile?*

Agli inizi degli anni Sessanta, quando assunse maggiore vigore l'idea che l'industrializzazione potesse risolvere il problema dello sviluppo del Mezzogiorno, l'emigrazione divenne un tema dirompente. A provocare la discussione, dai toni accesi, furono gli articoli dell'economista inglese Vera Lutz che nel decretare il fallimento delle politiche meridionaliste, sosteneva che soltanto un massiccio processo di emigrazione dal Sud verso il «triangolo industriale» avrebbe avviato a soluzione il problema del dualismo che caratterizzava da lungo tempo l'economia italiana. In sintesi, le sue tesi potevano essere racchiuse nella prospettiva secondo la quale più intensa era l'emigrazione, più rapidamente il processo autopropulsivo dello sviluppo, basato in primo luogo sulla modernizzazione dell'agricoltura meridionale, poteva efficacemente realizzarsi<sup>1</sup>.

A questa tesi, dai tratti volutamente apocalittici, replicò Augusto Graziani che, pur riconoscendo che i flussi migratori potevano contribuire alla positiva evoluzione strutturale del Mezzogiorno, contestava l'idea che lo sviluppo nel Sud fosse «un'impossibilità tecnica»<sup>2</sup>. Secondo l'economista era ingiusto e anche semplicistico considerare il Mezzogiorno come una regione compatta e unitaria:

In realtà è raro trovare regione così profondamente variata nella natura dei suoli, nelle condizioni climatiche, nella configurazione orografica, nella civiltà degli abitanti. Dare un verdetto unico di condanna o di salvezza, che sia valido per tutto il Mezzogiorno, è avventuroso e semplicistico<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Sottosviluppo regionale in una economia sviluppata: il caso italiano*, cit., p. 381.

<sup>2</sup> A. Graziani, *Non bastano le opere pubbliche*, cit., p. 836.

<sup>3</sup> *Ivi*, p. 836.

E' probabile che questa accezione pessimista dell'analisi della Lutz fosse influenzata dai primi esiti che si conseguirono con l'attuazione delle grandi riforme realizzate nel Mezzogiorno nel corso degli anni Cinquanta. Fra queste, la riforma agraria aveva un ruolo di primissimo piano: eppure da documentate indagini si apprese che, terminate le opere di bonifica, quasi nulla era cambiato. Si era per lo più ricaduti nelle colture estensive tradizionali, che non consentivano l'autosufficienza economica «sia pure su modesti livelli, data la ristrettezza delle superfici poderali medie»<sup>4</sup>. In queste zone di «riforma povera», dunque, incontrava molti ostacoli la formazione del nuovo ceto di piccoli proprietari-imprenditori, tanto che prevaleva fra gli assegnatari un atteggiamento di passività nei confronti degli enti di riforma, e più in generale di delusione e di scetticismo. Eclatanti erano state le indagini giornalistiche di Giovannino Russo: la prima riguardava la Sila dove circa millecinquecento assegnatari avevano abbandonato i poderi senza più curarsene e si erano definitivamente trasferiti in Germania<sup>5</sup>. La seconda era dedicata alle campagne della Basilicata: si investì molto - «la riforma agraria del vecchio latifondo fu un grosso scossone sociale» - eppure i contadini lucani avevano risposto con l'emigrazione verso Stoccarda e Milano:

L'assegnatario, però, divenne tributario dell'ente, visse di sussidi. Ebbe un podere; ma le case erano sparpagliate, mancavano spesso i servizi e bisognava fare chilometri per arrivare ai centri rurali [...] E' accaduta una cosa che sembrava impossibile: la terra ha perso valore per il contadino lucano. Una aspirazione che aveva provocato, per secoli, lotte feroci fra borghesi e masse rurali, che aveva scavato odi tremendi, è improvvisamente cessata di esistere. I contadini avevano capito che se non potevano diventare operai nel Sud, lo potevano fuori dal Sud<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Sintesi da G. Pischel, P. Savini, *Indagine sul Mezzogiorno continentale*, cit., p. 255.

<sup>5</sup> Sintesi da G. Russo, *Personaggi nuovi nel Sud*, in «Corriere della Sera», 17 maggio 1963, con il titolo *Le condizioni economico-sociali della Calabria*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 22-23, 29 maggio-5 giugno 1963, p. 524.

<sup>6</sup> Sintesi da G. Russo, *Inchiesta sulla Basilicata*, in «Corriere della Sera», 17, 18, 21, 24 settembre 1963, con il titolo *Aspetti economico-sociali della Basilicata*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 41, 9 ottobre 1963, p. 870.

Del resto, era significativo che due province meridionali - Foggia e Trapani - simbolo dell'economia agricola depressa, erano rimaste tali anche dopo che in esse aveva operato la riforma agraria<sup>7</sup>. Più in generale, agli inizi degli anni Sessanta Manlio Rossi-Doria tracciò un quadro d'insieme fortemente insoddisfacente sugli esiti della riforma:

Con la politica degli anni Cinquanta si sono spesi in queste zone parecchi soldi, ma il risultato economico delle opere è stato modestissimo. Con la riforma agraria, e per processo spontaneo di compravendita, molta terra, che era di proprietari grandi e medi, è passata nelle mani dei contadini, ma questo non ha portato alla formazione di aziende familiari organiche ed autosufficienti, ha anzi reso più grave la frammentazione fondiaria e la confusione. [...] Così tacitamente si sta realizzando in queste zone una rivoluzione, che ha la sua manifestazione decisiva nell'emigrazione verso l'estero, in forma permanente o temporanea, con intensità molto disuguale anche tra luoghi molto vicini fra loro<sup>8</sup>.

Si giungeva così alla determinazione di abbandonare il podere assegnato, unendosi al grande esodo che interessava la massima parte delle campagne del Mezzogiorno per dirigersi verso i centri industriali del Nord-Ovest o dell'Europa: «nel nostro Mezzogiorno - osservò Alberto Ronchey - tutto è in movimento, anzitutto l'emigrazione verso il Centro-Nord, dalle campagne alle città, dalle montagne al piano, dall'interno alle coste»<sup>9</sup>. In effetti, i numeri dell'esodo furono imponenti: si calcolò che a Torino, città simbolo dell'immigrazione, dal 1946 al 1960 erano giunte cinquecentotrentacinquemila persone e ne erano partite duecentotrentottomila. Fra gli immigrati, il 37% proveniva dal Sud, il 38% dal Piemonte, il 10% dal Veneto e percentuali minori dall'Italia centrale. Fra il 1951 e il 1959 Milano, nel rapporto fra emigrati e immigrati, aveva registrato un

---

<sup>7</sup> Sintesi da F. Orlando, *L'Italia cambia volto: ma il miracolo si ferma a Roma*, cit., p. 56.

<sup>8</sup> Stralcio e Sintesi da: M. Rossi-Doria, *Il Mezzogiorno agricolo*, cit., p. 564.

<sup>9</sup> Sintesi da A. Ronchey, *Tutto sta cambiando nel Mezzogiorno fra successi, nuove ombre e sorprese*, in «La Stampa», 8 ottobre 1961, con il titolo *Lo sviluppo economico del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4, 11 ottobre 1961, p. 960.

eccesso di oltre duecentocinquemila unità di nuovi arrivi, e fra questi larga parte erano meridionali. Nel complesso, si quantificò che negli anni Cinquanta circa un milione di meridionali si erano trasferiti nel «triangolo industriale»<sup>10</sup>. Tale esodo, tuttavia, comprendeva profili e livelli di preparazione assai diversificati fra loro. Questo perché nelle città di immigrazione andava progressivamente aumentando l'esigenza di disporre di personale qualificato. Accadeva pertanto che a Milano l'operaio meridionale godeva di maggiore affidabilità rispetto all'operaio settentrionale per i tipi di lavorazione che richiedevano abilità manuale e capacità artistiche. Non a caso - ad affermarlo era il direttore dell'ufficio del lavoro di Milano - le richieste di operai qualificati erano soddisfatte prevalentemente attraverso le immigrazioni. Un'analogia tendenza si riscontrava nella Repubblica Federale Tedesca, in cui si registrò un atteggiamento favorevole nei confronti dei lavoratori italiani:

Più particolarmente il lavoratore proveniente dall'Italia del Nord viene considerato un operaio serio che sa il fatto suo, quello proveniente dal Meridione d'Italia viene considerato un fanatico del lavoro, capace di protestare se non gli si fanno fare ore di lavoro supplementari<sup>11</sup>.

Difficoltà invece si riscontravano nel reperimento di manodopera generica, come apprendisti garzoni, operai comuni, facchini, manovali edili. Da ciò si deduceva che tendevano a emigrare soprattutto i lavoratori più qualificati:

E' la riprova, quasi che ce ne fosse ancora bisogno, che i fenomeni di spostamenti di popolazione non vanno studiati solo sulla base di calcoli aritmetici, ma anche, e più specialmente, sotto l'aspetto qualitativo, per tentare di individuare quale e quanta parte, fra gli emigrati, provenga dallo strato d'energia umana dotato di maggiore spirito d'iniziativa<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> A. Buffa, *Il problema del Meridione: qualità dell'emigrazione*, «Il Giornale di Sicilia», 23 febbraio 1961, in «Informazioni SVIMEZ», n. 8-9, 22 febbraio-primo marzo 1961, p. 331.

<sup>11</sup> A. Buffa, *Il problema demografico*, in «Documenti di vita siciliana», n. 19-20, maggio-giugno 1961, con il titolo *Il problema demografico nel Mezzogiorno e al Nord*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 33-34, 16-23 agosto 1961, p. 820.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

Accadeva quindi che coloro che emigravano dal Sud erano gli individui dotati di maggiore capacità di iniziativa, mentre a restare nei luoghi di origine erano gli individui meno intraprendenti:

Il che è un portato del sottosviluppo, generatore, a sua volta, di un sottosviluppo ancora più grave. Occorre dunque frenare l'afflusso dei soggetti più intraprendenti e, se possibile, ricaricare l'ambiente sottosviluppato con l'afflusso di capacità imprenditoriali esterne<sup>13</sup>.

Sottosviluppo segnato spesso dal dominio incontrastato della delinquenza organizzata, come accadeva per le aree interne della Sicilia, in cui chi rimaneva era vessato dalla pratica dell'usura, che veniva praticata dalla mafia «con spietatezza» non solo nei confronti dei soggetti tradizionali come i lavoratori delle miniere di zolfo o i commercianti, ma anche dei contadini anziani che attendevano il denaro dei propri figli emigrati nel Nord-Ovest<sup>14</sup>. Ma era questa offensiva della mafia a spingere sempre di più a studiare per poi emigrare.

A Caltanissetta accade quel che non accade altrove in Sicilia: le scuole tecniche e professionali sono le più frequentate (e non v'è nessuna industria nella zona), anche dai figli dei borghesi; non ci si iscrive più alle facoltà di legge o di lettere, si frequentano le facoltà scientifiche, il diploma più ambito è quello di perito meccanico: tutti si preparano a guadagnarsi la vita a Torino. Le ragazze che prima non lavoravano realizzano ora il più grande dei loro sogni, quando diventano commesse in un negozio o nei grandi magazzini: fanno pratica per quando andranno al Nord. E' come se fosse in atto, sicuro e organico, un immenso piano di trasferimento totale della popolazione dai villaggi agricoli

---

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Sintesi da M. Tito, *C'è la mafia anche sotto i misteri delle denunce dei redditi di Palermo - La provincia di Agrigento muta ritornando verso il passato - L'emigrazione sta distruggendo il vecchio mondo tradizionale a Caltanissetta*, in «La Stampa», 20, 23 e 29 gennaio 1963, con il titolo *Aspetti sociali della Sicilia occidentale*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7, 13 febbraio 1963, p. 171.

dell'interno della Sicilia alla città industriale del Nord. Lo chiamano «il ponte per Torino»<sup>15</sup>.

Le condizioni della provincia nissena si erano tanto aggravate da indurre la CEE a inviare una missione tecnica che ritenne prioritario il varo di interventi pubblici per incrementare posti di lavoro e frenare l'esodo di massa, soprattutto delle più giovani generazioni<sup>16</sup>.

L'emigrazione dunque riproponeva in termini ultimativi l'esigenza di attivare non solo occasioni di impiego nelle terre da dove si partiva, ma anche una bonifica di carattere sociale che sconfiggesse forme di delinquenza organizzata che tendevano a rafforzarsi con l'intensificarsi dei flussi migratori. Anche perché la dimostrazione più palese della valenza dei lavoratori meridionali era che, laddove essi erano messi in condizione di poter offrire il proprio contributo, questo era considerato, in Italia come anche in Europa, insostituibile per lo sviluppo delle aree in cui andavano a collocarsi.

## 2. *Da braccianti a operai e cittadini*

Fu Alberto Ronchey, in quegli anni molto attento alle vicende umane degli emigranti meridionali, a fornire un affresco accurato sui sentieri percorsi da coloro che intraprendevano il «viaggio della speranza». Balzava subito agli occhi la differenza fra i luoghi di partenza e quelli di arrivo: se si volgeva le spalle «alle strutture della società meridionale, alle case in rovina, alle strade che franano, alla terra argillosa affittata a fazzoletti di pochi tomoli, alle province non raggiunte dai segni premonitori dell'industria», questo mondo contadino in fuga si inseriva «per forza propria» nei grandi mercati europei della manodopera, in zone di insediamento che già ospitavano circa due milioni di italiani: trecentomila in Germania, quattrocentosettantamila in Svizzera, novecentomila in Francia, centosessantamila in Belgio. I salari europei non erano superiori a quelli dell'industria padana, investita da un'irruzione di contadini meridionali ancora più

---

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> *Missione tecnica della CEE in Sicilia*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 25, 19 giugno 1963, p. 584.

massiccia, ma per i disoccupati del Sud si trattava della prima vera paga «o del primo passaporto operaio moderno».

Innumerevoli paesi del Mezzogiorno vivono di questo. E' difficile sfuggire alla constatazione che, mentre a Roma si discute ancora se convenga industrializzare il Mezzogiorno, e se convenga farlo in un tempo lungo o in un tempo breve, l'Europa industrializza i nostri braccianti meridionali<sup>17</sup>.

L'iniziativa non era solo dell'industria renana, lorenese o degli stabilimenti nel «triangolo industriale», ma anche dell'economia elvetica - «povera più che la nostra di materie prime», che dalla manodopera meridionale aveva ricavato nel 1961 un incremento del reddito netto pari almeno a duecentottantadue miliardi di lire. Pertanto, era evidente che il concetto di sovrappopolazione era relativo «non già allo spazio, bensì al grado di sviluppo industriale»<sup>18</sup>. D'altronde, a partire dall'immediato secondo dopoguerra, la crescita dei flussi migratori verso l'estero fu stimolata dallo stesso Governo. Sin dagli inizi degli anni Cinquanta, ad esempio, si stipularono accordi con l'Argentina, l'Austria, il Brasile e la Francia. In questi Paesi si programmò l'immigrazione assistita di contingenti di lavoratori, impiegati sia nel settore agricolo, sia in attività industriali. Si prevede altresì la possibilità di trasferimenti temporanei, soprattutto in ragione delle esigenze di raccolta nel settore primario. Per facilitare gli spostamenti di manodopera il Governo stabilì, in alcuni casi, che le spese per il viaggio fossero in parte rimborsate dall'Istituto di Credito per il Lavoro italiano all'Estero (ICLE)<sup>19</sup>. In relazione a un simile orientamento governativo e in risposta alle osservazioni della Lutz, Ronchey si domandava se fosse ancora corretto indicare nell'ambiente umano del Mezzogiorno la principale barriera all'avvento dell'industria: «Forse gli ostacoli reali del Mezzogiorno

---

<sup>17</sup> Sintesi da A. Ronchey, *Un esodo doloroso ma ancora necessario*, «La Stampa», 29 dicembre 1961, in «Informazioni SVIMEZ», n. 3, 17 gennaio 1962, p. 54.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Approfondimenti in merito agli accordi citati sono contenuti in L. De Rosa, *Lo sviluppo economico dell'Italia dal dopoguerra a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1997, p. 96-97. In merito si veda anche J. Giusti Del Giardino, *International emigration problems*, in «Review of Economic Conditions in Italy», n. 3, vol. VI, maggio 1952, pp.182 ss.

sono piuttosto nell'insufficienza degli investimenti, dei piani coordinati, nei ritardi delle infrastrutture civili»<sup>20</sup>. Del resto, era evidente come il balzo dal mondo contadino alle realtà industriali italiane ed europee fosse ormai l'itinerario pressoché obbligato per l'emigrante meridionale: a tal proposito, Francesco Compagna parlò di «iperpolarizzazione» delle destinazioni, intendendo con questa espressione che, se le correnti migratorie si originavano in moltissimi luoghi di partenza - «tanti quanti sono i Comuni sottosviluppati del nostro Paese» -, pochissimi erano i punti di arrivo, che confluivano in alcune ben determinate direttrici corrispondenti ai centri dell'industrializzazione europea e italiana<sup>21</sup>. Ed erano, agli inizi degli anni Sessanta, soprattutto le correnti migratorie interne Sud-Nord-Ovest ad attirare crescente interesse. Risultò infatti evidente che, seppure su numeri ancora rilevanti, l'emigrazione meridionale tendeva progressivamente a perdere terreno nei mercati del lavoro dei Paesi comunitari, mentre si espandeva l'emigrazione di lavoratori spagnoli, greci e turchi. Questo fenomeno di sostituzione era connesso al fatto che il lavoratore italiano, in quanto proveniente da un Paese comunitario, poteva aspirare a godere di un trattamento tendenzialmente simile a quello riservato ai lavoratori nazionali, e risultava quindi più costoso per il datore di lavoro rispetto ai lavoratori provenienti da Paesi terzi, per i quali non vigevano condizioni restrittive o protezioni particolari<sup>22</sup>.

Pertanto, indagini più accurate sulle migrazioni all'interno del territorio nazionale appurarono che a Torino il 42% degli immigrati meridionali proveniva dalla Puglia, il 21,6% dalla Sicilia ed il 12,6% dalla Calabria. A Roma, ai primi posti, tra gli immigrati meridionali si collocavano gli abruzzesi (22,8%) i campani (21,5%), i siciliani (15,7%) e i pugliesi (15,7%). A Milano i pugliesi occupavano il primo posto, come a Torino, con il 44,9%; seguivano, a distanza notevole, i siciliani (18,6%) e i campani (13,3%). A Genova la massima percentuale era costituita dai siciliani (28,9%), cui seguivano i calabresi (21,2%), i campani (15,4%) e i pugliesi (15,2%). Inoltre, era interessante constatare che a Torino e a Milano l'immigrazione meri-

---

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Sintesi da F. Compagna, *La riserva di manodopera*, cit., p. 112.

<sup>22</sup> A. Graziani, *Sempre più aleatori gli sbocchi per i nostri migranti*, «Il Globo», 20 ottobre 1972, in «Informazioni SVIMEZ», n. 21, 15 novembre 1972, p. 674.

dionale appariva, dal punto di vista regionale, più omogenea che a Roma; più nello specifico il capoluogo piemontese era la città più «meridionalizzata» del Nord Italia<sup>23</sup>.

Dai dati appena riportati, è dunque evidente che l'emigrazione dava grande impulso al processo di urbanizzazione in Italia: dal censimento del 1961 emergeva che rispetto al 1951 la massima parte dell'incremento di popolazione, di quasi tre milioni di abitanti, si era localizzato nei capoluoghi di provincia e nei loro circondari, processo che aveva in massima parte interessato Roma e le principali città del «triangolo industriale». Si andava affermando un «urbanesimo nuovo stile» che almeno nel Nord-Ovest contagiava anche le province limitrofe a Milano, come Varese, Bergamo e Como, costituendo una grande economia industriale, i cui tratti più rappresentativi erano la piena occupazione ed elevati livelli di reddito. In tal modo, se nel Nord-Ovest i quattro quinti dell'incremento della popolazione dei capoluoghi dipendeva dall'immigrazione, nel Mezzogiorno, la crescita della popolazione proveniva esclusivamente dall'incremento naturale<sup>24</sup>.

### 3. *Un fiume in piena*

L'aspetto che colpiva era l'inarrestabilità del processo e la crescita che nell'arco di poco tempo andava assumendo. Si trattò di un rimescolamento demografico che non aveva precedenti nella storia italiana né in quella di altri grandi Paesi europei. Fu inevitabile pertanto che di fronte a un'evoluzione di questa portata, si susseguissero indagini giornalistiche che descrivevano l'impetuosità del fenomeno migratorio, soffermandosi sul quotidiano arrivo di migliaia di immigrati nelle stazioni ferroviarie di Milano, Torino e Genova, «dopo viaggi lunghissimi, stracarichi di bagagli e di figli, con poche lire in

---

<sup>23</sup> *Le migrazioni interne con particolare riguardo a quelle tra Sud e Nord (1960)*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 26-27, 26 giugno-3 luglio 1963, p. 611.

<sup>24</sup> *I primi risultati del decimo censimento demografico: la corsa verso le città*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 17-18, 25 aprile-2 maggio 1962, p. 363.

tasca e molte speranze»<sup>25</sup>. Alla ricerca di un lavoro, che quasi sempre era possibile trovare in modo pressoché immediato:

Milano ha sete di manodopera. Le agenzie di collocamento, quelle serie e quelle che fanno una sorta di tratta del lavoro, sono spuntate come funghi. Hanno costituito diramazioni al Sud e, sul luogo, sollecitano l'emigrazione, facilitano questo flusso che ogni giorno diventa più imponente. Per i paesi del Sud, Milano, Torino, Genova, sono la mecca. I nuovi insediati richiamano a loro volta fratelli, mogli, figli. Ed i treni arrivano sovraccarichi<sup>26</sup>.

Non si riusciva a quantificare in modo preciso il processo migratorio: «Così avviene che i dati ufficiali siano ben lontani dalla realtà»<sup>27</sup>. Lo stesso Tagliacarne, lo statistico più autorevole di quegli anni, avvertiva che era necessario un atteggiamento di grande prudenza rispetto alle valutazioni che si andavano compiendo<sup>28</sup>. E in effetti, ulteriori ricerche promosse dalla SVIMEZ evidenziarono che il fenomeno della «fuga» dal Mezzogiorno, che era poi soprattutto «fuga» dall'agricoltura, era più consistente di quanto attestavano precedenti analisi, avendo coinvolto nel decennio 1951-1961 2.107.000 abitanti, di cui seicentottantatremila si erano stabiliti nel Nord-Ovest e a Roma, mentre 1.424.000 erano andati all'estero<sup>29</sup>.

Di fronte a esodi di questa portata, nelle aree di approdo non si auspicava affatto un blocco degli arrivi: «Senza immigrati - osservavano gli industriali milanesi - non sapremmo come fare»<sup>30</sup>. Un'affermazione ampiamente suffragata da alcune stime della SVIMEZ secondo cui solo un quinto dei nuovi posti di lavoro extra-agricoli creati nel periodo 1950-1962 nelle regioni nord-occidentali del Paese era stato coperto dall'incremento naturale delle forze lavo-

---

<sup>25</sup> Sintesi da Rosario Manfellotto, *Meridionali del Nord in cerca di lavoro*, in «Il Mattino», 4 luglio 1962 con il titolo *L'emigrazione meridionale al Nord*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 28, 11 luglio 1962, p. 592.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Sintesi da G. Tagliacarne, *Emigrazione e sviluppo economico*, «Sintesi economica», 1962, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 2 gennaio 1963, pp. 9-10.

<sup>29</sup> *Oltre due milioni di emigrati dal Sud in dieci anni*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 30, 24 luglio 1963, p. 693.

<sup>30</sup> *Ivi*, p. 593.

ro locali, mentre per i restanti quattro quinti - essendo ormai nelle stesse regioni scomparsa la disoccupazione e ridotta a entità trascurabile la sottoccupazione - si era dovuto ricorrere in modo pressoché esclusivo a manodopera immigrata<sup>31</sup>.

Né si ponevano particolari problemi di ordine pubblico: da un'indagine risultò che nel complesso il numero dei reati commessi da meridionali nelle terre di immigrazione era stazionario<sup>32</sup>. Così come maturò sempre più consapevolezza a livello di indagini scientifiche che il consistente incremento di reddito nell'area del Nord-Ovest era dovuto in larga parte all'apporto di lavoro degli immigrati che provenivano dal Mezzogiorno e dal Nord-Est<sup>33</sup>.

Del resto, il bisogno di manodopera era incessante: varie imprese lombarde e piemontesi avevano inviato loro incaricati in Svizzera per offrire ai lavoratori emigrati meridionali il rientro in Italia con un salario superiore a quello fino a quel momento percepito. Suscitò clamore la notizia che un grande complesso industriale torinese aveva in corso il reclutamento di duemila lavoratori generici selezionati direttamente in Sardegna<sup>34</sup>. Allo stesso tempo, la Cassa per il Mezzogiorno finanziò un centro di formazione professionale a Reggio Calabria dove accogliere i lavoratori che desideravano emigrare per prepararli in linea con le offerte di lavoro che giungevano dal Nord-Ovest e dall'estero<sup>35</sup>. L'aspetto che colpì maggiormente era che il flusso di emigrazione non si fermava neppure nelle aree che nel Mezzogiorno si andavano industrializzando: era questo il caso delle due province di Brindisi e Taranto che, pure in presenza di stabilimenti industriali appena realizzati, continuavano a essere terre d'emigrazione, i cui flussi erano in parte alimentati dagli stessi operai che avevano da poco cominciato a lavorare nelle nuove fabbriche. Questo perché si continuava ad avvertire la mancanza di infrastruttu-

---

<sup>31</sup> S. Cafiero, G. E. Marciani, *Le zone povere nella politica di sviluppo*, cit., p. 214.

<sup>32</sup> *Nord e Sud nei loro reciproci rapporti con riguardo ad alcuni aspetti della delinquenza*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 8, 20 febbraio 1963, pp. 213-216.

<sup>33</sup> *Il valore del reddito lordo e dei consumi nel Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 15, 10 aprile 1963, p. 380.

<sup>34</sup> Sintesi da V. Statera, *Oltre 760 mila meridionali in sei anni nel Nord Italia*, in «La Stampa», 5 luglio 1962, con il titolo *L'emigrazione meridionale nel Nord*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 29, 18 luglio 1962, p. 619.

<sup>35</sup> *Centro per la preparazione professionale degli emigranti a Reggio Calabria*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 30-31, 26 luglio-2 agosto 1961, p. 768.

re di base, come ad esempio l'avvio di un programma di edilizia popolare: «Il fatto è che chi lavora, anche se guadagna un salario mai guadagnato in precedenza, non ama lasciarne una congrua parte alle biglietterie o ai posti di ristoro o all'affittacamere»<sup>36</sup>. Non che queste esigenze fossero prontamente accolte nei luoghi di immigrazione: a più riprese si sottolineava che di fronte ad arrivi così massicci, si ponevano problemi soprattutto per l'alloggio, essendo spesso gli immigrati costretti a vivere in forme di coabitazione forzata e di sovraffollamento che contrastavano con il rispetto delle basilari norme igieniche e sanitarie. Così come si chiedeva di non portare con sé le famiglie, ma di ricongiungersi soltanto quando si era superata la prima fase di adattamento. Fu per questi motivi che il Ministero del Lavoro prevede, nei più importanti luoghi di immigrazione e in collaborazione con le amministrazioni locali, l'istituzione di centri di informazione e di assistenza, dediti soprattutto alla prima accoglienza<sup>37</sup>. Eppure, nonostante tali difficoltà, l'idea ampiamente diffusa al Sud era che nei moderni centri industriali nel Nord-Ovest vi era maggiore possibilità di ottenere un alloggio, così come di assicurare un avvenire migliore ai propri figli.

#### 4. *La scelta di emigrare al di là del malessere economico*

Da quanto riportato, la decisione di emigrare non era riconducibile alle sole ragioni di carattere economico, per quanto esse fosse-

---

<sup>36</sup> Sintesi da F. Orlando, *La Puglia miracolata*, «La Tribuna», Roma, 20 gennaio 1963, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7, 13 febbraio 1963, p. 163.

<sup>37</sup> *L'assistenza del Ministero del Lavoro a favore dei lavoratori del Centro-Meridione che migrano verso le zone industriali del Nord*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, primo gennaio 1964, p. 16. I compiti cui avrebbero dovuto adempiere questi centri erano: presenziare all'arrivo dei treni provenienti dal Meridione, oltre che dalla frontiera; assistere i lavoratori in cerca di occupazione informandoli sulle richieste locali di manodopera; evitare assunzioni illecite realizzate con la mediazione di intermediari abusivi; informare gli interessati sui corsi di qualificazione professionale; assistere i lavoratori appena giunti con le loro famiglie nella ricerca di un alloggio indirizzandoli a pensioni, dormitori, mense popolari; procurare cure mediche ai lavoratori che ne avevano bisogno; informare sui percorsi degli autobus e sugli orari dei treni; erogare, all'occorrenza, sussidi, buoni-pasto ecc. I primi centri furono creati nelle stazioni di Milano e Torino.

ro prevalenti. Fu così necessario intraprendere analisi interpretative a più ampio raggio al fine di collegare le dinamiche migratorie ai cambiamenti radicali che la società italiana conosceva proprio in quegli anni. In questa prospettiva risultò sempre più evidente che il processo migratorio non affondava le sue radici unicamente in una spinta di carattere economico, ma traeva origine in buona parte anche da motivazioni soggettive:

Motivazioni che - come evidenziano gli studi e le ricerche di questi ultimi anni - possono identificarsi in un sostanziale rifiuto della vita rurale ed in una diffusa aspirazione alla partecipazione dei modelli di vita urbana, ampiamente conosciuti attraverso la diffusione dei grandi mezzi di comunicazione di massa<sup>38</sup>.

Spingevano a tali considerazioni alcune costanti che accompagnavano l'intensificarsi dei flussi migratori: il carattere definitivo degli spostamenti, che si tramutava in un completo sradicamento dalla realtà rurale di provenienza, il crescente fascino che esercitava la grande città, la frattura che si creava a livello generazionale all'interno delle stesse famiglie, ravvisabile in modo particolare nei valori e negli stili di vita, la progressiva adozione della lingua italiana e l'abbandono dei dialetti<sup>39</sup>. Altre analisi insistettero in modo particolare sulle spiegazioni di tipo psicologico: si pose così in luce che i meridionali che lasciavano le loro case non erano spinti solo dalla miseria ma da una sete e da un'ansia di giustizia: «Hanno fretta di migliorare, di sentirsi uomini come tutti gli altri, di godere degli stessi diritti e degli stessi benefici che la società moderna, la civiltà di rapidi ed estesi consumi, può offrire»<sup>40</sup>. Così non attendevano più che il progresso giungesse nel Sud: si muovevano sul territorio nazionale e in Europa con convinzione e rapidità, consapevoli che superata una prima difficile fase di adattamento, si sarebbe potuto godere di migliori condizioni occupazionali e di reddito, del tutto

---

<sup>38</sup> *Le migrazioni interne italiane oggi*, Stralcio dall'editoriale della Rivista «Studi Emigrazione», n. 16, 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n. 9, 15 maggio 1970, p. 243.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Sintesi da U. Cassinis, *Il fattore umano nel Mezzogiorno*, «Civiltà degli Scambi», n. 87-88, novembre-dicembre 1963, in «Informazioni SVIMEZ», n. 16-17, 15-22 aprile 1964, p. 399.

inimmaginabili nei luoghi di provenienza. D'altronde, come già posto in rilievo da Federico Orlando, con il passare del tempo, se l'esodo era costituito in larga parte da popolazione rurale, affiorava negli ultimi anni una quota crescente di giovani, per lo più già dediti all'industria e ai servizi, spesso diplomati, tecnici e anche laureati. Così le città del Nord-Ovest, ma anche Roma, diventavano luoghi di attrazione, tanto più che il «miracolo economico» tendeva a consolidarsi: non a caso dal 1961 le migrazioni interregionali tesero di gran lunga ad accrescersi rispetto a quelle intraregionali, un aumento eccezionale segnato dall'intensificarsi dei flussi dal Sud al Nord della penisola<sup>41</sup>. Se poi si comparavano i dati fra il 1955 e il 1963, i flussi migratori Sud-Nord erano passati da sessantasettemila a duecentocinquemila, vale a dire si erano incrementati del 240%<sup>42</sup>. In linea con l'attrattività dei grandi centri urbani vi era l'opportunità di poter trovare un impiego nella pubblica amministrazione: già dalla metà degli anni Cinquanta, ma poi con maggiore intensità a partire dagli inizi degli anni Sessanta, si incrementò di gran lunga il numero di impiegati dello Stato nati al Sud ma che esercitavano la loro professione nell'Italia settentrionale e centrale<sup>43</sup>. Si trattava in quest'ultimo caso di un aspetto particolarmente indagato dalle indagini SVIMEZ a metà anni Sessanta:

I nuovi flussi migratori, soprattutto quelli del Sud verso il Nord, si caratterizzano dunque, per la rilevanza dei fattori attrattivi. Questi si riferiscono non solo alle maggiori opportunità di guadagno che offrono le regioni di arrivo rispetto a quelle di partenza, ma anche - e in certi casi, soprattutto - alla opzione consapevole per i valori sociali e le modalità di vita delle prime rispetto a quelli delle seconde<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> *Le migrazioni interne in Italia nel 1961*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 36-37, 2-9 settembre 1964, p. 594. Con l'inizio degli anni Sessanta la principale meta divenne la Lombardia, mentre fino alla fine degli anni Cinquanta era stato il Piemonte, che invece era al secondo posto, con il Lazio che si collocava in terza posizione.

<sup>42</sup> M. De Vergottini, *La meridionalizzazione della popolazione e le sue conseguenze*, «Stato Sociale», n. 1, 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 11-12-13, 15-22-29 marzo 1967, p. 211.

<sup>43</sup> *Ivi*, p. 223.

<sup>44</sup> S. Cafiero, G.E. Marciani, *Le zone povere*, cit., p. 214.

Che si fosse in presenza di spostamenti massicci, volti a intensificarsi con l'inizio degli anni Sessanta, era ulteriormente ribadito dall'evoluzione del quoziente di natalità che, se tradizionalmente era molto più alto nel Mezzogiorno rispetto ad altre zone dell'Italia, in questa fase andava gradualmente livellandosi, soprattutto nelle province del Nord in cui risiedevano larga parte degli emigranti meridionali.

Continua quindi il processo di meridionalizzazione della popolazione italiana, ma fuori dai confini del Mezzogiorno; cioè la popolazione del Nord, e soprattutto quella dei grandi Comuni, diventa sempre più eterogenea per il continuo afflusso di elementi meridionali<sup>45</sup>.

La tendenza al livellamento del quoziente di natalità però non si rifletteva sugli indici di mortalità infantile, che invece alla fine degli anni Sessanta accrebbero il divario fra Sud e Nord, con quest'ultima area che raggiunse livelli quasi in media con gli altri Paesi della CEE, e il Mezzogiorno, invece, che manifestava una situazione preoccupante, con punte molto elevate in Campania<sup>46</sup>.

Significativa era pure la crescita dei matrimoni fra persone che provenivano da regioni diverse, in massima parte effettuati nelle province che accoglievano gli immigrati meridionali<sup>47</sup>. Allo stesso tempo, aumentavano di molto i neonati al Nord con almeno un genitore meridionale: nel quinquennio 1961-1965 nel comune di Milano, su 155.896 nati, 32.792 (21,7%) avevano il padre nativo del Sud e 29.530 (18,9%) la madre nativa del Sud<sup>48</sup>. Si trattava, comunque, di un processo che continuava a travalicare i confini dell'Italia: come di-

---

<sup>45</sup> *Il movimento della popolazione italiana nel 1963*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 20, 13 maggio 1964, p. 374.

<sup>46</sup> *Sul movimento naturale della popolazione presente dell'Italia nel 1969 con particolare riguardo alla mortalità infantile*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 15-16, 15-31 agosto 1970, p. 435.

<sup>47</sup> *I matrimoni secondo il luogo di residenza e quello di nascita degli sposi: si accentua il processo di commistione tra settentrionali e meridionali; La commistione tra meridionali e settentrionali in base alle statistiche sui matrimoni*, in «Informazioni SVIMEZ», rispettivamente n. 42, 14 ottobre 1964, p. 659 e n. 6, 30 marzo 1969, pp. 199-202.

<sup>48</sup> M. De Vergottini, *La meridionalizzazione della popolazione*, cit., p. 211.

mostrò un'indagine ONU a metà degli anni Sessanta, gli italiani costituivano il gruppo più numeroso di immigrati lavoratori in Europa.

TAB. 8. *Paese d'origine e numero degli immigrati che lavorano in Europa*

Paese d'origine	Numero di immigrati
Spagna	675.000
Grecia	225.000
Italia	1.500.000
Portogallo	225.000
Turchia	180.000
Jugoslavia	125.000

Fonte: *Quando i lavoratori emigrati rientrano nei loro Paesi*, «L'Observateur de l'Ocde», n. 32, 1968, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7, 15 aprile 1968, p. 287.

Così come era di grande interesse, nell'ambito della medesima indagine, l'analisi delle motivazioni che spingevano a emigrare, che nel caso degli italiani vedeva al primo posto l'impossibilità di trovare un lavoro nei luoghi di origine, e subito dopo il «desiderio di fare fortuna», come indicato nel prospetto seguente.

Disoccupazione	44%
Desiderio di fare fortuna	35%
Salario insufficiente	8%
Lavoro insoddisfacente	2%

Fonte: *Quando i lavoratori emigrati rientrano nei loro Paesi*, cit., p. 287.

Nel frattempo, anche la popolazione meridionale nel Mezzogiorno era coinvolta in un processo di redistribuzione dai ritmi decisamente più sostenuti che nel passato. In particolare, nell'area di Caserta e nelle principali città pugliesi si registrarono incrementi migratori tra i più rilevanti, anche se distanti dai valori del Nord-Ovest, mentre tendeva a ridimensionarsi la capacità attrattiva di Napoli e Palermo, le due capitali storiche del Mezzogiorno. Da questo

punto di vista si traeva la conferma che laddove si originava l'industrializzazione, si attivavano anche processi immigratori: da qui dunque la preferenza dei meridionali per le «città nuove, nuove nel senso che le trasformazioni economiche, sociali e urbanistiche hanno avuto inizio in un passato molto recente»<sup>49</sup>.

5. *Le migrazioni meridionali nel contesto comunitario: opportunità e sfide*

Tra gli anni Sessanta e Settanta, le ricerche promosse dalla SVIMEZ dedicarono crescente attenzione anche allo studio dei fenomeni migratori in relazione alle possibilità occupazionali offerte dall'ingresso nel Mercato Comune. Come già riportato, vari esperti sostennero in questi anni la tesi che lo spostamento di manodopera potesse attenuare lo squilibrio demografico e offrire opportunità di impiego a lavoratori provenienti da regioni sottosviluppate, ed in particolare dal Mezzogiorno. In questo senso, il funzionamento del MEC, ispirato a criteri di efficienza nella distribuzione dei fattori della produzione, avrebbe potuto rappresentare un importante sbocco per la manodopera in eccesso delle regioni meridionali. Gli studi realizzati fotografarono infatti imponenti flussi migratori, i cui effetti differivano da quelli degli spostamenti all'interno del territorio nazionale. Massicci trasferimenti di manodopera verso i Paesi economicamente più sviluppati della Comunità Europea si verificarono all'inizio degli anni Sessanta: nel 1961 si contarono 197.544 espatri, nel 1962 il totale degli emigrati salì a 226.344 unità. Il 1963 presentò invece una spiccata flessione, facendo registrare lo spostamento tra i trentacinquemila e i quarantacinquemila cittadini meridionali.<sup>50</sup> Si trattava di numeri straordinari, che testimoniavano, da un lato, l'assenza di opportunità di occupazioni remunerative nel Mezzogiorno e, dall'altro, il dirompente processo di sviluppo delle aree produttive del continente europeo. L'analisi delle migrazioni meridionali nella CEE fu dunque inquadrata nell'ambito del processo di integra-

---

<sup>49</sup> *Dinamica demografica delle maggiori città e conurbazioni meridionali*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 8-9, 23 febbraio-2 marzo 1966, p. 178.

<sup>50</sup> Tali dati sono contenuti nello studio promosso dalla SVIMEZ e realizzato da Salvatore Cafiero, *Le migrazioni meridionali*, cit., p. 16.

zione e della legislazione comunitaria, sancita prima dal Trattato di Roma e poi da Regolamenti volti a disciplinare il settore dell'immigrazione. Furono normative afferenti alla politica sociale europea, che traevano origine anche dall'articolo tre del Trattato, dove si riteneva la rimozione degli ostacoli alla libera circolazione di persone, servizi e capitali un obiettivo fondamentale da realizzare ai fini dell'instaurazione del Mercato Comune e dell'innalzamento della qualità della vita per le popolazioni degli Stati membri. Tale normativa pose le basi per la definizione delle competenze del FSE, cui furono demandati interventi per il miglioramento delle possibilità di occupazione dei lavoratori, anche tramite azioni volte a promuovere maggiore mobilità geografica e professionale. Come si è già avuto modo di riferire, tuttavia, i risultati delle attività del Fondo furono in larga parte deludenti: non si riuscì a mettere in moto un meccanismo correttivo in grado di tutelare i lavoratori delle regioni meno sviluppate e di generare maggiori opportunità di impiego per la manodopera disoccupata, contribuendo a rendere preferibile la scelta di migrare. In definitiva, la garanzia della libera circolazione nel territorio degli Stati membri generò effetti di più larga portata, consentendo ai cittadini di cogliere opportunità di occupazione nell'intera Comunità.

Sulla libera circolazione va ribadito che la normativa che la riguarda costituisce ciò che di meglio abbia prodotto la Comunità e forse non solo in campo sociale. [...] E' innegabile che i lavoratori comunitari abbiano oggi un trattamento ben diverso rispetto a quello loro riservato venti anni fa e soprattutto hanno la possibilità di far valere con successo i loro diritti<sup>51</sup>.

Il divieto di discriminazioni effettuate in base alla nazionalità, sancito dall'articolo sette del Trattato CEE, fu un importante corollario del diritto alla libera circolazione per i lavoratori e costituì la base per l'abolizione di differenze retributive e di trattamento di lavoratori stranieri. Il Regolamento n. 1612, approvato il 15 ottobre 1968, sancì infatti, proprio sulla base di quanto disposto dall'articolo sette, la parità di accesso agli impieghi in tutto il territorio della CEE per i

---

<sup>51</sup> V. Guizzi, *Comunità Europea*, cit., pp. 21-22.

cittadini degli Stati membri e fissò importanti norme per migliorare la formazione professionale anche dei figli di lavoratori migranti<sup>52</sup>.

In tale contesto la prospettiva di trasferirsi al di fuori del territorio nazionale assunse crescente importanza per i lavoratori delle regioni meridionali. Infatti, l'impiego nei Paesi della CEE offriva importanti possibilità di guadagni, con i quali garantire altresì la sussistenza di familiari rimasti nei luoghi di nascita e assumeva, almeno in questa fase, una valenza stagionale perché comportava il trasferimento di popolazione attiva e in giovane età, piuttosto che di interi nuclei familiari.

Limitatamente al movimento migratorio organizzato e assistito, i lavoratori stagionali rappresentano nel 1962 il 56% e nel 1963 il 62% del totale dei lavoratori espatriati dal Mezzogiorno verso Paesi europei. Quanto si è osservato nel corso delle indagini lascia presumere che tale percentuale sia almeno altrettanto elevata per l'emigrazione non organizzata né assistita.<sup>53</sup>

Gli studi analizzarono altresì gli effetti di tale tipologia di spostamenti sui territori di partenza, sottolineando la conservazione di legami forti tanto con il contesto sociale di provenienza quanto con le attività lavorative precedentemente svolte. In particolare, uno studio di Salvatore Cafiero pubblicato dalla SVIMEZ, evidenziò che la migrazione temporanea non comportava un definitivo abbandono della professione agricola, che continuava a rappresentare un'importante fonte di reddito. In secondo luogo, il temporaneo trasferimento permetteva di ridurre al minimo i costi di insediamento in un contesto abitativo e sociale differente. Spesso i lavoratori meridionali erano alloggiati in piccoli agglomerati urbani al margine delle zone produttive, dove i costi di locazione erano minimi o in parte sostenuti dagli stessi datori di lavoro<sup>54</sup>. Tale scelta permetteva così di realizzare importanti risparmi e di aumentare il volume delle rimesse inviate alle famiglie di origine.

---

<sup>52</sup> Un approfondimento sulle disposizioni del citato regolamento è contenuto nello studio *Comunità Europea e sviluppo del Mezzogiorno*, pubblicato ad opera della SVIMEZ e realizzato da Vincenzo Guizzi, cit.

<sup>53</sup> S. Cafiero, *Le migrazioni meridionali*, cit., p. 18.

<sup>54</sup> Ivi, pp. 17-19.

L'importo delle rimesse, che si riferisce essenzialmente alle unità lavorative temporaneamente emigrate, raggiunge, in molti Comuni, livelli considerevoli. Basti pensare che si possono attribuire alle singole unità lavorative emigrate temporaneamente all'estero rimesse annue che non sono inferiori al mezzo milione di lire e che rappresentano, quindi, per le famiglie degli emigrati rimaste nelle residenze tradizionali, una entrata almeno doppia del reddito di lavoro che gli emigrati stessi avrebbero potuto realizzare «in loco»<sup>55</sup>.

Non erano da sottovalutare le questioni relative alle condizioni di lavoro dei cittadini emigrati. Come già precedentemente riportato, si documentarono molte situazioni di sfruttamento, innanzitutto nei confronti di migranti sprovvisti dei documenti richiesti per il regolare soggiorno in altri Paesi europei. Esposti alla continua minaccia di espulsione, erano infatti impiegati in maniera illegale, sottopagati e assegnati allo svolgimento di mansioni rischiose. A tal proposito, si osservò la necessità di potenziare i servizi di orientamento e di formazione dei lavoratori intenti a migrare, al fine di favorirne l'accesso a impieghi più remunerativi e qualificati. In particolare, si evidenziò l'opportunità di migliorare la formazione di base, nell'intento di fornire competenze di carattere generale e di rimuovere così gli ostacoli derivanti dalla scarsa preparazione professionale e tecnica dei lavoratori. Le attività andavano rivolte soprattutto ai giovani in cerca di occupazione e intenti ad abbandonare il settore primario, per i quali la prospettiva migratoria rappresentava spesso l'unica via di fuga in assenza di opportunità di impiego in settori extra-agricoli.

Indurre queste unità a rinunciare agli scarsi guadagni di cui riescono a godere in attesa di emigrare, in vista dei vantaggi ben più sostanziali relativi ad una migliore preparazione tecnica e culturale, non dovrebbe incontrare soverchie difficoltà, qualora si provvedesse a compensare i mancati guadagni con la corresponsione di un certo ammontare di mezzi di sussistenza. Anche per questo motivo si ritiene possa essere preferibile l'adozione della formula della scuola-convitto, in cui gli allievi possano, almeno in parte, fruire gratuitamente di vitto e di alloggio.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Ivi, p. 30.

<sup>56</sup> Ivi, p. 83.

Il tema fu di centrale importanza anche in ambito comunitario. In attuazione delle disposizioni del titolo terzo del Trattato CEE, numerosi provvedimenti della Commissione e del Consiglio dedicarono attenzione alla formazione professionale. Nello specifico, una risoluzione approvata il 2 aprile 1963, affermò la necessità di uno stabile legame tra lo sviluppo demografico e lo sviluppo tecnologico, che avrebbe permesso «di adattare continuamente la ripartizione della popolazione attiva alle esigenze dello sviluppo economico». Anche in questo caso si ribadì la necessità di provvedere alla formazione di manodopera disoccupata fornendo conoscenze il più possibile vaste, che potessero preparare all'esercizio di un'ampia gamma di professioni. Di notevole importanza in questo settore fu anche la raccomandazione della Commissione agli Stati membri del 18 luglio 1966, contenente indicazioni per lo sviluppo dei servizi di orientamento professionale. Vi si richiamò l'attenzione sulla necessità di potenziare la formazione per le popolazioni delle zone rurali, tramite un maggiore coordinamento delle strutture di orientamento e di collocamento, nonché una maggiore armonizzazione delle politiche dell'occupazione negli Stati membri.<sup>57</sup>

Importanti risultati furono raggiunti in tale ambito con l'istituzione del sistema S.E.D.O.C. (Sistema Europeo di Diffusione delle Domande di lavoro registrate in Compensazione internazionale), che organizzò la collaborazione tra gli uffici di collocamento nazionali e quello europeo presso la Commissione, finalizzata allo scambio di informazioni sulle offerte di lavoro e sulla disoccupazione.

Tali considerazioni riaffermarono il legame tra la politica dell'immigrazione, la politica sociale e gli indirizzi di sviluppo economico generale di ciascun Paese. Lo studio dei flussi migratori dal Mezzogiorno verso l'estero chiarì che un tale esodo di forza lavoro non fosse compatibile con le esigenze di promozione dello sviluppo industriale. La trasformazione economica che si ambiva a realizzare nelle regioni dell'Italia meridionale richiedeva una struttura demo-

---

<sup>57</sup> I due documenti citati, vale a dire la risoluzione del Consiglio e la raccomandazione della Commissione, sono accuratamente analizzati nella pubblicazione della SVIMEZ *Comunità Europea e sviluppo del Mezzogiorno*, a cura di Vincenzo Guizzi, cit.

grafica equilibrata, capace di sostenere tanto la transizione verso nuovi impieghi al di fuori del settore agricolo, quanto i processi di urbanizzazione in atto nel Mezzogiorno. Infatti, l'emigrazione di giovani in età lavorativa e delle fasce di popolazione con più alta qualifica sottraeva al tessuto economico e sociale del Sud Italia le risorse migliori, il cui impiego era fondamentale per l'innesto di un processo di sviluppo autopropulsivo. Vari studi promossi dalla SVIMEZ resero noti dati eloquenti: tra il 1958 e il 1961 il 74,9% dei cittadini italiani emigrati all'estero proveniva dalle regioni meridionali e tale percentuale saliva all' 82,9% nel quadriennio 1962-1965. Sempre in questo periodo il totale di cittadini meridionali trasferitisi all'estero risultò pari a trecentosettantunomila unità e le regioni in cui si osservò il maggior numero di partenze furono la Campania, la Puglia, la Calabria e la Sicilia.<sup>58</sup>

Fu pertanto evidente che la politica migratoria dovesse rappresentare un momento essenziale della pianificazione economica pluriennale. Occorreva programmare gli investimenti favorendo la localizzazione di impianti in zone con ampia capacità di attrazione e promuovendo attività ad alta intensità di manodopera. Solo in questo modo si sarebbe riusciti a generare opportunità di lavoro diffuse e un aumento generalizzato dei redditi, tale da promuovere il miglioramento del tenore di vita delle popolazioni del Mezzogiorno.

Non v'è, in altri termini, altra ammissibile politica di freno alle migrazioni che quella tendente a creare posti di lavoro ad alta produttività lì dove sono prevalentemente localizzate le forze di lavoro non occupate o occupate a bassi livelli di produttività<sup>59</sup>.

#### 6. *Tra arresto e ripresa del processo migratorio*

A metà degli anni Sessanta vi fu una brusca inversione di rotta. Nel 1965, infatti, il saldo netto delle emigrazioni interne fra Mezzogiorno e Centro-Nord si ridusse di oltre la metà rispetto al 1964 (quarantacinquemila nel 1965 contro i centottantamila nel 1964) risultan-

---

<sup>58</sup> M. Livi Bacci, F. Pilloton, *Popolazione e forze di lavoro nelle regioni italiane al 1981*, Milano, Giuffrè, 1968, p. 146-147.

<sup>59</sup> S. Cafiero, *Le migrazioni meridionali*, cit., p. 79.

do il livello più basso nell'undicennio 1955-1965, mentre risultò aumentata l'emigrazione di meridionali all'estero<sup>60</sup>. Tendenza che si confermò anche per l'anno successivo. A determinare il rapido rallentamento contribuì la congiuntura economica sfavorevole del 1964-1965: la conseguenza più vistosa fu che l'effettivo incremento demografico del Mezzogiorno era tornato a superare quello del Nord, dopo un triennio in cui si era verificato il contrario<sup>61</sup>. Inversione provocata non solo dalla sensibile diminuzione dei trasferimenti dal Sud al Nord, ma anche dal ritorno nei Comuni nativi degli emigranti meridionali a causa della contrazione dell'attività economica nelle regioni del Nord-Ovest<sup>62</sup>. Fu, però, una breve battuta d'arresto: non appena il ciclo economico riprese a espandersi, già sul finire del 1966 e con maggiore forza dai primi mesi del 1967, l'emigrazione meridionale tornò su livelli consistenti. Fu poi nel 1968 che i flussi si rafforzarono di gran lunga, conseguendo le centoquarantottomila unità, con un aumento di quasi ventiseimila unità rispetto al 1967 e di quasi il 200% rispetto al minimo raggiunto nel 1965<sup>63</sup>.

In realtà, fin dai primi segnali di ripresa, si ebbe la sensazione che nell'arco di qualche anno il processo migratorio sarebbe ritornato a essere tumultuoso a causa delle misure restrittive sull'emigrazione adottate dalla Repubblica Federale Tedesca<sup>64</sup>. Per Giuseppe De Rita, dopo l'eclissi del 1963-1965, la nuova emigrazione presentava caratteristiche inedite rispetto ai flussi migratori del periodo 1955-1962, dai tratti più complessi, «sintomatici di una maggiore modernità (soggettiva ed oggettiva) del fenomeno migratorio»<sup>65</sup>. Si andava così estendendo il concetto di cittadinanza intesa come partecipazione

---

<sup>60</sup> *Dibattito sul Mezzogiorno alla Fiera di Milano*, cit., p. 398.

<sup>61</sup> *Il movimento della popolazione residente italiana nel 1965. Rallentamento nella espansione demografica e miglioramento della situazione relativa del Sud*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 28, 13 luglio 1966, p. 603.

<sup>62</sup> *Le migrazioni interne. Causa la congiuntura sfavorevole si attenua il processo di meridionalizzazione del Nord*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 6-7-8, 8-15-22 febbraio 1967, pp. 176-177.

<sup>63</sup> *Le migrazioni interne in Italia con particolare riguardo a quelle tra Nord e Sud*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 2, 30 gennaio 1970, p. 64.

<sup>64</sup> F. Compagna, *L'ondata migratoria è un problema di tutti*, «Il Giorno», 9 dicembre 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 50-51-52, 13-20-27 dicembre 1967, p. 1218.

<sup>65</sup> *Le migrazioni interne in Italia*, cit., p. 246.

nella ricerca di nuove forme di insediamento, per lo più urbane, meno legata a fattori di espulsione dai luoghi di origine, e più connessa, invece, a un'emigrazione che appariva dai tratti ben definiti:

Più motivata; più qualificata; culturalmente e socialmente; più attenta ai propri problemi di inserimento, affermazione e mobilità all'interno delle zone di immigrazione; più capace di solidarietà collettiva e di mobilitazione ed è quindi una emigrazione di ben altro livello qualitativo, più caratteristica di una società in evoluzione profonda verso schemi di vita urbani e moderni, meno chiusa in una somma di casi, vicende, destini personali o familiari<sup>66</sup>.

Restava intatta, tuttavia, la fragilità delle dinamiche migratorie che, come evidenziò Augusto Graziani, dipendevano in modo pressoché esclusivo dall'alternarsi delle congiunture: aspetto emerso in occasione della breve recessione che aveva colpito la Repubblica Federale Tedesca nel 1967, che peraltro non provocò alcuna disoccupazione nel mercato interno del lavoro, perché in quell'occasione a essere messa immediatamente in discussione fu la presenza dei lavoratori immigrati italiani, al punto da indurre un consistente numero di rimpatri in Italia<sup>67</sup>.

La crescita mise nuovamente a dura prova la capacità di accoglienza dei maggiori centri urbani del Nord-Ovest, perché nel frattempo la crisi aveva particolarmente colpito il settore dell'edilizia, determinando una sensibile contrazione delle costruzioni, soprattutto di tipo popolare<sup>68</sup>. Così come varie indagini evidenziarono le differenze nell'accedere alle cure mediche fra popolazione residente da tempo e nuovi immigrati: a Torino, per esempio, se nel primo caso il

---

<sup>66</sup> Ivi, p. 247.

<sup>67</sup> A. Graziani, *Sempre più aleatori gli sbocchi*, cit., p. 674.

<sup>68</sup> *Caratteristiche differenziali tra Nord e Sud nel campo delle abitazioni. Regresso quasi eguale nelle abitazioni costruite dal 1963 al 1967*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 12, 30 giugno 1968, p. 503. La sensibile diminuzione verificatasi nell'area del Nord-Ovest, era quantificabile in circa ventitremila abitazioni, di cui diecimila in Piemonte e diecimila anche in Lombardia. Erano quindi le regioni più evolute e che accoglievano il maggior numero di immigrati a trovarsi in difficoltà. Ed ancora nelle due province di Torino e Milano il numero delle abitazioni costruite era diminuito, dal 1966 al 1967, di sedicimila unità, pari all'80% della diminuzione dell'intero Paese.

tasso di mortalità infantile era del 30,8 per mille, per il secondo gruppo il tasso saliva al 50,77 per mille<sup>69</sup>. In effetti, la ripresa dei flussi preoccupò anche la CEE che spinse la BEI a varare diversi finanziamenti per promuovere lo sviluppo delle aree del Mezzogiorno dove ritornava a essere consistente l'emigrazione<sup>70</sup>. Più che nel passato, l'emigrazione meridionale assunse a partire dalla metà degli anni Sessanta tratti socialmente molto disomogenei: se la «fuga» dalla campagna rimase una costante, tese a rafforzarsi la componente intellettuale, rappresentata da numerosi giovani diplomati (maestri, geometri, ragionieri, periti agrari) che «in loco» non trovavano possibilità di collocamento e di assorbimento<sup>71</sup>. Così come una novità fu il brusco incremento di emigranti dalla Campania, sintomo di un problema occupazionale che si denotava più nei centri urbani che nelle aree rurali, poiché si evidenziava sempre nella stessa regione un rallentamento dell'esodo rurale<sup>72</sup>.

Conseguenza fu che a partire dalla fine degli anni Sessanta la questione dell'emigrazione assunse rinnovata centralità. Analizzata in dibattiti che si tennero sia al Nord sia al Sud del Paese, il quadro d'insieme che ne emergeva era preoccupante: nelle regioni meridionali i posti diminuivano, e il settore industriale - «quello trainante e in grado di garantire un effettivo decollo» - ristagnava: «Si gonfiano le attività, come quelle terziarie, che sono le meno industriali e quindi le più precarie; l'agricoltura continua a liberare braccia che restano senza sbocco»<sup>73</sup>. Era evidente, però, che il terziario rappresentava un

---

<sup>69</sup> L. Rosaia, *La sicurezza sociale: chi paga il prezzo del progresso economico*, «La Voce Repubblicana», 6-7 marzo 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n. 6, 30 marzo 1969, p. 186. Nel complesso, in sede di conclusioni, si constatava che dal punto di vista quantitativo e qualitativo vi era una carenza di attrezzature sanitarie per l'intero Paese, con una chiara discriminante: al Nord perché le attrezzature non erano non disponibili in eguale misura per tutti, al Sud perché vi era un'inadeguatezza generale che riguardava l'intera popolazione.

<sup>70</sup> *Relazione annuale, per il 1967, della Banca Europea degli Investimenti*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 12, 30 giugno 1968, p. 495.

<sup>71</sup> S. Mannironi, *Un pilota per il Sud*, «La Discussione», n. 28, 1968, in «Informazioni SVIMEZ», n. 17, 15 settembre 1968, p. 661.

<sup>72</sup> M. Finamore, *Capacità imprenditoriale e «take-off» delle aree sottosviluppate: il Salernitano nel contesto economico regionale*, «Salerno economica», n. 5-6, 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n. 17, 15 settembre 1969, p. 595.

<sup>73</sup> *Convegno sui problemi dell'occupazione in Campania*, cit., p. 42.

settore «rifugio» esasperando situazioni di sottoccupazione o di improduttività, o ancora di scarsa redditività, tipiche del lavoro extra-agricolo ed extra-industriale. Saraceno, nel fare riferimento a questa situazione, parlò di «un grande serbatoio di forza di lavoro sottoccupata, destinata ad emigrare al Nord o all'estero», se non fosse sopraggiunta una significativa novità dal punto di vista delle politiche economiche<sup>74</sup>. La SVIMEZ prevede che se l'incremento dei posti di lavoro avesse seguito la dinamica registratasi fra il 1951 e il 1961, dal Sud sarebbero dovuti emigrare dal 1965 al 1980 almeno due milioni di persone in età attiva<sup>75</sup>. In realtà, i segnali erano tutt'altro che in linea con queste indicazioni: sul finire degli anni Sessanta, la FIAT, insieme a un gruppo di aziende torinesi, riprese a fare le selezioni del personale direttamente al Sud, in particolare in Sicilia e Sardegna, per assumere quindicimila giovani operai. Questa iniziativa allarmò la giunta comunale del capoluogo piemontese, perché si riteneva che il numero si sarebbe certamente accresciuto e non vi erano le condizioni per assicurare una sistemazione dignitosa<sup>76</sup>. Allarme condiviso dal sindaco di Milano, preoccupato che un nuovo afflusso di immigrati avrebbe reso drammatica «la situazione degli alloggi, dei servizi pubblici, delle comunicazioni»<sup>77</sup>. Del resto, l'intensificazione degli scioperi e delle proteste alla fine degli anni Sessanta, nelle principali città del Nord-Ovest coinvolgeva «fra i più accesi protagonisti di azioni estremiste molti giovani provenienti dal Sud», che fra le priorità sociali ponevano la questione di poter abitare in case dignitose: «In quella città - commentò Giovannino Russo parlando di Torino - migliaia di meridionali abitano in condizioni

---

<sup>74</sup> F. Forte, *Quel grande banco di prova*, «Il Giorno», 2 marzo 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n. 5, 15 marzo 1969, p. 129.

<sup>75</sup> R. Morese, *Le ipotesi di sviluppo del Mezzogiorno*, cit., p. 98.

<sup>76</sup> G. Ghirardo, *Il Sud chiede industrie ed il Nord vuole operai*, cit., p. 226. Lo stesso giornalista in un altro articolo denunciava: «Non bastano le case; ma non soltanto le case; non bastano le strade, le scuole, gli ospedali, i mezzi di trasporto pubblico, le aree ricreative. Niente basta più. A Torino come a Milano, il cui sindaco oggi grida: "E' urgente frenare la fuga dal Mezzogiorno!". Hanno aspettato di esplodere per rendersene conto»; Id., *La «congestione» di Torino e l'esodo del Sud. Il «tempo nuovo»*, «Il Mattino», 14 settembre 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n. 18, 30 settembre 1969, p. 622.

<sup>77</sup> G. Russo, *Mezzogiorno e lotte sindacali*, cit., p. 700.

degne dei romanzi di Zola»<sup>78</sup>. Ed in effetti le proteste proseguirono per lungo tempo:

I recenti clamorosi episodi di Torino (immigrati alla ricerca disperata di un posto per dormire, persino nelle stazioni ferroviarie) e dei paesi della «cintura» (come Rivalta, dove una grande azienda, costruendo un nuovo stabilimento, ha pensato a tutto fuorché agli alloggi per gli operai) confermano l'esistenza di gravi carenze nel settore dell'edilizia, della scuola, dei trasporti, degli asili nido e degli altri servizi assistenziali, accentuati dal ritmo convulso degli arrivi degli emigranti<sup>79</sup>.

Si generò così un nuovo dibattito nel Paese, con importanti ripercussioni anche in Parlamento, sulla situazione economica del Mezzogiorno, tale da prendere seriamente in considerazione l'ipotesi di dover condizionare attraverso il CIPE la localizzazione degli stabilimenti industriali sul territorio nazionale<sup>80</sup>. Fu anche per questo motivo che la FIAT precisò che si trattava di assunzioni da destinare all'ordinario «turn-over», mentre per le nuove iniziative imprenditoriali era intenzione del gruppo societario impiantarle nelle regioni meridionali<sup>81</sup>.

#### 7. *Modelli di urbanizzazione fra Nord e Sud*

Le proteste, che contemporaneamente si manifestarono nel Sud dove raggiunsero il loro apice con i drammatici eventi di Battipaglia ed Avola, e nelle principali città del Nord-Ovest, pur suscitando grande clamore sul momento, non segnarono una svolta nelle dinamiche migratorie interne<sup>82</sup>. L'andamento continuò a essere progressivo, tanto che per il 1969 il Centro Orientamento Immigrati di Milano accertò che oltre settantamila meridionali avevano raggiunto il

---

<sup>78</sup> Ivi, p. 701.

<sup>79</sup> A. Forbice, *Il boom dei senzatetto*, cit., p. 703.

<sup>80</sup> *Il dibattito alla Camera dei deputati sulle mozioni sulla situazione economica del Mezzogiorno*, cit., p. 285.

<sup>81</sup> R. Misasi, *Industrie al Nord o al Sud?*, cit., p. 261.

<sup>82</sup> Censis, *Caratteristiche della mobilità interna*, «Quindicinale di note e commenti», n. 154, 1972, in «Informazioni SVIMEZ», n. 2, 30 gennaio 1972, p. 56.

capoluogo lombardo, evidenziando nuovamente e in modo ancora più tumultuoso che nel passato problemi di sfruttamento della manodopera, in particolare di quella minorile, di analfabetismo, di infortuni sul lavoro, e di disadattamento degli immigrati in un ambiente profondamente diverso da quello di partenza. Quelli che giungevano a Milano erano sempre più giovani: circa il 45% degli arrivi era formato da ragazzi che non superavano i ventidue anni<sup>83</sup>. Del resto, che si fosse in presenza di un'accelerazione a partire dalla metà degli anni Sessanta dei flussi Sud-Nord era possibile dedurlo da varie statistiche di cui si poté disporre a partire dagli inizi degli anni Settanta: fra il 1965 e il 1969 il Mezzogiorno aveva perduto, a causa dell'emigrazione verso il Nord, cinquecentotredicimila abitanti, corrispondenti ad una media annua di centotremila, mentre se si considerava il periodo compreso fra il 1955 e il 1968 la perdita era di un milione e seicentoventicinquemila abitanti, pari a una media annua di ottantaseimila, dunque inferiore a quella registrata nella seconda parte degli anni Sessanta<sup>84</sup>. Erano dati che creavano allarme: a farcene interprete fu Giuseppe Galasso che denunciò che se fra il 1951 e il 1961 erano emigrate dal Sud circa due milioni di persone, il timore era che il censimento del 1971 avrebbe potuto dare lo stesso risultato per gli anni Sessanta: «E dopo venti anni - commentava con amarezza lo storico napoletano - dobbiamo ancora fare il discorso della straordinarietà dell'intervento nel Mezzogiorno»<sup>85</sup>. In effetti, quando si cominciò a disporre dei primi dati, fu chiaro che nell'arco dei dieci anni compresi fra il 1961 e il 1970, il complesso delle aree meridionali aveva globalmente perso, per trasferimento in altre aree del Paese o all'estero, oltre due milioni e trecentomila abitanti, pari a circa l'11% della popolazione residente alla fine del 1970; più dei due terzi si era diretta verso le regioni centro-settentrionali, mentre la restante parte era emigrata all'estero:

Valori questi di tutto rilievo e che danno un'idea del rimescolamento demografico che sta avvenendo nel nostro Paese; ri-

---

<sup>83</sup> M. Dilio, *Dove va il Mezzogiorno?*, cit., p. 47.

<sup>84</sup> *Le migrazioni interne in Italia*, cit., p. 64.

<sup>85</sup> *Dibattito a Taranto sulle scelte della politica meridionalistica alla vigilia del nuovo «piano»*, cit., pp. 198-199.

mescolamento in realtà ancora più marcato di quanto le cifre ora richiamate facciano intravedere<sup>86</sup>.

Per alcune regioni del Sud l'esodo era stato ancora più grave, al punto da provocare nel corso degli anni Sessanta un sensibile regresso della popolazione, come era avvenuto in Abruzzo, nel Molise, in Basilicata, in Calabria e in Sicilia, cioè in cinque regioni su otto. Situazione che si rifletteva sull'intero Mezzogiorno, dove fra il 1951 e il 1971 la popolazione si era percentualmente ridotta dal 37% al 35% del totale degli abitanti in Italia, nonostante il tasso di natalità rimanesse il più alto del Paese<sup>87</sup>. Al Nord, invece, la situazione era «rovesciata» in confronto al Sud. Specialmente in Piemonte e in Lombardia, l'eccedenza delle nascite sulle morti era stata relativamente modesta, eppure la popolazione aveva registrato incrementi cospicui; ciò grazie alla forte immigrazione proveniente dalle regioni del Sud. Anche per il Lazio si era verificato un andamento analogo a quello delle due regioni anzidette. In generale il più avvantaggiato dal movimento di immigrazione era stato il Piemonte, dove circa quattro quinti della crescita della popolazione era dovuta agli immigrati<sup>88</sup>. In definitiva, nel decennio fra il 1961 e il 1971 la popolazione nell'Italia settentrionale era cresciuta del 10%, quella dell'Italia centrale era aumentata del 9,3% e quella del Mezzogiorno si era ampliata soltanto del 1,2%<sup>89</sup>.

Né le previsioni erano incoraggianti per gli anni Settanta: Manlio Rossi-Doria ritenne che fosse venuto il momento di pensare in termini operativi una politica di riassetto economico e sociale dei territori interni del Mezzogiorno, per evitare che coloro che erano rimasti dopo il grande esodo, per lo più anziani, fossero abbandonati a se stessi. Svuotamento che proseguiva incessante e che soltanto in parte si dirigeva in Europa o nell'area Centro-Nord dell'Italia, mentre invece negli ultimi anni tendeva a privilegiare il trasferimento

---

<sup>86</sup> Censis, *Caratteristiche della mobilità interna*, cit., p. 57.

<sup>87</sup> M. Magno, *Il vagone «Sud» sempre fermo sul binario morto*, «Conquiste del Lavoro», n. 14, 1972, in «Informazioni SVIMEZ», n. 10, 31 maggio 1972, p. 357.

<sup>88</sup> *Gli spostamenti della popolazione dal Sud al Nord alla luce dei censimenti*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 13, 15 luglio 1972, pp. 442-443.

<sup>89</sup> *Demografia del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 12, 30 giugno 1973, p. 492.

nelle principali città meridionali: ciò alimentava una crescita occupazionale delle attività terziarie che non corrispondeva ad un aumentato grado di complessità del sistema socio-economico e quindi non era funzionale allo sviluppo, ma si configurava come un settore rifugio cui indirizzare la forza-lavoro che non trovava altra occupazione, ampliando le intermediazioni commerciali e facendo nascere mansioni parassitarie, tanto che ormai sempre più diffusamente si parlava di «sottoproletariato terziario»<sup>90</sup>. Così anche la città meridionale diveniva simbolo di modernità, sebbene spesso ne mancassero i presupposti basilari:

Gli immigrati vedono la città come luogo, come canale, come simbolo di trasformazione sociale; emigrando esprimono un rifiuto della società tradizionale in cui vivevano e una adesione verso un modello di vita diverso, che, attraverso i mezzi di comunicazione di massa e a mille canali informali, hanno intravisto<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> A. Detragiache, *Mezzogiorno: si gonfiano le città «terziarie»*, «Il Nuovo Osservatore», n. 87, 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 12, 30 giugno 1970, p. 332. Nelle città meridionali si distinguevano due distinti tipi di proletariato: il primo tipo era costituito dal sottoproletariato tradizionale, da sempre presente nelle maggiori città del Mezzogiorno, dotato di una propria cultura, di propri standard di comportamento, di una propria organizzazione sociale; era il sottoproletariato che formava la cosiddetta «comunità di vicolo», coinvolto nella modernizzazione solo per quanto concerne alcuni beni tipici della società dei consumi. Il secondo tipo di sottoproletariato era costituito dagli immigrati dalle campagne, che popolavano per lo più le nuove periferie urbane. Questa popolazione aveva maggiori difficoltà a occuparsi anche in attività lavorative marginali, sia perché non era sorretta da una tradizione, sia perché aveva meno sostegno nei gruppi sociali dove si radicava. Si trattava, peraltro, di una popolazione che emigrando, aveva spezzato la rete delle relazioni sociali: pertanto le difficoltà connesse con il problema del lavoro e della casa rendevano difficile la costruzione di una nuova rete di relazioni: «Questo tipo di sottoproletariato, a differenza del primo, che non sembra avere delle forti spinte al cambiamento sociale, è costituito da individui che, proprio fuggendo la società tradizionale, inseguivano un nuovo modello di vita, che però diventa impossibile realizzare per le condizioni di vita di cui si è detto. Si determina pertanto, per questo tipo di proletariato, la formazione di forti processi di frustrazione, che possono concorrere al formarsi delle sottoculture della povertà».

<sup>91</sup> *Ibidem*.

Analisi confermata da una ricerca SVIMEZ secondo cui l'esodo verso il Nord-Ovest e l'estero aveva frenato la crescita del sistema metropolitano meridionale, concentratosi in poche aree, isolate fra loro, con l'esclusione di larghi territori dalla possibilità di partecipare ai vantaggi offerti dallo sviluppo urbano: «E lo sono in tale misura - osservava Saraceno - da rendere ingiustificabile l'attribuzione a tali aree dell'attributo di metropolitane»<sup>92</sup>.

A livello nazionale, invece, si prevedeva che sarebbe perdurata una situazione di palese squilibrio, con un'elevata capacità di attrazione soltanto delle due aree di Milano e Roma: infatti, si ipotizzava che fra il 1966 e il 1980 su un totale di sette milioni e ottocentomila nuovi residenti nei centri urbani, circa tre milioni e seicentomila si sarebbero stabiliti in queste due città, vale a dire oltre il 46%. Queste due aree, quindi, tendevano a configurarsi sempre più come luoghi di concentrazione e di drenaggio di gran parte della capacità di sviluppo che esprimeva e avrebbe potuto rivelare il Paese<sup>93</sup>. Questioni che imponevano in modo indifferibile la necessità di seguire con attenzione l'evoluzione urbanistica, perché dall'andamento verificatosi già tra metà degli anni Cinquanta e fine anni Sessanta risultava evidente che le maggiori aree metropolitane andavano sviluppandosi secondo il modello «a raggiera», con lo spopolamento del centro e l'affollamento delle periferie, con l'accentuazione del pendolarismo e di problemi connessi alla marginalizzazione sociale di un'estesa porzione di «nuovi cittadini»<sup>94</sup>.

## 8. *Emigrazione e progresso del Mezzogiorno*

Agli inizi degli anni Settanta si intensificarono le analisi volte a fare un bilancio complessivo di circa venti anni di intervento straordinario. Un ruolo particolare lo ebbe la valutazione del fenomeno migratorio, che comunque non accennava ad arrestarsi. Secon-

---

<sup>92</sup> *Risultati e nuovi obiettivi dell'intervento straordinario*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 18, 30 settembre 1970, p. 501.

<sup>93</sup> *Le aree metropolitane italiane al 1981*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 12, 30 giugno 1970, p. 355.

<sup>94</sup> M. De Vergottini, *Una nuova fase dell'urbanesimo*, «Mondo Economico», n. 25, 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 13-14, 15-30 luglio 1970, p. 368.

do Saraceno era evidente che se non ci fosse stato un massiccio esodo dal Sud, il Paese sarebbe stato caratterizzato da divari sempre più marcati. Questo risultato positivo era dovuto non solo alla diminuzione della pressione demografica, in particolare nelle aree rurali del Sud, ma anche ai miglioramenti del reddito, dovuti all'effetto favorevole esercitato dalle rimesse. Certo non era questo l'orientamento auspicato da Saraceno, che continuava a insistere che la soluzione del sottosviluppo del Sud sarebbe potuta derivare soltanto dall'industrializzazione delle regioni meridionali. Tuttavia, si trattava di un'importante presa d'atto, stimolata da dati che in modo sempre più dettagliato evidenziavano i riflessi dell'emigrazione in vaste aree del Sud<sup>95</sup>. In effetti, fu a partire dalla fine degli anni Sessanta che si evidenziò un significativo incremento del reddito nel Mezzogiorno, da collegare oltre al fondamentale apporto della spesa pubblica, anche al flusso di risorse provenienti dalle rimesse. Pur ravvisando chiari elementi di debolezza, in primo luogo perché non si trattava di un incremento del reddito frutto di un meccanismo di sviluppo in grado di autoalimentarsi, nel complesso si osservò che per la prima volta nella sua storia il Mezzogiorno appariva partecipe del generale processo di espansione del Paese e a un ritmo non minore di quello, pur molto intenso, di cui avevano beneficiato le regioni più progredite: «In tal senso, il Sud aveva potuto trarre senz'altro vantaggio dal progresso di cui aveva goduto l'intera economia italiana»<sup>96</sup>.

Altre indagini promosse dall'Istat rivelarono che ormai nel Mezzogiorno, a differenza di altre zone del Paese, i consumi si attestavano a un livello superiore rispetto al reddito, risultato reso possibile grazie al significativo apporto delle rimesse. In sostanza, la crescita dei consumi non era prova di un miglioramento economico, «ma di una situazione patologica e di squilibrio»<sup>97</sup>. Ne conseguiva un problema oltre che economico, anche culturale, favorito da una clas-

---

<sup>95</sup> P. Saraceno, *Il processo di industrializzazione di un'area sovrappopolata nell'esperienza italiana*, «L'Industria», Milano, n. 2, 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 17, 15 settembre 1970, p. 442.

<sup>96</sup> P. Baratta, *Il Mezzogiorno verso gli anni Settanta*, «Nuovo Mezzogiorno», Roma, n. 4, 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n. 12, 30 giugno 1969, p. 441.

<sup>97</sup> C. Mongardini, *Alcune considerazioni sulla questione meridionale*, «La Nuova Critica», n. 3-4, 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 11-12, 15-30 giugno 1972, p. 422.

se dirigente orientata ad assecondare questi processi piuttosto che mirare a un rinnovamento volto a superare le resistenze alle innovazioni e a promuovere processi autopropulsivi di sviluppo. Come ebbe a sottolineare Paolo Sylos Labini, era evidente che l'emigrazione manifestatasi in modo così rilevante fra il 1961 e il 1971 era la spia più evidente di uno sviluppo che non poggiava su basi solide e dunque era urgente una comprensione più approfondita della società meridionale<sup>98</sup>. Si andò pertanto configurando quella che, con una felice sintesi, Guglielmo Tagliacarne definì la relazione fra «regioni consumatrici e regioni produttrici»: il Sud dava una parte della sua manodopera al Nord, quest'ultimo forniva al Mezzogiorno i prodotti che le persone provenienti da quell'area realizzavano. Era però interessante constatare che, se nel corso degli anni Sessanta le più importanti regioni produttrici - Piemonte e Lombardia - avevano incrementato la quota di prodotti esportata, allo stesso tempo le regioni consumatrici avevano ridotto, proporzionalmente al reddito prodotto, le loro importazioni nette, cioè erano divenute meno dipendenti dall'esterno: «In altri termini, queste regioni manifestano una vocazione a bilanciare la produzione con i propri fabbisogni»<sup>99</sup>. Dal punto di vista delle rimesse, sempre grazie a indagini realizzate da Tagliacarne, emergeva una realtà diversa. La massima parte di spedizioni di denaro proveniva dall'estero, mentre una percentuale di poco superiore all'8,5% rispetto al dato complessivo derivava dal «triangolo industriale». Questo squilibrio in parte si spiegava con la permanenza sicuramente più prolungata degli emigranti meridionali al di fuori dei confini nazionali, così come vi concorreva la considerazione che si trattava, a differenza delle migrazioni interne, di singole migrazioni, risultando operazione decisamente più complessa il trasferimento del nucleo familiare. Ultimo fattore, non meno rilevante, era il reddito maggiore che l'emigrante percepiva all'estero - che generava quindi una maggiore capacità di risparmio - rispetto a quanto si guadagnava nel Nord-Ovest della penisola. In termini assoluti, a fruire maggior-

---

<sup>98</sup> P. Sylos Labini, *L'inflazione e la ripresa produttiva*, cit., p. 633.

<sup>99</sup> G. Tagliacarne, *Conti per programmare: Regioni consumatrici e regioni produttrici*, cit., p. 235. Di particolare interesse era l'evoluzione della Campania, passata da una quota ricevuta dall'esterno pari al 20,6% del reddito prodotto nel 1963 al 15,6% nel 1967. In generale, comunque in tutte le regioni del Sud si registrava una contrazione della loro dipendenza esterna.

mente delle rimesse erano la Sicilia, la Puglia, la Campania, l'Abruzzo, il Molise, la Calabria e il Veneto. Le regioni, invece, che in proporzione al numero di abitanti, fornivano le quote più elevate dalle rimesse degli emigrati erano il Molise, l'Abruzzo, la Basilicata, il Friuli-Venezia Giulia e la Calabria<sup>100</sup>. Ma era proprio l'analisi delle rimesse che riproponeva il problema dei costi cui un emigrante meridionale era costretto a dover fare fronte quando si trasferiva nelle aree di immigrazione. Prescindendo dagli incalcolabili costi umani della congestione, che determinavano problemi di natura sociale e politica di non poco conto, e volendosi soffermare solo su quelli economici, si era giunti a calcolare che l'insediamento nei Comuni del «triangolo industriale» di un emigrato meridionale con la sua famiglia costava oltre un milione di lire all'anno, valutazione che si sarebbe accresciuta se nel corso degli anni Settanta il flusso migratorio sarebbe stato ancora consistente<sup>101</sup>. Da qui l'auspicio che vi fosse un ricorso al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, che proprio in questi anni finalmente prendeva il via, affinché potessero essere attuati massicci investimenti nel Mezzogiorno per impedire che costi, già rilevanti, diventassero insopportabili. Su questi aspetti, peraltro, vi fu la presa di posizione delle Regioni che, in un documento unitario del giugno 1972, sottolinearono l'urgenza da parte della CEE di dover fare fronte agli squilibri: ciò nell'intento di frenare le dinamiche migratorie che provocavano «situazioni di congestione e di spopolamento, cioè di sprechi umani ed economici rilevantisimi»<sup>102</sup>. In effetti, nella fase preparatoria relativa all'approvazione del FESR fu recepita la peculiarità italiana in merito all'emigrazione, ritenendo pertanto che dovessero essere sovvenzionati progetti industriali nelle aree del Mezzogiorno dove era più palese la «fuga». Allo stesso tempo, si nutrivano dubbi sulla capacità della struttura burocratica italia-

---

<sup>100</sup> G. Tagliacarne, *Nuovo approccio al calcolo per Regioni della bilancia valutaria dei pagamenti*, «Mondo Economico», n. 28, 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 15-16, 15-31 agosto 1970, p. 409.

<sup>101</sup> M. Mari, *Perché il Mezzogiorno ha diritto a fondi d'investimento europei*, «Avanti», 8 aprile 1972, in «Informazioni SVIMEZ», n. 8, 30 aprile 1972, pp. 279-280.

<sup>102</sup> *Bozza di documento delle Regioni sulla programmazione nazionale e sulle condizioni per il rilancio dello sviluppo civile ed economico del Paese*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 14-15, 30 luglio-15 agosto 1972, p. 477.

na di realizzare progetti di industrializzazione o di creazione di infrastrutture, così come fu molto controversa la questione relativa alla ripartizione del Fondo fra i Paesi della CEE, pur partendo dal presupposto che all'Italia sarebbe stata concessa la quota più rilevante<sup>103</sup>. Problemi che comunque mostravano una maggiore consapevolezza europea del problema del Mezzogiorno, anche alla luce dei flussi migratori che, come si è evidenziato, erano ben lungi dal ridimensionarsi e che denotavano costi umani e sociali che un Paese civile non avrebbe potuto più a lungo sopportare.

9. *Gli effetti delle migrazioni: uno sguardo d'insieme*

Il dibattito sui flussi migratori si focalizzò anche sugli effetti generati dagli spostamenti di popolazione nei contesti di partenza e di arrivo. Si ritenne che analisi dedicate allo studio dei fattori *push* e *pull*, alla base dei movimenti migratori, dovessero essere integrate da ricerche che evidenziassero le conseguenze del trasferimento di manodopera dalle regioni meridionali dal punto di vista demografico, economico e sociologico.

Come si è già ricordato, i dati relativi al movimento naturale della popolazione italiana evidenziarono il ruolo fondamentale delle migrazioni dal Mezzogiorno nel riequilibrare la struttura demografica del Centro-Nord. Tra il 1951 e il 1961 la popolazione presente nelle regioni settentrionali aumentò del 12,3% e il 9,5% di tale incremento fu dovuto ai flussi migratori. Nello stesso decennio il Mezzogiorno fece registrare una crescita complessiva della popolazione pari al solo 3,1%, a fronte di un incremento naturale del 15,2%. Infatti, il 12,1% degli abitanti si trasferì in altre regioni, determinando significativi saldi negativi della bilancia migratoria<sup>104</sup>. Nel complesso si

---

<sup>103</sup> R. Proni, *L'Europa delle Regioni*, cit.; A. Guatelli, *L'Europa vuole essere più giusta*, «Corriere della Sera», 4 ottobre 1973, in «Informazioni SVIMEZ», rispettivamente n. 15-16, 15-31 agosto 1973, pp. 612-613 e n. 19, 15 ottobre 1973, pp. 753-755.

<sup>104</sup> S. Cafiero, *Le migrazioni meridionali*, cit., pp. 8-9. Nello studio si precisava altresì che, al fine di presentare una corretta valutazione dei flussi migratori, si riportavano dati relativi alla popolazione presente, ritenuti preferibili a quelli sulla popolazione residente. Gli spostamenti temporanei di lavoratori, infatti, di rado

stimò che, nel decennio considerato, il 79,5% dell'incremento naturale della popolazione nel Mezzogiorno fu assorbito dai flussi migratori<sup>105</sup>. Tali tendenze andavano interpretate alla luce delle possibilità di impiego di manodopera nella circoscrizione settentrionale e meridionale. Lo squilibrio era evidente: al Centro-Nord l'incremento naturale della popolazione riuscì a coprire solo il 14% dei nuovi posti di lavoro creati tra il 1951 e il 1961. Al Mezzogiorno, al contrario, si registrò un consistente eccesso di domanda di lavoro rispetto alle effettive possibilità offerte dal sistema produttivo: l'incremento naturale era tale da coprire il 157% delle nuove possibilità di occupazione<sup>106</sup>. Fu evidente pertanto che l'emigrazione rappresentava una scelta obbligata per larghe fasce di popolazione in età lavorativa. D'altronde già lo Schema Vanoni nel 1954 aveva rilevato l'esistenza al Nord di uno squilibrio tra domanda e offerta di lavoro pari a seicentomila unità, che si programmò di coprire proprio con l'emigrazione dal Mezzogiorno.

I flussi monitorati in modo costante dalla SVIMEZ confermarono che ad abbandonare le province meridionali erano soprattutto giovani di sesso maschile, il cui spostamento, come già ricordato, di rado comportava anche il trasferimento dell'intero nucleo familiare. L'emigrazione determinò così l'aumento percentuale degli inattivi e degli anziani nel contesto meridionale, sottraendo così la forza lavoro e le risorse qualificate necessarie per la crescita sociale ed economica del Mezzogiorno.

In sede di analisi e proposte per l'attuazione di politiche meridionaliste, ci si interrogò sugli interventi necessari a ridurre le perdite demografiche del Sud, il cui intensificarsi avrebbe rischiato anche di pregiudicare il successo dei piani di investimento per l'industrializzazione. La concentrazione degli investimenti in pochi settori di produzioni di base aveva determinato il sorgere di grandi impianti, finanziati in larga parte da capitali esterni. Non si era dunque innestato lo sviluppo della piccola e media impresa, il cui ruolo

---

comportavano anche il trasferimento della residenza in altri Comuni. Pertanto, fare riferimento a tali dati avrebbe comportato il rischio di sottostimare l'entità dei movimenti migratori.

<sup>105</sup> Ivi, p. 12.

<sup>106</sup> Ivi, p. 15.

era determinante per la creazione di nuovi posti di lavoro diffusi sul territorio. Si sottolineò quindi la necessità di favorire una migliore articolazione nello spazio della politica di sviluppo: l'intensificarsi degli interventi nei soli poli di industrializzazione rischiava di compromettere la crescita delle aree più povere e isolate del Mezzogiorno, nelle quali non si creavano alternative valide all'emigrazione, in assenza di opportunità di lavoro in settori extra-agricoli. Risultava indispensabile favorire l'integrazione delle zone rurali nei programmi finanziati dai piani di sviluppo, prevedendo investimenti produttivi e in infrastrutture che ben riuscissero a cogliere le opportunità offerte dai territori. I flussi migratori furono alimentanti infatti dall'ampiezza dell'esodo agricolo, che modificò ampiamente anche la struttura professionale della società meridionale. I livelli di benessere garantiti dallo sviluppo industriale, sia nei Paesi europei, sia nelle regioni settentrionali, rafforzarono il desiderio di prendere parte ad un processo di crescita che assumeva caratteri dirompenti e introduceva profondi cambiamenti nelle abitudini e nelle consuetudini della società. Ne derivò che spesso l'abbandono dell'attività agricola fosse indipendente dalla scelta di migrare e si caratterizzasse per il rifiuto delle possibilità offerte dal contesto rurale di provenienza e dei rapporti sociali che ne regolavano il funzionamento.

Lo studio di Salvatore Cafiero sulle migrazioni meridionali, cui si è già fatto riferimento, dedicò attenzione alle trasformazioni sociali causate dall'intensificarsi dei trasferimenti. L'afflusso di risorse esterne, prevalentemente tramite l'invio di rimesse, finì per ridurre l'importanza delle fonti interne di reddito e con esse il peso delle *élites* locali. La possibilità di realizzare migliori condizioni di vita all'esterno del proprio contesto di appartenenza erose il dominio di potentati politici, le cui capacità di azione risultarono sensibilmente ridotte.

L'egemonia dei ceti dominanti era tradizionalmente fondata sulla possibilità reale di fornire ai ceti subalterni favori e protezioni, occasioni d'impiego e mezzi di sussistenza; questa possibilità derivava non solo dal possesso fondiario, ma anche e soprattutto dalla capacità di orientare, a vantaggio proprio e dei propri *clientes*, le decisioni dei pubblici poteri, in virtù di relazioni e contatti personali e, più particolarmente, in virtù dell'uso

del notevole strumento di pressione costituito dal controllo dei comportamenti elettorali<sup>107</sup>.

Ne derivò in molti casi la delegittimazione delle *élites* che, agli occhi dei cittadini, non erano più in grado di rispondere a bisogni in evoluzione, estranei alle logiche dei contesti rurali. In definitiva, per le popolazioni delle zone più povere del Mezzogiorno, l'emigrazione rappresentò l'unica possibilità di partecipazione a processi di sviluppo in atto altrove e comportò il rifiuto contestuale del sistema di rapporti sociali proprio degli ambienti di partenza.

L'analisi delle conseguenze delle migrazioni prese in considerazione anche i risvolti negativi registrati nell'ambito dell'attuazione della riforma fondiaria. La possibilità di ridurre la frammentazione delle proprietà terriere, di orientare in maniera efficiente le produzioni e di introdurre innovazioni tecnologiche, presupponeva per l'agricoltura meridionale lo sviluppo di classi imprenditoriali che sapessero cogliere anche le facilitazioni offerte dall'intervento pubblico. Come già ricordato, tuttavia, il carattere selettivo delle migrazioni sottraeva ai contesti rurali del Mezzogiorno anche le risorse più preparate e con maggiore dotazione finanziaria. Peraltro, in caso di spostamenti di carattere temporaneo, il legame con la terra veniva conservato e i terreni lasciati alla cura dei familiari più anziani. Ne derivava una sostanziale situazione di stasi, in cui il frazionamento della proprietà non favoriva lo sviluppo di un sistema agricolo orientato alla produzione per ampi mercati. Gli stessi aumenti di reddito garantiti dalle rimesse erano utilizzati nell'ambito del settore primario per piccole opere di miglioramento fondiario o per l'acquisto di ulteriori appezzamenti di terra. Si sottolineò pertanto l'esigenza di riorientare l'intervento pubblico:

Non si può fare conto dei centri privati di decisione perché insufficienti ed in via di ulteriore depauperamento in conseguenza dell'esodo. L'intervento pubblico, a sua volta, così come si è attuato finora, offre anch'esso scarse possibilità di incidere sulle strutture, non solo perché, come si è accennato, le misure tendenti a tale obiettivo sono troppo modeste rispetto alle innovazioni da introdurre, ma anche perché esse potrebbero avere una reale

---

<sup>107</sup> Ivi, p. 33.

efficacia soltanto se fossero già in atto processi o iniziative su cui potesse svolgersi la loro funzione di accelerazione o di stimolo<sup>108</sup>.

In tal senso si richiamò ancora una volta l'attenzione sulla necessità di realizzare interventi che coniugassero le esigenze di sviluppo del Mezzogiorno con quelle di integrazione delle aree più povere. Era necessario un impegno determinato per l'introduzione di nuovi modelli produttivi, che potessero inserire l'agricoltura del Mezzogiorno anche nel più ampio contesto del Mercato Comune. L'ampiezza dell'esodo agricolo imponeva un'attenta riflessione su tali tematiche: tra il 1951 e il 1971, a fronte di una riduzione degli addetti in agricoltura di 1.926.959 unità, si registrò un aumento degli occupati nell'industria di sole 240.177 unità<sup>109</sup>. Le ridotte possibilità di riassorbire un tale quantitativo di manodopera disoccupata imponevano la predisposizione di interventi mirati, soprattutto per le aree del Mezzogiorno non interessate da investimenti per la realizzazione di impianti industriali. In caso contrario, l'esodo dalle regioni meridionali avrebbe assunto dimensioni troppo elevate, generando eccessivi costi, sia per le aree di partenza, sia per quelle di destinazione. Le analisi della SVIMEZ dedicarono attenzione anche a tali aspetti, descrivendo le diseconomie generate da intensi flussi migratori. Da un lato, infatti, le città del Centro-Nord interessate da consistenti trasferimenti di manodopera affrontavano costi di adeguamento delle strutture e dei servizi che aumentavano con il crescere degli arrivi. Si trattava di spese consistenti, che dovevano peraltro essere affrontate nel più breve tempo possibile, al fine di garantire servizi minimi ai lavoratori presenti nel territorio urbano. Non andavano però ignorati i costi privati sopportati dai migranti, la cui entità, spesso sottovalutata, conduceva a giudizi poco informati sul tema delle migrazioni: le spese del trasferimento, per il vitto e per l'alloggio e le difficoltà di integrazione in ambienti nuovi costituivano un importante elemento anche nella scelta della destinazione. Spesso, infatti, la presenza di familiari, amici o conoscenti già residenti in determinate zone rappresentava un fondamentale elemento di richiamo, che determinava

---

<sup>108</sup> Ivi, p. 40.

<sup>109</sup> Elaborazione dei dati riportati in G. Tagliacarne, *Livello di vita e tendenze di sviluppo*, cit. p. 14-19.

la concentrazione di flussi migratori in specifiche aree delle regioni centro-settentrionali.

In definitiva, gli studi analizzati richiamarono l'attenzione sulla necessità di intensificare e meglio strutturare le politiche di incentivi per il Mezzogiorno, anche al fine di porre argine agli intensi flussi migratori che spesso si configuravano quale abbandono forzato di familiari e di contesti sociali che soffrivano consistenti perdite di risorse umane e finanziarie. Come già affermato, l'impoverimento della struttura demografica, sociale ed economica delle regioni meridionali, ben fotografato dai dati riportati, imponeva di considerare la politica migratoria quale parte integrante della politica di sviluppo economico nazionale. Fare affidamento, però, solo sui trasferimenti di manodopera per riequilibrare la distribuzione della forza lavoro sul territorio del Paese e per alleggerire la pressione sul sistema produttivo meridionale equivaleva a condannare il Mezzogiorno ad una condizione di subalternità rispetto al resto del Paese, rendendolo al contempo fornitore di manodopera e mercato di destinazione di prodotti provenienti dalle regioni produttrici settentrionali, cui riaffluivano gli aumenti di reddito generati perlopiù dalle rimesse degli emigrati.

Del resto, si trattava di orientamenti da tempo discussi nell'ambito delle politiche meridionaliste. Già nel 1951, Giuseppe Di Nardi richiamò l'attenzione sulla necessità di sviluppare nel Mezzogiorno attività manifatturiere che potessero integrarsi con la specializzazione tecnica delle imprese già esistenti sul territorio<sup>110</sup>. Pertanto, il programma di industrializzazione doveva perseguire l'obiettivo primario di assorbire la forza lavoro eccedente nelle zone più sfavorite del Paese, evitando di trasferire unicamente capitale e impianti dal Centro-Nord verso il Sud e di acuire così il rapporto di dipendenza delle regioni meridionali da quelle settentrionali.

---

<sup>110</sup> In merito si veda G. Di Nardi, *La disoccupazione del Mezzogiorno*, in «L'Industria», n. 4, 1951, pp. 515-534.

## Capitolo VI

### Reddito e banche

#### 1. *Reddito e progresso nel Mezzogiorno dopo i primi dieci anni di intervento straordinario*

Agli inizi degli anni Sessanta, in occasione della polemica con l'economista britannica Vera Lutz, cui si è già fatto riferimento nelle pagine precedenti, Augusto Graziani ribadì che al fine di perseguire una sana politica di sviluppo era essenziale mirare nel Mezzogiorno a incrementi dei redditi realizzati non in modo artificioso, ma mediante un processo autonomo e continuativo di accumulazione. Era pertanto basilare non tanto analizzare se i redditi si fossero allineati o distanziati rispetto ad altre parti del Paese, ma se, al contrario, fossero state poste le condizioni preliminari del «decollo» economico. Sulla base di questa considerazione, Graziani traeva la convinzione che quanto realizzato nel Mezzogiorno con l'intervento straordinario doveva essere oggetto di un'analisi più approfondita in grado di sfuggire a facili generalizzazioni:

Da questo punto di vista non si può certo parlare di insuccesso totale, se si pensa che la politica di interventi è riuscita negli ultimi dieci anni a far procedere Nord e Sud all'incirca allo stesso passo, nonostante il rapidissimo ritmo di sviluppo delle regioni settentrionali<sup>1</sup>.

D'altronde, se si volevano conseguire maggiori incrementi di reddito nel Sud, era necessario compiere scelte politiche, volte ad attuare strategie di redistribuzione di ampio respiro «al fine di ottenere il risollevarimento economico del Mezzogiorno»<sup>2</sup>. Con queste valutazioni Graziani cercava di respingere l'onda lunga di analisi dai toni decisamente negativi: a più riprese, infatti, si sottolineava che

---

<sup>1</sup> A. Graziani, *Non bastano le opere pubbliche*, cit., p. 836

<sup>2</sup> A. Graziani, *Per il Mezzogiorno non bastano le infrastrutture*, cit., p. 836.

l'obiettivo prioritario della politica meridionalistica, intrapresa con la creazione della Cassa nel 1950, di determinare le condizioni per l'inizio d'un moto di «autopropulsione economica di consistenza tale da accorciare le distanze rispetto al Nord» era lontano, pure in un'ottica di un parziale conseguimento<sup>3</sup>.

In effetti, con l'avvio del nuovo decennio si riscontravano vistose differenze: malgrado nel Mezzogiorno nei nove anni compresi fra il 1951 e il 1959 il reddito netto *pro-capite* espresso in termini reali (sulla base del valore intermedio relativo al 1954) era aumentato in modo rilevante, attestandosi attorno al 27%, corrispondente ad un saggio annuo di sviluppo del 3%, un tasso maggiore si constatava nell'Italia nord-occidentale, con un incremento del 4,7%, e ancora più consistente si registrava nell'Italia centrale e orientale, la cui crescita era pari al 5,6%<sup>4</sup>. In realtà, nell'ottica di un confronto per settori produttivi era evidente che il divario scaturiva anche se si raffrontava solo il prodotto netto dell'agricoltura del Nord con quello del Sud: infatti, se per la prima area si ottenevano quattrocentoquarantottomila lire all'anno, per il Mezzogiorno il dato era di trecentoquarantaquattromila, con una differenza in meno di circa il 23%. Per quanto concerneva l'industria, le differenze si enfatizzavano di gran lunga: al Nord, sempre per persona occupata, si ricavava un prodotto netto di ottocentotrentanovemila, che al Sud era pari a quattrocentotantaquattromila<sup>5</sup>. Differenze che trovavano una spiegazione più esaustiva se si inquadravano nella distribuzione per settori della forza-lavoro: al 20 aprile 1959 nel Mezzogiorno l'agricoltura assorbiva il 41,5% degli occupati, mentre l'industria e il terziario si ripartivano quasi in eguale misura - rispettivamente il 30,5 e il 28% - le rimanenti forze di lavoro. Nel Nord invece figurava al primo posto l'industria con il 42,3%, seguita dalle attività terziarie (32,1%) e dell'agricoltura

---

<sup>3</sup> Sintesi da G. Pischel, P. Savini, *Indagine sul Mezzogiorno continentale*, cit., p. 255.

<sup>4</sup> Sintesi da Spectator, *Dopo dieci anni di politica meridionalistica più spediti, sulla stessa via*, in «La Tribuna», n. 7, 12 febbraio, con il titolo *Esigenze della politica di sviluppo del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 8-9, 22 febbraio-primo marzo 1961, p. 259.

<sup>5</sup> *Il prodotto netto dell'agricoltura*, cit., p. 235.

(25,4%)<sup>6</sup>. Il malessere sociale del Mezzogiorno, però, non proveniva solo dalle aree rurali più povere, ma anche da quelle urbane, come nel caso della zona metropolitana di Napoli che, pur avendo conseguito nel corso degli anni Cinquanta un importante innalzamento del reddito industriale, non conosceva mutamenti significativi dal punto di vista dell'incremento del reddito *pro-capite*<sup>7</sup>.

Tuttavia, la questione che i meridionalisti tesero sempre più a evidenziare era quella di sfuggire a indagini puramente statistiche volte a un confronto fra il Mezzogiorno e le altre aree del Paese: ed è interessante che a porre la questione fosse Pasquale Saraceno, tra i primi a sostenere la necessità di disporre di dati affidabili sugli effetti degli interventi al Sud. Secondo Saraceno il problema non era limitarsi ad appurare se il divario aumentava o meno, quanto esaminare la tipologia di sviluppo che a distanza di dieci anni dalla nascita della Cassa si era generato nel Sud. Un paradigma che gli sembrava ancora largamente insufficiente a incrementare in modo significativo il reddito, perché scarsamente connesso all'espansione dell'industria nelle regioni meridionali<sup>8</sup>. Come pure appariva insufficiente - in questo caso a sottolinearlo era Guglielmo Tagliacarne - misurare gli squilibri sulla base del solo indice del reddito *pro-capite*, perché nel Mezzogiorno esso era «*in fieri*», nel senso che i massicci investimenti negli ambiti delle infrastrutture e dell'agricoltura, realizzati negli anni Cinquanta, avrebbero prodotto reddito dopo un quinquennio o addirittura un decennio. La conferma si ebbe da varie inchieste giornalistiche: quando gli investimenti erano portati a termine, come nel caso delle campagne del Metaponto, in Basilicata, con l'introduzione di colture mediterranee, il reddito si incrementava di molto:

Turisti e tecnici - osservò Alberto Ronchey - vengono dall'Olanda, dagli Stati Uniti e dalla Danimarca a vedere che cosa si sta facendo dei vecchi fondi paludosi, dove già per secoli pascolo e transumanza si associavano al lavoro servile e dove sino al 1950 la produzione vendibile lorda si aggirava sulle qua-

---

<sup>6</sup> Sintesi da *Evoluzione della situazione industriale nel Mezzogiorno dal 1951 al 1959*, cit., p. 330.

<sup>7</sup> Sintesi da P. Valenza, *Tendenze dell'espansione produttiva*, cit., p. 1078.

<sup>8</sup> Sintesi da P. Saraceno, *I termini del problema del Mezzogiorno*, cit., pp. 375-380.

rantamila-cinquantamila lire per ettaro, i salariati vivevano in promiscuità, baraccati intorno alle masserie, e i piccoli affittuari di terra non raccoglievano nemmeno quello che seminavano<sup>9</sup>.

D'altronde, in termini più generali era significativo che differenze così nette di reddito non si riflettessero nella stessa misura sul tasso di mortalità, che nelle regioni meridionali non si discostava dalla media nazionale<sup>10</sup>. Non a caso, la popolazione del Mezzogiorno continuava ad aumentare non a causa del tasso di natalità, che anzi tendeva progressivamente a ridimensionarsi, anche se continuava a essere nettamente superiore a quello dell'Italia settentrionale, ma per la diminuzione dell'indice di mortalità, che negli ultimi venti anni si era dimezzato<sup>11</sup>. Pertanto, appariva ragionevole formulare un giudizio sulla base di un insieme composito di fenomeni economici e sociali: Tagliacarne aveva scelto ventitré indici, già collaudati per altre ricerche, la cui media ponderata lo spingeva ad affermare che fra il 1948 e il 1959 nel Sud si era ottenuto un sensibile miglioramento<sup>12</sup>. Si trattava, però, di miglioramenti assoluti, non relativi, poiché lo sviluppo del Nord aveva fatto registrare tassi superiori rispetto a quelli del Sud: «Quindi il distacco fra le due Italie non si è accorciato; è anzi lievemente aumentato»<sup>13</sup>. Infatti, successive e documentate indagini attestarono che nel 1951 il reddito del Sud rappresentava il 22,2% del reddito globale del Paese, mentre nel 1960 ne costituiva il 20,6%. Comparando invece il dato meridionale con quello dell'Italia

---

<sup>9</sup> A. Ronchey, *La Piana di Metaponto nuova California italiana*, «La Stampa», 15 ottobre 1961, in «Informazioni SVIMEZ», n. 43-44, 25 ottobre-primi novembre 1961, p. 986. Così come si andava sperimentando, con il coinvolgimento della massima parte degli assegnatari delle terre, la formazione di cooperative, che a loro volta si organizzavano in consorzi: «I pugliesi e i lucani hanno imparato presto, in dieci anni, a servirsi della cooperazione che nella agricoltura olandese o danese è vecchia di un secolo»; *ivi*, p. 987.

<sup>10</sup> G. Tagliacarne, *Sviluppo economico e fattori demografici*, in «Fortuna», n. 7-8, luglio-agosto 1961, con il titolo *Lo sviluppo economico italiano e i fattori demografici*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 41, 11 ottobre 1961, p. 941.

<sup>11</sup> Sintesi da A. Ronchey, *Tutto sta cambiando nel Mezzogiorno fra successi, nuove ombre e sorprese*, *cit.*, p. 961.

<sup>12</sup> *Il baricentro dell'economia italiana si sposta verso il Sud*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 38, 20 settembre 1961, pp. 898-901.

<sup>13</sup> Sintesi da G. Tagliacarne, *Il Sud fra i due censimenti*, «Nuovo Mezzogiorno», n. 12, 1961, in «Informazioni SVIMEZ», n.7, 14 febbraio 1962, p. 138.

setentrionale, si constatava che il reddito del Mezzogiorno e delle Isole, che nel 1951 era il 28% di quello del Centro-Nord, nel 1960 si riduceva al 25,9%. L'andamento del reddito *pro-capite* confermò l'accentuarsi delle distanze, perché pur conseguendo un significativo progresso fra il 1951 e il 1960, quando si era passati da centodiecimila lire a 184.600 lire, con un aumento del 66%, se si guardava alla media nazionale si notava che il progresso era stato da 186.400 a 336.400, con un aumento dell'80%, e ancora più marcato risultava il balzo in avanti nel Centro-Nord da 231.100 a 427.800, con un aumento dell'85%. Pertanto, se nel 1951 il reddito *pro-capite* del Mezzogiorno era il 66,5% di quello italiano e il 47% di quello del Centro-Nord, nel 1960 era passato al 54,8% di quello italiano e al 43% di quello del Centro-Nord. Tuttavia, molti esperti insistevano nel dire che questi dati non dovevano spingere al pessimismo e, nel complesso, assumeva particolare rilevanza l'impegno della Cassa per il Mezzogiorno nell'aver agito come forza d'urto per evitare un ulteriore aggravamento degli squilibri. Restava, però, la questione relativa all'eccessiva concentrazione dell'industrializzazione nel Nord-Ovest del Paese: pertanto, l'unico modo per ridurre il divario e innalzare il reddito era di attuare in tempi rapidi un'espansione del settore secondario nel Mezzogiorno<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> A conclusione dell'indagine si riportavano le seguenti considerazioni, sotto molti aspetti simili a quelle di Tagliacarne: «Dai dati sopra riportati, risulta che il divario fra Nord e Sud, misurato soltanto in termini di reddito, sia assoluto che relativo, si è ancora di più approfondito nell'ultimo decennio. Questo dato di fatto non deve indurre a conclusioni del tutto negative circa i risultati della nostra politica di sviluppo. Difatti, in questi ultimi tempi, anche in sede scientifica, la misura dello sviluppo non viene identificata nella sola attenuazione del divario di reddito fra aree sviluppate ed aree arretrate, poiché una politica di sviluppo, che avesse come unico obiettivo l'eliminazione di tale differenza, sarebbe impostata su basi parziali e malsicure. Anzitutto, il confronto con l'andamento del reddito del Sud non può essere fatto con l'andamento del reddito di una zona sviluppata quale quella dell'Italia settentrionale, ma con quello di altre aree sottosviluppate. In secondo luogo, è stato dimostrato che l'eliminazione del divario è un obiettivo di lungo periodo, conseguibile in dipendenza di una modifica di struttura; e in dieci anni non potevano essere attuati miracoli in questo senso, anche con la massima efficienza degli interventi. E' già un successo che il reddito meridionale sia aumentato invece che diminuito, cioè che la sua tendenza involutiva sia stata decisamente invertita. In terzo luogo, non tutte le leggi ed i provvedimenti emanati negli ultimi tempi hanno avuto integrale applicazione: molti miliardi attendono ancora di essere

2. *I livelli di sviluppo delle aree socio-economiche del Mezzogiorno*

Uno studio promosso dalla SVIMEZ nel 1974 e realizzato da Guglielmo Tagliacarne propose una valutazione dei livelli di benessere e di sviluppo delle aree socio-economiche del Mezzogiorno, misurando l'evoluzione di alcuni fondamentali indicatori tra il 1951 e il 1971. La ricerca intese fotografare la dinamica di crescita delle regioni meridionali, a oltre venti anni dall'inizio dell'intervento straordinario.

Proprio questo vorremmo fare: individuare le aree più sfavorite, più deboli, che presentano gradi di arretratezza più gravi e che quindi hanno bisogno del massimo di assistenza e di premure<sup>15</sup>.

Lo studio si focalizzò sull'analisi delle aree socio-economiche, definite «aree del vivere assieme», caratterizzate dalla presenza di un centro urbano che faceva registrare aumenti di popolazione nel tem-

---

impegnati e lo stesso meccanismo degli incentivi non ha ancora funzionato appieno. Infine, era inevitabile che gran parte dell'effetto utile immediato degli investimenti nel Sud andasse a vantaggio del Nord, data la struttura produttiva delle due aree; a Sud si producono soprattutto beni di consumo immediato, mentre al Nord ci si deve rivolgere per la fornitura dei beni strumentali, che hanno costituito, appunto, il nerbo delle realizzazioni attuate nel Mezzogiorno. La capacità direttiva e le forze di lavoro specializzate e qualificate esistevano, almeno in questa prima fase, soprattutto al Nord e, quindi, hanno potuto accettare immediatamente le offerte di maggiore impiego e sfruttarle a loro beneficio. L'andamento congiunturale e quello di lunga tendenza di questi decenni sono stati completamente a vantaggio del settore industriale ed a svantaggio del settore agricolo e, di nuovo, la differenza di struttura delle due aree ha giocato a favore del Nord industrializzato di fronte al Sud agricolo. Pertanto il giudizio di validità sulla nostra politica di sviluppo non può essere costituito soltanto dal dato riguardante l'andamento del reddito, sia in senso assoluto sia in senso relativo, fra Nord e Sud ma va integrato con un complesso di altre considerazioni, che debbono mirare essenzialmente ad accertare se, nell'Italia Meridionale ed Insulare, siano intervenute modificazioni strutturali o sostanziali evoluzioni, sia nel campo economico e sociale, sia nell'andamento dei consumi, modificazioni tali da creare le condizioni e le premesse per un autonomo funzionamento di un meccanismo di sviluppo di quelle regioni». Sintesi da F. Parrillo, *Prime valutazioni di un decennio di politica economica*, cit., pp. 991-992.

<sup>15</sup> G. Tagliacarne, *Livello di vita e tendenze di sviluppo*, cit., p. 29.

po, in virtù di fattori di tipo aggregativo che condizionavano le scelte di localizzazione degli abitanti dell'area. Se ne individuarono centosedici, con una popolazione complessiva di 18.872.565 abitanti, pari a circa il 34,9 % del totale della popolazione italiana. La misurazione del livello di vita, volta a identificare la traiettoria di sviluppo intrapresa nel Mezzogiorno, tenne conto di sei indicatori: imposta comunale di famiglia; imposta comunale di consumo; spese per spettacoli cinematografici; spese per consumo di tabacchi; spese per abbonamenti RAI-TV; immatricolazione di autovetture.

A livello regionale la Campania, la Puglia e la Sicilia facevano registrare i valori più alti per tutti gli indicatori, mentre il Molise, la Calabria e la Basilicata presentavano dinamiche di sviluppo più lente e meno diffuse. Le spese per tabacchi, televisori e autovetture raggiungevano livelli particolarmente alti nelle città di Napoli, Palermo e Catania, rimarcando la tendenza all'evoluzione delle abitudini di consumo della popolazione nelle aree più urbanizzate del Mezzogiorno. Lo studio di Tagliacarne giunse anche alla elaborazione di un indice sintetico, capace di identificare il livello socio-economico di ciascuna area considerata e di permettere così un confronto diretto con le regioni più sviluppate del Paese:

Si è calcolato il rapporto (moltiplicato per cento) fra l'indice spese, consumi e reddito e la corrispondente quota della popolazione. Ad esempio, per l'area di Napoli la media dei sei indici singoli è rappresentata dal valore 3,5% del totale Italia (3.504 su 100.000); la quota della popolazione dell'area stessa presenta il valore 4,4% (4.429 su 100.000); il che significa che il livello socio-economico dell'area di Napoli è pari a 79 centesimi della media italiana; in altri termini esso è inferiore del 21% alla media nazionale.<sup>16</sup>

L'analisi confermò che tutte le centosedici aree presentavano un livello inferiore rispetto alla media nazionale. Ben quarantasette non raggiungevano il 50% del valore del dato su scala nazionale e nella parte più bassa della graduatoria si posizionavano aree collocate prevalentemente in Calabria, Basilicata e Molise.

---

<sup>16</sup> Ivi, p. 8.

La ricerca analizzò anche i dati relativi allo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno, prendendo in considerazione la variazione del numero di addetti alle attività manifatturiere sul totale della popolazione attiva. Tra il 1951 e il 1971 dieci aree avevano beneficiato del maggiore sviluppo del settore secondario: l'incremento più consistente si registrava a Pisticci (+ 260%), in Basilicata. Seguivano Siracusa (+210%); Taranto (+ 203%); Gela (+ 162%); Putignano (+ 138%); Olbia (+ 136%); Brindisi - Ostuni (+ 132%); Caserta (+ 118%); Sassari (+ 117%); Aversa (+ 116%). Tuttavia, in quarantanove aree si era addirittura verificata una riduzione degli addetti all'industria, che era più accentuata a Corleone (- 58%) e Nicosia (- 72%)<sup>17</sup>.

Fu evidente che in nessuna regione la manodopera liberata dall'esodo agricolo potesse essere assorbita dallo sviluppo dell'industria. Processi più marcati di transizione del sistema produttivo verso il settore secondario si registravano solo nelle aree di Aversa, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Pisticci, Catania, Palermo, Siracusa, Cagliari, Olbia e Sassari. A fronte del lento sviluppo dell'industria, il Mezzogiorno fece registrare tra il 1951 e il 1971 una riduzione della popolazione addetta all'agricoltura pari al 53,1%. Pertanto, si ribadì che in assenza di nuove occasioni di impiego, l'ampiezza dell'esodo agricolo avrebbe alimentato flussi migratori crescenti, diretti sia verso il Centro-Nord, sia verso altri Paesi europei.

Si tratta di perdite di popolazione verso le altre regioni d'Italia e verso l'estero, non già dovute a una deficienza del movimento demografico naturale (nascite-morti), che in tutto il Mezzogiorno è fortemente positivo. Contro un aumento complessivo della popolazione del Mezzogiorno fra il 1951 e il 1971 di appena il 6,7%, si riscontra un incremento del 13,9% per il totale dell'Italia e del 18,2% nel Centro-Nord, che ha beneficiato dell'afflusso proveniente dal Sud<sup>18</sup>.

Infine, la ricerca di Tagliacarne propose una valutazione globale delle aree socio-economiche del Mezzogiorno, nell'intento di defi-

---

<sup>17</sup> Ivi, p. 20.

<sup>18</sup> Ivi, p. 21.

nire quali fossero le zone in cui si rendeva necessaria la programmazione di ulteriori investimenti nell'ambito dell'intervento straordinario. Corleone, Nicosia, Tricarico, Locri-Siderno, Mistretta, Petralia Sottana e Stigliano erano le aree con più basso livello socio-economico, minore grado di industrializzazione e più marcato regresso della popolazione. All'interno di tali raggruppamenti si collocavano ben settantasei Comuni, con un totale di 298.556 abitanti. Emerse peraltro squilibri tra le varie regioni del Mezzogiorno: le prime diciassette posizioni nella graduatoria erano occupate da aree localizzate in Abruzzo, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia. Crotona era la prima tra le aree calabresi, ma si posizionava solo al trentanovesimo posto, mentre Reggio Calabria occupava il quarantaduesimo. La prima area socio-economica molisana era Campobasso, al settantottesimo posto della graduatoria. Fu pertanto evidente che tendenze di sviluppo dei consumi e delle attività produttive si fossero attivate laddove l'intervento straordinario aveva programmato forti investimenti e messo in atto un piano coordinato di insediamento di attività industriali. Strategie simili si rendevano necessarie anche per le aree che fino al 1971 non avevano preso parte allo sviluppo del Mezzogiorno e la cui integrazione nelle politiche territoriali si rendeva necessaria alla luce delle analisi statistiche e dei crescenti flussi migratori registrati durante tutto il corso del ventennio preso in considerazione.

### 3. *Reddito e industrializzazione*

Ad accentuare le preoccupazioni contribuì il mancato conseguimento degli obiettivi contenuti nel Piano Vanoni. Se in merito a numerosi aspetti le previsioni del piano erano state brillantemente superate, proprio sugli incrementi del reddito nelle diverse parti del Paese risultarono erranee. Nel Piano Vanoni, infatti, si era stimato che l'incremento del reddito (a prezzi costanti) dal 1954 al 1964 sarebbe stato del 48% nelle regioni del Centro-Nord d'Italia e del 118% per quelle del Mezzogiorno: infine del 63% come media nazionale. Dal 1954 al 1960 gli aumenti si erano di gran lunga discostati da quelli previsti, con il 47% nel Centro-Nord e il 29% nel Mezzogiorno, mentre l'incremento medio nazionale era stato del 42%:

«Questi dati - osservò Tagliacarne - confermano l'errore in cui si è incorsi, errore notevole e incomprensibile, da cui nascono le attuali delusioni e critiche»<sup>19</sup>. Accadde così che se nel suo complesso l'economia italiana aveva conseguito la condizione di una diffusa modernità, continuava a soffrire a causa di marcati squilibri territoriali<sup>20</sup>. Modernità che coincideva con l'industrializzazione e con l'incremento del reddito; la correlazione risultò evidente dalle indagini volte a misurare l'evoluzione del reddito fra il 1959 e il 1960 ripartito per province, da cui emerse - come indicato nei due prospetti seguenti - che le dieci province con il più alto aumento erano:

Siracusa	+24,0%
Brindisi	+23,8 %
Imperia	+19,6 %
Torino	+16,7 %
Rieti	+16,4 %
Lecce	+13,1 %
Pistoia	+13,1 %
Milano	+12,0 %
Venezia	+12,0 %
Bergamo	+12,0 %

Fonte: F. Orlando, *L'Italia cambia volto: ma il miracolo si ferma a Roma*, «La Tribuna», 20 dicembre 1961, in «Informazioni SVIMEZ», n. 3, 17 gennaio 1962, p. 56.

Le dieci province che evidenziavano una più marcata diminuzione erano:

Trapani	- 11,2 %
Foggia	- 10,1 %
Enna	- 6,2 %
Campobasso	- 4,6 %
Sondrio	- 3,1 %
Potenza	- 2,4 %
Benevento	- 2,0 %
Chieti	- 1,5 %
Caltanissetta	- 0,9 %
Matera	- 0,6 %

Fonte: Sintesi da: F. Orlando, *L'Italia cambia volto: ma il miracolo si ferma a Roma*, cit., p. 56.

---

<sup>19</sup>*Ibidem.*

<sup>20</sup> Sintesi da E. Colombo, *Dilatato il mercato degli investimenti nel Sud*, «Il Giornale del Mezzogiorno», 4-11 gennaio 1962, in «Informazioni SVIMEZ», n. 3, 17 gennaio 1962, p. 53.

Dalla prima tabella relativa agli incrementi di reddito si deduce che tre province meridionali erano nei primi dieci posti: nell'elenco invece delle ultime dieci, nove erano meridionali e una settentrionale. La provincia che mostrava il più alto incremento di reddito era Siracusa, grazie al fondamentale apporto dell'iniziativa industriale privata<sup>21</sup>; ma siciliana era anche la provincia con il maggiore regresso, Trapani. Pugliese era la seconda provincia della graduatoria positiva, Brindisi, ma pugliese era anche la seconda provincia della graduatoria negativa, Foggia.

Impressionante corrispondenza, ma comprensibilissima: a Siracusa e a Brindisi sono in atto processi di alta concentrazione industriale. Trapani e Foggia sono province classiche dell'economia agricola depressa, e tali sono rimaste dopo che in esse ha operato la riforma agraria. Segno evidente che l'industria è più di altre attività capace di soddisfare rapidamente l'esigenza di un incremento del reddito<sup>22</sup>. Si rafforzò dunque la consapevolezza che gli investimenti in agricoltura, sebbene molto utili, non assicuravano un rapido sviluppo del reddito<sup>23</sup>.

Per questo motivo, occorreva seguire con attenzione l'evoluzione dell'industria italiana perché solo in questo modo era possibile innalzare il reddito e assicurare un sistema autopropulsivo di sviluppo al Mezzogiorno<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Lo sviluppo della provincia era stato reso possibile dalla prossimità con i campi petroliferi del Ragusano, in via di progressivo ampliamento, dalla posizione geografica costiera, particolarmente adatta per attività petrolifera e petrolchimica, dall'esistenza di una rada come quella di Augusta: «Queste circostanze hanno fatto superare lo stesso scoglio delle persistenti lacune infrastrutturali e «di terra» compensate dai vantaggi della posizione costiera»; Sintesi da V. Poggiali, *Siracusa è la provincia italiana dove l'incremento del reddito è maggiore*, in «Il Sole», 8 agosto 1962, con il titolo *Lo sviluppo industriale di Siracusa*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 34-35-36, 23-29 agosto-5 settembre 1962, p. 763.

<sup>22</sup> F. Orlando, *L'Italia cambia volto: ma il miracolo si ferma a Roma*, cit., p. 56.

<sup>23</sup> Sintesi da L. Coletti, *La rinascita economica della Sardegna*, «Rivista di Politica Economica», febbraio 1962, in «Informazioni SVIMEZ», n. 11, 14 marzo 1962, p. 219.

<sup>24</sup> Sintesi da F. Ventriglia, *Finanziamento dell'industria*, in «Il Mattino», 6 luglio 1962, con il titolo *Il finanziamento degli investimenti nel Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 29, 18 luglio 1962, p. 617.

4. *Il reddito cresce, ma il divario resta ampio*

Qualche segnale di novità sembrò sopraggiungere con il 1961, quando per la prima volta si ipotizzò una crescita del reddito del Mezzogiorno più elevata rispetto alla media nazionale<sup>25</sup>. Crescita che fu dovuta quasi esclusivamente alle attività agricole: se in questo settore a livello di media nazionale si era conseguito un incremento del 10,7%, nel Mezzogiorno l'aumento del reddito prodotto in agricoltura era stato del 38,3%. Si trattava di una situazione in continuità con il passato, sebbene in questo frangente la crescita aveva assunto ritmi più serrati; infatti, se si considerava il decennio 1951-1961, il Mezzogiorno presentava aumenti superiori alla media nazionale solo per il settore agricolo, mentre per il settore secondario i progressi erano in linea con il dato nazionale. Questi risultati positivi non erano diffusi in modo omogeneo in tutte le regioni meridionali: le province sarde, per esempio, avevano registrato quote di aumento modestissime, molto inferiori alla media nazionale. Incrementi notevolissimi, invece, si erano conseguiti in Sicilia (esclusa la provincia di Siracusa), in Calabria, in Basilicata, in Campania, in Abruzzo e nel Molise. Nel settore secondario e dei servizi la media di aumento del Mezzogiorno era solo di qualche punto decimale superiore a quella nazionale; rispettivamente del 10,5% e del 10,3%. Anche in questo caso, però, la situazione era molto dissimile nelle varie zone del Sud. Le province di Cagliari e di Nuoro registravano aumenti modesti, al di sotto della media nazionale; così era anche per le province calabresi (Reggio Calabria segnava addirittura un regresso), e per la Puglia (con l'eccezione della provincia di Brindisi). Campobasso e Matera segnavano una diminuzione. Altre province che partecipavano lievemente all'aumento in questi settori erano Chieti e Salerno. L'Aquila, Napoli, Brindisi, Sassari, Caltanissetta e, più di tutte, Siracusa erano le province dove invece gli incrementi erano stati notevoli<sup>26</sup>. Nonostante questo importante risultato positivo, permaneva un grave distacco fra il livello di reddito nel Settentrione e nel Mezzo-

---

<sup>25</sup> G. Pastore, *Una svolta decisiva nella storia dello sviluppo dell'Italia meridionale*, «Il Popolo», 18 settembre 1962, in «Informazioni SVIMEZ», n. 39-40, 26 settembre-3 ottobre 1962, p. 839.

<sup>26</sup> Sintesi da G. Tagliacarne, *Lo sviluppo del reddito nelle province meridionali*, cit., p. 995.

giorno; una distanza che si poteva calcolare nella proporzione di uno a due: in sostanza, il reddito prodotto in media per abitante nel Mezzogiorno era risultato, nel 1961, poco meno della metà di quello dell'Italia settentrionale<sup>27</sup>.

TAB. 9. *Reddito nazionale nelle Regioni*

Regioni	Migliaia di lire	Aumento in % rispetto al 1960
Piemonte	452	+ 6,0
Valle d'Aosta	472	+ 5,7
Lombardia	472	+ 5,9
Trentino-Alto Adige	310	+ 7,0
Veneto	302	+ 7,3
Friuli-Venezia Giulia	316	+ 6,8
Liguria	470	+ 5,2
Emilia-Romagna	369	+ 8,9
Toscana	324	+ 8,6
Umbria	245	+ 10,5
Marche	240	+ 10,6
Lazio	378	+ 6,3
Abruzzo e Molise	208	+ 16,0
Campania	225	+ 10,7
Puglia	204	+ 10,2
Basilicata	169	+ 26,4
Calabria	160	+ 13,4
Sicilia	207	+ 14,0
Sardegna	220	+ 6,2
Italia	319	+ 8,2

Fonte: L. Lenti, *Il reddito nazionale nelle province e nelle regioni*, «Corriere della Sera», 14 ottobre 1962, in «Informazioni SVIMEZ», n. 43, 24 ottobre 1962, pp. 914.

Se poi si raffrontavano le singole regioni, sempre in relazione al 1961, si otteneva il quadro d'insieme di cui sopra (Tabella 9.).

Come emerge dalla tabella, si andava da un massimo in Lombardia e Valle d'Aosta con un reddito per abitante pari a quattrocen-

<sup>27</sup> Stralcio e sintesi da: G. Tagliacarne, *Calcolo del reddito prodotto dal settore privato e dalla pubblica amministrazione nelle province e regioni d'Italia nel 1961 e confronto con gli anni 1960 e 1951*, in «Moneta e Credito», n. 59, 1962, con il titolo *Il reddito prodotto nel Mezzogiorno e in Italia nel 1961*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 42, 17 ottobre 1962, p. 891.

tosettantaduemila lire, ad un minimo, in Calabria, con un reddito per abitante pari a centosessantamila lire. In altri termini, il reddito lombardo superava la media italiana del 47,9%, mentre quello calabrese era inferiore, sempre in rapporto alla media italiana, del 50%. In realtà, anche all'interno delle regioni vi erano chiari squilibri di reddito. In Lombardia, ad esempio, si registrava un massimo di reddito per abitante pari a seicentotrentacinquemila lire in provincia di Milano, e un minimo di trecentoduemila lire in provincia di Brescia. In Piemonte, il massimo era in provincia di Torino con cinquecentoquarantottomila lire, e il minimo si riscontrava in provincia di Asti, con trecentomila lire. In Sicilia il massimo, pari a trecentottomila lire si rilevava in provincia di Siracusa, area che era denominata insieme a quella di Catania «la Sicilia milanese»<sup>28</sup>, e il minimo in provincia di Enna con centocinquantasettemila lire<sup>29</sup>.

##### 5. *Forzare i tempi per incrementare il reddito*

I progressi, pur significativi, salutati con entusiasmo dagli esponenti politici più direttamente coinvolti nelle vicende del Mezzogiorno, non lasciavano presagire però a livello di esperti il definitivo azzeramento del divario in «tempi brevi»<sup>30</sup>. Secondo Giuseppe Di Nardi l'annullamento dei divari nel corso degli anni Sessanta era da considerarsi «un'impresa disperata»<sup>31</sup>, anche perché i ritmi di cresci-

---

<sup>28</sup> Sintesi da E. Altavilla, *Tra Siracusa e Catania. La «Sicilia milanese»*, in «Corriere della Sera», 4 novembre 1962, con il titolo *Lo sviluppo industriale delle province di Siracusa e Catania*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 46, 14 novembre 1962, pp. 1000-1001. Allo stesso tempo si evidenziavano con chiarezza i limiti di questi progressi: «In parte però tutta questa ricchezza è veramente di passaggio. Mancano le industrie complementari, che con piccoli investimenti potrebbero lavorare sul luogo i prodotti delle industrie-base. E mancano perché i siciliani non avendo esperienza, non avendo uomini di comando, esitano a spostare i capitali dall'agricoltura all'industria».

<sup>29</sup> Sintesi da L. Lenti, *Il reddito nazionale nelle province e nelle regioni*, cit., pp. 914-915.

<sup>30</sup> Sintesi da G. Pastore, *Ribadita la fiducia nel Mezzogiorno dal Governo e dagli imprenditori privati*, cit., p. 36.

<sup>31</sup> Sintesi da: G. Di Nardi, *Esperienze italiane di sviluppo economico*, in «Banca-ria», n. 1, 1963, con il titolo *Il dualismo dell'economia italiana alla soglia degli*

ta del Centro-Nord, sulla base delle previsioni del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, si sarebbero ulteriormente rafforzati<sup>32</sup>. D'altronde, dopo il segnale di novità verificatosi nel 1961 con una crescita del Mezzogiorno maggiore rispetto alla media nazionale, già nell'anno successivo l'area del Centro-Nord era cresciuta di più rispetto al Meridione<sup>33</sup>. Nel 1963, invece, il Mezzogiorno era tornato nuovamente a crescere a ritmi più sostenuti rispetto alla media nazionale, incremento che anche in questo caso era dovuto alla prevalenza nell'economia meridionale della componente agricolo-pastorale e solo in piccola parte alle attività industriali e commerciali<sup>34</sup>. Tendenza che nel corso degli anni successivi rimase immutata: infatti, ogni volta che si evidenziò un incremento di reddito rispetto alle altre aree del Paese, esso fu dovuto all'apporto determinante dell'agricoltura<sup>35</sup>.

Se però si esaminavano i dati su base pluriennale, la situazione era diversa: tra il 1951 e il 1963 il reddito del Mezzogiorno era passato dal 23,5% al 20,9% del reddito nazionale. Se poi si considerava il reddito *pro-capite* (lire 1954), esso era aumentato nel Mezzogiorno da 126.300 lire nel 1951 a duecentodiecimila nel 1963, cioè del 66,4%, ma al Nord l'aumento era stato da 243.800 lire del 1954 a 454.300, cioè dell'86,55 %<sup>36</sup>. Come sintetizzò Tagliacarne, le trentadue province del Mezzogiorno - per numero e per popolazione - superavano un terzo dell'intera nazione, ma per reddito prodotto, invece, rappresentavano meno di un quarto di tutta Italia: «in queste cifre si riassume lo stato di depressione delle regioni meridionali e insulari»<sup>37</sup>. Era pertanto confermato che fino a quando nel Mezzogiorno progrediva vistosamente il saggio del reddito agricolo, il divario non si sarebbe risolto, perché quest'ultimo era notevolmente più basso

---

*anni Sessanta*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 13-14, 27 marzo-3 aprile 1963, p. 309.

<sup>32</sup> Sintesi da N. Pignatelli, *L'iniziativa privata*, cit., p. 365.

<sup>33</sup> Sintesi da G. Tagliacarne, *Il divario fra le due Italie*, cit., pp. 522-523.

<sup>34</sup> *Il reddito prodotto nelle province e regioni d'Italia nel 1963*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 47, 18 novembre 1964, p. 732.

<sup>35</sup> A. Li Calzi, C. G. Paladini, *Mezzogiorno, congiuntura e programmazione*, cit., pp. 972-975.

<sup>36</sup> *Il reddito del Mezzogiorno nel 1963*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 30-31, 22-29 luglio 1964, p. 531.

<sup>37</sup> G. Tagliacarne, *1963: meglio il Sud che il Nord*, cit., p. 675.

del saggio di aumento del reddito dei settori extra-agricoli. Alla luce di questa considerazione, era evidente che l'andamento del divario rifletteva, oltre che l'intensità con cui si articolava il processo di industrializzazione, anche la diversità di strutture produttive e, più precisamente, il peso assunto dal settore agricolo in ciascuno dei due gruppi di regioni<sup>38</sup>. Da qui l'amara osservazione di Graziani secondo cui «nonostante il veloce sviluppo del passato decennio, il Mezzogiorno, paragonato alle regioni più progredite del Paese, conserva ancora i suoi caratteri di regione prevalentemente agricola e sostanzialmente povera»<sup>39</sup>. A ribadire questo tratto concorrevano, peraltro, ulteriori dati: il reddito per abitante era pari al 60% della media nazionale e al 40% del reddito medio delle regioni settentrionali. Allarme suscitò poi la situazione della Calabria, considerato «il problema più grave della nazione» con un incremento del reddito negli ultimi anni inferiore del 30% rispetto alla media dell'intero Paese<sup>40</sup>. Dai toni meno pessimistici era l'analisi di Ventriglia, convinto che anziché soffermarsi sul dato globale dell'aumento del reddito, occorresse indagare sugli indici che mostravano l'evoluzione della struttura dell'economia, in rapporto a due aspetti: in primo luogo, l'avvio di un processo di sviluppo richiedeva investimenti non immediatamente produttivi di reddito, in secondo luogo finché il processo di sviluppo non si fosse pienamente realizzato, parte della spesa destinata al Sud si concretizzava in un aumento di beni prodotti nel Centro-Nord, concorrendo ad accrescere il reddito nell'area più avanzata del Paese: «allargando e non contraendo i tassi di crescita del reddito fra Centro-Nord e Mezzogiorno»<sup>41</sup>. Più in generale, tuttavia, affiorava, ri

---

<sup>38</sup> *Il reddito prodotto nelle province e regioni*, cit., p. 735.

<sup>39</sup> Sintesi da A. Graziani, *Sviluppo del Mezzogiorno*, cit., p. 366.

<sup>40</sup> Sintesi da G. Russo, *Inchiesta sulla Calabria*, in «Corriere della Sera», 5, 6, 9, 10 e 11 giugno 1964, con il titolo *I problemi della Calabria*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 26-27, 24 giugno-primo luglio 1964, p. 457. A frenare la crescita del reddito era soprattutto l'agricoltura, la principale attività economica della regione: fra il 1950 e il 1965, il reddito prodotto era aumentato appena del 47%, metà dell'incremento registratosi in tutto il Meridione; F. Abruzzo, *Le mezze misure non si addicono alla Calabria*, «Nuovo Mezzogiorno», n. 6, 1966, in «Informazioni SVIMEZ», n. 33-34-35, 17-24-31 agosto 1966, p. 701.

<sup>41</sup> F. Ventriglia, *Come va calcolato lo sviluppo nel Sud*, «Il Mattino», Napoli, 6 maggio 1966, in «Informazioni SVIMEZ», n. 18-19, 11-18 maggio 1966, p. 411.

spetto al sistema economico nazionale, la crescente consapevolezza da parte delle popolazioni agricole meridionali, che si mostravano meno disposte ad accettare la differenza tra il loro reddito e quello delle popolazioni urbane, respingendo l'idea che l'attività agricola fosse espressione di determinate qualità e particolari valori che potevano compensare ciò che si perdeva in termini di reddito:

Manifestazione più evidente di questo stato di animo - commentò Gian Giacomo Dell'Angelo - è l'esodo dalle campagne, non solo delle unità di quel fondo di sottoccupazione, che tanto ha gravato sull'agricoltura specialmente meridionale, ma anche di quelle direttamente impegnate nel processo produttivo<sup>42</sup>.

Allontanamento dall'agricoltura che, se in un primo momento poteva contribuire a innalzare la quota di livello *pro-capite* di reddito agricolo, con l'accentuazione del processo in corso, avrebbe determinato carenza di manodopera e progressiva contrazione del volume complessivo di produzione agricola<sup>43</sup>. In questo scenario, dunque, maturò a metà degli anni Sessanta, in occasione del rifinanziamento della Cassa, la spinta per una revisione complessiva della politica meridionalistica per attivare l'industrializzazione nel Mezzogiorno<sup>44</sup>. Del resto, la Puglia, regione meridionale che nel triennio 1963-1965 era maggiormente progredita nella crescita dell'attività secondaria, aveva manifestato nello stesso arco di tempo, nel complesso breve, un forte innalzamento del reddito<sup>45</sup>. Così come la sensibile crescita di altre regioni - il Molise, la Sardegna, la Sicilia e la Campania - era

---

<sup>42</sup> G. G. Dell'Angelo, *Gli enti di sviluppo agricolo*, «Rivista di Economia Agraria», n. 3, 1964, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 6 gennaio 1965, p. 12. Affiorava così nell'agricoltura del Mezzogiorno un palese stato di crisi: «Crisi nelle piccole unità aziendali che, perdendo il potenziale di lavoro più valido, non possono, se non con l'abbandono definitivo della coltura, reagire ai limiti imposti dal sottodimensionamento ai loro indirizzi produttivi; crisi delle aziende medie e grandi le quali, assuefatte ad un'offerta di lavoro a basso costo, riescono con difficoltà, di fronte al rarefarsi della manodopera, a trovare nuove combinazioni produttive che garantiscano l'economia della gestione».

<sup>43</sup> S. Cafiero, G. E. Marciani, *Le zone povere nella politica di sviluppo*, cit., p.216.

<sup>44</sup> A. Giolitti, *Il Mezzogiorno nel programma quinquennale*, cit., p. 986.

<sup>45</sup> M. De Luca, *Fattori reali di industrializzazione*, «L'Industria Meridionale», 17 novembre 1966, in «Informazioni SVIMEZ», n. 48-49, 30 novembre-6 dicembre 1966, pp. 1067-1068.

dovuta sempre per il 1963-1965 ai progressi ottenuti nell'industria<sup>46</sup>. Si prevede, pertanto, che la composizione degli stanziamenti della Cassa per i successivi cinque anni fosse molto diversa rispetto a quella concretizzatasi fra il 1950 e il 1965. L'industria passava da un peso percentuale di circa il 7% al 44%, mentre le risorse destinate all'agricoltura si riducevano dal 56% al 26%, nell'intento di orientare la strategia complessiva dell'intervento pubblico sul settore secondario: «Il settore cioè che solo può risolvere i problemi dell'occupazione e del reddito nelle regioni meridionali»<sup>47</sup>.

## 6. *Le delusioni*

Come affermò Ugo Ruffolo, era palese che le variazioni di reddito fra Centro-Nord e Sud, che in alcuni casi avevano determinato una maggiore crescita, comunque assai contenuta, di quest'ultima area, non avevano intaccato l'esorbitante disparità tra i due territori, che era rimasta percentualmente costante, all'incirca tra il settantacinque e il venticinque per cento<sup>48</sup>. Se si rapportava il 25% alla popolazione residente nel Mezzogiorno, che corrispondeva al 36% del totale della nazione, apparivano chiare le ragioni del malessere<sup>49</sup>. L'aspetto che maggiormente colpì fu che, proprio quando la politica meridionalistica attorno alla metà degli anni Sessanta aveva puntato ad una rilevante e rapida crescita del reddito nel Mezzogiorno, abbandonando la filosofia che aveva accompagnato fin dai suoi primi passi l'intervento straordinario nel porre le condizioni dello sviluppo, i risultati erano stati deludenti. A evidenziarlo nel febbraio del 1968 fu il Ministro del Bilancio Giovanni Pieraccini, che constatò che lo squilibrio tra il Mezzogiorno e il resto del Paese non era affatto di-

---

<sup>46</sup> G. Tagliacarne, *I conti economici del Mezzogiorno nel triennio 1963-1966*, «Nuovo Mezzogiorno», n. 10, 1966, in «Informazioni SVIMEZ», n. 50-51-52, 14-21-28 dicembre 1966, pp. 1104-1105.

<sup>47</sup> Censis, *Bilancio dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno*, cit., p. 1031.

<sup>48</sup> U. Ruffolo, *Il Mezzogiorno dopo 15 anni di intervento pubblico*, «Critica Sociale», n. 8, 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 21-22, 24-31 maggio 1967, p. 443.

<sup>49</sup> G. Tagliacarne, *Luci e ombre della contabilità del Mezzogiorno*, «Nuovo Mezzogiorno», n. 10, 1967, in «Informazioni SVIMEZ», n. 50-51-52, 13-20-27 dicembre 1967, p. 1217.

minuito<sup>50</sup>. Di lì a poco la dura presa di posizione di Manlio Rossi-Doria, che, nell'accresciuto divario tra Nord e Sud, identificava nell'incremento del reddito uno degli aspetti che maggiormente suscitavano allarme per le condizioni del Mezzogiorno<sup>51</sup>. Si parlò dunque della necessità di una rivisitazione della politica meridionalistica, evitando in primo luogo di avere fretta di eliminare il divario, e ritornando dunque di attualità la questione dei «tempi lunghi», su cui aveva già in passato richiamato l'attenzione Luigi Einaudi<sup>52</sup>. Particolare attenzione suscitò la considerazione che fosse necessario rinunciare in via definitiva a perseguire la parità dei redditi *pro-capite* fra le diverse zone dell'Italia: «La standardizzazione dei redditi - dato e non concesso che si possa realizzare - sarebbe probabilmente il sintomo di un rallentamento dello sviluppo economico generale e di un più difficile ricambio sociale nel Paese»<sup>53</sup>. Tesi rafforzata dalle previsioni che si fecero per il 1970, in cui pur prevedendo una crescita consistente per il Mezzogiorno, essa era comunque al di sotto della media nazionale, tanto da far prefigurare che la quota di reddito prodotto nel Sud sarebbe variata dal 24,4% sul totale nazionale nel 1966 al 23,7% nel 1970<sup>54</sup>. Di fronte a queste previsioni, Pasquale Saraceno, pur domandandosi con una certa preoccupazione se l'eliminazione del divario poteva essere ottenuta entro il 1980, ricordò che l'unificazione economica del Paese doveva continuare a essere considerata un obiettivo cruciale. Il meridionalista, inoltre, riportò un'indagine della SVIMEZ sui divari relativi al reddito *pro-capite* fra le grandi circoscrizioni del Paese, nello sforzo di smentire interpretazioni esclusivamente negative.

---

<sup>50</sup> *Il primo incontro tra Governo e imprenditori per la contrattazione programmata*, cit., p. 194.

<sup>51</sup> M. Rossi-Doria, *Due anni e pochi mesi*, cit., p. 231.

<sup>52</sup> G. Tagliacarne, *Il reddito del Mezzogiorno nel 1970*, «Nuovo Mezzogiorno», n. 9, 1968, in «Informazioni SVIMEZ», n. 21, 15 novembre 1968, p. 817.

<sup>53</sup> P. Pelleri, *Il divario di reddito tra il Nord e il Sud*, «Mondo Economico», n. 9, 1968, in «Informazioni SVIMEZ», n. 6, 30 marzo 1968, p. 240.

<sup>54</sup> G. Tagliacarne, *Il reddito del Mezzogiorno*, cit., p. 817.

TAB. 10. *Reddito pro-capite italiano*

Anni	Italia Nord-Occidentale	Italia Nord-orientale e centrale	Totale Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
1950	100	64	78	40	61
1967	100	74	85	48	72

Fonte: P. Saraceno, *La politica di sviluppo regionale nella esperienza italiana*, «Nord e Sud», 1968, n. 101, in «Informazioni SVIMEZ», n. 11, 15 giugno 1968, p. 419.

Secondo Saraceno, i dati riportati in Tabella 10. evidenziavano una certa riduzione dei divari esistenti tra le tre grandi aree del Paese; il reddito *pro-capite* italiano, che nel 1950 era il 61% di quello dell'Italia nord-occidentale, nel 1967 si attestava al 72%. L'avvicinamento a questo dato era avvenuto in ambedue le circoscrizioni in ritardo; il reddito *pro-capite* dell'Italia nord-orientale e centrale era passato dal 64% al 74% del reddito *pro-capite* dell'Italia nord-occidentale, quello del Mezzogiorno dal 40% al 48%. Sebbene lievemente, il divario, dunque, era diminuito<sup>55</sup>.

In generale, però, crebbe di molto l'insoddisfazione, alimentata dalle rivolte di Avola e Battipaglia, di cui un'eco palese si riscontrò, nell'aprile del 1969, nel dibattito in Parlamento sulla situazione economica del Mezzogiorno<sup>56</sup>. Sintomo, peraltro, dell'esistenza oltre che di «due Italie», anche di «due Sud». Se nel 1968 si era registrato un aumento del reddito prodotto del 10,6% in Sicilia e dell'8,6% in Sardegna (aumenti sensibilmente superiori a quelli della media nazionale), al contempo si erano riscontrate delle diminuzioni in altre regioni: del 4% nel Molise, dell'1,5% in Puglia. Nel «triangolo industriale», invece, si era concretizzato un processo opposto, in quanto si ravvisava una crescente omogeneità: 8,3% in Piemonte, 8,7% in Li-

---

<sup>55</sup> P. Saraceno, *La politica di sviluppo regionale nell'esperienza italiana*, cit., pp. 419-420.

<sup>56</sup> *Il dibattito alla Camera dei deputati sulle mozioni sulla situazione economica del Mezzogiorno*, cit., pp. 281-293.

guria e Lombardia<sup>57</sup>. Così come, sul finire degli anni Sessanta, si mise in evidenza che l'aumento del reddito non si traduceva in un incremento dell'occupazione<sup>58</sup>. Questione che risultò al centro di un dibattito svoltosi in occasione della presentazione del libro di Saraceno *La programmazione negli anni '70*. In quell'occasione l'economista del Partito Comunista Luciano Barca, in accordo con il meridionalista della SVIMEZ, convenne che non era sufficiente un aumento del reddito per avviare a soluzione i problemi sociali di un'area in ritardo nello sviluppo<sup>59</sup>. Con l'intensificarsi delle indagini agli inizi degli anni Settanta, l'aspetto che maggiormente preoccupò fu la bassa produttività, misurata dal rapporto fra reddito prodotto e persone occupate, che nel Mezzogiorno era notevolmente inferiore rispetto alle altre ripartizioni del Paese<sup>60</sup>. Si riuscì ad accertare, sulla base dei dati dell'Unione italiana delle Camere di Commercio, che il reddito prodotto per ogni persona occupata nel Mezzogiorno era in media di 2.438.000 lire, in confronto a 3.030.000 della media nazionale e a lire 3.286.000 per la media del Centro-Nord<sup>61</sup>. Secondo Ventriglia, questo tema apriva una prospettiva cruciale sul modo di intendere l'industrializzazione nel Sud: si trattava infatti di stabilire se lo sviluppo industriale doveva riguardare soltanto le branche produttive tradizionali, lasciando alle regioni più avanzate del Paese «il gusto ed il rischio, ma anche la prospettiva di reddito, di penetrare in settori nuovi», o se, viceversa, il Mezzogiorno non dovesse riguadagnare, proprio operando più del Nord in settori nuovi, il consistente divario industriale che lo separava dalle regioni più avanzate del Paese<sup>62</sup>. Tesi cui però si contrapponeva l'esigenza di attuare misure

---

<sup>57</sup> G. Tagliacarne, *Ci sono due Italie ma anche due Sud*, «Il Sole 24 Ore», 22 ottobre 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n. 21, 15 novembre 1969, p. 721.

<sup>58</sup> P. Vicinelli, *Il Mezzogiorno italiano: realizzazioni e problemi*, «Bollettino "Le Regioni d'Europa"», della CEE», n. 1, ottobre 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n. 2, 30 gennaio 1970, p. 56.

<sup>59</sup> *Come sarà il secondo piano quinquennale?* «Adesso», n. 58, 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 20, 30 ottobre 1970, p. 576.

<sup>60</sup> G. Tagliacarne, *Una nuova serie di dati sul Mezzogiorno*, «Nuovo Mezzogiorno», n. 12, 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4, 28 febbraio 1973, p. 160.

<sup>61</sup> *Indicatori caratteristici nelle regioni del Mezzogiorno (1971)*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4-5, 28 febbraio-15 marzo 1971, p. 191.

<sup>62</sup> F. Ventriglia, *Mezzogiorno e ricerca*, Il Mattino, 26 agosto 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 17-18, 15-30 settembre 1971, pp. 825-826.

volte a migliorare la distribuzione del reddito e a stimolare la crescita di una rete di piccole e medie imprese «*labour intensive*», cioè ad alto assorbimento di manodopera<sup>63</sup>. Nel complesso, agli inizi degli anni Settanta la situazione restava problematica: da un'indagine svolta dall'Unione delle Camere di Commercio, coordinata da Barberi e Tagliacarne, emergeva che fra il 1971 e il 1972 l'aumento del reddito nel Mezzogiorno era stato del 7,8%, palesemente distante non solo rispetto al dato del Centro-Nord che si attestava al 9,6%, ma anche in rapporto alla media nazionale che era pari al 9,2%. Fra le regioni meridionali che avevano conseguito gli incrementi più modesti vi erano la Basilicata (6,5%) e il Molise (6,4%); per contro, si notava un aumento elevato in Abruzzo (10,5%). Il reddito netto *pro-capite*, calcolato per il 1972 in 1.153.300 lire in rapporto alla media nazionale e in 1.377.400 lire nel Centro-Nord, si riduceva a 735.500 lire per il Mezzogiorno, con quote minime di 589.700 lire per abitante in Calabria e di 628.600 lire in Basilicata. Inoltre, il reddito prodotto nel Mezzogiorno, che rappresentava il 22,6% del complesso nazionale nel 1971, era diminuito al 22,3% nel 1972. Venivano infine riportati i dati del reddito prodotto nelle singole regioni in relazione al numero degli occupati per grandi settori di attività. Era confermato che il reddito prodotto per unità occupata nel Mezzogiorno risultava notevolmente inferiore a quello della media nazionale e del Centro-Nord. Questa constatazione veniva ribadita per i singoli settori di attività economica: agricoltura, industria, altri settori. Le ragioni di tale contrazione erano varie, ma un ruolo particolare lo aveva la minore quota di capitali investiti. Il valore più basso si riferiva al Molise, mentre si constatava un'elevata quota, pari circa alla media italiana, in Sardegna<sup>64</sup>. Dati che nel complesso rivelavano che, seppure si fosse in presenza di importanti progressi e di sostenuti ritmi di crescita, i divari fra le varie parti del Paese tendevano ulteriormente ad aumentare.

Allo stesso tempo, si facevano spazio anche analisi critiche sulla distribuzione regionale dei contributi all'industrializzazione nell'ambito dell'intervento straordinario. Per tutti gli anni Sessanta e

---

<sup>63</sup> E. Morelli, *Come aumentare l'occupazione nel Mezzogiorno*, cit., p. 638.

<sup>64</sup> *Non si sono ridotti gli squilibri. Calabria e Basilicata sempre in coda*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 23-24, 15-31 dicembre 1973, pp. 940-941.

nei primi anni Settanta risultarono favorite la Puglia, la Campania e la Sardegna, che si aggiudicarono ciascuna quote di finanziamenti vicine al 20% del totale. La Calabria, il Molise e la Basilicata non riuscirono, invece, a intercettare quote di investimenti sufficienti a garantire lo sviluppo del settore secondario: nel complesso, gli interventi finanziati in queste regioni impegnavano poco più della metà dei fondi destinati alla sola Puglia<sup>65</sup>. Fu ribadita pertanto la necessità di meglio orientare tanto la distribuzione settoriale, quanto quella territoriale degli investimenti, al fine di evitare che anche nel Sud si acuissero squilibri tra regioni con dinamiche di sviluppo più e meno favorevoli.

#### 7. Banche e depositanti

Il reddito rimandava alla capacità di irrobustire il risparmio nel Sud, un tema ricorrente già negli anni Cinquanta. Le cause che determinavano una situazione nel complesso insoddisfacente su questo versante erano molteplici: lo scarso reddito, l'economia ancora eccessivamente ancorata al settore primario, la palese carenza delle infrastrutture di base, lo scarso sviluppo delle attività secondarie e i bassi indici culturali della popolazione<sup>66</sup>. Il dibattito tese a intensificarsi, quando agli inizi degli anni Sessanta si notò un andamento divergente fra consumi e risparmio. Già nel 1960 si sottolineò l'assenza di correlazione: se i primi erano aumentati del 5,8% (a fronte di una media decennale del 4,9%) i secondi avevano registrato una diminuzione del 2,1%<sup>67</sup>. Dati che comunque andavano inquadrati nella tendenza della popolazione meridionale di avvalersi, in misura superiore all'Italia settentrionale, di conti correnti postali. Sul finire degli anni Sessanta, quando si poté disporre di dati più affidabili perché riflettevano il risparmio nella sua complessità, l'analisi fu

---

<sup>65</sup> *Cassa per il Mezzogiorno*, elaborazione dati sulla distribuzione regionale dei contributi industriali tra il 1961 e il 1975.

<sup>66</sup> A. Perugi, *La politica dello Stato per promuovere lo sviluppo economico del Mezzogiorno*, cit., p. 484.

<sup>67</sup> Sintesi da L. Magnani, *In margine alla relazione Pastore*, in «Il Sole 24 Ore», 1,2,3 giugno 1961, con il titolo *Lo sviluppo del reddito nel Mezzogiorno e la politica meridionalistica*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 24, 14 giugno 1960, p. 607.

parzialmente rettificata. Da essa risultò che dal 1951 al 1967, includendo il risparmio bancario, postale e quello dei buoni fruttiferi postali, la partecipazione del Mezzogiorno in relazione al dato complessivo era aumentata, passando dal 22% al 26,7%. Tendenza al miglioramento che risultò confermata, seppure molto gradualmente, anche negli anni successivi, pure in presenza di fasi di sensibile rallentamento a livello nazionale dell'espansione dei depositi<sup>68</sup>. Questi dati confermavano la crescente finanziarizzazione dell'economia meridionale: percentuali crescenti di piccoli risparmiatori scelsero non solo di depositare parte dei propri redditi presso casse di risparmio o banche, ma si avvicinarono nel tempo a forme di impiego produttivo del risparmio, offrendo un notevole contributo alla crescita delle opportunità di finanziamento delle attività economiche. In secondo luogo, si osservò che la crescita dei depositi fosse anche legata ai flussi di rimesse degli emigrati, che spesso privilegiavano proprio il canale del risparmio postale, in considerazione della capillare distribuzione degli uffici sul territorio italiano.

Un importante aspetto dell'evoluzione del risparmio nel Sud era dato dal consistente aumento del numero dei depositanti. Da un'indagine effettuata nell'ambito delle Casse di Risparmio era risultato che, mentre nel complesso di questi istituti dal 1948 al 1968 il numero dei conti di deposito era quasi raddoppiato, passando da 8.738.678 a 16.673.123, nel Mezzogiorno, nel medesimo intervallo di tempo, era più che triplicato: da 589.105 conti si era giunti a 1.816.629. In un ventennio, dunque, alle Casse dell'Italia meridionale erano affluiti i depositi di oltre un milione e duecentomila nuovi risparmiatori, a prescindere dagli incrementi rilevati nelle altre aziende di credito: «Si può quindi affermare che il processo di capitalizzazione si è sensibilmente democratizzato, svincolandosi dalla dipendenza economica e psicologica di una cerchia ristretta di percettori di redditi prevalentemente patrimoniali»<sup>69</sup>. Progresso che co-

---

<sup>68</sup> *Depositi ed impieghi delle aziende di credito nel 1969. Continua il più rapido sviluppo dei depositi nel Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 21, 15 novembre 1970, p. 632.

<sup>69</sup> G. Dell'Amore, *Il contributo del risparmio familiare al riscatto del Mezzogiorno*, «Mondo Economico», n. 44-45, 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n. 22, 30 novembre 1969, pp. 754-755. Il testo di Dell'Amore era un estratto della relazione

munque risultava percentualmente inferiore rispetto a quanto registrato nello stesso lasso di tempo per i consumi<sup>70</sup>.

In generale, la problematicità era evidente soprattutto nell'attrezzatura bancaria, da cui emergeva una situazione che addirittura sembrava peggiorare rispetto al passato: pur in presenza nelle regioni meridionali di una crescita del numero di sportelli bancari fra il 1938 e il 1960, essi erano poco meno della metà rispetto al Nord. Dislivello ancora più enfatizzato nel rapporto fra sportelli e ammontare dei depositi (indice di produttività), per cui nel 1960 al Nord era sufficiente meno di uno sportello (0,81) per raccogliere un miliardo di lire di depositi, mentre al Sud ne occorreivano 1,35; in particolare la produttività era bassa in Basilicata (3,36 sportelli per un miliardo), seguita a notevole distanza dall'Abruzzo e Molise (1,79), Calabria e Sicilia (1,68 e 1,49). In Sardegna e in Campania la produttività, invece, si avvicinava di molto a quella del Nord<sup>71</sup>. Nell'ambito delle ripartizioni territoriali, se tra il 1960 e il 1961 nel Sud l'aumento era stato del 39%, leggermente maggiore che nel Nord (35%) e nel Centro (34%), con un significativo incremento degli impieghi che risultava maggiore di quello dei depositi, permaneva fortissimo il divario sulla base del deposito medio per abitante. Alla fine del 1961 la media nazionale si aggirava attorno alle duecentoquindicimila lire, ma al Nord raggiungeva le trecentoventiseimila lire per abitante, mentre al Sud si attestava novantatremila. Infine, la variabilità per regioni era ancora netta: in Lombardia quattrocentoquarantatremila lire, nel Lazio quattrocentodiciottomila, in Piemonte quattrocentonovemila, mentre si attestava in Basilicata a quarantanovemila lire, in Calabria a sessantaseimila lire, in Abruzzo e nel Molise a settantottomila<sup>72</sup>.

---

tenuta a Roma il 31 ottobre 1969 in occasione della celebrazione della «Giornata mondiale del Risparmio».

<sup>70</sup> G. Tagliacarne, *Il Mezzogiorno*, «Bari Economica», n. 15-16, 15-30 agosto 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n. 15-16, 15-30 agosto 1969, p. 546.

<sup>71</sup> *L'attrezzatura bancaria nel Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4-5, 24-31 gennaio 1962, pp. 95-96.

<sup>72</sup> *Impieghi e depositi delle Aziende di credito nei loro contrasti tra Nord e Sud*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 37, 12 settembre 1962, p. 795.

TAB. 11. *Distribuzione territoriale dei depositi raccolti dalle aziende di credito e dalle casse postali (confronto fra il 1967 e il 1968)*

Regioni	Aziende di credito		Totale	
	1967	1968	1967	1968
(miliardi di lire)				
Piemonte	3.485,5	3.988,5	4.027,3	4.552,7
Valle d'Aosta	50,3	60,5	68,9	80,8
Lombardia	6.996,5	7.786,2	7.605,8	8.429,0
Liguria	1.298,3	1.466,7	1.539,6	1.722,4
Trentino-Alto Adige	457,7	516,1	505,8	567,9
Veneto	1.712,0	1.949,1	2.036,4	2.302,3
Friuli-Venezia Giulia	672,9	803,8	772,1	912,4
Emilia-Romagna	2.617,6	2.955,0	2.873,6	3.228,1
Toscana	2.034,6	2.298,7	3.232,5	2.507,3
Umbria	244,8	277,9	296,3	333,4
Marche	475,6	551,6	573,0	657,0
Lazio	3.525,9	4.091,7	3.914,0	4.509,0
Abruzzo	272,5	316,6	405,0	461,8
Molise	35,1	40,4	94,0	106,2
Campania	1.046,6	1.204,9	1.558,6	1.776,0
Puglia	826,6	930,6	1.037,0	1.160,0
Basilicata	82,5	95,4	150,6	172,3
Calabria	326,6	376,3	507,2	575,7
Sicilia	1.237,9	1.457,7	1.498,4	1.744,2
Sardegna	399,5	431,5	457,5	494,5
Nord-Ovest	11.830,6	13.301,9	13.241,6	14.784,9
Nord-Est	5.460,6	13.301,9	13.241,6	14.784,9
Centro	6.280,9	7.219,9	7.015,8	8.006,7
Meridione	2.589,9	2.964,2	3.752,3	4.252,1
Isole	1.637,4	1.889,2	1.955,9	2.238,7
Nord	23.571,7	26.745,8	26.445,3	29.802,3
Sud	4.227,3	4.853,4	5.708,3	6.490,8
ITALIA	27.799,0	31.599,2	32.153,6	36.293,1

Fonte: *Depositi ed impieghi delle Aziende di Credito. In diminuzione la quota dei depositi raccolti dall'Amministrazione postale*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 17, 15 settembre 1969, p. 608.

Così come si coglieva una marcata diversità in merito alla scelta delle banche: se nel Meridione il risparmiatore privilegiava il rap-

porto con gli istituti di credito di diritto pubblico e le Casse di Risparmio, nel Settentrione invece gran parte del risparmio era depositato nelle banche di credito ordinario e nelle Banche popolari e cooperative<sup>73</sup>. Sulla base della considerazione che il risparmio fosse un fattore nevralgico dello sviluppo, «Informazioni SVIMEZ» assicurò crescente attenzione al tema, con una chiara intensificazione sul finire degli anni Sessanta, quando le analisi andarono progressivamente raffinandosi, come è documentato dalla precedente Tabella 11. ripartita per regioni.

L'analisi confermava che la quota dei depositi raccolti dall'amministrazione postale era molto maggiore al Sud rispetto che al Nord (al 31 dicembre 1968 rispettivamente il 25,2% e il 10,3%), sebbene fosse diminuita in entrambe le ripartizioni territoriali (da 25,9 a 25,2% nel Sud, da 10,9 a 10,3% nel Nord). In quasi tutte le regioni l'incremento dei depositi complessivi nel 1968 era compreso tra il 10% e il 20%; soltanto in Sardegna l'aumento era inferiore al 10%. La quota dei depositi raccolti dall'amministrazione postale era diminuita nel 1968 in tutte le regioni, eccetto in Sardegna dove l'andamento permaneva stazionario. Nelle regioni del Sud essa era compresa (1968) tra il massimo del 62% nel Molise ed il minimo del 12,7% in Sardegna. Il Molise, inoltre, era l'unica regione in cui la maggioranza dei depositi era collocata presso l'amministrazione postale. Nel Nord la quota più alta dei depositi raccolti dall'amministrazione postale si collocava in Valle d'Aosta (25,1%); nelle rimanenti regioni era inferiore al 20% e il valore minimo si evidenziava in Lombardia (7,6%). Si rilevava in tutte le regioni d'Italia una chiara relazione positiva tra il grado di ruralità della popolazione attiva (sulla base dei dati riportati nel censimento del 1961) e la quota dei depositi complessivi raccolti dall'amministrazione postale. Conseguenza era che i risparmiatori avevano una propensione al risparmio postale tanto maggiore quanto più intenso era il grado di ruralità della popolazione.

In realtà, la preoccupazione dei meridionalisti per la persistente alta percentuale di depositi presso l'amministrazione postale nelle regioni meridionali non era solo riconducibile al tema

---

<sup>73</sup> *La carta dei servizi bancari del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 5-6, 30 gennaio-6 febbraio 1963, p. 140.

dell'arretratezza, quanto piuttosto alla consapevolezza che i risparmi affluivano alla Cassa Depositi e Prestiti, organismo solo parzialmente coinvolto nella politica di sviluppo del Mezzogiorno. Si trattava pertanto di risorse sottratte alle banche, soprattutto a quelle meridionali, e che dunque non concorrevano a dare impulso all'attività imprenditoriale privata. Questa dinamica, inoltre, concorreva ad aumentare il costo del denaro raccolto dalle aziende di credito dell'area meridionale, nelle quali si rilevava una corrispondente diminuzione dei depositi per sportello: «Il che significa che, mentre lo Stato distribuisce a spese del proprio bilancio degli incentivi sui prestiti bancari, con la propria politica finanziaria concorre a neutralizzare gli effetti benefici degli incentivi medesimi, inasprendo l'onere dei finanziamenti non assistiti da contributi statali»<sup>74</sup>. L'aspetto, però, che maggiormente preoccupava era il graduale aumento della quota dei depositi postali raccolti nel Mezzogiorno rispetto al complesso dei depositi postali medesimi. Se nel 1951 il risparmio postale raccolto nel Sud rappresentava il 37,17% del totale, questa quota era andata progressivamente aumentando, tanto che alla fine del 1968 essa era salita al 43,77% del complesso dei depositi postali affluiti alla Cassa Depositi e Prestiti: «In altre parole, oggi tale Cassa attinge quasi la metà dei propri mezzi dalle regioni più povere del Paese e più bisognose di valorizzare «*in loco*» i risparmi delle rispettive popolazioni»<sup>75</sup>. Malgrado questa tendenza di carattere generale, i risparmiatori del Mezzogiorno si mostravano sempre più attivi agli sportelli bancari, presso i quali svolgevano varie operazioni creditizie, approfittando in misura crescente dei molteplici servizi che le aziende di credito erano in grado di offrire alla clientela e che invece non erano forniti dall'amministrazione postale. Da qui la tendenza del risparmiatore meridionale di avere due distinti conti correnti, il primo, quello tradizionale, presso la posta, il secondo, riconducibile a una iniziativa più innovativa, in banca. Tale circostanza contribuì a far aumentare nel complesso il rapporto tra gli impieghi e il PIL nelle regioni del Mezzogiorno. Tra il 1961 e il 1971 tale indice (misurato in milioni di lire correnti) passò dal valore di 0,32 a 0,54, testimoniando un crescente grado di bancarizzazione del Sud. Allo stesso modo aumentarono

---

<sup>74</sup> G. Dell'Amore, *Il contributo del risparmio familiare* cit., pp. 754-755.

<sup>75</sup> Ivi, p. 755.

sensibilmente i flussi creditizi degli istituti di credito speciale, che ebbero un ruolo fondamentale nel garantire capitali per lo sviluppo dell'industria. Nel decennio considerato la percentuale degli impieghi di tali enti destinata al Mezzogiorno rispetto a quelli erogati nel Centro-Nord passò dal 27,1% al 40,4%.<sup>76</sup>

Il quoziente impieghi/depositi era, per le aziende di credito, maggiore al Sud che al Nord, situazione evidenziatasi sia nel 1967 (0,71 contro 0,68), sia nel 1968 (0,69 contro 0,66). Nelle ripartizioni territoriali minori, il massimo valore di tale quoziente si aveva in entrambi gli anni nelle Isole maggiori (rispettivamente 0,80 e 0,77), mentre il minimo si registrava nel Nord-Est (rispettivamente 0,63 e 0,64). Nell'ottica di un esame complessivo delle venti regioni, si osservava che il quoziente impieghi/depositi variava notevolmente. Nel 1968 era compreso tra il minimo di 0,48 del Molise e il massimo di 0,86 dell'Umbria. Soltanto in tre regioni (Liguria, Umbria e Sicilia) esso superava il valore dello 0,75; in nove regioni era compreso tra lo 0,6 e lo 0,7. Nel Sud raggiungeva il massimo in Sicilia (0,79) e soltanto in due regioni era inferiore a 0,6 (Molise 0,48 e Basilicata 0,54). Da osservare poi che la diminuzione realizzatasi nel Paese, dal 1967 al 1968, aveva avuto luogo solo in nove regioni, di cui tre nel Mezzogiorno (Abruzzo, Campania e Sicilia); in una regione (Puglia) il quoziente era invariato e in dieci segnava un aumento (di cui quattro nel Sud). Nelle nove province meridionali con un grado di ruralità della popolazione attiva - al censimento del 1961 - superiore al 50% il quoziente risultava nettamente minore (0,54) che nelle rimanenti ventitré con un grado di ruralità inferiore al 50% (0,69). Elemento che confermava un processo già delineatosi negli anni precedenti. In sostanza, accadeva che nelle province più arretrate del Sud il grado di utilizzazione dei depositi raccolti dalle aziende di credito era minore rispetto alle altre più avanzate; circostanza che contribuiva ad accentuare il distacco tra i due gruppi di province con riguardo al loro livello economico. Sempre nell'ambito della stessa analisi, si veniva poi a esaminare la distribuzione degli sportelli bancari al 31 dicembre 1968 (Tabella 12.).

---

<sup>76</sup> Elaborazione di dati esposti in A. Giannola - A. Lopes, *Sistema finanziario e sviluppo del Mezzogiorno*, in «*La dinamica economica del Mezzogiorno*», cit., pp. 409-464.

TAB. 12. *Distribuzione territoriale degli sportelli bancari delle aziende di credito al 31 dicembre 1968 e depositi medi per sportello bancario al 31 dicembre 1968 e 1965*

Regioni	N. sportelli al 31 dicembre 1968	Depositi medi per sportello (miliardi di lire)	
		31 dicembre 1968	31 dicembre 1965
Piemonte	993	4,02	2,75
Valle d'Aosta	29	2,09	1,28
Liguria	398	3,69	2,65
Lombardia	1.882	4,14	2,99
Trentino-Alto Adige	375	1,38	0,88
Veneto	810	2,41	1,58
Friuli-Venezia Giulia	302	2,66	1,46
Emilia-Romagna	1.041	2,84	1,87
Toscana	973	2,36	1,53
Umbria	192	1,45	0,92
Marche	335	1,65	1,03
Lazio	706	5,80	4,09
Abruzzo	198	1,60	1,05
Molise	31	1,30	0,85
Campania	448	2,69	1,93
Puglia	418	2,23	1,57
Basilicata	98	0,97	0,63
Calabria	212	1,78	1,14
Sicilia	853	1,71	1,12
Sardegna	107	4,03	2,89
Nord-Ovest	3.302	4,03	2,86
Nord-Est	2.528	2,46	1,58
Meridione	1.405	2,11	1,46
Isole	960	1,97	1,32
Nord	8.036	3,33	2,28
Sud	2.365	2,05	1,40
ITALIA	10.401	3,04	2,08

Fonte: *Depositi ed impieghi delle Aziende di Credito*, cit., p. 608.

Complessivamente gli sportelli erano 10401; rispetto al 31 dicembre 1965 erano aumentati di 3156 unità. Nel Sud si contavano 2365 sportelli (22,7%), nel Nord 8036 (77,3%). Dal 31 dicembre 1965 al 31 dicembre 1968 l'aumento del numero degli sportelli ban-

cari era stato del 4,2% nel Sud, e del 2,8% nel Nord. La Lombardia, da sola, possedeva un numero di sportelli bancari maggiore del Meridione (1882) e il Piemonte (993) contava un numero di sportelli bancari superiore a quello delle due Isole maggiori (960). Le province del Sud con oltre cento sportelli bancari al 31 dicembre 1968 erano cinque: Napoli, Bari, Agrigento, Catania e Palermo. Esse possedevano complessivamente 741 sportelli bancari, pari al 31% del totale delle regioni meridionali, in cui si concentrava il 44% dei depositi bancari complessivi delle aziende di credito del Sud. Di conseguenza, i depositi medi degli sportelli bancari di tali province erano sensibilmente maggiori di quelli delle rimanenti province meridionali. Nel Nord si contavano trentotto province con oltre cento sportelli bancari, e di queste nove ne contavano oltre duemilatrecento. Le province di Milano e Roma raccoglievano ciascuna oltre quattrocento sportelli. I depositi medi variavano grandemente secondo le circoscrizioni territoriali. Alla fine del 1968 ammontavano in tutto il Paese a 3,04 miliardi di lire. Nel Nord superavano del 62% quelli del Sud. Nel Nord-Ovest i depositi medi per sportello bancario erano oltre il doppio rispetto a quelli delle Isole maggiori (4,03 contro 1,97 miliardi di lire). Nelle regioni il massimo valore si registrava nel Lazio (5,8 miliardi di lire), il minimo in Basilicata (0,97 miliardi di lire); il rapporto tra questi due estremi indicava una forte variabilità. Nel Sud il massimo deposito medio per sportello ammontava a 4,03 miliardi e si registrava in Sardegna; esso era oltre il quadruplo del minimo rilevato in Basilicata<sup>77</sup>. Solo di recente, infine, si andavano espandendo le banche popolari, i cui risparmi in generale si trasformavano in credito negli stessi luoghi. Agli inizi degli anni Settanta nel Mezzogiorno si contavano 518 sportelli, di cui 211 in Sicilia, con depositi per 844.677 lire su 6.326.786 lire nel complesso nazionale, pari a una quota del 13,4%<sup>78</sup>.

Ancora una volta, però, la comparazione con l'area economicamente forte del Paese poteva falsificare i processi in corso, che seppure moderatamente, evidenziavano significativi progressi nel

---

<sup>77</sup> Ivi, pp. 608-611.

<sup>78</sup> *Le banche popolari e il loro impegno nelle regioni*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 11, 15 giugno 1973, p. 436.

Mezzogiorno<sup>79</sup>. D'altronde - ravvisò Cesare Cosciani - «il risparmio di per se stesso non crea nulla, e non crea nuovo reddito nazionale, se non si traduce in investimenti reali»<sup>80</sup>. Pertanto, per una politica di sviluppo era insufficiente assicurarsi che il risparmio conseguisse significativi livelli di crescita «eventualmente deprimendo il livello di consumi»; piuttosto era necessario assicurarsi che da parte degli imprenditori vi fosse un'adeguata domanda di risparmio per creare nuovi investimenti.

#### 8. *Le funzioni della banca meridionale per stimolare lo sviluppo*

I dati in precedenza riportati evidenziavano la difficile situazione in cui agivano le banche meridionali, da più parti poste sul banco degli imputati perché incapaci di trattenere il risparmio che nel Mezzogiorno si riusciva ad accantonare. Aspetto confermato attorno alla metà degli anni Sessanta, quando una specifica indagine rivelò in modo documentato che il risparmio dei meridionali affluiva in buona parte nell'Italia settentrionale risultando così ancora più enfatizzata la subordinazione del Mezzogiorno, in quanto si assicuravano non solo braccia ma anche capitali all'area più sviluppata del Paese<sup>81</sup>. In realtà, la delicatezza del ruolo degli istituti creditizi del Sud risiedeva

---

<sup>79</sup> Sintesi da A. Diamanti, *Gli operatori privati e la rinascita del Mezzogiorno*, in «Il Sole», 28-29 luglio e primo agosto 1962, con il titolo *Il processo di sviluppo industriale del Mezzogiorno in generale e della Sicilia in particolare*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 30-31, 25 luglio- primo agosto 1962, p. 695; Sintesi da: G. Tagliacarne, *Calcolo del reddito prodotto dal settore privato e dalla pubblica amministrazione nelle province e regioni d'Italia nel 1961 e confronto con gli anni 1960 e 1951*, cit., p. 891.

<sup>80</sup> Sintesi da C. Cosciani, *L'attività finanziaria dello Stato nel quadro dello sviluppo economico nazionale con particolare riguardo al sistema tributario*, relazione presentata all'XI Convegno di studi di Economia Politica Industriale, tenutosi a Rapallo, in «Mondo Economico» (supplemento), n. 2, 1964, con il titolo *Il problema degli incentivi fiscali per gli investimenti*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7, 12 febbraio 1964, p. 124.

<sup>81</sup> G. Palladino, *Disparità di sviluppo Nord e Sud* «Operare», n. 6, novembre-dicembre 1963, in «Informazioni SVIMEZ», 8, 19 febbraio 1964, p. 144. L'indagine si era basata sugli indici pubblicati nella primavera del 1962 da «Sintesi Economica», pubblicazione mensile dell'Unione Italiana delle Camere di Commercio Industria e Agricoltura.

nelle tre fondamentali funzioni cui doveva assolvere: contribuire a rafforzare la scarsa formazione del risparmio nel Mezzogiorno; fare affluire il credito con tassi agevolati ad attività imprenditoriali del Sud; utilizzare organismi territorialmente specializzati nella funzione creditizia a medio termine in aree dove era scarsamente diffusa<sup>82</sup>.

A spiegare nel dettaglio come fare fronte a questi compiti fu Salvatore Guidotti, direttore generale del Banco di Napoli. Era questa peraltro una fase in cui per iniziativa di Guidotti si andavano formalizzando a Napoli importanti accordi per dare vita all'*International Securities Fund*, in collaborazione con *KidderPeabodyand Co. Inc.* di New York, *Inverno Spa* del Gruppo Società italiana investimenti, e *Banque General du Luxembourg*. Si trattava di un'iniziativa mobiliare innovativa per l'Italia, che contemplava un'inusuale aliquota di titoli italiani (40%) nell'ambito di un portafoglio fortemente diversificato a livello internazionale, con il compito di realizzare investimenti in azioni e in obbligazioni<sup>83</sup>.

In un'importante conferenza tenuta all'Unione degli Industriali di Napoli, Guidotti spiegò che la maggiore parte della spesa per gli investimenti in un'area sottosviluppata come il Mezzogiorno, non poteva essere a beneficio dell'area stessa, in quanto si traduceva in domanda di macchinari, beni e servizi in generale, che dovevano essere importati dall'estero o da altre regioni, in particolare dall'Italia settentrionale. In conseguenza di questa dinamica, il finanziamento di programmi di investimento da parte di una banca locale implicava necessariamente un flusso di potere di acquisto (a cui corrispondeva un flusso in senso contrario di mezzi e servizi) che dalla banca si dirigeva verso soggetti economici residenti in altre regioni determinando, quindi, un aumento dei depositi delle banche operanti in quelle zone:

Un aumento degli impieghi di una banca impegnata nel Mezzogiorno mette sempre in moto il moltiplicatore dei depositi bancari, ma non interamente a suo favore, bensì a vantaggio pre-

---

<sup>82</sup> F. Parrillo, *La funzione del credito nello sviluppo economico del Sud*, «Il nostro Mezzogiorno», n. 7, 1969, in «Informazioni SVIMEZ», n. 18, 30 aprile 1969, p. 626.

<sup>83</sup> *Conclusi a Napoli gli accordi per l'International Securities Fund*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 50-51-52, 13-20-27 dicembre 1967, p. 1229.

valente delle banche agenti nelle regioni dalle quali il Sud importa beni di cui scarseggia<sup>84</sup>.

Inoltre, vi erano altri due fattori che facilitavano questo processo; lo stretto contatto con le regioni più sviluppate del Centro e del Nord Italia, da cui scaturiva l'inevitabile travaso in quelle zone del Paese, e l'alta propensione al tesoreggiamento del Mezzogiorno. Tuttavia, la complessiva deficienza di nuovi capitali non comportava l'inadeguatezza in ogni settore del mercato dei capitali, come nel caso di quelli a lungo, a medio e a breve termine.

Può darsi benissimo che una deficienza complessiva di capitali coesista con un eccesso di offerta in un settore particolare, come potrebbe essere quello, dico per ipotesi, dei capitali a breve termine, se la quota dei capitali fosse nel Sud nettamente inferiore alla quota di questi attribuita nell'offerta complessiva<sup>85</sup>.

Vi era da considerare che a causa del minore reddito *pro-capite*, della minore concentrazione urbana, della minore dimestichezza del pubblico con le funzioni svolte dalla banca, la raccolta dei depositi, così come la distribuzione dei fondi, richiedeva nel Sud una capillare organizzazione, determinando costi di gestione più elevati. Infine, le imprese meridionali erano generalmente di dimensioni assai modeste per fare ricorso diretto al mercato dei capitali:

E ciò, insieme al già ricordato elevato fabbisogno di finanziamenti a lungo termine, aumenta la pressione sulle banche di credito ordinario per l'erogazione di facilitazioni creditizie che, pur rivestendo la forma di crediti a breve termine, nascondono in effetti la loro vera sostanza di immobilizzazioni a lungo termine<sup>86</sup>.

Di conseguenza, una banca di credito ordinario, se operava in una zona sottosviluppata, seppure coinvolta in un processo di sviluppo, era destinata a risentire, da un lato, del maggior costo di una raccolta molto diffusa e frazionata e, dall'altro, della necessità di erogare

---

<sup>84</sup> S. Guidotti, *La banca nel Mezzogiorno*, «Nord e Sud», n. 76, in «Informazioni SVIMEZ», n. 18, 4 maggio 1966, p. 385.

<sup>85</sup> *Ibidem*.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

re parte dei crediti a breve termine non per il normale finanziamento del capitale circolante, ma - quale prefinanziamento - in più impegnative operazioni di investimento a lungo termine, con una quota di rischio più elevata di quella normale. Da un lato e dall'altro, dunque, risultava un aggravio di costi che ne rendeva più difficile e delicata la gestione.

Da quanto detto fino a questo punto - commentava Guidotti - risulta chiaro che la partecipazione della banca al processo di sviluppo nel Mezzogiorno non può essere informata soltanto a criteri di stretta e immediata economicità: la funzione della banca, in questo caso, deve essere informata a scopi di consapevole impegno sociale<sup>87</sup>.

Compito della banca di credito ordinario nel particolare contesto del Sud era quindi quello di sostenere consapevolmente l'azione dello Stato e degli istituti specializzati per l'industrializzazione del Mezzogiorno, evitando allo stesso tempo di agire da stimolo per la domanda di investimenti e di finanziare il processo di formazione delle infrastrutture, essendo, questi, compiti specifici degli imprenditori e dello Stato:

Come si è detto il mercato meridionale ha bisogni comparativamente superiori alla media nazionale di investimenti a medio e a lungo termine: investimenti finanziati nei limiti del possibile dagli Istituti tipo ISVEIMER e dalle Sezioni speciali. E' naturale, quindi, che nell'attesa del perfezionamento di tali prestiti, alla banca venga indirizzata una notevole domanda di prefinanziamenti. Per loro natura, queste operazioni sono rischiose e delicate per la banca che le intraprende: tuttavia, il rifiuto da parte della banca di impegnarsi in esse implicherebbe una seria difficoltà per il processo di sviluppo, in quanto rimarrebbe insoddisfatta una esigenza fondamentale delle imprese che non potrebbe essere altrimenti fronteggiabile<sup>88</sup>.

Era proprio la funzione del prefinanziamento a essere giudicata da Guidotti la più importante: con essa infatti si concedeva l'opportunità di cominciare a intraprendere i lavori per strutture, non

---

<sup>87</sup> Ivi, p. 386.

<sup>88</sup> *Ibidem*.

solo produttive ma anche sociali, fondamentali per incoraggiare lo sviluppo nel Mezzogiorno, nell'attesa che si concludessero gli adempimenti necessari per accedere direttamente ai sovvenzionamenti presso gli enti creditizi autorizzati. Da qui la contraddizione, di cui Guidotti era consapevole, fra un piano formale che prevedeva l'estraneità della banca ai finanziamenti a lungo termine, e l'esigenza pratica di svolgere un ruolo di supplenza per evitare un rallentamento o addirittura una paralisi dei piani di investimenti. D'altronde, affiorava con nettezza il ruolo preminente che nella realtà meridionale aveva il Banco di Napoli, che concedeva numerosi prestiti a breve termine agli enti locali, alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, agli istituti autonomi per le Case Popolari, agli istituti per lo sviluppo dell'edilizia, agli enti portuali, alle società concessionarie delle autostrade. Ne derivava la complessità di operare in maniera redditizia in un contesto ancora largamente sottosviluppato: la strategia che si privilegiava era quella di utilizzare in modo ottimale e razionale le risorse disponibili, riducendo al minimo la liquidità della banca.

Si tratta, cioè, di giocare continuamente sul filo del rasoio in modo da non tenere mai fondi inutilizzati e di cercare, quindi, di conseguire il massimo reddito da tutti i fondi disponibili. Ciò porta - è vero - qualche patema d'animo: ma, indipendentemente da questo e indipendentemente nel voler accettare o meno una maggiore difficoltà di gestione, resta, ed è questo un punto importante da sottolineare, che una maggiore elasticità, cioè la possibilità di utilizzare fino al limite e forse, in qualche estremo caso, anche oltre i fondi di cui la banca dispone, può venire solo dalla possibilità di attingere, in caso di bisogno, ad altre fonti esterne di liquidità<sup>89</sup>.

Le fonti esterne cui si fa riferimento al termine della citazione erano rappresentate soprattutto dall'aumento della liquidità sul piano nazionale, in quanto ogni anno era immesso nella circolazione un certo ammontare di moneta per allinearsi all'aumento del reddito nazionale, degli scambi e degli affari. Sarebbe stato dunque auspicabile fare convergere verso le banche che agivano in contesti sottosviluppati, e quindi con chiari problemi di gestione, gli aumenti di liqui-

---

<sup>89</sup> Ivi, p. 387.

dità. Un'altra strategia di attuata consisteva nella scelta di essere presenti in molti contesti territoriali, promuovendo un'estesa gamma di attività creditizie e utilizzando al massimo la capacità produttiva del personale e delle attrezzature. Nel complesso, dunque, nel Mezzogiorno la gestione di una banca presentava complessità sotto molti aspetti simili a quelle di un'industria, sebbene nel caso del Banco di Napoli tali difficoltà risalissero a molto tempo addietro, poiché all'istituto creditizio partenopeo era stata affidata una sorta di missione storica per lo sviluppo dell'economia meridionale. Eppure occorre ancora rinnovare la vocazione «meridionalista» del Banco: in particolare era necessario discostarsi da un'azione limitata, abbracciando invece «un'azione meridionalista intesa in senso lato, cioè volta ad inserire con larghezza di vedute il nostro Mezzogiorno nella realtà dell'intero sviluppo economico italiano», riallacciandosi allo sforzo dello Stato di dirottare il risparmio nelle regioni meridionali, dove in modo più intenso che nel passato si realizzavano investimenti dei grandi gruppi industriali del Nord-Ovest. Processo che comunque andava ulteriormente incoraggiato al fine di modificare i meccanismi di localizzazione delle attività produttive nelle grandi ripartizioni del Paese, selezionando la concessione del credito di esercizio a imprese che avrebbero investito nel Sud. Allo stesso tempo l'azione del Banco era costante in relazione al finanziamento delle piccole e medie intraprese nei diversi settori della vita economica meridionale, dall'agricoltura all'industria, dal commercio al turismo:

E ciò per la principale considerazione che, pur dovendo tendere il nostro Istituto a diventare sempre più un istituto di credito a livello nazionale, suo compito primordiale, direi, resta quello di operare con crescente solerzia al servizio delle regioni del Mezzogiorno<sup>90</sup>.

Si trattava di agire in modo elastico, consapevole della responsabilità della propria funzione di organismo propulsore dello sviluppo dell'economia meridionale.

---

<sup>90</sup> Ivi, pp. 288-289.



## Capitolo VII

### Consumi e investimenti

#### 1. *Tra penuria di alimenti fondamentali e crescita dei consumi voluttuari*

Gli inizi degli anni Sessanta mostravano ancora con evidenza che nell'ambito dei consumi, pure in presenza di una crescita sostenuta realizzatasi nel decennio precedente nel Mezzogiorno, si registravano palesi squilibri. L'emblema di questi divari era rappresentato, come era già accaduto nel corso degli anni Cinquanta, dal consumo di energia che nell'Italia settentrionale costituiva i due terzi circa dell'utilizzo complessivo nazionale, nelle regioni centrali rappresentava meno di un quinto, nel Mezzogiorno continentale un ottavo e nelle due Isole maggiori appena un ventesimo. In pratica, le regioni dove si concentravano i maggiori consumi di energia erano quelle in cui si produceva una maggiore quantità di reddito<sup>1</sup>. Posta in questi termini, la questione dei consumi appariva nel complesso scontata. Tuttavia, nell'ottica di un'analisi più approfondita affioravano aspetti problematici, certamente segnati da un andamento più controverso. In particolare, nell'esaminare il basso consumo di basilari prodotti legati all'alimentazione, la carenza di un reddito adeguato non sempre appariva come una spiegazione plausibile. Era il caso del latte, oggetto di un'indagine specifica promossa dalla Cassa, da cui emergeva che per il Mezzogiorno il consumo *pro-capite* medio era pari a diciannove chilogrammi, mentre la media nazionale si aggirava sui

---

<sup>1</sup> *Il bilancio meridionale dell'energia*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 16, 19 aprile 1961, p. 465. I dati erano estratti da una ricerca condotta dall'ufficio studi economici dell'ENI, da cui inoltre si deduceva che il consumo di energia della sola industria lombarda ammontava a un quarto del consumo industriale nazionale e a un settimo circa del complessivo consumo italiano di energia. Nelle altre ripartizioni geografiche del Paese gli impieghi industriali dell'energia apparivano concentrati principalmente in Toscana e in Campania, mentre i valori più modesti si riscontravano in Basilicata, in Calabria e in Sardegna.

cinquantacinque chilogrammi. Nei capoluoghi di provincia tale media si elevava a ventotto chilogrammi con punte massime che superavano i trentacinque-quaranta chilogrammi *pro-capite* (Caserta e Salerno quaranta chilogrammi, Napoli, Cagliari, Sassari trentasette chilogrammi), mentre negli altri Comuni delle province meridionali, non serviti da impianti per il trattamento igienico del latte, il livello medio scendeva a sedici chilogrammi, con una punta minima di dieci nei centri abitati della Calabria. Nel complesso, i livelli di consumo, dovunque molto bassi, erano dovuti alla limitata disponibilità del prodotto, assai carente in molti Comuni, al suo elevato prezzo di vendita al dettaglio, al basso livello dei redditi, alla mancanza di un'efficiente rete di strutture tecniche e distributive capaci di assicurare un approvvigionamento costante nella gran parte dei centri abitati del Meridione. Ma tra i più importanti fattori che concorrevano a mantenere basso il livello dei consumi assumevano un certo rilievo le consuetudini alimentari: «Anche in zone del Sud dove è efficace la rete distributiva e più alto il reddito, il consumo è su livelli modesti»<sup>2</sup>. Che si trattasse di un problema non necessariamente riconducibile al reddito o a criticità di tipo strutturale relative alla distribuzione del prodotto, era confermato da altre indagini che mostravano come, sempre nel Mezzogiorno, i consumi ritenuti meno necessari, quali quelli connessi al tabacco, agli alberghi e agli spettacoli, avevano accentuato la loro crescita rispetto a quella più lenta dei consumi considerati essenziali, in particolare riconducibili all'alimentazione e alla cura dell'igiene e della sanità<sup>3</sup>. In generale, si traeva la convinzione che i consumi si andavano progressivamente accrescendo, a ritmi anche sostenuti, ma si poneva una questione qualitativa, perché nel Mezzogiorno tendevano a fare presa sempre più i consumi tipici di una società moderna, senza che fossero adeguatamente soddisfatti i bisogni primari<sup>4</sup>. In tal modo, si introduceva nell'area più sottosvi-

---

<sup>2</sup> *Produzione e consumo di latte nel Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 8-9, 22 febbraio-primo marzo 1961, p. 277; cfr. anche *Il consumo di latte in Italia*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 19, 9 maggio 1962, p. 396.

<sup>3</sup> Sintesi da L. Magnani, *In margine alla relazione Pastore*, cit., p. 607.

<sup>4</sup> M. Dilio, *Evoluzione e coerenza della Fiera del Levante*, in «Nuovo Mezzogiorno», n. 7-8, luglio-agosto 1961, con il titolo *Lo sviluppo economico del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 38, 20 settembre 1961, pp. 885-886. In effetti, la crescita era stata significativa: i consumi complessivi nel Sud avevano raggiunto

luppata del Paese uno schema di consumi tipici delle regioni più avanzate, che lasciava «vuoti» e determinava ritardi nella soddisfazione dei consumi indispensabili<sup>5</sup>.

Questo andamento rappresentava una secca smentita di quanto era stato teorizzato dagli economisti dello sviluppo, secondo cui la crescita del reddito in un'area depressa avrebbe determinato il graduale soddisfacimento dei bisogni primari, in particolare di quelli alimentari, mentre invece le ricerche sui territori (e non solo nel Mezzogiorno) manifestavano che spesso prevalevano i cosiddetti «bisogni psicologici secondari». Un esempio illuminante era costituito dall'incremento delle vendite di apparecchi televisivi che aveva raggiunto in Italia una media del 20,9%, ma nel Mezzogiorno aveva conseguito il 24,4%, che in proporzione al reddito di queste regioni acquistava un rilievo ancora più netto<sup>6</sup>. Un simile andamento contribuì a livello di dibattito, particolarmente vivace in quegli anni, a dare consistenza alla tesi secondo cui era necessario iniziare a produrre i beni di consumo tipici della modernità oltre che nelle regioni più progredite del Paese, anche in quelle segnate dal sottosviluppo, introducendo nel tessuto imprenditoriale di quell'area le industrie più dinamiche e innovative al fine di promuovere un migliore equilibrio interregionale<sup>7</sup>. Allo stesso tempo, il timore era di dare impulso a un processo di industrializzazione del Mezzogiorno che avrebbe tenuto conto del paradigma dei consumi diffuso nel Nord-Ovest del Paese, trascurando altre prospettive che si sarebbero potute perseguire con un programma di investimenti volto a coordinare le iniziative industriali e agricole tra loro complementari. Si trattava di analisi che peraltro smentivano le ipotesi formulate da Vera Lutz, secondo cui

---

nel 1960 i 3936 miliardi di lire, segnando un incremento del 6,9% rispetto al 1959 ed un aumento medio del 6,8% per i nove anni precedenti. I consumi privati che nel 1951 ammontavano a 1907 miliardi di lire, erano saliti a 3346 miliardi di lire nel 1960, con un incremento del 75,5% corrispondente ad un tasso di accrescimento del 6,5% circa.

<sup>5</sup> Sintesi da V. Apicella, *Rassegna: l'industria*, cit., p. 1110.

<sup>6</sup> Sintesi da A. Ronchey, *Tutto sta cambiando nel Mezzogiorno fra successi, nuove ombre e sorprese*, cit., p. 960.

<sup>7</sup> Sintesi da V. Apicella, *Rassegna: L'Industria*, in «Realtà del Mezzogiorno», n. 8, 1961, con il titolo *La necessità di un programma di sviluppo nazionale per l'industrializzazione del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 46, 15 novembre 1961, p. 1040.

gli incrementi di reddito che nel Sud si registravano erano assorbiti dall'acquisto dei prodotti alimentari<sup>8</sup>. Sussistevano, però, palesi eccezioni all'andamento appena delineato: in Sardegna, si constatava un «primitivismo, non solo di produzione ma anche di esistenza», volto a manifestarsi «nel solco delle tradizioni di parco consumo, di limitazione ai beni essenziali, di rinuncia ai portati della civiltà moderna»<sup>9</sup>. Eppure, era interessante constatare che questa evoluzione dei consumi non provocava significative differenze sugli indici di mortalità, che invece mostravano una tendenza omogenea fra Nord e Sud: «Quindi la condizione di povertà e di basso tenore del Sud non incide, nell'insieme, su un carattere così fondamentale come è quello della salute e della mortalità»<sup>10</sup>.

## 2. *Prima gli investimenti, poi i consumi*

Fu questo andamento volto a privilegiare il consumo di beni secondari a suscitare una palese preoccupazione in Pasquale Saraceno, che in più occasioni, sempre agli inizi degli anni Sessanta, rilevò che la componente interna più dinamica della domanda effettiva non era costituita dai consumi, ma dagli investimenti occorrenti per superare la situazione di arretratezza del Mezzogiorno. In questo modo, infatti, era possibile garantire non solo alle regioni meridionali ma all'intera società italiana, fondamenta sane su cui poter costruire uno sviluppo durevole.

---

<sup>8</sup> Sintesi da V. Apicella, *Rassegna: L'Industria*, «Realtà del Mezzogiorno», n. 2, 1962, in «Informazioni SVIMEZ», n. 13-14, 28 marzo-4 aprile 1962, p. 262. Secondo la Lutz nelle regioni meridionali non si era ancora arrivati a livelli di reddito tali da modificare apprezzabilmente la struttura della spesa, attraverso uno spostamento dei consumi dai generi alimentari ai prodotti industriali. In questa situazione non si sarebbe potuto realizzare un mercato per i prodotti industriali sufficientemente ampio, tale da consentire uno sviluppo spontaneo dell'industrializzazione. Solo in «un periodo lungo» sarebbe stato possibile ottenere soddisfacenti innalzamenti della produttività del lavoro agricolo, con conseguenti incrementi di reddito da destinare all'acquisto di prodotti industriali.

<sup>9</sup> *Aspetti economici della Sardegna*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 45, 8 novembre 1961, p. 1016.

<sup>10</sup> G. Tagliacarne, *Sviluppo economico e fattori demografici*, cit., p. 942.

Ricordiamo che nei Paesi che non hanno al loro interno il grave squilibrio di cui soffre la società italiana si manifestano oggi crescenti perplessità nei confronti di linee di sviluppo troppo influenzate dall'indefinito accrescersi dei consumi individuali e troppo poco da esigenze di superiore ordine collettivo; è mai possibile che proprio questo tipo di sviluppo debba affermarsi in un Paese come il nostro, che non ha neanche raggiunto quella situazione di piena occupazione che fornisce quanto meno una giustificazione tecnica alla struttura di reddito e di costumi delle società opulente?<sup>11</sup>

In effetti, le indagini della SVIMEZ mostrarono che agli inizi degli anni Sessanta i consumi nel Sud assorbivano la quasi totalità del reddito, mentre per le altre grandi aree del Paese si constatava una crescente capacità di accumulare risparmio<sup>12</sup>. Per Saraceno non era però solo una questione legata alla quantità dei consumi, ma anche alla qualità degli stessi. Il rischio, infatti, era che il Mezzogiorno divenisse il mercato di prodotti imposti dalla pressione della grande industria che nelle sue dinamiche, spesso prive di connessioni con le esigenze più generali, poteva determinare una scala di priorità di consumi «non sempre adeguata alle esigenze di uno sviluppo economico equilibrato»<sup>13</sup>. Aspetto confermato dagli indici di investimento, che pure essendo rilevanti e in crescita di anno in anno, continuavano a essere espressione di fattori esterni di finanziamento, piuttosto che di capacità autonoma del Sud di accumulare capitali<sup>14</sup>.

Questa preoccupazione, tuttavia, non raccolse il consenso di tutti i protagonisti dell'intervento straordinario promosso nel Mezzogiorno. Secondo il presidente della Cassa Gabriele Pescatore, pur in un'ottica di preferenza degli investimenti, gli aumenti dei consumi nel Mezzogiorno, anche di quelli individuali, erano senz'altro auspicabili perché frutto di un generale innalzamento del tenore di vita derivante dall'intervento straordinario realizzato nel corso degli anni

---

<sup>11</sup> P. Saraceno, *Un secolo di politica per il Mezzogiorno*, «Mercurio», n. 1, 1962, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4-5, 24-31 gennaio 1962, p. 82.

<sup>12</sup> *Il valore del reddito lordo e dei consumi nel Mezzogiorno*, cit., p. 380.

<sup>13</sup> Sintesi da V. Apicella, *Rassegne: l'industria*, cit., p. 263.

<sup>14</sup> Sintesi da F. Parrillo, *Prime valutazioni di un decennio di politica economica*, cit., p. 992.

Cinquanta<sup>15</sup>. Su questi aspetti convergeva Ferdinando Ventriglia, evidenziando che la progressiva diminuzione della quota di spesa destinata all'acquisto di generi alimentari, registrata sia al Nord che al Sud, era frutto di un incremento del reddito, sebbene di entità molto diversa fra le due aree<sup>16</sup>. Nell'intervenire nel dibattito, Augusto Graziani, tuttavia, evidenziava che erano i consumi per abitante, come pure il reddito *pro-capite*, a segnalare la profonda distanza che ancora separava il Mezzogiorno dal resto del Paese. La questione cruciale, dunque, non era tanto nel reperimento dei fondi, quanto nel determinare i modi di utilizzazione dei capitali da investire, che potevano, almeno in questa prima fase, continuare ancora a provenire dall'esterno<sup>17</sup>. Allo stesso modo, Cesare Cosciani rilevò che il contenimento dei consumi avrebbe comportato in modo automatico un beneficio, poiché era necessario che da parte degli imprenditori meridionali vi fosse un'adeguata capacità di iniziativa in grado di attingere al risparmio e tradurlo in investimenti produttivi<sup>18</sup>.

### 3. *Consumi e rimesse*

Nei primi anni Sessanta all'incremento dei consumi si accompagnò un aumento degli investimenti. Per il 1963 la SVIMEZ osser-

---

<sup>15</sup> Sintesi da G. Pescatore, *Dieci anni di esperienze della Cassa per il Mezzogiorno*, «Mercurio», n. 2, 1962, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7, 14 febbraio 1962, p. 135.

<sup>16</sup> Sintesi da F. Ventriglia, *I consumi privati nel Nord e nel Sud*, «Il Mattino», 17 ottobre 1962, in «Informazioni SVIMEZ», n. 43, 24 ottobre 1962, pp. 912-913. Secondo Ventriglia i consumi privati fra il 1951 e il 1961 erano cresciuti al tasso del 5% al Centro-Nord e del 5,2% nel Mezzogiorno. Se erano cresciuti di più al Sud, tuttavia nell'insieme la posizione di questa parte del Paese continuava a essere caratterizzata da una palese arretratezza, non solo da un punto di vista quantitativo (dal 1951 al 1961 per il Centro-Nord si era passati da 5.590 miliardi a 9.132 miliardi di lire, mentre al Sud l'incremento era stato da 2.003 a 3.326 miliardi di lire), ma anche qualitativo. Se nel 1951 il 51,1% della spesa per consumi era assorbita in Italia dai generi alimentari e bevande, nel Nord tale percentuale era del 53,2%, nel Mezzogiorno del 60,2%. Nel 1961, invece, la spesa per generi alimentari e bevande aveva assorbito al Nord il 48,2% del totale e nel Mezzogiorno il 53,9%.

<sup>17</sup> Sintesi da A. Graziani, *Sviluppo del Mezzogiorno*, cit., p. 366.

<sup>18</sup> Sintesi da C. Cosciani, *L'attività finanziaria dello Stato nel quadro dello sviluppo economico nazionale con particolare riguardo al sistema tributario*, cit., p. 124.

vò che nel Mezzogiorno si era in presenza di un tangibile miglioramento, attestato dall'aumento dei consumi privati - «indice di un migliore livello di vita» - e degli investimenti fissi - «dal quale si può sperare che il meccanismo di sviluppo si mantenga solido per il futuro». Questi miglioramenti non erano in grado di ridurre le distanze dal Nord-Ovest, anzi la situazione del Sud risultava peggiorata se rapportata a quell'area. L'aspetto, però, senz'altro positivo era che consumi e investimenti crescevano in modo significativo<sup>19</sup>. Con l'inoltrarsi degli anni Sessanta, nell'ambito delle analisi SVIMEZ fu evidente che nel Mezzogiorno i consumi tendevano ulteriormente a incrementarsi: per il triennio 1963-1965 si notò che nel Sud il loro valore si poneva al di sopra del reddito nazionale netto, mentre nelle altre due circoscrizioni - Nord-Ovest e Centro-Nord-Est - succedeva il contrario. In particolare, solo nel Sud si rimarcò un'eccedenza delle importazioni sulle esportazioni attraverso cui erano finanziati gli investimenti netti e una parte dei consumi. Il Nord-Ovest, invece, manifestava un'eccedenza delle esportazioni sulle importazioni e il Centro-Nord-Est evidenziava un saldo passivo nei primi due anni ed un attivo nel 1965. Allo stesso tempo, sebbene il Mezzogiorno consumasse più di quanto producesse, si realizzava un risparmio netto rilevante, pari a 1211 miliardi di lire nel 1965<sup>20</sup>.

In effetti fu in questi anni che la crescita dei consumi ottenne consistenti risultati. Nel 1964 i consumi privati aumentarono a oltre cinquemilatrecento miliardi di lire, il 27% circa della domanda dell'intero Paese: rispetto al 1951, erano più che raddoppiati, facendo registrare un tasso medio annuo di incremento, per l'intero periodo, del 7,3%<sup>21</sup>. Tendenza che rimase tale per il Sud fino agli inizi degli anni Settanta<sup>22</sup>. Ad aumentare in modo significativo erano i consumi di elettricità, «sotto la spinta dei diversi effetti di imitazione» nei confronti delle aree più forti del Paese in relazione a un maggiore utilizzo di beni durevoli<sup>23</sup>. In generale, si rilevò un maggiore incre-

---

<sup>19</sup> *Il reddito del Mezzogiorno nel 1963*, cit., p. 531.

<sup>20</sup> *I conti territoriali secondo le nuove valutazioni ufficiali. Contrasti tra Nord e Sud*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 41, 12 ottobre 1966, p. 843.

<sup>21</sup> N. Novacco, *Lo sviluppo del Mezzogiorno*, cit., p. 698.

<sup>22</sup> C. Mongardini, *Alcune considerazioni sulla questione meridionale*, cit., p. 422.

<sup>23</sup> *L'elasticità consumi/reddito nell'economia italiana*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4-5, 26 gennaio-primò febbraio 1966, p. 63.

mento che nel Nord per la spesa relativa a consumi non alimentari, così come un progressivo livellamento di alcune spese voluttuarie che differivano di poco, in rapporto al reddito rispetto a quelle sostenute nel Nord: «Cioè, tenendo conto della grande differenza dei redditi *pro-capite* delle due ripartizioni territoriali, la propensione a tali spese può ritenersi maggiore nel Sud che nel Nord»<sup>24</sup>.

Questo risultato era dovuto al fondamentale apporto degli emigrati meridionali, le cui rimesse risultarono gradualmente in crescita, passando dai 1213 miliardi di lire nel 1963 ai 1643 miliardi di lire nel 1965. Alla fine degli anni Sessanta la Sicilia era in testa per l'ammontare delle rimesse che riceveva dai suoi emigrati con settantotto miliardi di lire, seguivano la Puglia, la Campania, l'Abruzzo, il Molise, la Calabria e il Veneto. Le regioni che, in proporzione al numero di abitanti, traevano le quote più elevate dalle rimesse degli emigrati erano invece il Molise con 39.347 lire per abitante, l'Abruzzo con 25.590 lire, la Basilicata con 22.493 lire, il Friuli-Venezia Giulia con 18.609 e la Calabria con 18.080 lire.

In definitiva, il 62,62% degli introiti complessivi ricavati dai lavoratori italiani all'estero era concentrato nel Mezzogiorno<sup>25</sup>. Certamente si trattò di un aiuto rilevante, ma, come ebbe a rilevare agli inizi degli anni Settanta Giovannino Russo, le rimesse avevano consentito, soprattutto nelle aree interne del Mezzogiorno, la sopravvivenza dei parenti rimasti nei piccoli centri, «ma non avevano fatto di più»<sup>26</sup>. Così come il sostegno arrecato dalle spedizioni di denaro degli emigranti non giungeva sempre nelle aree di maggiore sofferenza in modo da sopperire, seppure parzialmente, alle difficoltà in cui si dibattevano i residenti dei luoghi più isolati dell'Italia meridionale<sup>27</sup>. All'orizzonte appariva con maggiore nettezza la questione secondo la quale le rimesse - senza l'apporto di altri sostegni finanziari - non erano in grado di risolvere il grave ritardo relativo al livello di alcuni fondamentali consumi «civili», come quelli ricon-

---

<sup>24</sup> M. De Vergottini, *La meridionalizzazione della popolazione e le sue conseguenze*, cit., p. 223.

<sup>25</sup> G. Tagliacarne, *Nuovo approccio al calcolo per Regioni della bilancia valutaria dei pagamenti*, cit., p. 409.

<sup>26</sup> G. Russo, *Irpinia: un quarto di secolo in ritardo*, Corriere della Sera, 28 febbraio 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 6, 30 marzo 1971, p. 230.

<sup>27</sup> *Mezzogiorno italiano: problema europeo*, cit., p. 95.

ducibili all'istruzione, alla sanità e alle infrastrutture viarie: ed era proprio nella persistenza di questi squilibri che si riassumeva la vicenda del Mezzogiorno, soprattutto a causa della carenza di queste strutture, da cui scaturiva uno scenario ancora attanagliato da un «rilevante e perdurante sottosviluppo»<sup>28</sup>

#### 4. *La dinamica fra regioni produttrici e regioni consumatrici*

Nella seconda metà degli anni Sessanta, la dicotomia fino a ora evidenziata fra aree maggiormente propense alla produzione e quelle invece volte al consumo andò riducendosi. In realtà, se si osservava la questione dal punto di vista dei valori assoluti, il dominio dei consumi nelle regioni settentrionali e in parte dell'area che gravitava attorno a Roma, rimaneva incontrastato. Nel Mezzogiorno, sebbene vi fossero stati progressi, si rimaneva comunque al di sotto del 30% rispetto al dato complessivo nazionale<sup>29</sup>. L'aspetto, invece, su cui si continuò a focalizzare l'attenzione riguardava l'esistenza di una relazione armoniosa fra produzione e consumo nelle singole aree che componevano il Paese: con l'approfondimento degli strumenti di indagine a livello regionale si poterono infatti realizzare indagini più accurate, di indubbio interesse.

Si rilevò pertanto che era soprattutto la Lombardia a evidenziare un saldo positivo delle esportazioni - rispetto agli impieghi (investimenti e consumi) - pari nel 1967 a 1626 miliardi di lire; seguivano il Piemonte e la Valle d'Aosta con un saldo «esportazioni» di ottocentoventicinque miliardi di lire, poi, in ordine d'importanza, venivano l'Emilia-Romagna, la Liguria, il Veneto, il Trentino-Alto Adige, la Toscana, e il Friuli-Venezia Giulia. Tutte le altre regioni producevano meno di quello che consumavano (compresi gli investimenti). Pertanto, le regioni produttrici erano nove, quelle consumatrici undici, ma le prime assommavano una popolazione di ventotto milioni di abitanti, le seconde ventisei milioni di abitanti:

---

<sup>28</sup> A. Perugi, *La politica dello Stato per promuovere lo sviluppo economico del Mezzogiorno*, cit., p. 485.

<sup>29</sup> M. Barbato, *I conti economici delle regioni meridionali*, cit., p. 344.

Si può quindi dire, approssimativamente, - commentò Tagliacarne - che l'Italia si ripartisce in due grandi aree quasi uguali, fra regioni con eccedenza di produzione e regioni con eccedenza di consumi (e investimenti). Queste ultime appartengono tutte all'Italia centrale e al Mezzogiorno<sup>30</sup>.

La regione che si configurò più tributaria nei confronti dell'apporto esterno di risorse fu la Campania, con un deficit di quattrocentotrenta miliardi di lire, seguivano la Sicilia con quattrocentotrenta miliardi, la Puglia (trecentotrenta miliardi), la Calabria (duecentotrenta miliardi), la Sardegna, il Lazio, le Marche, l'Abruzzo, la Basilicata, l'Umbria e il Molise. A causa della difficoltà di scindere con esattezza la quota di prodotti inviata all'estero e quella indirizzata nelle altre regioni italiane e della carenza di statistiche dei movimenti e dei conti interregionali, rimanevano irrisolte alcune fondamentali questioni, quali i settori e la quantificazione delle dinamiche commerciali fra le varie aree del Paese. Risultò però allo stesso tempo che le regioni consumatrici erano quelle che fornivano una notevole parte delle forze di lavoro alle regioni produttrici: queste ultime, peraltro, continuavano ad avere bisogno e, sulla base di una recente pubblicazione della SVIMEZ realizzata da Livi Bacci e Pilloton, avrebbero necessitato ancora di ulteriore manodopera per un lungo periodo di tempo.

Si verifica quindi una specie di scambio: il Centro-Sud dà una parte della sua manodopera al Nord; il Nord onora il suo debito fornendo alle regioni del Centro-Sud una parte delle sue produzioni. Le une, del Centro-Sud, integrano quelle del Nord con il lavoro dei propri emigrati; quelle del Nord integrano le altre regioni, meno industrializzate, intervenendo nel campo dei consumi, dato che queste non producono abbastanza per i loro bisogni. Si verifica, in altri termini, una simbiosi fra regione e regione, che caratterizza la struttura e la dinamica territoriale<sup>31</sup>.

Si rilevava inoltre che le regioni produttrici manifestavano una tendenza ad accrescere questa loro caratteristica: nel 1963 il Piemon-

---

<sup>30</sup> G. Tagliacarne, *Conti per programmare: Regioni consumatrici e regioni produttrici*, cit., p. 234.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

te esportava all'estero e nelle altre regioni italiane, al netto, una quota del 13,2% del totale del suo reddito prodotto, che sul finire degli anni Sessanta era salita al 18,1%. Nello stesso tempo la quota, al netto, esportata dalla Lombardia fuori dei suoi confini era salita dal 13,5% al 17,4%. Contemporaneamente, tuttavia, le regioni consumatrici avevano ridotto, proporzionalmente al reddito prodotto, le loro importazioni nette, cioè erano divenute meno tributarie dall'esterno; soprattutto in Campania, dove si era passati da una quota ricevuta dall'esterno pari al 20,6% del reddito prodotto nel 1963 al 15,6% nel 1967. In generale, comunque, per tutte le altre regioni del Centro-Sud si registrò una contrazione della loro dipendenza esterna. Nel complesso, nel Mezzogiorno il disavanzo era sensibilmente diminuito, contraendosi dal 27,4% al 18,7%: «In altri termini, queste regioni manifestano una vocazione a bilanciare la produzione con i propri fabbisogni»<sup>32</sup>. Nel frattempo, sempre nel corso degli anni Sessanta, i consumi delle otto regioni del Sud risultarono meno omogenei rispetto alle restanti dodici, con una tendenza al livellamento per le spese relative all'energia elettrica, per l'illuminazione domestica e per l'abbonamento alla radio-televisione<sup>33</sup>. Un caso a sé era rappresentato dall'incremento dell'acquisto di automobili, ormai non più considerate un bene di lusso, che nel corso degli ultimi anni si era di gran lunga accresciuto, attestandosi su valori superiori «all'incremento constatato nel totale d'Italia»<sup>34</sup>.

In generale, questi mutamenti erano interpretati come segnali incoraggianti: nella relazione del consiglio di amministrazione dello IASM approvata nella primavera del 1969 si osservò che la domanda dei beni di consumo e di quelli strumentali, si era sostanzialmente rinvigorita e ampliata:

Sono insomma state poste le premesse fondamentali per un ulteriore processo di sviluppo del Mezzogiorno e di integrazione

---

<sup>32</sup> Ivi, p. 235.

<sup>33</sup> *Grado di omogeneità di alcuni consumi e spese pro-capite nelle regioni del Sud ed in quelle del Nord*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7, 15 aprile 1969, pp. 245-247.

<sup>34</sup> G. Tagliacarne, *Il Mezzogiorno*, cit., p. 546.

della sua economia nelle strutture dell'economia nazionale ed europea<sup>35</sup>.

Affermazione mitigata da altri contributi che, pure evidenziando indubbi progressi in merito ai consumi, ponevano in risalto l'importanza del tasso degli investimenti per imprimere un solido sviluppo, indicatore invece in cui il Mezzogiorno era ancora in una condizione di ritardo rispetto ad altre aree del Paese<sup>36</sup>.

Tuttavia, una volta che si poté disporre di dati affidabili su scala regionale, si comprese che i consumi privati nel Mezzogiorno continuavano a essere caratterizzati dalla netta prevalenza dell'acquisto di beni alimentari, che ne assorbiva quasi la metà (46,6%), cui seguivano le spese per l'abitazione (17,4%), per il vestiario (9,7%), per i trasporti (8,8%) e per l'igiene (7,4%). Se poi si ripartivano i dati nell'ambito delle otto regioni meridionali, emergeva il seguente quadro.

TAB. 13. *Distribuzione della spesa per consumi privati nel Mezzogiorno e nelle regioni del medesimo (1968)*

Regioni	Alimentari	Vestiario	Abitazione	Trasporti	Igiene	Altre	Totale
Campania	43,8	9,0	21,7	9,2	6,5	9,8	100,0
Abruzzo	46,6	10,4	13,9	9,5	8,1	11,5	100,0
Molise	51,1	11,0	14,1	6,9	6,8	10,1	100,0
Puglia	47,0	8,9	17,9	7,8	7,4	10,0	100,0
Calabria	50,0	10,0	12,2	8,3	8,5	11,0	100,0
Sicilia	47,2	9,8	16,3	9,4	7,6	9,7	100,0
Sardegna	47,4	9,8	14,6	8,5	8,4	11,3	100,0
Sud	46,6	9,7	17,4	8,8	7,4	10,1	100,0

Fonte: *I conti economici regionali negli anni 1965-1968*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7, 15 aprile 1970, p. 204.

Tra le diverse regioni le differenze erano piuttosto rilevanti: la quota delle spese per l'alimentazione era non inferiore alla metà del totale in tre regioni e toccava il massimo del 51,1% nel Molise e in Basilicata, mentre il minimo si riscontrava in Campania (43,8%). La

---

<sup>35</sup> *Situazione 1968 e prospettive 1969 per il Mezzogiorno*, cit., p. 388.

<sup>36</sup> F. Ventriglia, *Perché non basta quel che si è fatto per il Sud*, cit., p. 400.

quota della spesa per l'abitazione era compresa tra il massimo del 21,7% in Campania e il minimo del 12,2% in Calabria. La quota della spesa per il vestiario, invece, era poco variabile: il massimo spettava al Molise e alla Basilicata (11%), il minimo era in Campania (9%). Più diversificata si configurava la situazione per i trasporti, la cui spesa variava da un massimo del 9,5% in Abruzzo a un minimo del 6,9% in Molise. Per l'igiene il massimo (8,5%) si riscontrava in Calabria, la regione più povera d'Italia, e il minimo (6,5%) in Campania, tra le aree più ricche del Sud. Calcolando un indice di disomiglianza tra la distribuzione percentuale della spesa nel Mezzogiorno e quella delle diverse regioni, si registrava il valore massimo in Molise, il minimo in Puglia. In definitiva, la regione più rappresentativa del Sud per la struttura della spesa era la Puglia, quella meno rappresentativa o la più eterogenea era il Molise<sup>37</sup>.

##### 5. *Il dibattito su consumi e sviluppo*

Pur con i limiti appena delineati, l'aspetto che maggiormente colpì fu la crescente penetrazione, anche alla luce di nuovi dati pubblicati dall'Istat, di alcuni beni tipici della società dei consumi nel Mezzogiorno<sup>38</sup>. Inoltre, analisi particolareggiate della Banca d'Italia mostravano che soprattutto una ben delineata tipologia di beni durevoli, tra cui la televisione, il frigorifero e la lavatrice, erano considerati nel Mezzogiorno come irrinunciabili. Era, in particolar modo, la diffusione della televisione nelle aree più arretrate del Sud a suscitare apprensione: come si annotava per la Calabria, i programmi e la pubblicità trasmessi dal piccolo schermo avevano favorito «la spinta agli svaghi, alle cose superflue, al consumismo, ai facili guadagni»<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> *I conti economici regionali negli anni 1965-1968*, cit., p. 204.

<sup>38</sup> G. Tagliacarne, *Una nuova serie di dati sul Mezzogiorno*, cit., pp. 188-189.

<sup>39</sup> A. Ciampi, *Il nuovo volto della Calabria*, «Corriere della Sera», 31 luglio 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 17-18, 15-30 settembre 1971, p. 835. A tal proposito, annotava Ciampi, tornava di attualità, per la Calabria, e non solo per essa, il monito di Benedetto Croce, durante e dopo la prima guerra mondiale, quando dichiarava «di non aver paura di qualsiasi radicale riforma, che accresca il benessere economico, la cultura intellettuale e la coscienza civile e patriottica dei nostri bravi contadini», ma di temere piuttosto «le frasi retoriche che, meccanicamente

Rimanevano comunque distanze molto evidenti: su cento famiglie, quelle che possedevano contemporaneamente l'auto, la televisione e la lavatrice erano quaranta nell'Italia Nord-Ovest, mentre ventuno famiglie si trovavano nel Mezzogiorno. Il distacco più netto era nel possesso dell'automobile: metà delle famiglie italiane possedeva un'automobile, ma nel Mezzogiorno la proporzione era soltanto di una famiglia su tre<sup>40</sup>. Si trattava, dunque, di consumi, almeno quelli relativi ai beni durevoli, più ambiti che realmente posseduti: ma era l'orientamento di fondo, con l'attrazione verso la società dei consumi nel contesto meridionale ancora privo di solide fondamenta, che alimentava una crescente preoccupazione, anche perché avrebbe ulteriormente favorito le aree economicamente forti del Paese<sup>41</sup>.

Emerse dunque nel dibattito sull'elaborazione delle politiche meridionaliste la convinzione che un simile modello di consumi si potesse anteporre alla capacità di propulsione autonoma dello sviluppo nell'area, in quanto appariva evidente che il Sud, soprattutto negli ultimi anni, fosse sempre più «tributario» delle altre regioni<sup>42</sup>. In tal modo, la dilatazione dei consumi determinava un affievolirsi della propensione al risparmio, una minore capacità di auto-finanziamento delle attività produttive e l'aggravarsi della sottomissione del consumatore rispetto al potere del produttore<sup>43</sup>. Aspetti che risultavano ancora più preoccupanti nell'ambito di un'analisi che riportava i risultati nel complesso modesti dei massicci investimenti fino a quel momento compiuti, anche in aree ritenute suscettibili di sviluppo come la Puglia<sup>44</sup>. Solo nel quinquennio 1966-1970 gli investimenti nel Mezzogiorno risultarono pari al 31,5% del totale nazionale, percentuale superiore rispetto a quella indicata nel programma di sviluppo economico nella misura del 30%<sup>45</sup>. Eppure, gli effetti occupa-

---

ripetute [...] deprimono i valori e le competenze storicamente formatesi, a vantaggio dei valori e delle competenze elementari iniziali o immature».

<sup>40</sup> G. Tagliacarne, *Redditi e condizioni di vita nel Mezzogiorno*, «Nuovo Mezzogiorno», n. 5, 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 12, 30 giugno 1971, p. 537.

<sup>41</sup> A. Giolitti, *Mezzogiorno anni '70: terza fase*, cit., p. 708.

<sup>42</sup> A. Detragiache, *Mezzogiorno: si gonfiano le città «terziarie»*, cit., p. 332.

<sup>43</sup> F. Bernstein, *La politica di intervento nel Mezzogiorno*, cit., p. 144.

<sup>44</sup> M. Dilio, *Dove va il Mezzogiorno?*, cit., p. 48.

<sup>45</sup> *Gli investimenti industriali nel Sud nel periodo 1966-1970*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 15-16, 15-31 agosto 1970, p. 428.

zionali nel settore industriale, su cui si era maggiormente puntato, apparivano assai modesti<sup>46</sup>. Pertanto, si diffuse l'opinione secondo cui gli sforzi per colmare il divario fra il Mezzogiorno d'Italia e il resto del Paese erano giunti a un punto di crisi: da qui la considerazione che gli anni Settanta erano reputati «forse l'ultimo termine utile per avviare a soluzione il problema del Mezzogiorno»<sup>47</sup>. Si imponeva dunque un'analisi critica di quanto fino a quel momento era stato elaborato e concretizzato. Secondo Giuseppe Galasso «la dispersione degli investimenti destinati al Sud e l'impressionante carenza di coordinamento fra essi» avevano determinato questa situazione di stallo: «Troppi enti competenti, troppe interferenze, troppe autonomie e particolarismi, troppe iniziative di dimensioni ridotte e di caratteristiche simili»<sup>48</sup>. Pertanto, sul banco degli imputati era posto lo strumento cardine delle politiche meridionaliste degli anni Sessanta. Soprattutto era evidente la limitata capacità tecnica di spesa di quasi tutte le amministrazioni pubbliche italiane, da un canto, «voraci divoratrici di somme ingenti per spese generali, spese del personale e spese di funzionamento», dall'altro, invece, «pigre e poco elastiche nell'utilizzare i fondi che hanno a disposizione per perseguire i loro scopi istituzionali»<sup>49</sup>. D'altronde, la riproposizione di modelli di urbanizzazione al Sud sullo stile di quelli dell'area Nord-Ovest del Paese, evidenziavano il pericolo di una pedissequa riproduzione dei fenomeni verificatisi nelle aree già sviluppate, con l'aggravarsi della subordinazione rispetto alle aree economicamente più forti del Paese<sup>50</sup>.

Si trattava di preoccupazioni che si riflettevano sull'immediato futuro, in previsione dell'avvio dell'ordinamento regionale, con il rischio di ulteriore frammentazione in relazione al piano degli investimenti da realizzare, che pure sulla base delle decisioni del CIPE

---

<sup>46</sup> S. Sciarelli, *L'industria metalmeccanica e lo sviluppo del Mezzogiorno*, «Rassegna Economica», n. 3, 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 17, 15 settembre 1970, p. 451. A rafforzarsi, invece, era stato il settore terziario, che a partire dalla fine degli anni Cinquanta registrava tassi di crescita maggiori rispetto alla media nazionale.

<sup>47</sup> A. Gismondi, *Inchiesta sul Mezzogiorno: le cattedrali nel deserto*, cit., p. 72.

<sup>48</sup> G. Galasso, *Mezzogiorno*, cit., p. 125.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> F. Bernstein, *La politica di intervento nel Mezzogiorno*, cit., p. 144.

per il quinquennio 1971-1975, avrebbe raggiunto il massimo impegno finanziario dello Stato per complessivi ottomila miliardi di lire, vale a dire milleseicento miliardi di media all'anno<sup>51</sup>.

Fu così che divenne sempre più rilevante nel dibattito sulle politiche meridionaliste l'esigenza di instaurare un rapporto nuovo fra accumulazione e consumi, questione riproposta con chiarezza da Saraceno agli inizi degli anni Settanta<sup>52</sup>. Si trattava di una posizione condivisa all'interno della coalizione dei partiti di Governo, soprattutto dai repubblicani, che insistettero affinché si limitassero i consumi individuali volti a sostenere la domanda di beni prodotti in prevalenza da imprese localizzate fuori dal Mezzogiorno, evidenziando allo stesso tempo la necessità di «porre la programmazione economica chiaramente come strumento essenziale di superamento degli squilibri e, quindi, capace di dare tale connotato anche ai traguardi quantitativi pur necessariamente da perseguirsi»<sup>53</sup>. Sull'esigenza di dare centralità alla programmazione convennero anche i massimi esperti in questioni economiche del Partito Comunista. Fu in particolare Luciano Barca a sottolineare la rilevanza del processo di accumulazione piuttosto che dei consumi attraverso lo strumento cardine della programmazione, sebbene rimanesse aperto il problema su come intendere l'elaborazione di una politica di questo tipo<sup>54</sup>. Affermazione che Giorgio Ruffolo, segretario generale della programmazione, riteneva contraddittoria rispetto alle scelte politiche fino a quel momento compiute dal Partito Comunista e che metteva a nudo con alcune domande provocatorie:

---

<sup>51</sup> F. Forte, *Un fattore trainante*, «Il Giorno», 29 novembre 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 23-24, 15-30 dicembre 1970, p. 678. Per avere l'entità dell'imponente piano di investimenti si facevano due confronti: il primo relativo agli investimenti delle imprese a partecipazione statale nel 1969 che ammontavano a 930 miliardi di lire, e nel 1970 si aggiravano a 1100 miliardi di lire. In sostanza, nel quinquennio 1971-1975 la media si innalzava del 50% circa rispetto al totale del 1969. Il secondo confronto era relativo agli investimenti totali industriali italiani nel 1969, che erano stati complessivamente di 2800 miliardi di lire. Si osservava, poi, che degli 8000 miliardi di lire, 4500 erano localizzati nel Sud; cioè il 60% circa. Nel 1969, invece, la percentuale era stata poco meno del 40%, e nel 1968 del 33%.

<sup>52</sup> P. Saraceno, *La programmazione negli anni '70*, Milano, Etas Kompass, 1970.

<sup>53</sup> P. Armani, *Mezzogiorno e accumulazione*, cit., p. 9.

<sup>54</sup> *Come sarà il secondo piano quinquennale?*, cit., p. 574.

Come si modifica questo meccanismo di sviluppo degli investimenti privati? Dando ordini oppure contrattando con le imprese? Non vedo un terzo modo e su questo mi pare che non abbiamo mai ottenuto da parte vostra una risposta precisa<sup>55</sup>.

Critiche cui replicava ancora Barca, osservando che bisognava negoziare costruendo un blocco sociale - «per usare il termine gramsciano» - o un sistema di alleanze che avesse al centro la classe operaia sulla quale il programmatore doveva appoggiarsi «per dare ordini diretti e indiretti all'industria». Sotto questo aspetto, secondo il responsabile economico del Partito Comunista l'esperienza di autogestione in Jugoslavia era da assumere a modello:

Discutevo tempo fa con dei colleghi jugoslavi e poi sono andato a visitare un Comune e mi dicevano: noi siamo liberissimi; se vogliamo decidere di creare qui, nella nostra regione, una vetreria, la possiamo senz'altro creare, siamo senz'altro padroni di farlo perché da noi il sistema di pianificazione è molto decentrato<sup>56</sup>.

Dichiarazioni che evidenziavano quanto il Partito Comunista si mostrasse riluttante ad accettare le fondamentali regole su cui si basava l'economia capitalista, di cui in Italia un importante strumento era la programmazione. D'altronde, sempre su questo versante una chiara posizione critica fu sostenuta da Claudio Napoleoni, convinto che si trattasse di un mezzo inadeguato perché gli squilibri territoriali dello sviluppo erano funzionali all'economia capitalista dominante in Europa e in Italia. Questo scenario imponeva che si desse una connotazione generica al concetto di accumulazione, determinando un'impostazione ibrida della politica meridionalista. Così, da un lato, si accettava consapevolmente che il sistema economico nel suo insieme mantenesse un'impronta capitalistica, con un'accumulazione fine a se stessa, della quale l'indicatore più esplicito era l'imponente sviluppo di consumi opulenti accentuatisi negli ultimi anni, e alla quale si era adattata molta parte dell'intervento pubblico (dalla politica delle autostrade a quella dell'edilizia); dall'altro lato, si era cercato di introdurre, all'interno di un siffatto meccanismo, una politica a

---

<sup>55</sup> Ivi, p. 577.

<sup>56</sup> Ivi, p. 580.

sostegno dello sviluppo del Sud, la quale comportava, per sua natura, un obiettivo specifico qualitativamente determinato: «Il quale, proprio per questa sua natura, è venuto a configurarsi come assolutamente eterogeneo rispetto al contesto generale»<sup>57</sup>. Pertanto, se i meridionalisti - secondo Napoleoni - coglievano un aspetto essenziale quando evidenziavano che il Mezzogiorno era «fuori della logica del sistema», tuttavia non era possibile ridurre i divari se la politica di intervento non diventava a tutti gli effetti una strategia economica di ampio respiro volta a cambiare l'essenza capitalistica dello sviluppo economico: «Ossia diretta a rendere generale la subordinazione del processo accumulativo a obiettivi qualitativamente determinati»<sup>58</sup>. Da qui conseguiva che un orientamento volto a trasformare i consumi da privati a pubblici poteva essere realizzato con l'apporto della programmazione, che non doveva incidere su aspetti marginali di un sistema che rimaneva sostanzialmente immutato, quanto piuttosto doveva essere in grado di mutare il meccanismo stesso su cui si basavano le dinamiche economiche generali. Concetti che Napoleoni espresse nel corso di un dibattito con Nino Novacco - da qui il riferimento dai toni comunque rispettosi nei confronti dei meridionalisti - che invece difese lo strumento dell'intervento straordinario, che in una logica di economia capitalista era da ritenersi il mezzo risolutivo per affrontare il problema del dualismo in Italia, minato nel frangente degli inizi degli anni Settanta dall'avvio dell'ordinamento delle Regioni, le quali avrebbero rappresentato «istanze troppo deboli rispetto alle forze dominanti e traenti in Europa e in Italia»<sup>59</sup>. Giudizio che ebbe una certa eco, sollecitando il dibattito a confrontarsi con più chiarezza rispetto al passato su come si era realizzato un percorso per cui nel Mezzogiorno, soprattutto negli anni Sessanta, vi era stato un forte slancio dei consumi individuali - «cioè nel sostegno della domanda di beni prodotti in prevalenza da imprese localizzate fuori dell'area stessa» - senza che si creassero in modo definitivo le condizioni di uno sviluppo endogeno. Secondo l'esponente del Partito Repubblicano Pietro Armani questo andamento distorto era da imputare non astrattamente al sistema capitalistico in grado di perseguire

---

<sup>57</sup> C. Napoleoni, *Mezzogiorno e accumulazione*, cit., p. 675.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Ivi, p. 674.

«l'accumulazione come fine a sé stessa, ma al fatto che è mancata nella classe politica una vera scelta capace di porre la programmazione economica chiaramente come strumento essenziale di superamento degli squilibri e, quindi, capace di dare tale connotato anche ai traguardi quantitativi pur necessariamente da perseguirsi»<sup>60</sup>. Si trattava di un importante cambiamento di orizzonte, con la presa di distanza di una forza della coalizione governativa, quale era il Partito Repubblicano di quegli anni, che avrebbe sollecitato i meridionalisti di quel gruppo politico - oltre ad Armani, Compagna e Galasso - ad assumere posizioni via via sempre più critiche rispetto alle politiche di intervento.

#### 6. *La scarsa redditività degli investimenti*

L'opportunità di disporre di un maggior numero di dati su base regionale confermò le preoccupazioni per il basso tasso di accumulazione del Mezzogiorno. A sottolinearlo ancora una volta fu Guglielmo Tagliacarne, evidenziando come le regioni meridionali, proprio a causa dell'avanzare della società dei consumi che si andava diffondendo su scala nazionale, fossero sempre più «tributarie» nei confronti della restante parte del Paese, né - precisava sempre Tagliacarne - con questa espressione si intendeva esprimere un giudizio, ma soltanto analizzare una tendenza.

Infatti, si trattava di una situazione che si riscontrava sia nel complesso delle attività produttive, sia considerando separatamente i due principali settori, agricoltura e industria<sup>61</sup>. In effetti, se si andava ad analizzare lo specifico degli investimenti realizzati nel Sud, risultava che nella media nazionale nel periodo 1951-1969 e a prezzi costanti, era seguito un incremento del reddito netto del 40% rispetto all'ammontare del capitale investito, mentre per il Mezzogiorno questo rapporto era del 30%. Tuttavia, in discussione non era il divario in quanto tale, ma le dimensioni dello stesso, da associare «a spese mal fatte, iniziative fallite e simili: investimenti che erano tali soltan-

---

<sup>60</sup> P. Armani, *Mezzogiorno e accumulazione*, cit., p. 9.

<sup>61</sup> G. Tagliacarne, *Una nuova serie di dati sul Mezzogiorno*, cit., pp. 189-191.

to di nome, errori di imprenditori e spreco di denaro pubblico»<sup>62</sup>. Questi dati spingevano il presidente della Confindustria Lombardi ad affermare che si dovessero realizzare solo investimenti realmente capaci di creare redditività, e non già motivati da ragioni sociali o politiche<sup>63</sup>. Posizione che faceva intravedere a Novacco l'eventualità di un ritiro dei capitali impegnati nel Mezzogiorno da parte degli imprenditori settentrionali rispetto agli accordi presi<sup>64</sup>. Tra questi, spiccava il piano di investimenti varato dalla FIAT entro il 1972 per un ammontare complessivo vicino ai trecento miliardi di lire, pari al 60% degli investimenti complessivi previsti dall'azienda torinese nel triennio 1970-1972<sup>65</sup>, e il programma della Montedison che avrebbe impegnato per gli anni Settanta cinquecento miliardi di lire<sup>66</sup>. Si trattava di investimenti di grande rilievo, ma - come ebbe a precisare Antonio Giolitti - resi possibili da una larga gamma di incentivi statali, mentre maggiori difficoltà, soprattutto per le spese di esercizio, si riscontravano per le piccole imprese, sebbene anche esse destinatarie di sostegni finanziari pubblici<sup>67</sup>. Entrava nel dibattito la questione

---

<sup>62</sup> A. Campolongo, *Mezzogiorno e obiettivi globali*, «Moneta e credito», n. 92, 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 8, 30 aprile 1971, p. 313.

<sup>63</sup> *Convegno, a Napoli, sull'industria italiana per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7, 15 aprile 1971, p. 281.

<sup>64</sup> N. Novacco, *Investimenti nel Mezzogiorno*, cit., pp. 367-368.

<sup>65</sup> *I programmi della FIAT nel Mezzogiorno*, cit., p. 400. Il programma, concordato e approvato dal CIPE e dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, si articolava nel complesso in tal modo: a Bari, con la costruzione di stabilimenti per la lavorazione di gruppi meccanici di precisione, per la produzione di carrelli elevatori e per la creazione di un centro per la messa a punto di autoveicoli e il rifornimento delle parti di ricambio; a Cassino e Termoli, con la costruzione di due stabilimenti per la fabbricazione di autovetture, impianti che si aggiungevano allo stabilimento di Termini Imerese in provincia di Palermo avviato nel 1970; a Lecce, con la costruzione di uno stabilimento per produzione di macchine per movimento di terra; a Nardò sarebbe stata impiantata una pista di prova; a Sulmona si prevedeva uno stabilimento per la lavorazione di gruppi meccanici per autovetture; a Vasto sarebbe stato costruito lo stabilimento per la produzione di batterie di avviamento per autoveicoli e una fabbrica per la produzione di apparecchi elettrici per autoveicoli; a Brindisi, infine, sarebbe stato creato un impianto per la revisione dei motori.

<sup>66</sup> *Convegno, a Napoli, sull'edilizia nel Mezzogiorno*, «Il Sole 24 Ore», 11 maggio 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 10, 30 maggio 1971, p. 401. Impegno che si sarebbe tradotto nell'assicurare un notevole apporto all'edilizia, in quella fase una delle branche produttive più importanti dell'economia nazionale.

<sup>67</sup> A. Giolitti, *Mezzogiorno anni '70: terza fase*, cit., p. 708.

della conciliabilità tra l'obiettivo dell'ottenimento di un alto saggio di sviluppo e quello del riequilibrio territoriale, soprattutto se si consideravano i vincoli rappresentati dall'economia aperta e dall'integrazione continua dell'economia italiana all'interno di quella europea. Tema manifestatosi a più riprese fin dall'avvio dell'intervento straordinario, ma che in questo frangente assumeva toni decisamente più espliciti:

Localizzare la maggior parte degli investimenti industriali nel Mezzogiorno significherebbe inevitabilmente ottenere un più basso saggio di sviluppo della produzione nel settore industriale rispetto a quello che si sarebbe ottenuto localizzando la maggior parte degli investimenti al Nord<sup>68</sup>.

Correlate a queste riflessioni, si svilupparono indagini nell'ottica di una comparazione a livello europeo che mostrarono quanto era ancora da ritenersi basso il grado di concentrazione di imprese nelle regioni economicamente mature dell'Italia rispetto a quanto si registrava in Inghilterra, Francia, Belgio e, fuori dall'Europa, negli USA e in Giappone. Modelli che manifestavano anche come in Italia si era distanti dalla concentrazione industriale e urbana che si sarebbe potuta contrapporre allo sviluppo. «Il problema non consiste tanto nell'evitare la concentrazione quanto nel creare una serie di servizi in modo che non si abbia un eccessivo aumento dei costi di congestione»<sup>69</sup>. Funzionale a questa prospettiva era la considerazione che alcuni obiettivi erano ormai da ritenersi impossibili da conseguire: in primo luogo la piena occupazione per alcune aree del Paese, innanzitutto le zone interne del Mezzogiorno, e poi un soddisfacente riequilibrio territoriale, a causa non solo della scarsa redditività degli investimenti, ma anche della cronica incapacità di accumulazione dei capitali endogeni. Ritornava ancora una volta al centro della riflessione la teoria dei «tempi lunghi» di Luigi Einaudi, già richiamata in più parti in questo volume, innanzitutto

---

<sup>68</sup> G. Palmiero, *Le esperienze di programmazione dallo schema Vanoni ad oggi*, cit., p. 402.

<sup>69</sup> Ivi, p. 403.

nell'insussistenza della correlazione diretta tra investimenti e incremento dell'occupazione.<sup>70</sup>

Accadeva così che se da un lato il Governo e le imprese private mettevano in campo risorse fino a quel momento mai tanto consistenti, dall'altro un pessimismo neppure nascosto prendeva sempre più corpo, ed era connesso alla questione della redditività degli investimenti. Ragionamenti che si collocavano nello scenario di crisi inauguratosi in Italia agli inizi degli anni Settanta<sup>71</sup>, cui si contrapponevano la classe politica e gli esperti che con essa collaboravano che ribadivano, seppure con minore convinzione rispetto al passato, l'esigenza di un'alta dose di investimenti aggiuntivi per imprimere lo sviluppo nel Mezzogiorno<sup>72</sup>.

#### 7. *Gli investimenti sociali*

Nel tentativo di trovare soluzione alla dicotomia consumi/investimenti, Augusto Graziani rilevò che come mostrava l'esperienza di altri Paesi europei, era possibile sperimentare forme di azione concordata, in particolare fra imprenditori e classe operaia, in virtù delle quali la classe lavoratrice era disposta a sostituire in parte l'aumento delle retribuzioni monetarie con benefici goduti sotto forma di investimenti sociali. Questa prospettiva si sarebbe potuta perseguire nelle regioni meridionali, perché i lavoratori erano ancora scarsamente organizzati, con un basso indice di sindacalizzazione,

---

<sup>70</sup> L. Iraci, *Mezzogiorno e politica di piano*, «Critica sociale», n. 12, 1972, in «Informazioni SVIMEZ», n. 14-15, 30 luglio-15 agosto 1972, p. 466.

<sup>71</sup> F. Compagna, *La crisi economica, il Mezzogiorno, il programma*, cit., pp. 432-433.

<sup>72</sup> *Conferenza del Ministro Colombo sui mali dell'economia italiana e sui ritardi del Mezzogiorno*, «La Gazzetta del Mezzogiorno», 14 luglio 1972, in «Informazioni SVIMEZ», n. 14-15, 30 luglio-15 agosto 1972, p. 469; lettera di R. Prodi a «Il Sole 24 Ore», in «Informazioni SVIMEZ», n. 18-19, 30 settembre-15 ottobre 1972, pp. 539-540; intervento di F. Forte pubblicato in *Sindacato e Mezzogiorno*, «Rassegna Sindacale», 3-17 dicembre 1972, in «Informazioni SVIMEZ», n. 23-24, 15-31 dicembre 1972, pp. 754-755. In particolare, Forte, all'epoca vicepresidente dell'ENI, pur essendo critico verso le politiche meridionaliste, rilevò che in questo frangente la rinuncia agli investimenti nel Mezzogiorno avrebbe di fatto determinato l'abbandono delle politiche «keynesiane» in Italia.

mentre i datori di lavoro, sempre pronti ad invocare sussidi pubblici, incontravano difficoltà oggettive nel conseguimento degli indispensabili obiettivi di produttività imposti dalla concorrenza dello scenario europeo. Allo stesso tempo anche il sindacato avrebbe dovuto radicalmente cambiare la propria strategia, che si caratterizzava innanzitutto nel tutelare i lavoratori occupati, in particolare quelli della grande industria, senza considerare alla stessa maniera le esigenze e le aspettative delle persone in età attiva escluse dal circuito produttivo. Più in generale Graziani auspicava la stretta correlazione tra l'investimento nei settori sociali e l'attuazione di una politica di riforme, considerando questa strategia un passo obbligato per l'ulteriore sviluppo dell'intero Paese<sup>73</sup>. Si trattava dunque di dare rilievo a un approccio politico innovativo in grado di far camminare insieme lo sviluppo economico con quello sociale.

La strategia formulata da Graziani era già adottata da tempo nei Paesi più avanzati in Europa mediante l'ammodernamento del «*welfare state*», reso possibile dalla graduale sottrazione di risorse agli investimenti e ai consumi privati per destinarli agli impieghi sociali<sup>74</sup>. In Italia non era un tema nuovo, essendo stato tra gli obiettivi prioritari già della «Nota aggiuntiva», presentata al Parlamento nel maggio del 1962 dall'allora Ministro del Bilancio Ugo La Malfa. Né poteva dirsi che fino a quel momento non si era realizzato nulla in questo ambito; il paradosso, anzi, era stata la creazione e l'avvio di infrastrutture sociali importanti, rimaste però incompiute o, nel caso fossero state terminate, ancora inutilizzate<sup>75</sup>. Con l'autunno caldo del 1969, nell'ambito delle trattative per il rinnovo dei contratti di lavoro, la questione assunse centralità sebbene, come evidenziato da Graziani, si era trattato di un movimento che, pur dando spazio alle istanze del Mezzogiorno, aveva in buona parte accolto le richieste, comunque giustificate, di chi era già inserito nel mondo del lavoro.

Pertanto, agli inizi degli anni Settanta lo squilibrio tra consumi privati e impieghi sociali del reddito era un obiettivo ancora da rea-

---

<sup>73</sup> Intervento di A. Graziani al convegno promosso dalla Camera di Commercio di Napoli il 18 gennaio 1973, «Mondo Economico», n. 4, 1973, in «Informazioni SVIMEZ», n. 3, 15 febbraio 1973, p. 123.

<sup>74</sup> G. Palmiero, *Le esperienze di programmazione*, cit., p. 403.

<sup>75</sup> M. Dilio, *Guido Dorso e più nulla*, «La Voce Repubblicana», 28-29 marzo 1973, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7, 15 aprile 1973, p. 263.

lizzare, e tale separazione era così evidente che secondo Paolo Sylos Labini era proprio in questo nodo irrisolto «il malessere dell'economia»<sup>76</sup>. Malessere che si evidenziava innanzitutto nel Sud, anche laddove era giunta l'industria, in quanto queste zone, seppure coinvolte dai processi di modernizzazione, manifestavano forti carenze nell'intelaiatura sociale<sup>77</sup>. Nel tentativo di indicare una strada, la legge sulla Cassa del 1971 metteva a disposizione ulteriori risorse da destinare al rafforzamento degli investimenti sociali, orientamento recepito dall'IRI, soprattutto nella formazione di lavoratori da inserire nelle aziende, di cui i centri di Napoli e Taranto sorti negli anni Sessanta erano i riferimenti basilari<sup>78</sup>. In generale, era stato questo l'intento ribadito nel corso del convegno della Democrazia Cristiana del dicembre del 1973 a Perugia, dove si evinceva già dal titolo dell'assise l'esigenza di definire «nuove prospettive di sviluppo sociale»<sup>79</sup>. Il dualismo - rilevò Novacco - andava letto non solo nel divario produttivo, ma anche sociale, inteso come «domanda pubblica» di cui lo Stato doveva farsi carico. La principale questione, nella visione dell'economista siciliano, era quella di garantire l'edilizia sociale», riprendendo il piano Fanfani portato avanti negli anni del dopoguerra. Un impegno particolare, poi, doveva essere profuso nel sostegno all'istruzione poiché, pur in presenza di un forte innalzamento del tasso di scolarizzazione, rimaneva ben al di sopra della media nazionale il tasso di evasione e, al contempo, le scuole nel Sud mostravano palesi difficoltà in relazione all'aumento delle iscrizioni. Ne era prova l'elevato indice di ripetenza fra gli alunni delle elementari e della scuola media inferiore, che alla fine degli anni Sessanta si attestava nel Mezzogiorno fra il 32% e il 35%, con la punta negativa del 42% in Calabria<sup>80</sup>.

---

<sup>76</sup> P. Sylos Labini, *Il malessere dell'economia*, cit., p. 430.

<sup>77</sup> P. Sylos Labini, *Un biennio critico per il Mezzogiorno*, IRFIS, n. 29, 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 8, 30 aprile 1970, p. 309.

<sup>78</sup> *L'IRI nel Mezzogiorno*, «Notizie IRI», n. 158, 1972, in «Informazioni SVIMEZ» n. 1, 15 gennaio 1973, p. 26.

<sup>79</sup> *I problemi dell'economia italiana: superamento della crisi e nuove prospettive di sviluppo sociale*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 15 gennaio 1973, p. 30.

<sup>80</sup> P. Calari Ivaldi, *La scuola malata: il Mezzogiorno ne è la prima vittima*, «Nuovo Mezzogiorno», n. 3, 1970, in «Informazioni SVIMEZ», n. 10, 30 maggio 1970, p. 273.

Che si trattasse di una questione indifferibile risultava evidente dalle proteste diffuse in vari centri urbani del Mezzogiorno: secondo Giovannino Russo le rivolte di Reggio Calabria e le violenze dell'Aquila agli inizi degli anni Settanta mostravano che venticinque anni di democrazia e di repubblica non avevano prodotto nel Sud un reale progresso civile e sociale. Se fino a quel momento era stato possibile attenuare le tensioni sociali con l'emigrazione, ora si dovevano fronteggiare le esigenze di città meridionali nelle quali giovani, studenti, nuclei di classe operaia, diplomati disoccupati, desideravano trovare un lavoro nei luoghi dove risiedevano, rifiutandosi di «andare a vivere nelle baracche della Volkswagen o delle fabbriche svizzere»<sup>81</sup>. In definitiva, come ebbe a sottolineare ancora Russo, si trattava di rendere i centri urbani del Mezzogiorno «non solo città moderne, ma anche vivibili»<sup>82</sup>. Del resto, le città meridionali erano in una fase di grande trasformazione a causa del massiccio arrivo dalle campagne che aveva alimentato il «sottoproletariato terziario», accrescendo «forti processi di frustrazione» e alimentando il «formarsi delle sottoculture della povertà»<sup>83</sup>. Tema di cui si occupò anche la SVIMEZ, evidenziando in particolare la diversità di modelli urbani fra Nord e Sud, con il rischio in entrambe le aree di generare forti tensioni sociali<sup>84</sup>. Sulla base di questa indagine, però, sussistevano alcune importanti diversità: nel Centro-Nord il processo evolveva, seppure con difficoltà, verso lo sviluppo organico di tipiche funzioni delle aree metropolitane, nel Sud invece questa evoluzione era in buona parte assente, pur essendosi determinato in alcuni casi un processo di accentramento demografico di un certo rilievo<sup>85</sup>. Si trattava

---

<sup>81</sup> G. Russo, *Meridionalismo di Stato*, «La Voce Repubblicana», 13 e 16 luglio 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 13-14, 15-30 luglio 1971, p. 600. Si trattava di un problema che coinvolgeva la massima parte delle città meridionali: in un altro articolo Russo analizzò la condizione di Avellino, dove rilevò che alla forte crescita dell'edilizia negli anni Sessanta non si era accompagnata la costruzione di trasporti, ospedali e scuole. G. Russo, *Irpinia: un quarto di secolo in ritardo*, cit., p. 231.

<sup>82</sup> G. Russo, *Puglia locomotiva del Sud*, «Corriere della Sera», 8 giugno 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 12, 30 giugno 1971, p. 541.

<sup>83</sup> A. Detragiache, *Mezzogiorno: si gonfiano le città «terziarie»*, cit., p. 332.

<sup>84</sup> *Le aree metropolitane italiane al 1981*, cit., pp. 346-355.

<sup>85</sup> *Le relazioni alla «Giornata del Mezzogiorno» di Bari*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 18, 30 settembre 1970, p. 501.

pertanto, come annotava Italo Talia, attento osservatore delle città meridionali, «di riconoscere oggi alla questione urbana del Mezzogiorno lo stesso valore politico che fino a ieri ha avuto la questione contadina», osservando con particolare cura il «sottoproletariato urbano antico e recente»<sup>86</sup>. Il rischio che infatti si paventava, e di cui già si vedevano allarmanti segnali, era un'industrializzazione senza effetti sul tessuto sociale e produttivo del Mezzogiorno. Critica recepita da Ruffolo nella preparazione del «Rapporto sull'esperienza di programmazione», laddove si ravvisava che nel Mezzogiorno vi era un netto ritardo in merito al coordinamento tra industrializzazione, sviluppo urbano e creazione di infrastrutture. In tal modo, la questione meridionale diveniva soprattutto questione urbana, di cui Napoli divenne l'emblema nel 1973, dapprima per l'accentuarsi della gravissima crisi occupazionale e poi per il manifestarsi nell'estate dell'epidemia di colera che enfatizzò in modo drammatico il grado di arretratezza delle basilari infrastrutture civili della principale area metropolitana del Mezzogiorno<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> I. Talia, «Progetti» e «Programmi» per il Mezzogiorno, cit., p. 54.

<sup>87</sup> *Come affrontare la crisi*, «Il Mattino», 24 gennaio 1973, in «Informazioni SVIMEZ», n. 3, 15 febbraio 1973, p. 108; S. Cafiero, *Un aspetto del divario Nord-Sud: la questione urbana*, «Mondo Economico», n. 48, 15 dicembre 1973, pp. 25-27.

## Conclusioni

Nel periodo compreso fra il 1961 e il 1973 si realizzarono importanti dinamiche di sviluppo nelle regioni del Mezzogiorno. Gli investimenti del «secondo tempo» dell'intervento straordinario, volti a sostenere la crescita dell'industria, permisero la localizzazione nelle regioni meridionali di impianti ad alta intensità tecnologica e di grandi dimensioni, che inserirono il sistema produttivo del Mezzogiorno nel più ampio scenario del MEC. L'intervento fu attuato in maniera sistemica, tanto a livello nazionale quanto in ambito comunitario, raccogliendo risorse stanziare dal Governo, dalle imprese a partecipazione statale, da istituti di credito speciale e da organismi sovranazionali. Con maggiore pervicacia rispetto agli anni Cinquanta, in questo periodo le possibilità di sviluppo del Mezzogiorno furono legate alle politiche di cooperazione internazionale nello scenario europeo, in particolare quando con le prime misure promosse dalla CEE si ritenne di dover assicurare un contributo finanziario alla risoluzione del sottosviluppo dell'Italia meridionale.

Nel 1972 uno studio della BEI confermò questa correlazione, mettendo in rilievo il concerto realizzatosi fra politica economica italiana e sostegno finanziario in sede comunitaria nell'ambito dell'industrializzazione delle regioni meridionali. Infatti, se nella prima fase dell'intervento gli investimenti si erano concentrati nel settore agricolo e nelle infrastrutture, negli anni Sessanta fu chiaro che solo la promozione di attività industriali avrebbe permesso una maggiore crescita del reddito *pro-capite* e dell'occupazione, ponendo freno agli intensi flussi migratori che interessavano il Mezzogiorno. Nel documento si evidenziò la strategia fino a quel momento attuata, di ampio respiro perché si cercò di tenere conto anche dello sviluppo della piccola e media impresa, capace di assorbire un maggior numero di lavoratori disoccupati e di meglio adattarsi alla vocazione produttiva del Sud. Si era dunque resa indispensabile l'attuazione di un piano coordinato, che coinvolgesse enti dotati di competenze tecniche e di precisa conoscenza del territorio, capaci di interloquire con

investitori esteri pubblici e privati e di valutare le prospettive di redditività di attività industriali da realizzare nel Mezzogiorno.

A tali criteri fu ispirato il finanziamento della BEI all'intervento straordinario negli anni Sessanta che, dedicando attenzione allo sviluppo della piccola e media impresa e di produzioni strumentali per i settori di base, risultò complementare alla strategia del Governo italiano, integrandone gli obiettivi e generando ampi flussi di investimenti. Si stimò che fino al 1965 il 33% della formazione lorda di capitale fisso al Sud fosse stata finanziata con capitali esterni. Nel complesso il tasso di investimento globale, tenendo conto delle risorse impiegate a partire dal 1951, raggiunse nel Mezzogiorno il livello del 19%, contro il 17,8% del Centro-Nord<sup>1</sup>. In definitiva, pur riconoscendo l'esigenza di prolungare e intensificare l'impegno per lo sviluppo del Mezzogiorno, si attestava che in termini relativi le politiche di intervento avessero impedito o almeno attenuato l'approfondirsi del divario di sviluppo tra le regioni meridionali e quelle più progredite del Paese.

Allo stesso modo, nell'ambito del dibattito relativo all'intervento straordinario, si evidenziarono alcuni errori nella scelta della tipologia di investimenti da effettuare e delle produzioni da localizzare nel Mezzogiorno: la coesistenza di imprese produttrici di beni di carattere tradizionale con la grande industria di base moderna orientata al mercato nazionale ed estero; la concentrazione degli investimenti nei settori ad alta intensità di capitale e che richiedevano scarso utilizzo di manodopera; la dipendenza delle industrie meridionali dall'importazione di materie prime o semilavorati provenienti comunque dalle regioni del Centro-Nord. Anche in virtù di tali circostanze, il settore secondario non era riuscito ad assorbire nel Mezzogiorno la manodopera resa disponibile dall'imponente esodo agricolo e dalla crescita naturale della popolazione. I tassi di disoccupazione furono tenuti a livelli accettabili solo grazie agli intensi flussi migratori verso le regioni settentrionali e verso l'estero che, tra il 1966 e il 1970, comportarono il trasferimento di oltre un milione di lavoratori<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Banca Europea per gli Investimenti (Direzione degli Studi), *La Banca Europea per gli Investimenti e i problemi del Mezzogiorno*, cit., p. 8.

<sup>2</sup> Ivi, p. 10.

L'insufficiente sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno era testimoniato anche dalla significativa crescita del settore terziario, dove si registrò l'ampia diffusione di fenomeni di sottoccupazione. In generale, è un dato incontrovertibile che nel corso degli anni Sessanta fu insufficiente l'apporto dei grandi gruppi industriali privati, che poco contribuirono agli investimenti per la localizzazione di impianti produttivi nelle regioni meridionali. D'altra parte, la scelta di privilegiare l'insediamento di industrie con tecnologie innovative, portata avanti soprattutto dalle partecipazioni statali, si rivelò con il passare degli anni inefficace: le produzioni realizzate non trovavano sbocchi di mercato nel Mezzogiorno e le industrie insediate non permettevano di ridurre la crescente disoccupazione. Si rilevò in particolare la scarsa diffusione di imprese di medie dimensioni, che maggiormente avrebbero contribuito ad aumentare i livelli di impiego nelle regioni meridionali. Si trattava di problemi di difficile soluzione, che mettevano in luce aspetti contraddittori delle politiche di promozione dello sviluppo: l'insediamento di produzioni *capital intensive* permetteva di realizzare significativi incrementi di reddito ma, al contempo, per eliminare il problema della disoccupazione era necessario investire in imprese ad alta intensità di manodopera. Peraltro, la crisi economica dei primi anni Settanta e l'aumento del costo del lavoro derivante dalle conquiste sindacali spinsero sempre più le industrie a razionalizzare la produzione impiegando tecnologie innovative, a scapito dell'incremento dell'occupazione. Tali aspetti furono evidenziati in occasione dell'intenso dibattito relativo al rifinanziamento della Cassa per il Mezzogiorno tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta. Le analisi che ne scaturirono tesero ad evidenziare gli elementi di delusione per i risultati ottenuti dopo venti anni di intervento straordinario, poiché non si era riusciti a conseguire sostanziali modificazioni del sistema economico e sociale meridionale, a causa di una strategia spesso di carattere paternalista e nel complesso poco efficace. L'introduzione del nuovo ordinamento regionale all'inizio degli anni Settanta pose inoltre ulteriori difficoltà, motivate dal trasferimento alle Regioni di competenze sino ad allora affidate alla Cassa.

Così, a difesa dell'intervento straordinario rimase una schiera via via più esigua di meridionalisti, che invece evidenziarono le ricadute comunque positive degli investimenti realizzati con le politiche

di industrializzazione. In tal modo, la scelta fu di schierarsi a difesa dell'operato dell'Istituto, sottolineando la necessità di un maggiore legame tra la politica economica nazionale e quella per lo sviluppo del Mezzogiorno. In questa prospettiva, la Cassa aveva assicurato l'unitarietà e l'organicità dell'intervento straordinario, la cui attuazione aveva permesso di avviare il processo di industrializzazione in alcuni poli regionali. Il trasferimento alle Regioni delle competenze relative alla programmazione degli investimenti rischiava di acuire i divari sia a livello nazionale, sia locale, in ragione della maggiore efficienza delle amministrazioni settentrionali rispetto a quelle del Sud.

Le analisi dei risultati conseguiti nei primi venti anni di politiche per il Mezzogiorno, cui il bollettino della SVIMEZ assicurò, con fedeltà e serietà, puntuale diffusione a livello di esperti, certificarono la necessità di prolungare lo sforzo in termini economici e politici, assicurando continuità ai flussi di investimento realizzati fino al 1971. Diveniva tuttavia indifferibile la questione di un maggiore coinvolgimento dei gruppi imprenditoriali più solidi del Paese, cui andava affiancato l'intervento del Governo nella realizzazione dei piani di industrializzazione del Mezzogiorno. Il Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica Antonio Giolitti, in una dichiarazione resa alla Commissione consultiva interregionale il 9 dicembre 1970, valutò nell'importo di quarantacinquemila miliardi di lire gli investimenti complessivi necessari per risolvere il problema del sottosviluppo del Mezzogiorno entro il 1980<sup>3</sup>. Si trattava di un impegno significativo, cui però risultava complesso fare fronte per le difficoltà del sistema economico nazionale determinate dalla crisi dei primi anni Settanta.

Con la legge n. 853 del 6 ottobre 1971 la Cassa per il Mezzogiorno fu autorizzata ad assumere impegni per 7125 miliardi di lire e si elevò al 60% la quota di investimenti delle amministrazioni a partecipazione statale da destinare alle regioni meridionali. Furono recepite le pressanti indicazioni della SVIMEZ, che chiedeva maggiore raccordo tra la politica economica nazionale e l'intervento straordinario, assicurando priorità allo sviluppo del Mezzogiorno nell'ambito del programma economico pluriennale. Inoltre, si stabilì il trasferi-

---

<sup>3</sup> Ivi, p. 31.

mento alle Regioni delle attribuzioni per la realizzazione degli interventi nei settori di loro competenza, prevedendo però la possibilità di rivolgersi alla Cassa per richiederne la collaborazione nella progettazione e nell'attuazione dei progetti. Lo strumento della contrattazione programmata avrebbe inoltre permesso un maggiore coordinamento degli investimenti pubblici e privati, promuovendone la migliore distribuzione settoriale e territoriale. Al CIPE si affidò la responsabilità di favorire maggiore equilibrio nelle scelte di localizzazione di nuove industrie, sia pubbliche, sia private, al fine di porre rimedio anche ai problemi generati dal congestionamento delle aree industriali del Nord e delle zone costiere del Mezzogiorno. Infine, furono previste misure più incisive a favore delle piccole e medie imprese, aumentando i contributi in conto capitale e introducendo l'erogazione di incentivi legati alle scelte di localizzazione e del settore di attività. In definitiva, il provvedimento legislativo fu il risultato di un serrato dibattito, che non risparmiò aspre critiche all'efficacia dell'intervento straordinario e alla scelta di rifinanziare la Cassa per il Mezzogiorno.

In tale contesto, a partire dagli inizi degli anni Settanta fu necessario rafforzare il legame tra l'intervento straordinario e le politiche europee di cooperazione economica. In ambito comunitario si studiarono con interesse l'evoluzione del Mezzogiorno e gli strumenti normativi adottati per la spinta all'industrializzazione. Si evidenziò l'importanza di misurare gli effetti degli investimenti, il cui successo avrebbe dimostrato l'efficacia delle strategie di sviluppo e di cooperazione internazionale. Anche su questo versante, il ruolo della SVIMEZ fu cruciale nell'indirizzare il dibattito sulla crescita del Mezzogiorno in un'ottica europea, proponendo analisi qualitative e quantitative puntuali e aggiornate. La rivista «Informazioni SVIMEZ», espressione del Centro studi dell'Associazione meridionalista, pure su questi aspetti assicurò la divulgazione di qualificati contributi a livello nazionale e internazionale, rendendo conto altresì dell'evoluzione del dibattito generato dai risultati dell'intervento straordinario anche all'estero.

Il «laboratorio» di ricerche in ambito SVIMEZ alimentò così riflessioni e analisi di ampio respiro, che resero conto dell'attuazione pratica degli orientamenti propri delle teorie dello sviluppo, confermando l'importanza della politica per il Mezzogiorno quale banco di

prova per il successo delle esperienze di integrazione economica su scala internazionale avviate già a partire dal secondo dopoguerra. Di rilevante interesse furono altresì gli studi promossi nell'ambito di Collane di pubblicazioni di carattere giuridico, storico ed economico, che offrono uno sguardo d'insieme sui temi più rilevanti per la misurazione dei divari regionali: dalle migrazioni all'evoluzione dei consumi, dai fenomeni di urbanizzazione alla misurazione degli effetti degli investimenti nelle regioni meridionali. Il lavoro della SVIMEZ permise dunque in questo periodo una costante e attenta valutazione delle politiche, contribuendo a definire gli orientamenti futuri dell'intervento straordinario, che furono stabiliti con la legge n. 853 del 1971.

In questo scenario, dai tratti assai diversi rispetto ai primi venti anni dell'intervento straordinario, agli inizi degli anni Settanta risultò decisivo il legame tra lo sviluppo del Mezzogiorno e il processo di integrazione europeo. Infatti, proprio a partire dal nuovo decennio si ribadì in ambito comunitario la necessità di maggiori finanziamenti per la politica regionale e di cooperazione economica. Come più volte ricordato nel volume, gli interventi volti a promuovere il riequilibrio tra le regioni più progredite della Comunità e quelle meno sviluppate furono innanzitutto affidati alla BEI, che assicurò importanti finanziamenti allo sviluppo del Mezzogiorno: al 30 giugno 1972 la Banca aveva concesso 172 mutui e garanzie per un importo totale di 1.002,7 milioni di unità di conto a favore di iniziative da realizzare nelle regioni meridionali. Si trattava del 50% del totale degli investimenti effettuati a partire dal 1958 dalla BEI nei Paesi membri. I progetti realizzati avevano permesso la creazione di 56.800 posti di lavoro, prevalentemente nel settore secondario e delle infrastrutture<sup>4</sup>.

In questa prospettiva, gli studi e le ricerche della SVIMEZ evidenziarono però in maniera critica l'assenza di una politica regionale comunitaria ben definita, condivisa da tutti gli Stati membri e orientata al finanziamento preferenziale delle regioni in ritardo di sviluppo. Proprio nel marzo del 1972, stimolato dal dibattito sull'efficacia delle politiche comunitarie, il Consiglio della CEE deliberò l'adozione di nuove misure per le azioni di carattere regionale. In primo luogo, si raccomandò un maggiore utilizzo delle risorse del

---

<sup>4</sup> Ivi, p. 15.

FEOGA per finanziare iniziative nelle regioni agricole meno favorite, promuovendo in particolare l'ammodernamento e la razionalizzazione delle produzioni. In secondo luogo, si deliberò l'inizio dei lavori per l'istituzione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, che divenne operativo con l'approvazione del Regolamento n. 724 del 1975 da parte del Parlamento europeo. Con tali misure si ottenne l'inserimento del Mezzogiorno tra le aree più arretrate della Comunità e fu inoltre deliberata l'assegnazione all'Italia del 40% dei fondi stanziati per il FESR. Si stabilì che l'inserimento nell'ambito di piani di sviluppo regionale dei progetti per cui si richiedeva l'intervento del Fondo, fosse condizione essenziale per poter beneficiare dei finanziamenti stanziati. Le domande di contributi per investimenti destinati ad attività produttive dovevano inoltre contenere indicazione delle imprese coinvolte nei programmi di promozione dell'industrializzazione a favore delle regioni beneficiarie delle misure europee. Il Governo italiano affidò pertanto al Ministero per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno la competenza per la presentazione delle domande, previa consultazione delle regioni interessate e sulla base dell'istruttoria tecnica realizzata dalla Cassa per il Mezzogiorno<sup>5</sup>.

In tale contesto il nuovo orientamento dell'intervento straordinario assicurò gli strumenti e la divisione di competenze e attribuzioni necessarie a garantire uno stretto legame tra le politiche nazionali e quelle comunitarie. Fu chiaro, pertanto, che le possibilità di sviluppo del Mezzogiorno dipendevano, ora come nella prima fase della politica di intervento, anche dall'evoluzione del processo di integrazione e dalle politiche regionali adottate in ambito comunitario. In tal senso il contributo della SVIMEZ risultò determinante, permettendo di ancorare saldamente il Mezzogiorno al più ampio scenario politico internazionale e alle elaborazioni della teoria economica in Italia e all'estero. Ed ancora una volta la rivista «Informazioni SVIMEZ» e le pubblicazioni dell'Associazione rappresentarono una preziosa fonte che, a distanza di Settanta anni dalla nascita della Cassa per il Mezzogiorno, permette una valutazione attenta e misurata delle politiche attuate nelle diverse fasi dell'intervento straordinario. Analisi che si rende necessaria per evitare di scivolare in giudizi semplificati

---

<sup>5</sup> In merito si veda V. Guizzi, *Comunità Europea*, cit., pp. 224 ss.

e superficiali che ostacolano lo sviluppo del Mezzogiorno, questione ancora oggi decisiva per le sorti dell'intero Paese.

## Indice delle tabelle

TAB. 1.	<i>Finanziamenti della Banca in Italia. Mutui e garanzie (in milioni di unità di conto)</i>	p.	74
TAB. 2.	<i>Indicatori socio-economici del Mezzogiorno confrontati con il MEC (dei Sei) - Ultimi dati disponibili</i>	p.	105
TAB. 3.	<i>Le aree di sviluppo industriale e i nuclei di industrializzazione nel Mezzogiorno, riconosciuti dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno</i>	p.	139
TAB. 4.	<i>Investimenti lordi nel Mezzogiorno a prezzi 1954 (valori in miliardi di lire)</i>	p.	147
TAB. 5.	<i>Confronto tra gli investimenti industriali delle aziende a partecipazione statale e gli investimenti totali nel Mezzogiorno</i>	p.	150
TAB. 6.	<i>Piano quinquennale di coordinamento per lo sviluppo del Mezzogiorno</i>	p.	168
TAB. 7.	<i>Occupati nel settore industriale nel Mezzogiorno (Fonte Istat)</i>	p.	224
TAB. 8.	<i>Paese d'origine e numero degli immigrati che lavorano in Europa</i>	p.	262
TAB. 9.	<i>Reddito nazionale nelle Regioni</i>	p.	299
TAB. 10.	<i>Reddito pro-capite italiano</i>	p.	306
TAB. 11.	<i>Distribuzione territoriale dei depositi raccolti dalle aziende di credito e dalle casse postali (confronto fra il 1967 e il 1968)</i>	p.	312
TAB. 12.	<i>Distribuzione territoriale degli sportelli bancari delle aziende di credito al 31 dicembre 1968 e depositi medi per sportello bancario al 31 dicembre 1968 e 1965</i>	p.	316
TAB. 13.	<i>Distribuzione della spesa per consumi privati nel Mezzogiorno e nelle regioni del medesimo (1968)</i>	p.	336



## Indice dei nomi





## Indice dei nomi

- Abruzzo, F., 302n  
Agnelli, G., 186, 193, 202  
Aiello, C., 176n  
Alhaique, C. 138n  
Altavilla, E., 300n  
Amatori, F., 21n  
Amico di Meane, T., 26n  
Amoroso, R. R., 9 - 10, 35  
Anfossi, A., 130n  
Angeletti, F. P., 60n  
Annesi, M., 51n, 194 e n,  
201n, 210n, 213n, 216n, 220 e  
n  
Apicella, V., 94n, 115n, 121n,  
134n, 136n, 141n, 143n, 146n,  
149n - 150n, 152n, 154n,  
161n, 327n - 329n  
Armani, P., 84n, 103n - 104n,  
340n, 342, 343 e n  
Arpea, M., 205n
- Bagliori, V., 216n  
Baldoni, A., 18n  
Baratta, P., 278n  
Barbagallo, F., 23n  
Barbagallo, F., 182n  
Barbato, M., 59n, 102n, 167n,  
180n, 200n, 333n  
Barbi, P., 222  
Barca, F., 22n  
Barca, L., 307, 340 - 341
- Bassetti, P., 172, 175  
Battiloro Quarto, D., 72n  
Battistelli, M., 40n  
Bazan, C., 38n  
Belli, A., 175n  
Bernstein, F., 225n, 338n -  
339n  
Bevilacqua, P., 30n  
Black, E. R., 19n, 73  
Bobbio, N., 178  
Bonifazi, C., 37n  
Borghi, G., 193  
Bosco, G., 184n  
Bozzola, B., 121n  
Brosio, M., 73  
Buffa, A., 250n
- Cacace, P., 25n  
Cafiero, S., 23n, 34n, 50n,  
125n, 130n, 257n, 260n, 263n,  
265 e n, 268n, 281n, 283,  
303n, 350n  
Calari Ivaldi, 348n  
Campilli, P., 27, 40, 41n, 70,  
73  
Campolongo, A., 99n, 344n  
Canali, M., 28n  
Carola, V., 204  
Cascetta, V., 19n  
Cassinis, U., 117n - 118n,  
259n

Castorina Cali, S., 59n  
 Catitti, L., 186n  
 Cavallari, A., 125n  
 Cefis, E., 240, 242  
 Cenzato, G., 17n  
 Ceriani Sebregondi, G., 39n  
 Cerosimo, D., 23n  
 Cervigni, G., 192n  
 Chiaromonte, G., 242n  
 Ciampi, V., 133n, 155n, 168,  
 337n  
 Cifarelli, M., 163n, 216n  
 Ciranna, M., 55n, 60n  
 Claroni, A., 35  
 Colarizi, S., 23n  
 Coletti, L., 297n  
 Colombo, E., 93n, 154, 176n,  
 182, 214 - 215, 296n, 346n  
 Colosimo, G., 130n, 134n,  
 149n  
 Coltorti, F., 225n  
 Compagna, F., 37 e n, 50, 78 e  
 n, 82 e n, 91n, 93n, 146 e n,  
 151 e n, 159 e n, 164 e n, 170  
 e n, 178, 179 e n, 184 e n, 185,  
 191 e n, 204, 213, 216n, 222,  
 239 e n, 240, 241n, 254 e n,  
 269n, 343, 346n  
 Confalonieri, A., 102  
 Conigliano, A., 131n  
 Coppo, D., 242 e n  
 Corazza, G., 54n  
 Cori, P., 30n  
 Cosciani, C., 318 e n, 330 e n  
 Costa, P., 243n  
 Crea, V., 48n, 64n  
 Crudeli, T., 59n  
 D'Antone, L., 19n, 21n, 23n  
 Dandolo, F., 9 - 10, 12, 14n,  
 17n - 20n, 22n, 25n, 32n, 35,  
 38n, 41n, 58n, 116n  
 De Benedetti, A., 20n - 21n  
 De Benedictis, M., 62, 63 e n  
 De Clementi, E., 30n  
 De Luca, M., 43n - 44n, 175n,  
 303n  
 De Martino, F., 185  
 De Rita, G., 130n, 269  
 De Rosa, L., 17n - 18n, 206,  
 207n, 253n  
 De Stefanis, C., 174n  
 De Vergottini, M., 260n -  
 261n, 277n, 332n  
 Del Monte, A., 22n  
 Dell'Aglio, L., 92n, 178n  
 Dell'Amore, G., 310n, 314n  
 Dell'Angelo, G. G., 14, 50n,  
 216n, 303 e n  
 Della Porta, G., 114n  
 Detragiache, A., 276n, 338n,  
 349n  
 Di Nardi, G., 20n, 114, 286 e  
 n, 300, 300 e n  
 Di Sandro, G., 28n  
 Diamanti, A., 318n  
 Diana, A., 61n  
 Dilio, M., 172 e n, 197n, 202n,  
 274n, 326n, 338n, 347n  
 Donat Cattin, C., 104  
 Dragone U., 132n, 154n  
  
 Einaudi, L., 132, 305, 345  
 Erhard, L., 82 e n

Falciatore, M., 221n  
 Farese, Giovanni, 19n, 39n  
 Farese, Giuseppe, 35  
 Farolfi, B., 28n  
 Fauri, F., 26n - 27n, 30n, 37n  
 Finamore, M., 271n  
 Fiore, V., 41n, 56n, 216n  
 Fiorelli, F., 91n, 103n, 210n  
 Firpo, L., 178  
 Fiumara E., 148n  
 Foa, V., 27n  
 Fofi, G., 31n  
 Forbice, A., 197n, 273n  
 Formentini, P., 27, 70 - 71, 76  
 Fornasari, M., 28n  
 Forte, F., 47, 48n, 60n, 178, 180, 202n, 218n, 241 e n, 272n, 340n, 346n  
 Franzina, E., 30n  
 Fuà, G., 231 e n  
  
 Galasso, G., 9n, 17n, 37 e n, 38n, 178, 182, 213 e n, 274, 339 e n, 343  
 Gambardella, V., 19n  
 Garofalo, G., 53n  
 Gava, A., 185  
 Ghirardo, G., 201n - 202n, 272n  
 Giannola, A., 21n - 22n, 315n  
 Giolitti, A., 93 e n, 96 e n, 129n, 151, 161 e n, 185, 227, 228 e n, 236, 303n, 338n, 344 e n, 354  
 Giorgi, R., 52n  
 Giovagnoli, A., 20n - 21n, 23n  
 Giovannelli, N., 168n  
 Giovanni XXIII, 116  
  
 Giovannini, G., 186n  
 Gismondi, A., 209n, 339n  
 Giusti Del Giardino, J., 253n  
 Giustino, E., 208  
 Glisenti, G., 177n  
 Gobello, G., 120n, 124n  
 Gomellini, M., 26n  
 Graziani, A., 95n, 128n, 145 e n, 157 - 158, 159 e n, 169 e n, 174 e n, 178, 180 - 181, 188 e n, 189n, 199n, 216n, 244 e n, 247 e n, 254n, 270 e n, 287 e n, 302 e n, 330 e n, 346, 347 e n  
 Guatelli, A., 281n  
 Guidotti, S., 17n, 191, 216n, 319, 320n, 321 - 322  
 Guizzi, V., 57n, 85n, 87n, 90n, 264n - 265n, 267n, 357n  
  
 Holland, S. K., 93n, 107, 238n  
  
 Iraci, L., 346n  
  
 King, A., 108  
  
 La Francesca, S., 112n  
 La Malfa, G., 201n  
 La Malfa, U., 10, 128, 164, 347  
 La Marca, N., 225n  
 Leanza, U., 65n - 67n, 69  
 Lenti, L., 194 e n, 299, 300n  
 Lepore, A., 19n, 39n  
 Levi Sandri, L., 80  
 Li Calzi, A., 158n, 301n  
 Livi Bacci, M., 268n, 334  
 Lizzeri, G., 104n

Lombardi, R., 244, 344  
 Lombardini, S., 178, 180  
 Lopes, A., 315n  
 Luraghi, G., 192  
 Lutz, V., 247 - 248, 253, 287,  
 327, 328n  
  
 Macario, L., 225  
 Macera, G., 134n, 167n, 215n  
 - 216n, 236n  
 Magnani, L., 309n, 326n  
 Magno, M., 275n  
 Malfatti, F. M., 209  
 Mammarella, G., 25n  
 Manfellotto, R., 256n  
 Manfredini Gasparetto, M.,  
 77n  
 Mangold-Reibold, 78  
 Mannironi, S., 271n  
 Mansholt, S. L., 61 - 62  
 Manzella, G. P., 26n  
 Marciani, G. E., 50n, 257n,  
 260n, 303n  
 Marcora, G., 58  
 Mari, M., 280n  
 Marini, C., 164n  
 Marjolin, R., 80  
 Marongiu, G., 216n  
 Meynell, A., 94n  
 Misasi, R., 202n, 273n  
 Misiani, S., 32n  
 Mongardini, C., 278n, 331n  
 Monnet, J., 238  
 Monotti, C., 223n  
 Moratti, A., 123  
 Morelli, E., 244n, 308n  
 Morese, R., 199n, 272n  
 Morlino, T., 9n  
  
 Moro, A., 104, 116 e n, 167,  
 186  
  
 Napoleoni, C., 102, 216n,  
 218n, 341, 342 e n  
 Nebbia, G., 230n  
 Nitto, A., 169n  
 Novacco, N., 17n, 32n, 82 -  
 83, 92 e n, 96 - 97, 103, 116n,  
 158n, 171, 203 e n, 204 - 205,  
 213, 216n, 218, 226 e n, 240 e  
 n, 331n, 342, 344 e n, 348  
 Novaro, G., 31n  
 Nurkse, R., 113  
  
 Orlando, F., 120n, 122n, 127n,  
 136n, 249n, 258n, 260, 296,  
 297n  
  
 Padovani, R., 17n  
 Pagani, B., 216n, 219n  
 Paladini, C. G., 158n, 301n  
 Palladino, G., 49n, 111n, 318n  
 Palmiero, G., 237n - 238n,  
 345n, 347n  
 Pantaleoni, M., 124n, 132  
 Pareto, V., 132  
 Parri, F., 184 e n  
 Parrillo, F., 39n, 53n, 292n,  
 319n, 329n  
 Pastore, G., 42, 72n, 73, 76,  
 79n, 80 - 81, 95 e n, 115,  
 131n, 135n, 137n, 143, 146,  
 170 e n, 181, 193, 298n, 300n,  
 309n, 326n  
 Peccei, A., 108  
 Peggio, E., 186n  
 Pella, G., 129, 130n

Pelleri, P., 305n  
 Pelliccia, L., 229n  
 Perroux, F., 113  
 Persico, A. A., 21n, 116n  
 Perugi, A., 176n, 309n, 333n  
 Pescatore, G., 18n, 73, 80, 118, 131, 163n, 165, 192, 194, 211, 214 e n, 220n, 234 - 235, 329, 330n  
 Pescosolido, G., 23n  
 Petriccione, S., 198 e n, 216n, 228, 229n, 243n  
 Petrilli, G., 95n, 98n, 182, 190, 192, 200 e n, 209n  
 Pieraccini, G., 96, 148n, 193, 236 - 237, 304  
 Pignatelli, N., 124n, 301n  
 Pilloton, F., 268n, 334  
 Pischel, G., 115n, 120n - 121n, 248n, 288n  
 Pizzigallo, M., 21n  
 Pizzorno, A., 34n  
 Poggiali, V., 297n  
 Pombeni, P., 23n  
 Predetti, A., 161n  
 Proni, R., 108n, 281n  
 Provenzano, G. L. C., 17n  
  
 Ramella, F., 30n  
 Reichlin, A., 222n  
 Rende, P., 198n  
 Rey, J., 97  
 Romero, F., 30n  
 Ronchey, A., 249 e n, 252, 253 e n, 289, 290n, 327n  
 Rosaia, L., 271n  
 Rosenstein-Rodan, P. N., 113, 153 e n, 244 - 245  
  
 Rossi, F. C., 216n  
 Rossi-Doria, M., 37, 41, 50 e n, 170, 178, 181, 194, 195 e n, 208 e n, 213, 214n, 216n, 249 e n, 275, 305 e n  
 Rubinacci, L., 42  
 Ruffolo, G., 169, 170n, 191, 237, 304 e n, 340, 350  
 Russo, G., 118 e n, 119, 120 e n, 197n, 236, 248 e n, 272 e n, 302n, 332 e n, 349 e n  
  
 Sabella, D., 44n, 56n  
 Sacco, L., 175n, 212n  
 Sanfilippo, M., 30n  
 Saraceno, P., 10, 17n, 21n, 27n, 37, 91 e n, 95n, 112 e n, 114, 116 e n, 129, 132-133, 134n, 146, 151, 161 e n, 189, 190 e n, 195 e n, 201, 208, 215, 216n, 240-241, 242 e n - 243 e n, 272, 277, 278 e n, 289 e n, 306 e n, 307, 328, 329 e n, 340 e n, 305  
 Satalino, P., 48 e n, 62n, 81n, 97n, 103n, 240n  
 Savini, P., 115n, 120n - 121n, 248n, 288n  
 Savona, P., 19n, 39n  
 Sbrana, F., 22n - 23n  
 Scarpati, R., 130n  
 Scheneiter, 214  
 Sciarelli, S., 339n  
 Scoppola Iacopini, L., 24n  
 Scotti, E., 159n  
 Sechi, S., 116n  
 Serini, P., 127n  
 Sernesi, S., 169

Sette, P., 192  
 Siglienti, S., 117  
 Solari, L., 150  
 Spagnulo, G., 163n  
 Statera, V., 257n  
 Strangio, D., 25n  
 Sullo, F., 95n, 191n  
 Sylos Labini, P., 150, 151n,  
 208 e n, 216n, 238 e n, 241 e  
 n, 279 e n, 348 e n  
  
 Tagliacarne, G., 46 e n, 49 e n,  
 59, 61n, 107, 133n, 143, 144 e  
 n, 145n, 151 e n, 205, 206 e n,  
 207n, 256 e n, 279 e n, 280n,  
 285n, 289, 290 e n, 291n, 292  
 e n, 293 - 294, 296, 298n -  
 299n, 301 e n, 304n - 305n,  
 307n, 308, 311n, 318n, 328n,  
 332n, 334 e n, 335n, 337n -  
 338n, 343 e n  
 Talia, I., 206n, 222n, 233n,  
 236n, 350 e n  
 Tamburrino, L., 242n, 245n  
 Taviani, P. E., 97, 202, 218  
 Testi, A., 140n  
 Thompson, G., 108  
 Tito, M., 251n  
  
 Titta, A., 73n  
 Tortora, F., 174n  
 Tosoni, A., 26n  
 Trento, S., 22n  
  
 Valente, M., 207n  
 Valenza, P., 128n, 289n  
 Vanoni, E., 144, 237, 282,  
 295, 345n  
 Varsori, A., 25n  
 Vellecco, E., 221n, 227n, 230n  
 Ventriglia, F., 116, 117n, 146 -  
 147, 148 e n, 151 e n, 162 e n,  
 166 e n, 172 e n, 173, 178 e n,  
 180 e n, 182 e n, 190n, 191 e  
 n, 195n, 203n, 297n, 302 e n,  
 307 e n, 330 e n, 336n  
 Venturi, F., 178  
 Vicinelli, P., 307n  
 Virdia, F., 125n  
 Visentini, B., 183  
 Vitale, A., 17n  
 Vredeling, H., 87 - 88  
  
 Zaganella, M., 20n, 27n, 38n  
 Zappa, G., 130n  
 Zappulli, C., 108n  
 Zucconi, V., 57n

## Gli Autori

**Francesco Dandolo** è ordinario di Storia economica all'Università degli Studi di Napoli Federico II. Nell'ambito delle sue ricerche più recenti, si è occupato di storia dell'agricoltura dell'area del Mediterraneo, del dualismo economico in Italia nel Novecento e del pensiero economico di Luigi Einaudi. Tra le sue ultime pubblicazioni: *Mezzogiorno fra divari e cooperazione internazionale. «Informazioni SVIMEZ» e la cultura del nuovo meridionalismo (1948-1960)*, Bologna, 2017; *Diversità regionali nel mondo del lavoro*, in *Storia del lavoro in Italia*, Roma, 2018; *Luigi Einaudi e l'associazionismo economico nell'Italia liberale*, Roma, 2019. Con Michele Mosca ha curato il volume *Accoglienza e integrazione nelle Terre di don Pepe Diana*, Napoli, 2020.

**Renato Raffaele Amoroso** è dottorando di Ricerca in *Scienze dell'Economia Civile. Governance, Istituzioni e Storia* presso l'Università LUMSA di Roma. Nell'ambito delle sue ricerche si occupa dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno, di cooperazione internazionale e di storia delle migrazioni. Tra le sue pubblicazioni: *Migrazioni e sfruttamento lavorativo nel Mezzogiorno continentale in Accoglienza e integrazione nelle terre di Don Pepe Diana*, Napoli, 2020.



## La SVIMEZ, curatrice di questi «Quaderni»

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

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

- L'Associazione è oggi presieduta dal prof. Adriano Giannola; il pres. Filippo Patroni Griffi ne è Vice Presidente, il dott. Luca Bianchi è Direttore.

- Consiglieri della SVIMEZ fino al 2021 sono stati eletti dagli Associati l'ing. Paolo Baratta, il prof. Piero Barucci, il prof. Alessandro Bianchi, l'on. Gerardo Bianco, il prof. Pietro Massimo Busetta, il prof. Manin Carabba, il sen. Luigi Compagna, il sen. Romualdo Coviello, il prof. Adriano Giannola, il prof. Cesare Imbriani, il prof. Antonio La Spina, il prof. Amedeo Lepore, il dott. Gian Paolo Manzella, il dott. Riccardo Padovani, il Pres. Filippo Patroni Griffi, il prof. Guido Pellegrini, la prof.ssa Maria Teresa Salvemini, l'on. Giuseppe Soriero e il prof. Sergio Zoppi, mentre il prof. Ettore Cinque, l'avv. Giacomo Gargano, il dott. Massimo Gargano, il dott. Danilo Iervolino, il dott. Giuseppe Laurino, il prof. Antonio Lopes, la dott.ssa Barbara Morgante, il prof. Mario Mustilli, il cons. Quintino Vincenzo Pallante, la dott.ssa Paola Russo, la dott.ssa Jole Santelli, l'avv. Claudio Michele Stefanazzi e l'on. Vincenzo Viti rappresentano nel Consiglio alcuni dei Soci Sostenitori dell'Associazione. Revisori dei conti - nominati dall'Assemblea - sono il prof. Michele Pisani, il prof. Lucio Potito e il rag. Andrea Zivillica.

La SVIMEZ è stata presieduta da insigni studiosi e personalità, quali nel tempo il sen. Rodolfo Morandi (1947-50); il prof. Francesco Giordani (1950-59); il sen. Giuseppe Paratore (1959-60); l'ing. Giuseppe

Cenzato (1960-69); il prof. Pasquale Saraceno (già Segretario generale dal 1947 al 1959 e Presidente dal 1970 al 1991); l'avv. Massimo Annesi, Vice Presidente dal 1978 al 1991 e Presidente dal 1991 al marzo 2005; il dott. Nino Novacco, dal 2005 al giugno 2010.

- Della SVIMEZ sono stati in passato Direttori il prof. Alessandro Molinari (1947-58); il dott. Nino Novacco (f.f., come Segretario Generale 1959-63); il prof. Gian Giacomo dell'Angelo (1965-80); il dott. Salvatore Cafiero (1982-98); il dott. Riccardo Padovani (1998-2017). Ne sono stati invece Consiglieri, personalità quali il prof. Francesco Compagna (1964-75); il prof. Epicarmo Corbino (1960-65); il prof. Giuseppe Di Nardi (1983-89); il prof. Augusto Graziani (1965-71); il prof. Giovanni Marongiu (1968-77 e 1986-93); il dott. Donato Menichella (1947-80); il prof. Claudio Napoleoni (1967-71); il prof. Paul N. Rosenstein Rodan (1954-1982); il prof. Manlio Rossi-Doria (1948-49 e 1960-80); il prof. Paolo Sylos Labini (1986-2005); il prof. Gabriele Pescatore (1955-2007); il prof. Jan Timbergen (1954-1968), ed altri qualificati studiosi ed esponenti della cultura, dell'economia e del meridionalismo.

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

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

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

- Dal 1987, con l'Editore il Mulino, la SVIMEZ pubblica le trimestrali "Rivista economica del Mezzogiorno" e "Rivista giuridica del Mezzogiorno" oggi dirette, rispettivamente, dal dott. Riccardo Padovani e dal prof. Manin Carabba, e una collana di volumi, tra i quali il *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno* (iniziativa che risale al 1974), pubblicazione annuale generalmente accompagnata da considerazioni e proposte su politiche ed interventi. A decorrere dal 2018, il *Rapporto SVIMEZ* è intitolato, in modo nuovo, *Rapporto SVIMEZ. L'economia e la società*

*del Mezzogiorno.*

Tra le pubblicazioni figurano appunto anche i “Quaderni SVIMEZ”, che ospitano documenti prevalentemente monografici, su temi di attualità in materia di politiche per lo «sviluppo» e per la «coesione» nazionale, nonché bibliografie dei suoi esponenti nel tempo, resoconti di dibattiti pubblici, testi di Audizioni di suoi dirigenti davanti a Commissioni Parlamentari della Camera e del Senato della Repubblica, riflessioni su tematiche economiche meridionaliste. A partire dal 2012, nella veste di “numeri speciali”, i “Quaderni” sono destinati anche alla pubblicazione di volumi. I “Quaderni” sono pubblicati anche in formato *ebook*, e consultabili sul sito *internet* [www.svimez.it](http://www.svimez.it).

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



Elenco dei «Quaderni SVIMEZ»\*

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

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

48. **I sistemi locali per il governo della Città metropolitana di Napoli** (a cura di Luigi D'AMBRA e Pasquale SARNACCHIARO (Numero disponibile solo *on line* sul sito [www.svimez.it](http://www.svimez.it)), dicembre 2016, 110 p.
49. **Dalla ripartenza alla ripresa dello sviluppo: una politica di investimenti pubblici per “cambiare verso da Sud” al Paese.** Dibattito sul «Rapporto 2016 sull'economia del Mezzogiorno», aprile 2017, 118 p.
50. **Il Mezzogiorno nella storia economica d'Italia. Una questione aperta** (*Numero speciale*), aprile 2017, 144 p.\*\*
51. **L'infittimento delle autostrade del mare nostrum**, di Ennio FORTE, maggio 2017, 178 p.
52. **Problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati. Supplementi ad “Informazioni SVIMEZ” editi negli anni 1952-1964. Organizzazione bibliografica ragionata**, di Filippo DI IORIO, giugno 2017, 117 p.\*\*
53. **Successi e fallimenti del sistema produttivo meridionale**, di Armando S. CASTRONUOVO, Rosario LA ROSA, Maurizio CASERTA, giugno 2017, 107 p.
54. **Il ruolo della domanda nello sviluppo: il Mezzogiorno italiano, i Sud del mondo e la crisi dell'Europa**, giugno 2017, 73 p.\*\*
55. **Gabriele Pescatore: l'uomo, il giurista, il meridionalista**, giugno 2017, 61 p.\*\*
56. **Giornata in ricordo di Massimo Annesi**, febbraio 2018, 79 p.\*\*
57. **Il Mezzogiorno oggi: la ripresa si consolida ma permane l'emergenza sociale.** Dibattito sul «Rapporto SVIMEZ 2017 sull'economia del Mezzogiorno», aprile 2018, 107 p.
58. **Il problema del Rinascimento dell'industria manifatturiera: la sfida del Mezzogiorno**, novembre 2018, 79 p.
59. **L'economia e la società del Mezzogiorno nella stagione dell'incertezza.** Dibattito sul «Rapporto SVIMEZ 2018. L'economia e la società del Mezzogiorno», giugno 2019, 70 p.
60. **Ricominciare dalle città: cultura e sviluppo. Atti del Seminario**, tenutosi il 25 marzo 2019 presso la SVIMEZ, marzo 2020, p. 114.
61. **Gli effetti della Xylella fastidiosa sul sistema produttivo olivicolo della regione Puglia**, di Leonardo DI GIOIA e Roberto GISMONDI, luglio 2020, p. 175.
62. **Cassa per il Mezzogiorno Europa e regioni nella stagione dell'industrializzazione**, “Informazioni SVIMEZ” e la cultura del nuovo meridionalismo (1961-1973), di Francesco DANDOLO e Renato Raffaele AMOROSO, luglio 2020, p. 369.

\* I «Quaderni SVIMEZ» fanno seguito ai «Quaderni di “Informazioni SVIMEZ”», apparsi fino al n. 25, ed il cui elenco si trova sul sito [www.svimez.it](http://www.svimez.it)

\*\* Iniziativa per il *Settantenario della SVIMEZ*.



