

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.

## 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

## 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 quattrocentocinquantamila 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. Falcitore, *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.

cià 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.