

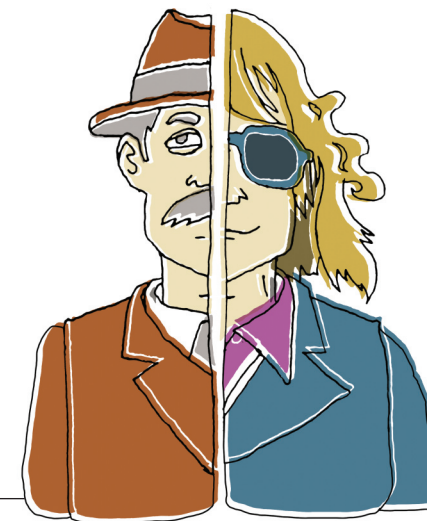
Il vero cambiamento, nella storia dell'Italia e degli italiani, è quello che si è realizzato tra il 1948 e il 1978. Dopo il passaggio dalla guerra alla pace, dal fascismo alla democrazia, concluso con l'entrata in vigore della Costituzione, lo slancio della ricostruzione post-bellica si è trasformato nel boom economico e il Paese si è industrializzato, urbanizzato e scolarizzato con un'intensità senza precedenti. Questo volume racconta come, pur con errori e contraddizioni, l'Italia è diventata una delle prime sette potenze economiche del mondo e una miseria secolare è stata radicalmente sconfitta, anche se vari problemi sono rimasti aperti e la ricchezza ne ha creati di nuovi. Il cambiamento è stato possibile, in un contesto internazionale favorevole, perché gli italiani si sono uniti in uno sforzo comune e perché il raggiungimento di traguardi inediti ha favorito la loro unità. Malgrado le divisioni laceranti create dalla Guerra fredda, è in questo trentennio di democrazia e di crescita che sono stati "popolo" più che in qualsiasi altro momento della loro storia.

Questo libro a più voci racconta le riforme che hanno favorito il cambiamento – da quella agraria alla Cassa per il Mezzogiorno e alla scuola media unica –; come si sono trasformate le città, la famiglia e la Chiesa; come si è evoluta la cultura di massa attraverso il Giro d'Italia e il Festival di Sanremo, la televisione e il cinema; come le migrazioni interne e il Sessantotto hanno dato alla società italiana un volto nuovo.

Agostino Giovagnoli è ordinario di Storia contemporanea all'Università Cattolica del Sacro Cuore. È stato Presidente della SISSCO, la società degli storici contemporanei italiani, dal 2011 al 2015. Si è occupato di Storia dell'Italia repubblicana (*Il caso Moro*, 2005, *La Repubblica degli italiani*, 2016, *Il Sessantotto. La festa della contestazione*, 2018). Ha studiato il rapporto tra globalizzazione e storia contemporanea (*Storia e globalizzazione*, 2003) e vari temi di *World History*.

Copertina di Ettore Festa, HamingDesign. Illustrazione di Alberto Giannarino.

L'ITALIA E GLI ITALIANI DAL 1948 AL 1978



# L'ITALIA E GLI ITALIANI DAL 1948 AL 1978

A CURA  
DI AGOSTINO GIOVAGNOLI

€ 19,00

ISBN 978-88-498-5755-9



9 788849 857559

RUBBETTINO

RUBBETTINO

RUB3ETTINO



# L'Italia e gli italiani dal 1948 al 1978

a cura di Agostino Giovagnoli

Presentazione di Antonio Iodice  
e Giuseppe Acocella

RUB3ETTINO

**RUB3ETTINO**

© 2019 - Rubbettino Editore  
88049 Soveria Mannelli  
Viale Rosario Rubbettino, 10  
tel (0968) 6664201  
[www.rubbettino.it](http://www.rubbettino.it)

Progetto Grafico:  
Ettore Festa, HaunagDesign

RUBBETTINO

# Indice

|                                                                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Presentazione <i>di Antonio Iodice e Giuseppe Acocella</i>                                                            | VII |
| AGOSTINO GIOVAGNOLI<br>Un popolo in cammino                                                                           | 3   |
| FRANCESCO DANDOLO<br>La Cassa per il Mezzogiorno                                                                      | 37  |
| EMANUELE BERNARDI<br>La riforma agraria e l'Italia democristiana                                                      | 61  |
| PAOLO CORSINI, MARCELLO ZANE<br>Bruno Boni Sindaco di Brescia: 1948-1975.<br>Un caso di modernizzazione democristiana | 81  |
| STEFANO PIVATO<br>Il Giro d'Italia                                                                                    | 107 |
| LUCIANO PAZZAGLIA<br>La scuola media unica                                                                            | 123 |
| LEONARDO CAMPUS<br>Sanremo: il grande festival<br>dell'Italia democristiana                                           | 153 |
| ANNA BISOGNO<br>Educare il Paese.<br>La RAI e il modello Bernabei                                                     | 199 |

|                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| BENEDETTO COCCIA<br>Stranieri in patria.<br>Le migrazioni interne<br>dal dopoguerra agli anni Settanta | 215 |
| GUIDO LEVI<br>Gli anni d'oro del cinema italiano                                                       | 261 |
| VALERIO DE CESARIS<br>La Chiesa cattolica in Italia<br>negli anni di Aldo Moro                         | 279 |
| PAOLO DE NARDIS, LUCA ALTERI<br>Le parole che non ti ho detto.<br>Per un lessico del Sessantotto       | 299 |
| CECILIA DAU NOVELLI<br>Famiglia, matrimonio e divorzio                                                 | 341 |

FRANCESCO DANDOLO

## La Cassa per il Mezzogiorno

### 1. UNA SCELTA POLITICA NEL QUADRO DELLE ALLEANZE OCCIDENTALI

Lo sviluppo della Cassa del Mezzogiorno dalla sua istituzione alla fine degli anni Settanta<sup>1</sup> fu accompagnato da un variegato dibattito di idee e di posizioni che offre un'articolata comprensione delle strategie elaborate nei primi trent'anni della storia della Repubblica (e che può concorrere a rilanciare temi e problemi per una politica di sviluppo del Mezzogiorno, questione ancora di cruciale attualità).

La Cassa per il Mezzogiorno, istituita con la legge del 10 agosto 1950, n. 646, fu tra le principali decisioni «politiche» della nuova classe dirigente cattolica. È questo un tema che seppure già abbastanza presente nelle analisi del periodo – si pensi al risalto dato al viaggio di Alcide De Gasperi a Matera nel luglio del 1950 e all'insistenza di Giuseppe Dossetti per il varo di politiche di sviluppo per il Sud – nelle recenti ricostruzioni appare di gran lunga rafforzato<sup>2</sup>.

1. Il presente contributo considera principalmente i mutamenti degli assetti politico-istituzionali e i rapporti internazionali, oltre agli aspetti economici, valendosi anche della voce dei protagonisti del tempo.

2. Per un quadro complessivo della letteratura si rinvia alla ricca bibliografia pubblicata nel volume curato della SVIMEZ per l'Archivio Centrale dello Stato, *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, il Mulino, Bologna 2015. Per gli studi più recenti, mi si permetta di segnalare F. DANDOLO, *Il Mezzogiorno fra divari e cooperazione internazionale. «Informazioni SVIMEZ» e la cultura del nuovo meridionalismo (1948-1960)*, il Mulino, Bologna 2017.

Così oggi è più evidente che nel passato l'opzione politica alla base della nascita della Cassa, frutto di due elementi tesi ad armonizzarsi fra loro. Da un canto, tra la fine degli anni Quaranta e gli inizi degli anni Cinquanta i massimi esponenti della Democrazia cristiana si mostrarono più sicuri nell'affrontare i grandi problemi del Paese. Sintomo di questa nuova tendenza fu il piano INA-Casa di Amintore Fanfani, deliberato l'anno prima della Cassa, che attraverso la creazione di un'amministrazione «parallela» e «speciale» rispetto alle amministrazioni tradizionali, segnò la strada nell'attuare una struttura agile ed efficace nelle decisioni<sup>3</sup>. Dall'altro, le alleanze che l'Italia aveva allacciato con la fine della Seconda guerra mondiale, in particolare con gli Stati Uniti d'America, si concretizzarono nell'ottica di un rafforzamento della cooperazione internazionale<sup>4</sup>. In relazione a quest'ultimo aspetto, risultò evidente che lo sviluppo del Mezzogiorno doveva collocarsi nel quadro delle esperienze della solidarietà occidentale, proprio allora consolidata con la sottoscrizione del Patto Atlantico avvenuta il 4 aprile 1949. In tal senso, emblematica risultò l'influenza del modello dell'Autorità della Valle del Tennessee, con cui a partire dagli anni Trenta del Novecento si diede vita mediante la pianificazione a un'imponente opera di bonifica e trasformazione produttiva dell'omonima area negli Stati Uniti<sup>5</sup>.

L'orientamento politico caratterizzò l'intero arco di attività della Cassa, che si riflesse sul modo di amministrare l'intervento straordinario nel Mezzogiorno. La politica, dunque, con la creazione e lo sviluppo delle iniziative dell'ente, si riappropriò di una questione che il fascismo aveva in larga parte accantonato, seppure la crisi del 1929 sollecitò i tecnici dell'IRI a ripensare all'elaborazione di politiche di sviluppo per il Mezzogiorno<sup>6</sup>.

3. N. NOVACCO, *Amintore Fanfani e la sua iniziativa per le case dei lavoratori*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 4, 2001, pp. 895-903.

4. G. FARESE, *Lo sviluppo come integrazione. Giorgio Ceriani Sebregondi e l'ingresso dell'Italia nella cultura internazionale dello sviluppo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2017.

5. M. CIFARELLI, *Il posto del Mezzogiorno nella politica di piano*, «La Voce Repubblicana», Roma 29-30 dicembre 1967.

6. L. D'ANTONE, *L'architettura di Beneduce e Menichella*, in V. CASTRONOVO (a cura di), *Storia dell'IRI*, vol. 1, *Dalle origini al dopoguerra*, Laterza, Roma-Bari 2011, pp. 234-241.

Scopo eminente della Cassa fu l'esecuzione coordinata di un programma di opere pubbliche avente carattere straordinario e rivolto in modo specifico al progresso economico e sociale del Mezzogiorno. Si riconosceva pertanto l'impossibilità della gestione ministeriale «ordinaria» nell'affrontare un tema rilevante per il destino dell'intero Paese, seppure le opere della Cassa dovevano porsi come integrative rispetto all'attività normalmente svolta dalle Amministrazioni pubbliche, in ragione della natura «straordinaria» dell'attività dell'ente.

Nella legge istitutiva si predispose un piano decennale che sarebbe stato approvato da un apposito organismo politico – il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno – mentre le determinazioni conseguenti a quel piano nel tempo e nello spazio furono attribuite alla responsabilità della Cassa, cioè alle sue scelte, espresse con l'elaborazione dei programmi annuali. Si trattò fin dall'inizio di stabilire un rapporto di collaborazione fra politica e tecnici, che costituirono un autorevole riferimento nell'ambito del «nuovo meridionalismo» scaturito dalla SVIMEZ, l'associazione sorta agli inizi di dicembre del 1946, sei mesi dopo la nascita della Repubblica<sup>7</sup>. E in effetti l'elaborazione originaria del disegno di legge fu di Donato Menichella, nel 1946 direttore generale della Banca d'Italia (ne sarà governatore) e fra i fondatori della SVIMEZ. La ricerca di un'intesa pose questioni di grande rilievo, seguite con una certa apprensione dai responsabili degli organismi mondiali scaturiti dagli accordi di Bretton Woods, in particolare dalla Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS). Questione risolta grazie alla nomina di Pietro Campilli a capo del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, voluta da Alcide De Gasperi, che in tal modo rassicurò i vertici della Banca, trattandosi di una personalità che in ambito internazionale, innanzitutto presso il governo USA, godeva di ottima reputazione<sup>8</sup>. Quando poi nel 1955 Gabriele Pescatore divenne presidente della Cassa, carica

7. P. SARACENO, *Il nuovo meridionalismo*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli 1986, p. 5.

8. La competenza di Campilli è documentata dal suo volume, *L'economia italiana e la cooperazione*, Sestante, Roma 1949.

che conservò per ventidue anni, la dirigenza dell'ente riprese la migliore tradizione italiana dei *commis d'état*<sup>9</sup>.

## 2. I FINANZIAMENTI DELLA BIRS ALLA CASSA

Fu subito evidente a De Gasperi e a Campilli che per dare slancio all'azione della Cassa occorreva ricorrere a prestiti internazionali. Le premesse erano già state poste: oltre a sottoscrivere il Patto Atlantico, l'Italia aveva precedentemente aderito, nell'ottobre del 1946, al Fondo monetario internazionale (FMI) e alla BIRS. In particolare, si mirò ad avere relazioni privilegiate con Eugene Robert Black, presidente della BIRS, che intratteneva fra l'altro ottimi rapporti con Luigi Einaudi<sup>10</sup>. I due si incontrarono a Roma nella primavera del 1950: colloquio dagli esiti molto soddisfacenti se di lì a pochi mesi, nell'autunno del 1951, la BIRS concesse all'Italia il primo prestito di 10 milioni di dollari<sup>11</sup>. Questa fu la prima occasione in cui si convogliarono rilevanti capitali esteri nel Mezzogiorno, sollecitati dalla tenace azione diplomatica del governo italiano nel rappresentare i gravi problemi che angustiarono quell'area. Ma si giovò pure di un clima internazionale favorevole, come si evidenziò in un rapporto del Fondo monetario internazionale, che rendeva i problemi delle zone sottosviluppate superabili, soprattutto laddove si attuavano strategie volte a tenere sotto controllo l'inflazione, come era appunto il caso dell'Italia di quegli anni. Nel frattempo, si accresceva la stima per la Cassa: nell'estate del 1952 l'ONU chiese ai tecnici dell'ente di prestare la loro collaborazione per lo sviluppo delle aree depresse del mondo. Successivamente, in occasione della definizione del nuovo prestito di 10 milioni di dollari che la BIRS varò nell'autunno 1953, il direttore generale

9. F. BARBAGALLO, *La questione italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 a oggi*, Laterza, Roma-Bari 2013, p. 141.

10. Su Robert Black cfr. G. FARESE, P. SAVONA, *Il banchiere del mondo. Eugene Robert Black e l'ascesa della cultura dello sviluppo in Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2014.

11. Sui prestiti della BIRS negli anni Cinquanta cfr. A. LEPORE, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013.

della Cassa, Giuseppe Orcel, si recò a Washington per proporre alcuni progetti industriali, presi in massima considerazione dai tecnici della Banca. Ma fu soprattutto in occasione del successivo prestito di 70 milioni di dollari che le relazioni si attestarono su un piano di grande fiducia: il prestito, infatti, fu concesso alla Cassa e non più al governo italiano, che svolse una mera funzione di garanzia. «Questa volta – commentò Francesco Compagna – non si tratta di 10 milioni di dollari, come nel 1951 e nel 1953; si tratta di 70 milioni di dollari, cioè una somma che supera le previsioni correnti; segno questo che a giudizio di esperti internazionali i programmi italiani per lo sviluppo delle regioni meridionali sono promettenti; e non soltanto dal punto di vista sociale e politico, ma da quello più schiettamente economico»<sup>12</sup>.

Nel complesso, i prestiti BIRS svolsero una funzione di primo piano nell'assicurare risorse agli investimenti, soprattutto nel corso degli anni Cinquanta, contribuendo a fare sì che altre banche estere concedessero prestiti alla Cassa e più in generale collocando i prodotti italiani in scenari internazionali sempre più ampi in attuazione dei piani di sviluppo di altri Paesi<sup>13</sup>.

### 3. CASSA E BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI

Con la firma dei Trattati di Roma il 25 marzo 1957 si istituì la Comunità economica europea (CEE). In quell'occasione fu prevista la nascita della Banca Europea degli Investimenti (BEI), frutto di un serrato dibattito tra la delegazione tedesca e la delegazione italiana. Nel complesso le istanze dell'Italia furono recepite: la BEI si sarebbe occupata di ridurre gli squilibri regionali attraverso la creazione del Fondo sociale europeo. Pietro Campilli fu presidente della Banca nel suo primo anno di attività; successi-

12. F. COMPAGNA, *Industrializzare il Mezzogiorno (e occidentalizzare l'Europa Mediterranea)*, «Mondo Economico», a. X, n. 19, 7 maggio 1955, p. 3.

13. Sull'espansione dei prodotti italiani all'estero in questo periodo cfr. F. SBRANA, *Portare l'Italia nel mondo. l'IMI e il credito all'esportazione 1950-1991*, il Mulino, Bologna 2006.

vamente, dal 1959 al 1970, fu Paride Formentini, un altro italiano, a ricoprire questo incarico. Questa volta, però, si trattava di un tecnico, in precedenza direttore generale della Banca d'Italia e soprattutto attento conoscitore della realtà creditizia tedesca, aspetto importante perché la Repubblica Federale Tedesca fu lo Stato che maggiormente finanziò la BEI<sup>14</sup>. Tali premesse, quindi, fecero sì che la Banca esercitasse un ruolo di primo piano nel finanziare la Cassa. Va constatato che l'attenzione della CEE verso il Mezzogiorno fu resa evidente dalla decisione di allegare il Piano Vanoni ai Trattati costitutivi. Come anche dagli inizi degli anni Cinquanta vari Stati della futura CEE allacciarono relazioni bilaterali con l'Italia, praticando una pur limitata politica di aiuti a sostegno delle regioni meridionali. Tuttavia, fu con la nascita della BEI che i finanziamenti a sostegno del Sud si intensificarono. Già nell'aprile del 1959, poco prima che Campilli lasciasse la direzione della Banca, si siglò un importante accordo a Parigi fra BIRS e BEI affinché concedessero un prestito congiunto alla Cassa per il finanziamento di nuove iniziative industriali nel Sud. Ciascuna Banca avrebbe contribuito per 20 milioni di dollari, mentre altri 30 milioni di dollari giungevano dai ricavi provenienti dalla vendita di obbligazioni emesse dalla Cassa acquistate dalla Morgan&Stanley, che le avrebbe collocate sul mercato statunitense, al fine di stimolare il capitale privato Usa a realizzare investimenti nel Mezzogiorno italiano. Fu comunque con Formentini che nel corso degli anni Sessanta si assicurarono i maggiori prestiti. Nel 1960 la BEI accordò un prestito di 7 miliardi e 500 milioni di lire da utilizzare per il finanziamento di tre centrali idroelettriche sul Tàloro in Sardegna, del costo complessivo di 19,5 miliardi di lire. Nel marzo 1961 la BEI accordò un nuovo prestito per il finanziamento del complesso siderurgico di Taranto, pari a 15 miliardi di lire, su un costo totale di 236 miliardi di lire. In generale, i prestiti della BEI tesero a sostituire i prestiti della BIRS, sebbene non completamente, perché ancora nel giugno del 1965 il ministro Pastore e il presidente della Cassa Pescatore firmavano a

14. M. ZAGANELLA, *La BEI italiana e lo sviluppo del Mezzogiorno (1958-1970)*, in «Mondo Contemporaneo», n. 2, 2016, pp. 61-86.

New York i documenti relativi al prestito di 100 milioni di dollari concessi dalla Banca<sup>15</sup>. Del resto, dal 1962 Black, che era stato aperto sostenitore dei prestiti all'Italia, non fu più a capo della BIRS e in ambito internazionale fu più complesso giustificare la richiesta di aiuti a sostegno del Mezzogiorno a causa delle incalzanti richieste presentate dai Paesi diventati indipendenti con il processo di decolonizzazione.

Fino al 1971 i finanziamenti della BEI all'Italia rappresentarono oltre il 60% della sua attività creditizia ai Paesi membri, divenendo l'istituzione internazionale che aveva maggiormente contribuito al finanziamento dello sviluppo del Mezzogiorno<sup>16</sup>. Questo orientamento risultò una prova di indubbia fiducia nell'operato della Cassa, documentata anche dal prestito CECA di oltre 9 miliardi di lire per la costruzione di una centrale termoelettrica in provincia di Cagliari<sup>17</sup>.

#### 4. GLI INIZIALI AMBITI DI INVESTIMENTO DELLA CASSA

Quando nell'estate del 1950, con la legge istitutiva, si definì il ruolo della Cassa per il Mezzogiorno, il dibattito in sede teorica sulla politica di sviluppo era appena agli inizi. Tuttavia, in Italia, per merito del gruppo di meridionalisti che faceva capo alla SVIMEZ già si era diffusa la convinzione che soltanto attraverso l'espansione dell'industria si sarebbe potuto intraprendere lo sviluppo dell'economia meridionale. Eppure, tali preoccupazioni non furono incluse nel provvedimento legislativo. Prevalse, invece, il principio «rostowiano» della necessità di creare i «prerequisiti» dell'industrializzazione, mentre la principale finalità era individuata nell'esecuzione di «complessi organici di opere», in grado

15. *Nuovo prestito della BIRS alla Cassa per il Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 27, 7 luglio 1965, p. 928.

16. *La Banca Europea per gli Investimenti e i problemi del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 4, 23 febbraio 1973, p. 182.

17. *Prestito CECA alla Cassa per il Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 32, 5 agosto 1964, p. 549.

di assicurare rapidamente un aumento dei livelli di occupazione, allora particolarmente bassi nel Mezzogiorno. Non è un caso che per lungo tempo la Cassa pubblicò nei suoi bilanci annuali il numero di giornate-operaio cui aveva dato luogo l'esecuzione del programma di opere pubbliche<sup>18</sup>.

Per l'intero arco degli anni Cinquanta il settore privilegiato dalla realizzazione delle opere pubbliche fu la modernizzazione del settore primario. In particolare, nell'ottica di una ripartizione analitica dell'intervento in agricoltura, che assorbì nel primo decennio di attività 770 miliardi dei mille miliardi di lire complessivi di cui disponeva la Cassa, un posto preponderante spettò ai progetti connessi alle bonifiche e all'attuazione della riforma fondiaria.

Con la legge del 29 luglio 1952 n. 174 fu esteso il programma originario della Cassa nel settore degli acquedotti, dei bacini montani e delle comunicazioni. Quest'ultimo ambito di investimenti risultò di particolare importanza perché consentì di potenziare i collegamenti con i mercati settentrionali – acquirenti dei prodotti agricoli del Mezzogiorno – e di creare una rete di arterie indispensabili a intensificare gli scambi all'interno della stessa regione meridionale. Ma gli investimenti furono decisamente inferiori rispetto al settore primario.

L'agricoltura fu dunque la preoccupazione dominante di questa prima fase, destinata a fare sentire i suoi effetti, seppure in modo decrescente, almeno fino alla metà degli anni Sessanta. In realtà, la destinazione al settore agricolo di consistenti quantità di risorse non si giustificò soltanto sulla base di considerazioni economiche, ma trovò la sua motivazione anche nelle componenti «agraristiche» della politica italiana, che si potevano riscontrare sia nel movimento cattolico sia in quello comunista e che partendo da premesse diverse, giungevano a teorizzare la piccola proprietà contadina e la realizzazione di strategie per il mantenimento *in loco* delle forze di lavoro. Scelte duramente criticate dalla commissione

18. S. PETRICCIONE, *Cemento e virgin nafta. L'epoca del grande intervento dello Stato nel Sud*, Guida, Napoli 2015, pp. 34-35.

nominata dalla Comunità economica europea, che agli inizi degli anni Sessanta si recò in visita nelle aree agricole della Puglia, Sicilia e Sardegna per un approfondimento in merito all'elaborazione della Politica agricola comunitaria. Se da un canto si mise in evidenza la varietà di colture ortofrutticole e l'importanza degli investimenti per le opere relative all'irrigazione e alle infrastrutture, dall'altro apparve evidente che le dimensioni delle aziende contadine erano troppo piccole, e penalizzavano di gran lunga le possibilità di crescita del settore primario nel Mezzogiorno<sup>19</sup>. In generale, pur con questi limiti frutto di pressioni clientelari, nei primi anni di attività la Cassa realizzò opere di strategica rilevanza. Nella primavera del 1952 il Ministro USA Dayton, dopo avere visitato vari comprensori di bonifica in Campania, Basilicata e Puglia, affermò che i risultati, in relazione alla complessità delle opere da realizzare, superavano ogni ottimistica previsione. Giudizio che con il trascorrere degli anni si rafforzò; come osservarono Jane Perry Clark Carey e Andrew Galbraith Carey, due economisti statunitensi attenti ai problemi delle aree depresse del mondo, la Cassa aveva mutato il volto agrario del Mezzogiorno<sup>20</sup>. Giudizio condiviso da Manlio Rossi Doria che, sebbene si mostrasse critico sull'attuazione della riforma agraria, esprimeva una valutazione positiva sulla Cassa, la cui azione agile ed efficace aveva risolto nodi strutturali, con la costruzione di acquedotti e l'imponente attività di messa a coltura dei suoli<sup>21</sup>.

19. R. GIORGI, *Lo sviluppo agricolo di Puglia, Sicilia e Sardegna*, in «Il Popolo», 30 luglio 1963.

20. *Un giudizio americano sulla Cassa per il Mezzogiorno*, in «Informazioni SVI-MEZ», n. 9-10, 29 febbraio 1956, pp. 202-203. L'articolo dei due economisti statunitensi era stato pubblicato su «Western Political Quarterly» nel dicembre del 1955.

21. Per un bilancio complessivo dell'attività della Cassa in questa prima fase, cfr. E. BERNARDI, *La riforma agraria in Italia e gli Stati Uniti. Guerra fredda, Piano Marshall e interventi per il Mezzogiorno negli anni del centrismo degasperiano*, il Mulino, Milano 2006.

## 5. LA SVOLTA: INDUSTRIALIZZARE IL MEZZOGIORNO

Si è rilevato che l'opzione industrialista fosse già presente al momento del dibattito preliminare all'istituzione della Cassa. Fu Pasquale Saraceno a evidenziare l'inadeguatezza della politica dei «due tempi»<sup>22</sup>. Posizione più volte ribadita, evidenziando che se si voleva conseguire un soddisfacente livello di sviluppo era prioritario investire in misura prevalente all'infuori del settore primario<sup>23</sup>.

La questione dell'irrobustimento del settore secondario nel Mezzogiorno, però, fu soltanto momentaneamente accantonata. Ancora una volta, come era accaduto agli inizi del Novecento con il varo della prima legislazione speciale, l'industrializzazione sarebbe stata considerata la leva determinante per la modernizzazione delle regioni meridionali. E in effetti con la legge del 23 marzo 1952 n. 166, si perseguì tale scopo: alla Cassa si diede l'opportunità di contrarre prestiti con organismi internazionali in eccedenza alle sue dotazioni, da destinare prevalentemente per progetti industriali. A un più organico coordinamento fra spesa pubblica, realizzata dalla Cassa in agricoltura e in opere pubbliche, e intervento per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno si giunse con la legge 11 aprile 1953, n. 298; la quale costituì, rifacendosi poi alla disciplina prevista dalle legge bancaria del 1936 sulla separazione dell'esercizio del credito a *breve* da quello a *medio* e *lungo* termine, tre appositi Istituti, per agevolare e promuovere lo sviluppo industriale del Mezzogiorno; l'Istituto per lo Sviluppo economico dell'Italia meridionale (ISVEIMER), con sede a Napoli e giurisdizione nel Mezzogiorno continentale; l'Istituto per i Fi-

22. P. BARUCCI, *Introduzione*, in P. SARACENO, *Gli anni dello Schema Vanoni 1953-1959*, Giuffrè, Milano 1982, pp. 8 e ss. Su Saraceno cfr. A. PERSICO, *Pasquale Saraceno. Un progetto per l'Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013; A. GIOVAGNOLI, A. PERSICO (a cura di), *Pasquale Saraceno e l'unità economica italiana*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013.

23. F. VENTRIGLIA, *Indirizzi settoriali del credito industriale per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in «Mondo Economico» n. 19, 12 maggio 1956, p. 8. Su questi aspetti cfr. G. PESCOLIDO, *La questione meridionale in breve. Centocinquat'anni di storia*, Donzelli, Roma 2017, pp. 118-137.

nanziamenti alle Industrie in Sicilia (IRFIS) con sede a Palermo; e il Credito industriale sardo (CIS), con sede a Cagliari.

A metà degli anni Cinquanta la situazione dell'apparato produttivo del Paese cominciò a mutare radicalmente per l'intensificazione del processo di sviluppo industriale nel Nord-Ovest, che determinò il rafforzarsi dei flussi migratori di mano d'opera proveniente dal Mezzogiorno verso quelle regioni, che si accompagnava al tradizionale approdo all'estero degli emigranti meridionali. Secondo un'indagine SVIMEZ compiuta agli inizi degli anni Sessanta, nel decennio 1951-1961 la «fuga» dal Mezzogiorno, e in particolare dalle aree rurali meridionali, ammontava a oltre 2 milioni di persone, di cui 683 mila si erano stabiliti al Nord, mentre 1 milione e 424 mila erano andati all'estero<sup>24</sup>.

Si impose una complessiva rivisitazione dell'intervento straordinario nel Sud. L'occasione più significativa per analizzare quanto fino a quel momento si era realizzato fu il Piano Vanoni, da cui emersero i limiti e le riserve rispetto agli iniziali orientamenti della Cassa. Nel piano fu preannunciata per il decennio 1955-1964 la tappa dell'industrializzazione come un passaggio basilare per lo sviluppo del Mezzogiorno. E, in effetti, la legge n. 634 del 29 luglio 1957, con cui si rifinanziò l'intervento straordinario del Mezzogiorno, risentì ampiamente di questo mutamento di rotta. Si partì dal presupposto che la creazione degli Istituti speciali per il credito a medio termine all'industria aveva mobilitato modesti capitali e che perciò occorreva mettere in moto un più completo meccanismo dell'incentivazione per perseguire l'obiettivo di sviluppare le attività industriali nel Mezzogiorno. Bisognava, accanto agli incentivi creditizi e fiscali, fornire delle infrastrutture specifiche necessarie alla localizzazione della piccola e media industria, la quale trovava nella carenza di economie esterne uno degli ostacoli più gravi al successo delle nuove iniziative. Di qui la proposta di istituire consorzi per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale. Accanto alle indicazioni di misure di politica economica, la legge apportò modifiche sostanziali alla

24. *Oltre due milioni di emigrati dal Sud in 10 anni*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 30, 24 luglio 1963, p. 693.

struttura organizzativa dell'intervento. Il Comitato dei Ministri, sorto per il coordinamento con l'amministrazione ordinaria, assunse il compito di coordinare i programmi della Cassa. Infine, nell'intento di ampliare il raggio d'azione degli enti economici pubblici, in particolare dell'IRI, si prevede che il Ministero delle Partecipazioni Statali, creato sul finire del 1956, avrebbe dovuto investire nelle regioni meridionali il 60% dei nuovi insediamenti e il 40% di quelli complessivi.

Questa novità legislativa diede centralità «politica» nel dibattito sul Mezzogiorno ad alcune questioni. Già prima che la legge fosse varata, il segretario politico della Democrazia cristiana Amintore Fanfani promosse un convegno a Bari che vide la partecipazione di 4mila rappresentanti del partito facenti parte delle Amministrazioni comunali e provinciali che ricadevano nel territorio di competenza della Cassa. In quella sede Fanfani affermò che la politica meridionalistica sarebbe stata orientata verso l'industrializzazione<sup>25</sup>. Queste prese di posizione determinarono preoccupazione fra gli industriali del Nord-Ovest: il timore era che si potessero creare nel Mezzogiorno con fondi pubblici stabilimenti industriali concorrenziali ai loro stabilimenti. Se ne fece interprete Giuseppe Confalonieri, che contestò la mentalità secondo cui lo Stato doveva «provvedere a tutto»<sup>26</sup>. In particolare, la questione si concentrò sulla realizzazione del quarto centro siderurgico a Taranto. Giulio Pastore, che dal luglio 1958 presiedeva il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, si mostrò invece convinto che l'impianto siderurgico avrebbe concorso a una maggiore espansione della produzione, ma soprattutto avrebbe garantito nel Mezzogiorno «un valore dinamico e propulsivo incomparabile»<sup>27</sup>. Netamente diversa era la posizione dei più autorevoli industriali italiani: in una lettera inviata al direttore

25. *La riconquista del Mezzogiorno*, in «Mondo Economico», n. 3, 21 gennaio 1956, p. 7.

26. G. CONFALONIERI, *L'industrializzazione del Mezzogiorno, vista dal Nord*, n. 2, 14 gennaio 1956, p. 13.

27. *Discorso a Catanzaro dell'on. Pastore sulla politica per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 1, 7 gennaio 1959, p. 14.

di «Mondo Economico» Bruno Pagani, Giovanni Falck osservò che la creazione di un nuovo stabilimento non era giustificato da alcuna motivazione economica e avrebbe rotto l'equilibrio fra i centri siderurgici a ciclo integrale di Cornigliano, Piombino e Bagnoli, dislocati in modo proporzionato fra le tre grandi aree del Paese<sup>28</sup>. Contrapposizioni destinate ad accentuarsi negli anni successivi, e che avrebbe posto su versanti sempre più distanti l'imprenditoria privata e quella a partecipazione statale, le due anime del capitalismo italiano.

## 6. IL DIBATTITO E L'ESIGENZA DI FORZARE LO SVILUPPO

Agli inizi degli anni Sessanta il dibattito sul Mezzogiorno, sempre intenso, conobbe toni particolarmente vivaci. A dare impulso alla discussione fu l'economista inglese Vera Lutz, che sulla luce della spinta migratoria proveniente dalle regioni meridionali che non accennava a mitigarsi, giunse a prefigurare il fallimento delle politiche meridionaliste fino a quel momento attuate e la necessità di abbandonare i piani di sviluppo per il Mezzogiorno, concentrando gli investimenti nell'area Nord-Ovest dove la redditività dei capitali era assicurata. La reazione fu immediata: Ferdinando Ventriglia, che negli anni Cinquanta risultò uno dei tecnici più influenti sulla politica meridionalista come responsabile dell'ufficio studi dell'ISVEIMER e stretto collaboratore di Emilio Colombo, affermò che la Lutz «inconsiamente» identificava ciò che era conveniente per i privati con ciò che era conveniente per il Paese<sup>29</sup>. Posizione meno conflittuale fu assunta da Ettore Massacesi, tecnico vicino al ministro Pastore, secondo cui poteva essere plausibile una redistribuzione demografica della popolazione sul territorio nazionale, senza però rinunciare alle politiche di sviluppo

28. Lettera di Giovanni Falck al direttore de «Il Mondo Economico», n. 24, 13 giugno 1959, p. 26.

29. F. VENTRIGLIA, *Il saggio di Vera Lutz e la politica per il Mezzogiorno*, in «Mondo Economico», pp. 9-10.

per il Sud<sup>30</sup>. Fu soprattutto Augusto Graziani, in quegli anni giovane economista con una vasta esperienza di studio all'estero, a fare da contrappeso all'interpretazione della Lutz, con cui dibatté in modo vivace attraverso vari articoli pubblicati su «Nord e Sud». Graziani riteneva che, sebbene si partisse dall'elemento inconfutabile dei dati ISTAT, da cui si evinceva una lieve crescita del divario, allo stesso tempo bisognava osservare l'evoluzione dei dualismi di altri Paesi, come gli USA, la Francia, la Gran Bretagna e il Brasile. Ad esempio, negli USA, malgrado la politica di massicci investimenti pubblici realizzati mediante la Tennessee Valley Authority, gli squilibri regionali, pur attenuati, permanevano. Pertanto, l'esperienza statunitense invitava a pensare che la pretesa di colmare rapidamente la distanza fra le due Italie fosse davvero eccessiva. Argomenti in buona parte condivisi da Paolo Sylos Labini, che proprio negli USA aveva maturato importanti esperienze di studio. Tuttavia, l'economista pugliese evidenziò che alcuni problemi strutturali andavano risolti: nel Mezzogiorno, infatti, si ravvisava un progresso per singole aree, piuttosto che per l'intera area meridionale, «di frazioni di ceti sociali, piuttosto che dell'intera società». Era urgente attuare una politica di piano perché dalla condizione di centauro – «metà uomo, metà bestia» – si passasse a un pieno sviluppo del Mezzogiorno<sup>31</sup>. Nell'autunno del 1960, infine, si tenne un importante convegno a Bari promosso dalla Democrazia Cristiana, che prese largamente spunto dal dibattito in corso. La relazione di apertura fu tenuta dall'economista Glauco Della Porta, che nel luglio 1962 sarebbe divenuto sindaco di Roma, a capo della prima giunta di centro-sinistra della Capitale. Della Porta sottolineò come i critici più severi, ma comunque oggettivi, nelle analisi da loro compiute, riconoscevano i grandi passi in avanti compiuti in questi primi dieci anni di intervento straordinario e di come

30. E. MASSACESI, *Una politica unitaria per lo sviluppo equilibrato del Paese*, in «Mondo Economico», n. 49, 19 novembre 1960, pp. 18-20.

31. P. SYLOS-LABINI, *Discussione sul Mezzogiorno – L'alternativa del Centauro*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 37, 14 settembre 1960, p. 734.

si fosse agito su un piano di complementarietà fra le due aree del Paese. Ma soprattutto in quella sede si ragionò in modo approfondito sull'esigenza di scegliere in tempi rapidi per una politica economica che accelerasse volontaristicamente il processo di sviluppo, innanzitutto nel campo dell'industrializzazione, decisione che avrebbe richiesto allo Stato un impegno finanziario ancora più intenso di quello fino a quel momento espletato, con un organismo centrale di coordinamento e la creazione di poli di sviluppo interregionali. Tesi condivisa dal segretario del partito Aldo Moro, che ribadì la centralità dello Stato nel Mezzogiorno, perché in quell'area dominava «il torpore della vita economica» e occorreva «rompere il punto di inerzia». Lo strumento cardine era l'industrializzazione: si trattava di una scelta già compiuta con la legge del luglio 1957, che seppure tardava a essere applicata, aveva avviato l'intervento pubblico straordinario nell'ambito di questa prospettiva, decisiva per lo sviluppo del Mezzogiorno<sup>32</sup>.

#### 7. LA CASSA TRA CRITICHE INIZIALI E PROGRAMMAZIONE

La posizione di Moro, oltre a dovere essere ricondotta alla sua formazione culturale, scaturiva anche dal rapporto di collaborazione con Pasquale Saraceno, intensificatosi con l'insediamento dello Statista pugliese nel marzo 1959 alla segreteria politica della Democrazia cristiana. E in effetti fu in questa congiuntura che Saraceno ebbe un ruolo di rilievo nella politica meridionalistica e nella capacità di influenzare le scelte strategiche della Cassa. Sempre durante il Convegno di Bari del 1960, Saraceno affermò che occorreva dare vita, nel nuovo decennio appena inauguratosi, a stabilimenti industriali pubblici che, pur potendo assicurare profitti, non trovavano spazio nella realtà produttiva del Mezzogiorno a causa dell'insufficiente capacità finanziaria delle forze imprenditoriali nazionali. In questa prospettiva, la Cassa per il

32. *Bilancio della politica meridionalista*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 49, 7 dicembre 1960, pp. 973-974.

Mezzogiorno doveva iscrivere il suo operato in una direzione ben definita: creare una classe imprenditoriale «che sia garanzia di sviluppo indefinito in virtù di forze autonome»<sup>33</sup>.

Si diede avvio, pertanto, a una fase su cui si concentrarono grandi speranze di trasformazioni strutturali del Paese. Saraceno condivise queste speranze con Ugo La Malfa, altro protagonista della fase politica di quegli anni. I rapporti si consolidarono in una stretta collaborazione instauratasi in occasione della redazione della «Nota aggiuntiva» alla relazione generale sullo stato dell'economia del Paese per il 1961, presentata in Parlamento il 23 maggio 1962 con il titolo *Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano*, che segnò l'avvio in Italia della programmazione. Seguì alla fine del 1963 il *Rapporto del vice-presidente della Commissione nazionale per la programmazione economica* (meglio definito come «Rapporto Saraceno»), in cui si quantificavano in parte gli obiettivi della nota e si indicavano gli strumenti operativi.

Nel complesso, si avvertì un clima di grande fervore attorno a questo documento, nell'ottica di un rilancio delle politiche meridionalistiche<sup>34</sup>. La Malfa, uomo politico poco dedito a facili entusiasmi, era convinto che, con l'avvio della nuova fase politica, le sorti del Mezzogiorno potessero radicalmente cambiare<sup>35</sup>. Allo stesso tempo ribadì la piena fiducia nell'operato della Cassa come basilare strumento di pianificazione: «Perché la Cassa per il Mezzogiorno accanto ai suoi innegabili difetti, ha il pregio di un'esperienza accumulata sul terreno delle aree depresse, che nessun'altra struttura tecnica e amministrativa ha mai avuto»<sup>36</sup>. Contribuì a dare risalto all'opera della Cassa l'imponente opera in sei volumi che realizzò un bilancio dei primi dodici anni di attività dell'en-

33. P. SARACENO, *I termini del problema del Mezzogiorno a un decennio dall'inizio dell'intervento*, in «Nord e Sud», n. 15 (76), 1961, p. 64.

34. L. DE ROSA, *La provincia subordinata. Saggio sulla questione meridionale*, Laterza, Roma-Bari 2004, pp. 102-104.

35. U. LA MALFA, *Mezzogiorno e centro-sinistra*, in «Nord e Sud», a. IX, n. 25 (86), gennaio 1962 p. 7.

36. *Ivi*, p. 8.

te<sup>37</sup>. In effetti, nell'ottica della programmazione precettiva che tese ad affermarsi, volta cioè a guidare in modo accentrato le scelte strategiche di ubicazione e di settore, la Cassa continuò ad avere un ruolo decisivo. Ma fu in questo frangente, nel biennio 1962-1963, che il giudizio sull'operato dell'ente, fino a quel momento in larga parte positivo, cominciò a logorarsi. A metà degli anni Sessanta, Francesco Compagna si mostrò preoccupato per l'allentamento dei rapporti fra SVIMEZ e Cassa verificatosi negli anni precedenti: «Si aveva pure l'impressione che la Cassa non chiedesse altro che di sopravvivere, di sopravvivere soltanto, nell'ordinaria amministrazione dell'intervento straordinario»<sup>38</sup>.

Malgrado queste critiche, non vi fu alcuna esitazione da parte delle forze politiche di governo a prolungare l'intervento della Cassa alla vigilia della scadenza del 1965, quando questa avrebbe dovuto cessare la propria attività. Anzi – come evidenziò Ventriglia – la legge di proroga fu un intervento legislativo volto a dare impulso alla politica per il Mezzogiorno e a inserire quella politica nel più ampio scenario della programmazione nazionale, dapprima nel Piano Giolitti, predisposto dopo la nota aggiuntiva e il «Rapporto Saraceno», e poi nell'ambito dell'elaborazione del Piano Pieraccini, che seguì la conclusione della discussione sul disegno di legge sul rifinanziamento dell'intervento straordinario. La cornice programmatica entro cui doveva agire la Cassa fu infine ribadita nel Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970, approvato dal Parlamento nel luglio 1967<sup>39</sup>.

37. AA.VV., *La Cassa per il Mezzogiorno. Dodici anni (1950-1962)*, 6 voll., Laterza, Bari 1962.

38. F. COMPAGNA, *Nuovi dati e nuovi quadri della politica meridionalista*, in «Nord e Sud», a. XII, dicembre 1965, n. 72 (133), p. 9.

39. S.K. HOLLAND, *Sottosviluppo regionale in una economia sviluppata: il caso italiano*, in «Informazioni Svimez» n. 10, 31 maggio 1972, pp. 379-380.

## 8. LA CASSA E L'IMPATTO CON LA CRISI

Nei primi mesi del 1968 «The Economist» pubblicò un commento sul problema del Mezzogiorno. Si compì un bilancio sull'intervento pubblico fino a quel momento realizzato: si riconoscevano grandi progressi per le campagne meridionali, come anche lo sviluppo di alcune aree industriali, in particolare nella zona fra Napoli e Salerno, a Catania, Pescara e Latina. Allo stesso tempo nell'articolo trovò spazio una chiara obiezione: «Per risolvere il problema del Mezzogiorno d'Italia è necessario qualche cosa di più del denaro»<sup>40</sup>. Si sottolineò la crescente insoddisfazione verso le politiche di sviluppo fino a quel momento varate, che aveva intensificato un dibattito, già in corso, quando tese a concretizzarsi la decisione dell'IRI di realizzare a Pomigliano d'Arco lo stabilimento dell'Alfasud. In una dura nota pubblicata su «Nord e Sud» si parlò deliberatamente di «antimeridionalismo» di Confindustria, «ormai in preda ad una rozza e tendenziosa demagogia liberista»<sup>41</sup>. Quando poi la decisione di costruire lo stabilimento a Pomigliano d'Arco divenne imminente, Compagna rilevò che erano presenti due orientamenti nella Fiat: «La linea della rappresaglia, proposta dagli ambienti più gretti della Fiat, e la linea dell'alternativa, proposta dagli ambienti più illuminati», e fra questi ultimi si distinguevano gli imprenditori più giovani guidati da Gianni Agnelli<sup>42</sup>. Fu inevitabile che la Cassa fosse coinvolta nel dibattito, anche alla luce dei venti anni di intervento straordinario e dell'esigenza di rifinanziare l'ente che coincise con l'avvio degli anni Settanta. E in effetti, in occasione della definizione del disegno di legge sul rifinanziamento della Cassa nel febbraio del 1971, le polemiche ripresero nuovamente vigore. La legge infatti abolì il Comitato dei Ministri per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e le sue attribuzioni furono

40. *Un commento dell'«Economist» sul problema del Mezzogiorno*, in «Mondo Economico», n. 8, 24 febbraio 1968, p. 29.

41. Note della redazione, *L'antimeridionalismo della Confindustria*, in «Nord e Sud», a. XIII, n. 76 (136), p. 36.

42. F. COMPAGNA, *La Fiat e l'Alfa*, in «Nord e Sud», n. 91 (152), p. 9.

affidate al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), enfatizzandone il potere di indirizzo della politica meridionalistica. Ma a rivitalizzare le polemiche concorse l'orientamento contenuto nella legge di ridurre la congestione di alcune aree industriali del Nord attraverso il principio dell'autorizzazione governativa per gli insediamenti industriali, introdotta in alternativa alla primitiva formulazione dei disincentivi, ancora più decisamente avversata dagli industriali settentrionali<sup>43</sup>. Si spinse in tal senso, nella consapevolezza che i progressi nell'industrializzazione del Mezzogiorno erano ancora poco consistenti, come anche la consapevolezza a livello governativo che avevano avuto un ruolo determinante i fattori «aggiuntivi»: «Giacché si è constatato che, se non fossero stati introdotti, si sarebbero avute solo scarse modificazioni territoriali»<sup>44</sup>. Eppure, agli inizi degli anni Settanta, di fronte ai primi segnali di crisi, aumentò l'insofferenza nei confronti dell'intervento straordinario. Nelle Considerazioni finali del maggio 1972 del governatore della Banca d'Italia Guido Carli questa tendenza trovò autorevole conferma: «Il problema del Mezzogiorno – commentò Romano Prodi – è opportunamente ritornato al centro del dibattito economico, ma vi è ritornato proprio quando i rimpianti per le occasioni perdute superano di molto le speranze di una prossima soluzione del maggiore nodo dell'economia italiana»<sup>45</sup>. Polemiche accentuate dalle prese di posizione decisamente più dure dell'opposizione, che parlò, in relazione al manifestarsi di fatti drammatici come l'epidemia del colera a Napoli del 1973, di fallimento di venti anni di politica meridionalistica<sup>46</sup>.

Nel frattempo, l'avvio dell'ordinamento regionale – con il trasferimento di responsabilità tipiche dell'intervento straordinario,

43. L. MADIA, *Incentivi e disincentivi: l'uso di strumenti dirigitici non può sostituire la politica economica*, in «Mondo Economico», n. 28, 17 luglio 1971, p. 18.

44. E.P. PELLICANÒ, *Validità e limiti degli incentivi nel processo di sviluppo economico*, in «Informazioni Svimez», n. 11-12, 1971, in «Informazioni SVIMEZ», n. 7, 15 aprile 1972, p. 257.

45. Lettera di Romano Prodi a «Il Sole-24 Ore», 18 agosto 1972.

46. *Le proposte del PCI per il Mezzogiorno e per fare uscire l'Italia dalla crisi*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 19, 15 ottobre 1973, p. 778.

quali l'agricoltura, l'urbanistica, l'assetto territoriale, il turismo e la formazione professionale ai nuovi enti – moltiplicò i piani relativi alla programmazione e i centri di spesa, anteponendosi alla matrice centralizzata degli investimenti realizzati dalla Cassa. Già in occasione della legge del 1971, Ventriglia chiarì che era stato «assai laborioso» rendere compatibili orientamenti tanto diversi<sup>47</sup>. Nei fatti, pur con l'avanzare di critiche dai toni sempre più decisi, la classe dirigente politica confermò l'impegno per il Mezzogiorno. Nel discorso che tenne nell'autunno del 1973 al Consiglio di amministrazione della Cassa, Carlo Donat Cattin ribadì che la politica di spesa pubblica doveva essere investita prioritariamente nel Mezzogiorno<sup>48</sup>. Posizione supportata dalle esplicite prese di posizione di Saraceno che, anteponendosi a coloro che criticavano l'intervento straordinario, sottolineò che la Cassa si configurava come la struttura più innovativa rispetto ad altre, quali la scuola, la sanità, i trasporti<sup>49</sup>. Ma le polemiche erano di lì a poco destinate di gran lunga ad accrescersi.

## 9. VERSO IL TRAMONTO

Fin dai primi effetti del primo shock petrolifero fu evidente che a pagare il costo più elevato sarebbe stato il Mezzogiorno. Giovanni Russo osservò che erano stati subito messi in discussione gli investimenti nelle regioni meridionali e che la crisi avrebbe legittimato la destinazione di crescenti risorse a favore delle industrie settentrionali<sup>50</sup>. Si temette poi che l'attuazione di politiche di cooperazione europea potessero essere sospese, in un contesto, come quello della CEE, in cui il reddito pro-capite delle regioni più ricche della Comunità risultava cinque volte maggiore di quello

47. F. VENTRIGLIA, *Coordinamento della politica per il Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 22, 20 novembre 1972, p. 704.

48. C. DONAT CATTIN, *La priorità del Mezzogiorno*, in «Nord e Sud», n. 164-165 (225-226), p. 40.

49. P. SARACENO, *Vecchio e nuovo meridionalismo*, in «Mondo Economico», n. 1, 12 gennaio 1974, p. 42.

50. G. RUSSO, *Il Sud paga per la recessione*, in «Corriere della Sera», 27 dicembre 1973.

delle regioni più povere, in cui vi faceva parte integralmente il Mezzogiorno<sup>51</sup>. La preoccupazione era motivata dal ritardo nel rendere operativo il Fondo europeo di sviluppo regionale varato nel febbraio del 1971 per iniziativa di Franco Maria Malfatti, ma che solo alla fine del 1974 poté disporre di una dotazione di poco più di 800 miliardi di lire<sup>52</sup>. Ma anche in questa difficile congiuntura non venne meno l'appoggio della BEI, che per il primo semestre del 1975 incrementò in modo sensibile i finanziamenti per il Mezzogiorno<sup>53</sup>.

A livello nazionale la classe politica ribadì in più occasioni, come nel discorso del Presidente del Consiglio Mariano Rumor tenuto all'inaugurazione della Fiera del Levante dell'autunno del 1974, la centralità del Mezzogiorno<sup>54</sup>. Orientamento ribadito l'anno successivo, sempre alla Fiera del Levante, da Aldo Moro, successore di Rumor alla Presidenza del Consiglio<sup>55</sup>. Rassicurazioni che trovarono conferma pochi mesi dopo quando, con il varo del rifinanziamento della Cassa per il quinquennio 1976-1980, le risorse rimasero nel complesso inalterate<sup>56</sup>. Ma era il clima culturale attorno all'intervento straordinario che andava mutando. In questi anni, infatti, si compì un mutamento sostanziale della società italiana.

Tra i meridionalisti, Saraceno fu il più lucido a interpretare questa inversione di rotta, denunciando la circolazione di dati falsi che alimentavano la polemica contro la Cassa: «[...] non si può non essere preoccupati di non far diminuire, e anzi di aumentare il volume delle risorse non solo disponibili, ma anche effettiva-

51. F. CAPOTORTI, *Mezzogiorno e mercato comune europeo*, in «Rassegna Economica», n. 2, 1974, in «Informazioni SVIMEZ», n. 13, 15 luglio 1974, p. 665.

52. R. RUGGERO, *Il Mezzogiorno e l'Europa*, in «La Stampa», 13 dicembre 1974.

53. *Le prospettive di attività della BEI per il 1975*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 15-16, 15-30 agosto 1975, p. 729.

54. *Il discorso di Rumor alla Fiera del Levante*, in «Mondo Economico», n. 36, 27 settembre 1974, p. 50.

55. *Discorso di Moro*, in «Mondo Economico», n. 35, 20 settembre 1975, p. 43.

56. B. PAGANI, *Mezzogiorno: protagonisti vecchi e nuovi*, in «Mondo Economico», n. 20, 22 maggio 1976, p. 13.

mente investite nel Mezzogiorno»<sup>57</sup>. Fu poi di un certo significato la scelta dei sindacati confederali che nel 1976 sostennero il ridimensionamento delle competenze della Cassa, limitando il suo operato al ruolo tecnico di agenzia. Con l'approvazione della legge sulla riconversione industriale nell'estate del 1977, si rimarcarono fratture di tipo territoriale, definite dalla stampa «fronte nordista» e «fronte sudista»<sup>58</sup>. Ma il mutamento del clima si riflesse fra i principali esponenti del nuovo meridionalismo che iniziarono, più che nel passato, a dividersi fra loro. La scelta di realizzare il quinto centro siderurgico di Gioia Tauro sostenuta nell'ambito del quinto governo Rumor da tre esponenti meridionali – Colombo, Gullotti, e Mancini – determinò nette incrinature: in particolare Compagna, che avversava l'investimento, si contrappose apertamente a Saraceno<sup>59</sup>. E anche Graziani, recependo le istanze del PCI che con le due tornate elettorali del 1975 e del 1976 si era notevolmente rafforzato, rilevò che la nuova legge sul rifinanziamento non poneva argini alle pratiche clientelari associate agli interventi della Cassa: «Divenuta uno degli strumenti maggiori del potere democristiano nel Mezzogiorno»<sup>60</sup>. Emblema di questa situazione erano il forte assenteismo e il clima di diffusa microconflittualità dell'Alfasud, le cui perdite, per il solo anno 1977, si aggirarono attorno ai 140 miliardi di lire, determinando una situazione deficitaria complessiva per gli ultimi quattro anni di circa 487 miliardi di lire, mentre la produzione di auto si collocava molto al di sotto del livello stabilito<sup>61</sup>.

57. P. SARACENO, *Vero e falso nel dibattito meridionalistico*, in «Nord e Sud», n. 10 (252), 1975, p. 56.

58. M. CANINO, *Mezzogiorno e riconversione industriale*, in «Mondo Economico», n. 38, 8 ottobre 1977, p. 42.

59. *Un parere di Compagna*, in «Mondo economico», n. 13, 6 aprile 1974, p. 18.

60. A. GRAZIANI, *La nuova Cassa del Mezzogiorno: più ombre che luci*, in «Paese Sera», 4 maggio 1976.

61. E. AUCI, *Il nodo dell'Alfasud*, in «Mondo economico», n. 41, 29 ottobre 1977, p. 17. Una ricostruzione della vicenda Alfasud è in A. DE BENEDETTI, *L'IRI e il Mezzogiorno*, in F. AMATORI (a cura di), *Storia dell'IRI. 2. Il «miracolo» economico e il ruolo dell'IRI*, Laterza, Roma-Bari 2013, pp. 645-668.

Fu inevitabile che la Cassa fosse penalizzata dalle polemiche in corso: si parlò ripetutamente di crollo di operatività che aveva colpito l'ente, in larga misura riconducibile al disorientamento politico in merito della direzione dell'istituto stesso. Giuseppe Di Nardi, che aveva diretto l'Ufficio Studi della Cassa, parlò apertamente di declino dell'intervento straordinario<sup>62</sup>. Eppure, documentate analisi di quegli anni confermarono che le dinamiche dell'accumulazione industriale realizzatasi negli ultimi due decenni era connesso alle politiche di investimento perseguite dall'intervento straordinario<sup>63</sup>.

L'approssimarsi del 1980, anno in cui si doveva decidere se prorogare ulteriormente l'intervento straordinario, si intrecciò con l'imbattersi del secondo shock petrolifero per l'economia italiana, che condizionò in modo rilevante la discussione sull'eventuale proroga della Cassa. Con l'approvazione del Rapporto SVIMEZ nel giugno del 1979 a Napoli le posizioni assunsero toni ultimativi. La scadenza era ormai imminente: il clima certo non era favorevole se Ventriglia, da sempre sostenitore dell'intervento straordinario, per l'occasione ebbe a dichiarare al direttore di «Mondo Economico» Bruno Pagani: «Ricordi gli articoli che scrivevamo vent'anni fa, e le polemiche che talvolta ci separavano e talvolta ci ravvicinavano? Potremmo ripubblicare tutto ancor oggi»<sup>64</sup>. Durante il convegno, Saraceno, presagendo il rischio della fine dell'intervento straordinario, presentò una sua nota aggiuntiva, la cui definizione, analoga a quella della primavera del 1962, era volta a ripristinare il clima di entusiasmi di quegli anni. Frutto di una recente raccolta statistica elaborata dalla

62. M. ZAGANELLA, *Giuseppe Di Nardi e l'impegno per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in F. DANDOLO E F. SBRANA (a cura di), *L'intervento pubblico nell'Italia repubblicana. Interpreti, culture politiche e scelte economiche*, numero monografico di «Storia Economica», XV, n. 1, 2012, p. 282.

63. A. DEL MONTE, A. GIANNOLA, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, il Mulino, Bologna 1978, p. 181.

64. B. PAGANI, *Mezzogiorno anni '80*, in «Mondo Economico», n. 28, 14 luglio 1979, p. 18.

SVIMEZ, nella nota si evidenziavano le radicali trasformazioni delle regioni meridionali, sebbene fosse necessario conseguire ulteriori progressi. Nel seguire questa scia, nel Rapporto si osservava che era essenziale ancora un'intensa azione meridionalistica con il prolungamento dell'attività della Cassa. Luciano Barca, invece, auspicò per conto dei comunisti la soppressione. Compagna, pur critico rispetto ad alcune scelte compiute in tempi recenti, osservò che era bene evitare la regionalizzazione della Cassa: «Preoccupazione derivante dal rischio di affidare l'intervento straordinario alle regioni, cioè ad enti d'efficienza diseguale (e mediamente più bassa nel Sud rispetto alle regioni del Centro-Nord) e pertanto moltiplicatori piuttosto che riduttori di distanze»<sup>65</sup>. Ma ormai alla fine degli anni Settanta il grande tema che dominava il dibattito era la sopravvivenza della Cassa. Si avvertiva una crescente conflittualità fra Cassa e Regioni, come anche il problema era assicurare dinamicità e capacità progettuale all'ente, evitando soprattutto che si disperdesse nella «spesa a pioggia» – «espressione eufemistica per non dire clientelare, un tipo di intervento spesso costoso ma per nulla finalizzato o peggio ancora inutile»<sup>66</sup>. Ed era evidente una palese conflittualità Stato-Regioni nel Consiglio di amministrazione della Cassa. Si andava così concretizzando «la lunga ombra sul futuro del Sud» che Saraceno aveva preconizzato nell'autunno del 1978, lasciando largamente irrisolta, malgrado gli indubbi progressi ottenuti con la Cassa, la questione dello sviluppo del Mezzogiorno<sup>67</sup>.

65. *Ivi*, p. 19.

66. P. GENTILUCCI, *La Cassa del futuro*, in «Mondo Economico», n. 45, 17 novembre 1979, pp. 9-11.

67. P. SARACENO, *La lunga ombra sul futuro del Mezzogiorno*, in «Nord e Sud», n. 3 (284-286), 1978, p. 20.



Questo volume è stato stampato da Rubbettino print su carta ecologica certificata FSC® che garantisce la produzione secondo precisi criteri sociali di ecosostenibilità, nel totale rispetto del patrimonio boschivo. FSC® (Forest Stewardship Council) promuove e certifica i sistemi di gestione forestali responsabili considerando gli aspetti ecologici, sociali ed economici

STAMPATO IN ITALIA

nel mese di luglio 2019

da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl

88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

[www.rubbettinoprint.it](http://www.rubbettinoprint.it)

RUBBETTINO