



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MESSINA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E GIURIDICHE

XXXV CICLO DEL DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE
POLITICHE
SETTORE SCIENTIFICO DISCIPLINARE: STORIA
CONTEMPORANEA (M-STO/04)

**L'intervento straordinario in aree depresse. Il caso
del Mezzogiorno d'Italia e dell'Irlanda (1950-1992)**

Dottorando
Jacopo Sciglio

Coordinatore
Prof. Giuseppe Bottaro

Tutor
Chiar. mo Prof. Luigi Chiara

Anno Accademico 2021/2022

INDICE

INTRODUZIONE.....p. 6

CAPITOLO I. LA NASCITA DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO IN ITALIA E IRLANDA

1.1 La situazione del Mezzogiorno all'indomani della Seconda guerra mondiale.....p. 22

1.2 La nascita della Cassa.....p. 38

1.3 L'economia irlandese.....p. 52

1.4 La nascita dell'Ida.....p. 58

CAPITOLO II. INTERVENTO STRAORDINARIO, COMUNITÀ EUROPEA E L'INDUSTRIALIZZAZIONE MANCATA NEL MEZZOGIORNO

2.1 I primi passi della Cassa.....p. 70

2.2 La seconda fase della Cassa e il ruolo della Cee.....p. 83

2.3 La crisi petrolifera, la politica regionale europea e le difficoltà dell'intervento straordinario.....p. 110

CAPITOLO III. INTERVENTO STRAORDINARIO, INVESTIMENTI ESTERI E L'INDUSTRIALIZZAZIONE IN RITARDO IN IRLANDA

3.1 L'intervento straordinario durante il protezionismo.....p. 135

3.2 L'Ida durante la Golden age.....p. 153

3.3 La "seconda fase" dell'Ida (1969-1992).....p. 173

CAPITOLO IV. INTERVENTO STRAORDINARIO E STRATEGIE CLIENTELARI. IL CASO DELLA SICILIA

4.1 L'attività della Cassa in Sicilia durante "la prima fase".....p. 193

4.2 La Cassa per il Mezzogiorno e lo sviluppo mancato in Sicilia.....p. 208

4.3 La democrazia sfidata. Il clientelismo in Sicilia (1950-1992).....p. 226

CONCLUSIONI.....	p. 238
FONTI ARCHIVISTICHE, BIBLIOGRAFIA E RIVISTE SCIENTIFICHE	p. 260
APPENDICE.....	p. 276
RINGRAZIAMENTI.....	p. 291

ABBREVIAZIONI

Acs	Archivio Centrale dello Stato
Aifta	Anglo-Irish Free Trade Agreement
Birs	Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo
Casmez	Cassa per il Mezzogiorno
Cee	Comunità Economica Europea
Cepes	Comitato Europeo per il Progresso Economico e Sociale
Cio	Committee on Industrial Organisation
Cis	Credito Industriale Sardo
Ctt	Coras Tráchtála Teoranta
Eca	Economic Cooperation Administration
Efta	European Free Trade Association
Eni	Ente Nazionale Idrocarburi
Eptr	Export Profit Tax Relief
Erp	European Recovery Program
Esb	Electricity Supply Board
Esri	Economic and Social Research Institute
Fdi	Foreign Direct Investment
Fii	Federation of Irish Industries
Fmi	Fondo Monetario Internazionale
Haeu	Historical Archives of the European Union
Iasm	Istituto per l'Assistenza allo Sviluppo del Mezzogiorno
Ibec	International Bank for Economic Cooperation
Ibm	International Business Machines Corporation
Ida	Industrial Development Authority
Insud	Nuove Iniziative per il Sud
Irfis	Istituto Regionale per il Finanziamento alle Industrie in Sicilia
Iri	Istituto per la Ricostruzione Industriale
Isi	Import Substitution Strategy
Isveimer	Istituto per lo Sviluppo Economico dell'Italia Meridionale
Istat	Istituto Nazionale di Statistica
Nai	National Archives of Ireland

Nesc National Economic and Social Council

Pil Prodotto Interno Lordo

Rdo Regional Development Organisation

Sfadco Shannon Free Airport Development Company

Sme Sistema Monetario Europeo

Sofis Società Finanziaria Siciliana di Investimenti Industriali

Svimez Associazione per lo Sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno

Tva Tennessee Valley Authority

INTRODUZIONE

Era opinione diffusa, alla fine della Seconda guerra mondiale, che le maggiori cause del conflitto fossero da rinvenire nella Grande depressione dei primi anni Trenta del Novecento. La crisi aveva favorito il declino degli scambi tra i paesi, e la crescita delle tariffe doganali e delle svalutazioni monetarie.

La scelta di instaurare un regime di cambi fissi, operata a Bretton Woods, era volta ad evitare la rinascita di tensioni di carattere commerciale che avrebbero potuto sfociare in conflitti armati; per garantire la stabilità dei cambi venivano istituiti il Fondo Monetario Internazionale (Fmi) e la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (Birs), quest'ultima con il compito di erogare prestiti ai paesi maggiormente colpiti dal conflitto¹.

Con il varo a pochi anni di distanza del Piano Marshall si apriva così una importante opportunità per le economie occidentali per far ripartire in breve tempo le proprie economie e correggere gli squilibri interni.

In Italia ciò si legava alla possibilità di consentire una più equa distribuzione delle risorse e una maggiore equità sociale: dopo una prima fase in cui si privilegiava la stabilità della moneta, anche l'Italia si avviava infatti verso politiche di stampo keynesiano, che nel Mezzogiorno, a causa della mancanza di un tessuto industriale in grado di soddisfare la nuova domanda, si tramutava ben presto in un "keynesismo dell'offerta", anche grazie alla particolare propensione della Birs a investire nelle aree depresse². Oltre ad attirare le attenzioni dell'Economic Cooperation Administration (Eca) e della World Bank, e a partire dal 1957 anche delle istituzioni comunitarie, la specificità italiana stimolava un vivo dibattito tra gli storici e gli studiosi di economia.

Tra le varie aree depresse europee vi era anche la Repubblica d'Irlanda, che presentava una serie di differenze ma anche di caratteristiche comuni con il Mezzogiorno.

¹ Sul punto si veda: F. Cesareo, *Gli accordi di Bretton Woods. La costruzione di un ordine monetario internazionale*, Laterza, Roma-Bari 2000, segnatamente pp. 100-142.

² A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013, pp. XXII- XXXII.

All'indomani della guerra, quando la tendenza delle varie economie occidentali era quella di riaprirsi al commercio con l'estero e avviare una nuova fase dell'economia mondiale, l'Irlanda infatti faceva eccezione: qui, ancora alla fine degli anni Quaranta, l'economia era protetta da alte tariffe doganali, mentre la maggior parte degli scambi commerciali avveniva con la Gran Bretagna.

Le forze contrarie alla liberalizzazione degli scambi esercitavano una forte influenza nel governo e nel paese; l'inclusione dell'Irlanda nel piano di aiuti European Recovery Program (Erp), imponeva al governo la riduzione di alcune tariffe, soprattutto a seguito della decisione degli americani di subordinare la concessione degli aiuti all'attivazione di una serie di misure in favore della liberalizzazione degli scambi³. Ciò rappresentava solo il primo passo di un processo che sarebbe giunto a compimento solo alla fine degli anni Settanta.

In entrambe le aree qui considerate, nel 1950 prendeva vita una politica di carattere straordinario finalizzata ad attivare lo sviluppo di quelle economie. In Irlanda, ciò avveniva in forza di un decreto del Governo del 1949, poi convertito in legge l'anno successivo, sotto l'influenza del "progetto pilota" dello Shannon Scheme degli anni Trenta; in Italia, con la legge 646 del 1950, ispirata dall'esperienza dell'Iri di Beneduce e dalle direttive dei tecnici di matrice nittiana. Nitti, infatti, vedeva nell'industrializzazione del Mezzogiorno l'unica soluzione alla questione meridionale, ipotesi su cui convergevano dopo il secondo conflitto anche gli esponenti del "nuovo meridionalismo"⁴.

Il Mezzogiorno e l'Irlanda presentavano una serie di caratteristiche simili all'atto dell'avvio dell'intervento straordinario, e così fino alla fine degli anni Ottanta, quali ad esempio una bassa percentuale della forza lavoro impiegata nell'industria, bassi investimenti di carattere produttivo, alti tassi di disoccupazione e un'alta propensione della popolazione all'emigrazione.

In sintesi, erano tra le aree maggiormente depresse dell'Europa democratica ove l'inverarsi di specifiche forme di intervento straordinario da parte dello stato ci rendono possibile svolgere una riflessione comparata rispetto, ad esempio, al rapporto tra politica e organi preposti all'intervento; alla destinazione e all'utilizzo

³: D. O'Hearn, *The Road from Import-Substituting to Export-Led Industrialization in Ireland: Who Mixed the Asphalt, Who Drove the Machinery, and Who Kept Making Them Change Directions?*, in "Politics & Society", n. 18, 1990, pp. 21-22.

⁴ A. Lepore, *Questione meridionale e Cassa per il Mezzogiorno*, in S. Cassese (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo*, Il Mulino, Bologna 2016, pp. 236-237.

dei fondi, rispetto al grado di influenza esercitato dagli USA in queste dinamiche nei primi anni Cinquanta, e, infine, quante e quali relazioni si instauravano con la Birs.

La linea liberista Einaudi-Pella adottata in Italia, ed al contrario il convergere delle maggiori forze politiche irlandesi sulla linea protezionista, influenzavano l'operare rispettivamente della Cassa e dell'Industrial Development Authority (Ida). Questa divergenza rientra tra le tematiche trattate nel primo capitolo; accanto a questo sono state ripercorse le fasi che portavano alla costituzione dei due enti preposti all'intervento straordinario; le posizioni politiche e delle varie forze sociali, specie degli industriali, nei confronti della politica d'intervento; ma anche il ruolo giocato dagli Stati Uniti.

Nel secondo capitolo si analizza nel dettaglio la storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Tale questione è stata trattata in storiografia da diverse prospettive (politiche, economiche), ma la creazione, di recente, di uno specifico fondo archivistico presso l'Archivio Centrale dello Stato, ed il rinvenimento di alcuni documenti riguardanti le posizioni della Cee nei riguardi dell'intervento straordinario ci consentono di estendere il livello di analisi ad un piano fino ad oggi rimasto in ombra. Si è ritenuto inoltre significativo verificare sia gli effetti dell'azione della Cassa sullo sviluppo, che le posizioni politiche sul tema e le varie leggi di riforma.

Nel terzo capitolo viene ricostruita la storia dell'Ida e dell'intervento straordinario in Irlanda. Gli studi specifici in materia si sono concentrati sulla nascita dell'Ente e ne hanno ricostruito l'attività fino ai primi anni Sessanta. Non vi sono però lavori specifici per il periodo successivo.

Anche per il caso irlandese sono stati analizzati gli effetti dell'intervento dell'Ida sullo sviluppo, le varie leggi di riforma, con particolare riguardo alla legge del '69, tralasciata fino a questo momento dalla storiografia, e le scelte politiche in materia di intervento straordinario.

Infine, a fronte del rinnovato interesse della storiografia per l'attività della Cassa nelle varie regioni, ma riscontrandosi una carenza di lavori sull'esperienza siciliana, sono state svolte alcune prime indagini empiriche sui bilanci della Cassa e sulla ulteriore documentazione conservata presso l'Archivio Centrale dello Stato, che costituisce oggetto del quarto e ultimo capitolo di questa Tesi.

Di particolare interesse si è rivelato lo studio della destinazione dei vari flussi di spesa della Cassa, i quali a loro volta erano influenzati dal rapporto dialettico intercorrente tra l'Ente e il governo regionale. In tal senso, ricorrendo alla metodologia già proficuamente impiegata in ambito politologico da Simona Piattoni per lo studio del clientelismo, e declinandola in chiave storica, si sono svolte alcune analisi del modello clientelare siciliano. L'ipotesi di svolgere una simile indagine anche per il caso irlandese è stata rinviata ad uno stadio successivo della ricerca, a causa della rimodulazione forzata del piano di lavoro indotta dalla crisi pandemica: è stato comunque possibile, nelle conclusioni, svolgere alcune riflessioni in chiave comparata sui due casi esaminati.

Sulla storia della Cassa vi è una vastissima produzione scientifica. L'inventariazione di recente di un fondo ad essa dedicato presso l'Archivio Centrale dello Stato consente un ampliamento degli studi al lato dei progetti di riforma dell'Ente, permettendo al contempo di svolgere uno studio specifico sull'operato della Cassa in Sicilia. Particolare attenzione è stata riservata ad un aspetto ad oggi trascurato dalla storiografia, ovvero ai rapporti tra la Cassa e la Commissione Europea tra gli anni Sessanta e Settanta alla luce della ricca documentazione inedita rinvenuta presso l'Archivio Storico dell'Unione Europea, relativa alle posizioni assunte dalla Commissione in merito alle leggi di riforma dell'Ente. Nel medesimo Archivio non vi è traccia dei rapporti tra la Cee e l'Ida. Rispetto alla storia dell'Ida, gli studi si sono fermati ai primi anni Sessanta. La documentazione consultata presso l'Archivio di Stato irlandese ci consente di spingere in avanti gli studi alla riforma dell'Ida del 1969, ai piani regionali di sviluppo avviati nei primi anni Settanta ed alle relazioni tra Irlanda e Italia in materia di politiche di sviluppo; come per la Cassa, la consultazione di alcuni bilanci dell'Ida, conservati nel medesimo Archivio, ha reso possibile svolgere alcuni ragionamenti al lato dei flussi di spesa.

Il dibattito relativo ai modelli da perseguire per lo sviluppo delle aree depresse, così come quello attorno ai temi dell'industrializzazione, ha avuto, solo a voler considerare il periodo successivo alla Seconda guerra mondiale, un'eco molto ampia tra gli intellettuali, la classe politica e gli studiosi di scienze sociali sia italiani che irlandesi.

In Italia, peraltro esso era preceduto ed accompagnato – sin dai tempi dell'unificazione – dall'emergere del dibattito meridionalista.

Non essendo tutto ciò oggetto specifico di questo lavoro, essendo esso stesso un tema specifico di studio, vorrei però pur rischiando qualche eccessiva semplificazione, porre l'accento su alcuni dei tratti che hanno caratterizzato l'evoluzione di questo dibattito nei due paesi.

Sebbene il tema dello sviluppo economico italiano suscitasse l'interesse e il confronto tra molti intellettuali, colui che ha svolto una riflessione largamente sedimentata nel dibattito italiano è stato Antonio Gramsci.

Per Gramsci infatti, il Risorgimento si configurava come un'occasione mancata per lo sviluppo economico, in quanto non si era trasformato in una rivoluzione agraria in grado di consolidare la democrazia e l'economia capitalista. L'impostazione gramsciana veniva ripresa negli anni Cinquanta anche da Emilio Sereni il quale sosteneva che solo la suddivisione delle terre in piccoli appezzamenti avrebbe permesso un equilibrato sviluppo del capitalismo italiano⁵. Le sue tesi venivano confutate a cavallo degli anni Sessanta da uno storico di matrice liberale come Rosario Romeo, per il quale il Risorgimento non si configurava come *“una rivoluzione agraria mancata condotta da una borghesia debole e di matrice reazionaria”*, ma all'opposto la base per lo sviluppo di una economia di carattere capitalista⁶.

Egli sosteneva che una suddivisione delle terre in piccoli lotti avrebbe frenato e non accelerato lo sviluppo del capitalismo, in quanto si sarebbe trasformata in una crescita dell'economia di autoconsumo e non avrebbe favorito il passaggio di manodopera dall'agricoltura all'industria. Romeo notava che nel primo ventennio unitario si sviluppavano nel Nord i prerequisiti allo sviluppo industriale, grazie anche a una specifica legislazione a tutela della proprietà privata e la liberalizzazione degli scambi, per l'appunto un aumento delle produzioni agricole, una diminuzione dei salari, un aumento del risparmio, quest'ultimo fondamentale nel modello di sviluppo liberale di Romeo: *“È noto infatti che l'accumulazione di risparmio interno è la condizione fondamentale di ogni processo di sviluppo, che solo raramente, e in condizioni affatto particolari, è sostituibile all'apporto di*

⁵ G. Pescosolido, *Nazione, sviluppo economico e questione meridionale in Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2017, cit., pp. 96-100.

⁶ L. Chiara, *Il “paradiso abitato da diavoli”*, in L. Lo Schiavo, S. Piraro (a cura di), *Identità e patrimonio culturale europeo, capitalismo globalizzato, democrazia, società della conoscenza*, Aracne, Roma 2019, p. 66.

capitale straniero”⁷. Oltre alla legislazione in favore dello sviluppo, lo stato avviava una vasta politica di carattere infrastrutturale. Questi elementi portavano allo sviluppo industriale di fine Ottocento, trasformatosi in rivoluzione industriale in età giolittiana⁸.

A conclusioni differenti, relative al caso italiano, arrivava Gershenkron, il quale rilevava che gli investimenti infrastrutturali pubblici rappresentavano una parte trascurabile del prodotto nazionale lordo⁹. Ma quel che più conta è che per Gershenkron sia il valore dei risparmi sia quello degli investimenti non erano di portata tale da poter ipotizzare una rivoluzione industriale, seppur concentrata in un’area ristretta, alla fine dell’Ottocento. Mentre per Romeo le tariffe doganali del 1887 rappresentavano un tassello fondamentale per l’industrializzazione, per Gershenkron, non concentrandosi nei settori maggiormente suscettibili di sviluppo, rappresentavano un freno allo sviluppo industriale anche del Nord¹⁰. Gershenkron concordava, da punti di vista differenti, con la visione dei comunisti circa la mancata rivoluzione industriale italiana fino alla Prima guerra mondiale¹¹. Per Romeo, pur non tralasciando il ruolo della banca mista e del capitale estero, lo stato aveva giocato un ruolo centrale per l’industrializzazione del Nord-Ovest; per Gershenkron era la banca mista, nata negli anni novanta dell’Ottocento, a fungere da traino dello sviluppo.

Le tesi di Gershenkron erano criticate negli anni Settanta da Fenoaltea il quale, contestando implicitamente anche le tesi di Romeo, non individuava una fase in cui si verificava una rivoluzione industriale, piuttosto lo sviluppo dell’industria pesante e di base era il frutto del “*susseguirsi di cicli tecnici espansivi*”¹². Questa tesi era poi ripresa da Luciano Cafagna secondo cui non si era mai verificato un big-spurt nella storia economica italiana, lo sviluppo si era avverato a seguito di una “*lunga permanenza sulle soglie della trasformazione*”, e dunque era il risultato dell’alternarsi di fasi di stagnazione e di cinque picchi di crescita repentina. Pescosolido ha notato che, pur non privo di limiti, il modello di

⁷ R. Romeo, *Risorgimento e capitalismo*, Laterza, Roma-Bari 1998, pp.105-107.

⁸ Ivi, pp. 134-138.

⁹ A. Gershenkron, *Il problema storico dell’arretratezza economica*, Einaudi, Torino 1965, p. 108. Sul dibattito con Romeo si vedano le pp. 103-114.

¹⁰ Ivi, pp. 78-85.

¹¹ L. Chiara, *Dalla scoperta sociologica del Mezzogiorno al nuovo meridionalismo. Intellettuali, società, istituzioni*, in D. Novarese, E. Pelleriti, *Università contro? Il ruolo degli atenei nell’ordinamento in crisi*, Il Mulino, Bologna 2020, pp. 257-258.

¹² G. Pescosolido, *Nazione, sviluppo economico e questione meridionale in Italia*, cit., p. 116.

sviluppo teorizzato da Romeo risulta essere valido. Bonelli negli anni Ottanta svolgeva uno studio che arrivava a conclusioni molto simili a quelle dello storico siciliano.

Ma gli studi di Romeo trovavano conferma anche confrontando la realtà italiana con altre economie. Un esempio molto calzante era quello dell'Irlanda. Qui durante l'Ottocento la riforma agraria aveva redistribuito le terre dei latifondisti agli affittuari; ciò non aveva comportato una rivoluzione agraria, al contrario si erano verificati tutti gli effetti teorizzati da Romeo, quali un aumento dei consumi, una diminuzione del risparmio, che bloccavano il passaggio da un'economia pre-capitalista ad una di tipo capitalistico¹³.

Visto il tema di questo lavoro, occorre riprendere brevemente anche qual era la visione che i vari studiosi avevano dello sviluppo del Mezzogiorno e del suo ruolo all'interno dell'economia italiana.

Emilio Sereni nell'immediato dopoguerra inquadrava la società contadina del Sud come immobile e arroccata su usi e consuetudini di natura religiosa, dando sostanzialmente una copertura scientifica alla descrizione fatta da Carlo Levi in "Cristo si è fermato ad Eboli"¹⁴. Anche Rosario Romeo, che si impegnava a confutare la tesi marxista del Risorgimento visto come "occasione mancata per la rivoluzione agraria" non mancava di etichettare il Mezzogiorno come "*blocco compatto e immobile*"¹⁵. Una rivoluzione agraria che avesse toccato anche il Mezzogiorno sarebbe stata controproducente per lo sviluppo industriale, a suo avviso, perché avrebbe portato ad un aumento dei consumi a scapito dell'accumulazione di capitale, ritenuto da lui essenziale per l'avvio dello sviluppo industriale. Ciò lo portava ad entrare in contrasto con alcuni studiosi, tra cui Tosi, per il quale la rivoluzione agraria, specie nel Mezzogiorno, era "*un perfezionamento del sistema capitalistico, e non un suo abbattimento*"¹⁶. Romeo era tra i primi a notare che già nel primo ventennio post-unitario, nonostante gli sforzi del neonato Stato a sviluppare le infrastrutture anche nel Sud, i capitali

¹³ Ivi, p.104.

¹⁴ F. Barbagallo, *La questione italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 a oggi*, Laterza, Roma-Bari 2013, pp.150-151.

¹⁵ L. Chiara, *Giuseppe Giarrizzo e il "Mezzogiorno senza meridionalismo"*, in A. Baglio, S. Bottari, G. Campagna (a cura di), *Saggi sul Valdemone ionico tra medioevo ed età contemporanea dedicati a Giuseppe Giarrizzo*, Aracne, Roma 2019, p. 48.

¹⁶ D. Tosi, *Forme iniziali di sviluppo e lungo periodo: la formazione di un'economia dualistica*, in A. Caracciolo (a cura di), *La formazione dell'Italia industriale*, Laterza, Bari 1973, pp. 264 ss.

stranieri tendevano a concentrarsi nelle regioni del Nord, dove già da tempo vi era un discreto apparato infrastrutturale¹⁷.

Il Mezzogiorno visto come blocco immobile è stato ormai superato dagli studi storiografici iniziati negli anni Ottanta del secolo scorso, che hanno dimostrato l'esistenza e di una discreta vitalità del settore primario – caratterizzato dalla convivenza tra vaste zone latifondistiche con zone a coltura intensiva dedite all'esportazione – e una società in continuo cambiamento dove i contadini più volte si erano coalizzati per lottare contro i proprietari assenteisti¹⁸. Più in generale la storiografia ha messo da parte lo studio dei ritardi per lasciare il posto allo studio delle “trasformazioni”¹⁹.

Resta tutt'ora vivo il dibattito tra coloro che vedono nel “dualismo” uno dei tratti originari dello Stato unitario e coloro che invece sostengono che non vi fosse un cospicuo divario in termini di reddito all'atto dell'Unità.

Al primo gruppo appartengono studiosi che, come Cafagna e più di recente Felice, sostengono che il Mezzogiorno si presentava, nel 1861, con un'economia in netto ritardo rispetto allo stato Sabauda²⁰.

Cafagna già nei primi scritti rifiutava la tesi “meridionalista” del trasferimento di ricchezza dal Sud al Nord a seguito della svolta protezionista²¹; Nord e Sud erano due distinte sezioni del paese che comunicavano poco tra loro, per cui lo sviluppo del primo avveniva per cause del tutto interne ad esso e non a danno dell'altra parte. Questa tesi era criticata da storici di stampo marxista come Zangheri che, citando gli scritti di Einaudi e Saraceno – non di certo annoverabili tra gli studiosi marxisti – riaffermava la tesi dello sviluppo industriale del Nord avvenuto grazie all'alleanza tra la borghesia industriale di quest'area e il blocco latifondista meridionale, a scapito dell'agricoltura specializzata del Sud²². Cafagna guardando le strutture produttive delle due parti del paese, rifacendosi a

¹⁷ R. Romeo, *Risorgimento e capitalismo*, Laterza, Roma-Bari 1998, pp.134-138.

¹⁸ G. Giarrizzo, *Mezzogiorno senza meridionalismo*, cit.; P. Bevilacqua, *Breve storia dell'Italia meridionale*, cit., G. Barone, *Stato e Mezzogiorno (1943-1960). Il Primo tempo dell'intervento straordinario*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, *La costruzione della democrazia*, Einaudi, Torino 1994, pp. 296-306.

¹⁹ L. Chiara, *Il paradiso abitato dai diavoli*, cit., p. 71.

²⁰ L. Cafagna, *Dualismo e sviluppo nella storia d'Italia*, Marsilio, Venezia 1989, pp. 187-221; E. Felice, *Perché il Sud è rimasto indietro*, Il Mulino, Bologna 2013, pp. 17- 74.

²¹ Il riferimento è alla prefazione nel volume da lui curato: *Il Nord nella storia d'Italia. Antologia politica dell'Italia industriale*, Laterza, Bari 1969.

²² R. Zangheri, *Dualismo economico e formazione dell'Italia moderna*, in *La formazione dell'Italia industriale*, cit., pp. 285-296.

dati di Eckaus, rinveniva, all'atto dell'Unità, una forte sperequazione in termini economici tra le due parti del paese: al Nord risiedeva il 46% del patrimonio bovino nazionale, contro il 19% del Sud; inoltre, nel Nord era concentrata la maggior parte della produzione serica e laniera²³. Per la naturale tendenza delle industrie a concentrarsi nelle zone dove vi sono già degli insediamenti, negli anni successivi all'Unità per Cafagna gli squilibri non potevano che accentuarsi²⁴. Solo una spesa pubblica in grado di anticipare le tendenze dello sviluppo economico avrebbe potuto sanare le differenze in termini economici tra Nord e Sud²⁵. In uno scritto successivo Cafagna entrava apertamente in polemica con le tesi meridionaliste sviluppatesi negli anni Ottanta, quindi principalmente con Giarrizzo, sostenendo che questi studi non tenevano debitamente in conto la mancata industrializzazione del Mezzogiorno e travisavano il concetto di modernizzazione, confondendola con i cambiamenti avvenuti al lato della cultura e dei consumi degli anni successivi alla Seconda guerra mondiale²⁶.

Felice, di recente, riprendendo il concetto di modernizzazione attiva e passiva formulato da Cafagna giunge anch'egli alla conclusione che all'atto dell'Unità vi fossero significativi squilibri, anche in termini di reddito, tra le due parti del paese. Focalizzano poi l'analisi sul differente assetto istituzionale, applicando il modello formulato da Acemoglu e Robinson²⁷, Felice sostiene che nel Nord Italia si affermavano istituzioni di carattere inclusivo, in grado di favorirne lo sviluppo economico; nel Mezzogiorno si instauravano invece istituzioni di carattere estrattivo che di conseguenza condannano l'area a una situazione di permanente sottosviluppo²⁸.

Al secondo gruppo, definito polemicamente da Cafagna dei "revisionisti", appartengono studiosi quali Giarrizzo, Pescosolido, Daniele, Malanima e Giannola, attuale presidente della Svimez, i quali sostengono che il divario in termini di reddito all'atto dell'Unità tra le "Due Italie" non era cospicuo²⁹. Questo

²³ L. Cafagna, *Dualismo e sviluppo nella storia d'Italia*, cit., p. 189.

²⁴ Ivi, pp. 190-191.

²⁵ Ivi, pp. 209-210.

²⁶ L. Cafagna, *Nord e Sud. Non fare a pezzi l'Unità d'Italia*, Marsilio, Venezia 1994, pp. 86-88.

²⁷ D. Acemoglu, J. Robinson, *Perché le nazioni falliscono. Alle origini di potenza, prosperità, e povertà*, Il saggiatore, Milano 2013.

²⁸ E. Felice, *Perché il Sud è rimasto indietro*, cit., pp. 68-74.

²⁹ A. Giannola, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana. Nord e Sud a centocinquanta anni dall'Unità*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", n. 3, 2010, pp. 593-597; G. Giarrizzo, *Mezzogiorno senza meridionalismo. La Sicilia, lo sviluppo, il potere*, Marsilio, Venezia 1992, pp. IX-XXXI; G. Pescosolido, *Dal sottosviluppo alla questione meridionale*, in *Storia del*

gruppo di studiosi ritiene che il divario inizi a diventare rilevante a seguito del varo dei dazi doganali e del cambio d'indirizzo in politica economica dello Stato a partire dalla fine degli anni '80 dell'Ottocento, che, in estrema sintesi, sfavorivano le colture specializzate a vantaggio di quelle estensive³⁰.

Giarrizzo, analizzando i dati sull'emigrazione rilevava che vi erano “*sostanziali uniformità di avvio tra Nord e Sud*”; nel primo ventennio unitario le città e le zone costiere del Sud attraevano forza lavoro dalle campagne circostanti, mentre l'emigrazione verso l'estero prendeva corpo solo a partire dagli anni Ottanta dell'Ottocento³¹. A seguito della crisi agraria, riprendendo la tesi di Romeo, che individuava in questa un fattore di slancio per le industrie del Nord, ma notando anche il peso delle banche miste – come del resto già fatto in precedenza da Gershenkron – l'apparato produttivo del Nord iniziava una fase di ascesa, entrando nel mercato europeo; si determinava quindi, a ridosso della Prima guerra mondiale, il dualismo tra Nord e Sud³².

Un importante studio condotto da Daniele e Malanima, utilizzando gli indici di Williamson e di Theil per il calcolo dei divari, arriva alla conclusione che durante l'Ottocento i divari di reddito tra le due aree del paese erano trascurabili; successivamente a partire dal 1891, fino alla nascita della Cassa per il Mezzogiorno il divario si faceva più consistente, per poi ridursi fino alla crisi petrolifera del 1973, e tornare a crescere nel periodo successivo³³.

Dello stesso avviso è Giannola, il quale rileva, in accordo anche con Giarrizzo, che all'atto dell'Unità vi era una distinzione tra regioni leader, presenti sia al Nord che al Sud, e regioni fortemente in ritardo: in quest'ottica la Campania risultava tra le regioni più ricche d'Italia al pari della Lombardia³⁴.

La controversia sui divari non rappresenta un mero dibattito storiografico; privilegiando una piuttosto che l'altra interpretazione si influenza il giudizio sulle

Mezzogiorno, a cura di G. Galasso, R. Romeo, volume XII, Edizioni del Sole, Napoli 1991, pp. 86 ss.

³⁰ G. Pescosolido, *Alle origini del divario economico*, in L. D'Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Bibliopolis, Roma 1996, pp. 28-36. Per una disamina delle differenti vedute tra Giarrizzo e Cafagna sulla nascita e sviluppo del “dualismo” si veda: L. Chiara, *Giuseppe Giarrizzo e il “Mezzogiorno senza meridionalismo”*, cit., pp. 43-60.

³¹ G. Giarrizzo, *Mezzogiorno senza meridionalismo*, cit., pp. XVII- XIX

³² Ivi, pp. XXI- XXIII, ma anche pp. 55 ss.

³³ V. Daniele, P. Malanima, *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)*, in *Rivista di Politica economica*, Marzo- Aprile 2007, pp. 19-22.

³⁴ A. Giannola, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana. Nord e Sud a centocinquanta'anni dall'Unità*, cit., pp. 594-595.

politiche di sviluppo per il Mezzogiorno. Salvatore Cafiero ha fatto notare in merito circa un ventennio fa che:

La risposta a tale questione è importante: non può infatti esserne condizionato il giudizio storico sulle politiche dei governi post-unitari, compresi quelli della più recente era repubblicana, la cui azione per lo sviluppo del Mezzogiorno nessuno, nemmeno chi ne consideri fallimentari i risultati, vorrà negare sia stata particolarmente complessa e impegnativa³⁵.

Vi è concordanza, però, nel ritenere che il Mezzogiorno all'atto dell'Unità si presentasse arretrato sotto il profilo dello sviluppo civile – con una percentuale di analfabeti nettamente superiore al Nord – e del capitale fisso sociale. Indipendentemente dal dibattito sui divari in termini economici e di reddito, il Mezzogiorno si trovava dunque in una situazione di “potenziale ritardo”:

L'esistenza di divari negli indicatori sociali, là dove vi è uguaglianza negli indicatori economici, può comportare divari futuri. In effetti alcuni differenze a vantaggio del Nord, [...] quali la larga presenza dell'industria serica, un migliore sistema ferroviario, e una più elevata alfabetizzazione, costituivano condizioni favorevoli nel processo di modernizzazione e contribuivano al più rapido decollo del Nord; anche se in termini di Pil pro capite, le differenze Nord-Sud nei primi decenni post-unitari erano modeste³⁶.

Al netto degli squilibri, l'adozione del libero scambio a seguito dell'Unità favoriva il rafforzamento di alcune industrie specie attorno all'area di Napoli, che già erano in contatto con i mercati internazionali, ma nel complesso segnava un arretramento dell'industria meridionale³⁷; di contro, però, favoriva la produzione agricola meridionale, in particolare le produzioni specializzate olivicole, agrumarie e viticole³⁸. La svolta nella politica doganale di fine secolo favoriva il concretizzarsi degli “effetti agglomerativi” nel Nord, mentre nel Sud generava degli effetti di “dissuasione invisibile”; in breve tempo le aree del Nord-ovest si

³⁵ S. Cafiero, *Questione meridionale e unità nazionale*, Carocci, Roma 1998, pp.16-17.

³⁶ V. Daniele, P. Malanima, *Il divario Nord-Sud in Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011, p. 44.

³⁷ P. Bevilacqua, *Breve storia dell'Italia meridionale*, Donzelli, Roma 2005, pp. 78-82.

³⁸ Ivi, pp. 73-78.

avviavano verso lo sviluppo industriale, mentre quelle del Sud iniziavano una fase di declino, destinata ad aggravarsi negli anni successivi³⁹. Pasquale Saraceno alcuni anni dopo il Secondo conflitto mondiale rilevava che nel Sud: “*Dal 1861 al 1901 la popolazione attiva aumentò di circa 280.000 unità, mentre dal 1901 al 1936 si ridusse di circa 100.000; l’agricoltura segnò una diminuzione di circa 200.000 unità, l’industria di circa 50.000*”⁴⁰.

Anche la storia dello sviluppo irlandese è soggetta a diverse interpretazioni. Tale dibattito, sviluppatosi a cavaliere degli anni Novanta, riguarda le performance economiche irlandesi del Ventesimo secolo. Riprendendo la suddivisione proposta da Barry gli studiosi possono essere raggruppati in “optimistic” e “pessimistic”⁴¹.

I primi studi di carattere pionieristico condotti da Kennedy, Giblin e McHugh hanno rilevato che durante oltre settant’anni, dal 1913 al 1985, la crescita economica irlandese si era attestata su valori più bassi degli altri paesi europei, eccezion fatta della Gran Bretagna, con una media annua dell’1,8% contro il 2,8% del continente. Tra il 1960 e il 1973 la crescita irlandese superava quella inglese e si attestava poco sotto la media europea.

Tuttavia, per questi studiosi ciò non rappresentava un valore eccezionale se comparato con altri paesi “low income”. La crescita media del Pil irlandese era del 4,4% ma era di oltre il 7% in Spagna e Grecia e di oltre il 5% in Italia e Finlandia. Mentre nei settant’anni prima considerati alcuni paesi erano riusciti o a superare il Pil pro capite inglese pur partendo da una situazione di svantaggio come Finlandia o Norvegia, o come Spagna e Italia erano riusciti a ridurre significativamente il gap con la Gran Bretagna; il prodotto pro capite irlandese si era ridotto solo di poco rispetto a quest’ultima.

Di conseguenza, stati che prima avevano una ricchezza pro capite inferiore a quella irlandese riscontravano valori nettamente superiori all’Isola nel 1985⁴². Secondo Joseph Lee la crescita del prodotto nazionale lordo pro capite dell’Irlanda tra il 1960 e il 1974 era al di sotto della media dei tre maggiori

³⁹ Ivi, pp. 95-100.

⁴⁰ P. Saraceno, *Ricostruzione e pianificazione. 1943-1948*, a cura di P. Barucci, Laterza, Bari 1969, p. 445.

⁴¹ F. Barry, *Introduction*, in Id. (ed. by), *Understanding Ireland’s Economic Growth*, Palgrave, New York 1999, p. 7.

⁴² K. Kennedy, T. Giblin, D. McHugh, *The Economic Development in Ireland in the twentieth century*, Routledge, Londra 1989, pp. 121-122 e p. 128.

blocchi commerciali europei (Cee, Efta e Comecon). Paragonando l'andamento dell'Irlanda con quello di altri paesi europei di piccole dimensioni Lee ha evidenziato le scarse performance dell'Isola. La Danimarca, al pari dell'Irlanda, sperimentava un periodo di forte instabilità negli anni Cinquanta con una cospicua diminuzione dei suoi termini di scambio e delle esportazioni agricole, a causa della politica protezionista. I danesi però riuscivano a specializzarsi, a differenza degli irlandesi, nella trasformazione della carne, triplicando il numero di maiali allevati in dieci anni, mentre in Irlanda passavano da 67.000 capi a 852.000. Al contempo, a fronte della crisi del settore tessile e calzaturiero, i danesi riuscivano ad incrementare la produzione in settori chiave come quello legato all'ingegneria. La Finlandia, che si era confrontata con pesanti problematiche a seguito della Prima e Seconda guerra mondiale, e che nei primi anni Cinquanta era il secondo paese in Europa dopo l'Irlanda per proporzione di impiegati nel settore primario, attraversava una fase di decremento degli impiegati nei settori agricoli e industriali a bassa produttività e di incremento di occupazione nei settori industriali innovativi molto più forte dell'Irlanda⁴³. Di diverso avviso sono Kennedy e Johnson, i quali hanno contestato le tesi degli autori appena citati. Comparando l'andamento del Pil irlandese con quello della Cee a 12, Kennedy e Johnson sono arrivati alla conclusione che *"in one decade alone- the 1950s- was Irish growth markedly lower than western Europe"*.

Tra il 1913 e il 1950 la crescita economica irlandese era solo marginalmente inferiore ai dodici paesi presi in considerazione, mentre era inferiore di quasi due punti percentuali nel decennio 1950-60, per poi superare di poco la media nel periodo 1960-1991. In quest'ultimo trentennio considerato, la crescita dell'occupazione irlandese era nettamente al di sotto della media comunitaria; tuttavia questo per gli autori non era sufficiente per stabilire una specialità dell'Irlanda rispetto all'andamento generale, in quanto era tutto sommato in linea con 7 dei 12 paesi considerati (Danimarca, Portogallo e Paesi Bassi attraversavano una fase di crescita eccezionale compresa tra il 16% e il 32%)⁴⁴. La conclusione di Johnson e Kennedy è che senz'ombra di dubbio *"during the 1960s, in terms of industrial and overall economic performance, the Irish Republic reentered the*

⁴³ J. J. Lee, *Ireland 1912-1985: Politics and Society*, Cambridge University Press, Londra 1989, pp. 520-524.

⁴⁴ D. S. Johnson, L. Kennedy, *The two economies in Ireland in the Twentieth century*, in J. R. Hill (ed. by), *A new History of Ireland*, vol. VII, Oxford University Press, Oxford 2003, pp. 453-462.

European mainstream”⁴⁵. A differenza di Lee, Johnson e Kennedy hanno sostenuto che la mancanza di risorse naturali, l’essere un’economia di piccole dimensioni situata alla periferia dell’Europa con conseguenti alti “distance cost” hanno fortemente limitato lo sviluppo dell’Irlanda. Entrambi gli studi hanno però concordato sul fatto che i forti legami economici e la stretta vicinanza con la Gran Bretagna svolgevano un ruolo decisivo nel rallentare fortemente lo sviluppo dell’Isola. Secondo Kennedy e Johnson solo grazie all’ingresso nella Cee, nel 1973, l’Irlanda era riuscita a diversificare le proprie esportazioni “*towards faster-growing continental European Markets*”⁴⁶. Alla luce di tutto ciò a partire dalla stessa data l’Irlanda entrava in una fase di “catch up”, intensificatasi alla fine degli anni Ottanta⁴⁷. Williamson, confrontando l’andamento dei salari, ha sostenuto che, dopo la recessione negli anni compresi tra le due guerre mondiali l’Irlanda era entrata, al pari degli altri paesi Ocse, in una fase di convergenza verso Stati Uniti e Gran Bretagna⁴⁸. Studi successivi hanno invece sostenuto che la convergenza tra Irlanda e Cee si sia avviata solo dopo il 1986. La forte crescita in termini di produttività, dovuta sia a un progressivo avvicinamento degli standard produttivi irlandesi con quelli comunitari, sia al passaggio da produzioni di carattere tradizionale ad altre ad alta produttività, ritenuta da Johnson e Kennedy fattore in grado di avviare una fase di convergenza, ha rappresentato per Barry solo uno dei requisiti per l’avvio di una reale convergenza. A suo giudizio occorre considerare altri fattori, quali l’andamento dell’occupazione e il tasso di partecipazione, i cui incrementi nei quinquenni considerati tra il 1960 al 1985 erano negativi o molto vicini a zero⁴⁹. Ritendo fondata quest’ultima posizione, sarebbe opportuno però approfondire gli studi verificando (qualora le fonti statistiche lo consentano) l’andamento del tasso di accumulazione, usando come proxy gli investimenti in capitale fisso, in Gran Bretagna e Irlanda dall’ingresso nella Cee ai primi anni Novanta. Barry ha anche notato i limiti di entrambe le posizioni: gli ottimisti non hanno considerato che l’andamento del Pil dipendeva in buona misura dall’emigrazione, altissima nei vent’anni successivi alla Seconda

⁴⁵ Ivi, p. 476.

⁴⁶ Ivi, p. 484.

⁴⁷ Ivi, p. 457.

⁴⁸ J. G. Williamson, *Economic convergence: Placing post Famine Ireland in Comparative Perspective*, in “Irish Economic and Social History”, XXI, 1994, pp. 25-27.

⁴⁹ F. Barry, *Irish growth in Historical and Theoretical perspective*, in Id. (ed. by), *Understanding Ireland’s economic growth*, cit., pp. 34-38.

guerra mondiale, mentre i pessimisti non hanno tenuto conto dell'andamento altalenante delle politiche di sviluppo, liquidandole tout court come inadeguate⁵⁰.

Il dibattito ha riguardato anche la politologia; Garvin, in "Preventing the Future" ha paragonato l'Irlanda della prima metà del Ventesimo secolo alla società studiata da Banfield nella Basilicata degli anni Cinquanta. Sull'inadeguatezza di una visione basata sulla preminenza delle relazioni di carattere individuale su quelle di carattere collettivo si iniziava a discutere però solo alla fine degli anni Sessanta⁵¹. La forte recessione economica degli anni Cinquanta scuoteva fortemente il sistema politico irlandese che a partire dalla seconda metà del decennio prendeva atto dell'inefficacia delle scelte prese fino a quel momento e si incamminava verso soluzioni politiche di carattere differente, attraverso il progressivo abbandono del protezionismo e l'incentivazione del capitale estero⁵². Tale processo si intensificava negli anni Sessanta con la riforma del sistema educativo e la progressiva perdita di prestigio della Chiesa. Gli ultimi anni Cinquanta e tutti gli anni Sessanta erano secondo Tom Garvin un periodo di rivoluzione politica, economica e culturale che rompevano i limiti posti allo sviluppo economico. Le sue posizioni sono state criticate oltre che dalla storiografia anche da altri politologi.

Sul primo versante Mary Daly ha notato che nonostante gli indubbi cambiamenti intercorsi a partire dalla fine degli anni Cinquanta, gli elementi di continuità rispetto al passato erano nettamente superiori a quelli relativi al cambiamento, sia in campo economico che sociale. L'ingresso nella Cee veniva pianificato in modo tale da scaricare i maggiori costi derivanti dallo smantellamento delle tariffe doganali sugli industriali e gli operai, in modo tale da preservare gli interessi degli agrari e degli allevatori. Daly ha notato che la legislazione eccessivamente ristrettiva in materia di divorzio, specie se paragonata con quella degli altri paesi della Cee, era un chiaro sintomo della forte influenza esercitata ancora dalla Chiesa Cattolica nella vita sociale dell'Irlanda⁵³. Brian Girvin ha notato che se fossero vere le conclusioni di Garvin l'Irlanda avrebbe dovuto attraversare una fase di intensa crescita economica a partire già dalla metà

⁵⁰ Ivi, p. 29.

⁵¹ T. Garvin, *Preventing the Future. Why was Ireland so poor for so long?*, Gill and MacMillan, Dublin 2005, pp. 128-129.

⁵² Ivi, pp. 137 ss.

⁵³ M. Daly, *Sixties Ireland: Reshaping the Economy, State and Society, 1957-1973*, Cambridge University Press, Cambridge 2016, pp. 3-6.

degli anni Sessanta, invece, a parte alcuni indici, la performance economica restava insoddisfacente fino alla fine degli anni Ottanta: *“If succes is measured in terms of employment and living standards, from the vantage point of 1989 Ireland’s developmental strategy could be considered a failure”*⁵⁴.

Anche andando a guardare questioni di carattere non strettamente economico è facile trarre conclusioni non dissimili da quelle precedenti. Qualora ci fosse stata una rivoluzione sociale negli anni Sessanta, sicuramente una nazione di neanche tre milioni di abitanti avrebbe facilmente colmato il gap con gli altri paesi industrializzati. La scelta di entrare nella Cee se da un lato preservava gli interessi degli agrari, dall’altro fomentava l’arrivo di investimenti esteri e dei finanziamenti europei. La scelta europeista, così come l’attrazione dei capitali esteri intensificatasi a partire dalla fine degli anni Sessanta, non erano fattori sufficienti ad avviare lo sviluppo economico, come notato da Girvin⁵⁵, ma risultavano comunque necessari, come avremo modo di vedere nel terzo capitolo.

⁵⁴ B. Girvin, *Between two worlds politics and economy in Independent Ireland*, Barnes e Noble Books, Maryland 1989, p. 355.

⁵⁵ Ivi, p. 363.

CAPITOLO I

LA NASCITA DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO IN ITALIA E IRLANDA

1.1 La situazione del Mezzogiorno all'indomani della Seconda guerra mondiale

Dall'Unità d'Italia fino all'avvento del regime fascista, più volte il governo poneva in essere degli interventi volti a modificare le sorti del Mezzogiorno.

La legislazione speciale si mostrava però frammentaria e di conseguenza inefficace; al contempo l'imponente piano infrastrutturale, pur cospicuo, più che creare sviluppo avvicinava *“il mercato di consumo del Mezzogiorno alle zone produttrici”*⁵⁶.

Se poco incisivo risultava l'agire del regime liberale, deleterio per le sorti del Sud era l'operato del regime fascista. La battaglia del grano e poi la politica autarchica sfavorivano fortemente la produzione delle colture pregiate (vino, olio e agrumi) avvantaggiando le colture cerealicole, molto meno redditizie⁵⁷. La riduzione degli scambi commerciali impoveriva ulteriormente la classe contadina meridionale specie in quelle zone dove era particolarmente forte l'agricoltura specializzata come in Puglia, Campania e Sicilia⁵⁸. In quest'ultima regione le esportazioni nel 1935 erano circa un terzo di quelle del 1926⁵⁹. Tale contesto si riverberava negativamente anche sul già debole tessuto industriale meridionale. L'operare dell'Iri andava quasi ad esclusivo vantaggio del sistema bancario e industriale del Nord. Solo grazie all'azione “illuminata” di alcune figure di spicco dell'Ente come Menichella, Cenzato e Giordani alla fine degli anni Trenta si prendevano alcuni provvedimenti in favore della creazione di impianti, per lo più di base o legati all'industria militare, anche nel Mezzogiorno. Così nel 1938 *“il contributo del Nord al reddito industriale -era- più che doppio di quello del Sud:*

⁵⁶ Svimez, *Legislazione per il Mezzogiorno. 1861-1957*, Giuffrè, Roma 1957, p. XII.

⁵⁷ E. Felice, *Perché il Sud è rimasto indietro*, cit., pp. 107-109; G. Giarrizzo, *Mezzogiorno senza meridionalismo*, cit., pp. 166-167.

⁵⁸ F. Barbagallo, *La questione italiana*, cit., pp. 106-107

⁵⁹ L. Chiara, *La Sicilia negli anni della Prima Repubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, p. 27.

il 43% rispetto al 20,7%''⁶⁰. All'alba della Seconda guerra mondiale l'Italia si presentava quindi fortemente spaccata al suo interno: il Nord aveva un Pil pro capite e un tenore di vita nettamente superiore al Sud.

⁶⁰ F. Barbagallo, *La questione italiana*, cit., pp. 111-113.

Tab. 1.1. Tenore di vita nel Mezzogiorno

Voci		Mezz.	Resto d'Italia	Tot. Italia	Mez./Sul resto d'Italia	%Mezz./Su l tot. Italia
Stanze ad uso di abitazione disponibili al 31-12- 1944	N	0,58	0,80	0,72	72,5	80,5
Energia elettrica consumata per illuminazione (1938- 1939)	kw h	9,16	24,72	19,19	37	47,7
Consumo gas per usi domestici	mc	3,59	20,03	14,19	17,9	25,3
Spese per cinema (1939)	L	6,77	17,14	13,43	39,5	50,4
Spese per spettacoli in genere (1939)	L	8,65	25,15	19,26	34,4	44,9
Importo dei tabacchi prelevati (1938-1939)	L	64,51	103,73	89,78	62,2	71,8
Consumo carni bovine (1938-1939)	Kg	3,76	11,93	9,03	31,5	41,6
Numero abbonati alle radioaudizioni (1939)	N	0,015	0,032	0,026	46,9	57,7
Numero autovetture private in circolazione (1939)	N	0,003	0,008	0,007	37,5	42,8

Fonte: P. Saraceno, *Ricostruzione e pianificazione. 1943-1948*, a cura di P. Barucci, cit., p. 451.

Per citare alcuni dati, un abitante del Mezzogiorno consumava in media il 37% dell'energia elettrica di un abitante del Centro-nord, il 17,9% di gas per usi domestici e meno di un terzo della carne consumata da un abitante del Nord.

Gli studi condotti per conto della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per contrastarla, istituita nel 1950, mettevano in risalto la spaccatura tra un Nord relativamente sviluppato e un Sud in condizioni di estrema indigenza. Tenendo conto della qualità delle condizioni abitative, dell'alimentazione e dell'abbigliamento la Commissione formulava il quadro riassuntivo esposto nella Tab. 1.2.

Tab. 1.2. Famiglie in situazione d'indigenza

Ripartizioni territoriali	Famiglie a tenore di vita bassissimo		Famiglie a tenore di vita basso	
	Dati assoluti	%	Dati assoluti	%
Nord	78000	1,5	225000	4,3
Centro	118000	5,9	195000	9,7
Sud	803000	28,3	624000	21,9
Isole	358000	24,8	301000	20,6
Tot. Italia	1357	11,8	1345000	11,6

Fonte: Camera dei Deputati, *Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. I, Istituto editoriale italiano, Milano 1953, p. 80.

Questa tabella necessita di pochi commenti, quasi il 50% delle famiglie meridionali aveva un tenore di vita ritenuto basso o bassissimo.

La Commissione nel formulare alcuni rilievi, che comprendevano la richiesta di una maggiore razionalizzazione nell'impiego delle risorse, una maggiore efficienza degli enti di assistenza, una più spiccata attenzione all'istruzione, in particolare quella professionale e l'esigenza di incorporare le numerose leggi sull'assistenza in un unico testo, ammoniva sostenendo che:

Il problema che impegna tutti gli italiani [combattere la miseria], ed è per tutti essenziale, deve essere “disintossicato” dalle meschine diatribe tra Nord e Sud; deve essere collegato ad un piano nazionale di occupazione, di produttività di investimenti; deve “unire” veramente gli italiani nella concezione moderna dello Stato sociale⁶¹.

La Commissione faceva notare anche che: “*Il reddito pro capite degli italiani è, all'incirca, il 40% di quello dei francesi, il 35% di quello dei Belgi, il 60% di quello dei tedeschi, un settimo di quello degli americani*”⁶². Nel complesso l'Italia all'indomani della Seconda guerra mondiale si presentava come un paese essenzialmente povero, con una scarsa base industriale e a forte vocazione agricola, la quale assorbiva il 42% della popolazione attiva⁶³. Tante erano infatti le strozzature che bloccavano la rinascita italiana. Le infrastrutture risultavano fortemente danneggiate dalla guerra: solo il 14-15% della marina era sopravvissuto al conflitto; il parco ferroviario perdeva il 50% del suo valore rispetto all'ante guerra, mentre i danni alle strade erano talmente elevati che di fatto rendevano impossibile la circolazione delle merci. Il settore primario era apparentemente poco danneggiato, ma con poca capacità produttiva a causa dalla mancanza di concimi, delle sementi e della scarsa manutenzione dei terreni. Il settore secondario invece risultava nel complesso poco danneggiato e potenzialmente in grado di riprendere la propria attività, le difficoltà per questo settore risiedevano più che altro nel reperimento delle materie prime⁶⁴. Se il sistema industriale risultava poco danneggiato nel suo complesso, tuttavia il tessuto industriale del Sud, invece, era o una polveriera a causa degli eventi bellici, o bloccato a causa della quasi totale distruzione degli impianti per la

⁶¹ Camera dei Deputati, *Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. I, cit., pp. 213-229, citazione a pag. 220.

⁶² Ivi, p. 33.

⁶³ G. De Luna, *La Repubblica inquieta. L'Italia della Costituzione. 1946-1948*, Feltrinelli, Milano 2019, pp. 19-21.

⁶⁴ D. Ivone, M. Santillo, *Alcide De Gasperi e la ricostruzione*, Edizioni Studium, Roma 2006, pp. 35-36.

produzione di energia⁶⁵. L'apparato industriale del Nord era salvaguardato dall'azione dei partigiani e dal meno cruento bombardamento da parte alleata⁶⁶.

La situazione inoltre era aggravata dall'alto tasso di disoccupazione e di inflazione, che colpivano di più il Sud rispetto al Nord. La prima problematica era generata dal quasi totale blocco dell'apparato produttivo e dal rientro dei militari e degli internati in cerca di nuova occupazione. Sulla seconda questione occorre soffermarsi più a lungo. Negli anni della guerra civile, i prezzi al Sud erano aumentati di circa quaranta volte, a causa della mancanza di beni e dell'emissione da parte alleata delle Am-lire. Dopo una breve pausa l'inflazione tornava a crescere dopo la liberazione, alla mancanza di beni e all'aumento di disponibilità monetaria si aggiungevano l'aumento della spesa pubblica per favorire la ricostruzione, l'introduzione della scala mobile, l'aumento dei prezzi dei beni d'importazione e la fuga dei capitali all'estero⁶⁷.

I governi dell'epoca di chiara impronta liberista mettevano al centro delle problematiche l'inflazione, Luigi Einaudi ministro del Bilancio nel quarto Ministero De Gasperi si adoperava in modo risoluto a contenerla, attraverso la restrizione del credito e della liquidità bancaria. Sulla scelta pesava anche l'obiettivo di carattere politico di ridurre i prezzi al dettaglio in modo tale da avvantaggiare i ceti operai e impiegatizi, bacino di voti fondamentale della Dc. Tuttavia tra le conseguenze della politica deflattiva vi era anche quella di far aumentare in modo drastico la disoccupazione, riducendo il potere contrattuale degli operai, e favorendo quello degli imprenditori, i quali potevano così dare anche maggiore competitività ai propri prodotti⁶⁸. La "linea Einaudi" era volta anche a *"convincere il governo americano che l'Italia si era incamminata, concretamente, sulla via del risanamento monetario."* L'amministrazione americana, tramite l'European Cooperation Administration (Eca), pretendeva infatti a privilegiare il conferimento degli aiuti del Piano Marshall a quei paesi in grado di *"abbracciare politiche economiche stabilizzatrici"*⁶⁹. Gli aiuti erano indirizzati prevalentemente in favore della ristrutturazione industriale e

⁶⁵ F. Dandolo, *Il Mezzogiorno fra divari e cooperazione internazionale. Informazioni Svimez e la cultura del nuovo meridionalismo (1948-1960)*, Il Mulino, Bologna 2017, pp. 33-34.

⁶⁶ S. Colarizi, *La seconda guerra mondiale e la Repubblica*, in *Storia d'Italia*, diretta da G. Galasso, vol. XXIII, Utet, Torino 1995, p. 19.

⁶⁷ S. Cafiero, *Questione meridionale e unità nazionale*, cit., p. 170.

⁶⁸ S. Colarizi, *La Seconda guerra mondiale e la Repubblica*, cit., pp. 520-526.

⁶⁹ D. Ivone, M. Santillo, *Alcide De Gasperi e la ricostruzione*, cit., pp. 184-185.

dell'importazione di materie prime e semilavorati destinati alla trasformazione industriale⁷⁰.

De Gasperi, pur riconoscendo l'esigenza di introdurre strumenti di programmazione nell'economia, e puntando “*ad uno sviluppo economico fondato su basi autenticamente partecipative*”, si trovava costretto, per la particolare congiuntura, a favorire la ripartenza della produzione industriale lì dove vi erano già degli impianti in grado di produrre⁷¹. L'indirizzo governativo se da un lato permetteva la ripartenza dell'apparato produttivo, dall'altro, affidando la ripresa economica del paese al triangolo “Torino-Genova- Milano”, lasciava il Mezzogiorno in una condizione di subalternità⁷².

In aggiunta alle problematiche di natura congiunturale (inflazione, disoccupazione e utilizzo degli aiuti americani) ad emarginare ulteriormente la questione meridionale era il dibattito sul futuro assetto istituzionale⁷³. In Assemblea Costituente, ad eccezione di alcune personalità come Costantino Mortati, il tema dell'arretratezza del Sud era affrontato quasi solo in relazione al regionalismo, in particolare se quest'ultimo potesse favorire o sfavorire la rinascita del Mezzogiorno, e alla questione agraria e del latifondo⁷⁴.

Gli interrogatori svolti a personaggi di spicco dell'imprenditoria pubblica e privata dalla Commissione economica non lasciavano intravedere un avvenire più roseo per lo sviluppo del Sud. Per Pasquale Gallo, commissario straordinario dell'Alfa Romeo, il centro produttivo di Pomigliano d'Arco, voluto dal fascismo, non era in grado di sopravvivere e andava dismesso; secondo Luigi Morandi e i vertici della Montecatini, il Mezzogiorno non poteva industrializzarsi a causa della minor resa della sua classe operaia rispetto quella del Nord; mentre per Oscar Sinigaglia la creazione di una classe operaia specializzata e dotata di un proprio codice di comportamento anche nel Sud richiedeva tempi lunghi. Per il

⁷⁰ L. Pellè, *Mezzogiorno e Piano Marshall*, Piero Lacaita Editore, Manduria-Roma-Bari 2009, pp.86-90.

⁷¹ D. Ivone, M. Santillo, *Alcide De Gasperi e la ricostruzione*, cit., pp.28-33.

⁷² L. Mascilli Migliorini, *Il Mezzogiorno contemporaneo*, in *Storia del Mezzogiorno*, diretta da G. Galasso e R. Romeo, vol. XIII, cit., pp. 52-53.

⁷³ P. Bini, *Il Mezzogiorno nel Parlamento repubblicano (1948-1972)*, vol. I, Giuffrè, Milano 1976, pp. 3-4.

⁷⁴ P. Barucci, *Il Mezzogiorno alla Costituente*, in M. Annesi, P. Barucci, G. G. Dell'Angelo (a cura di), *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, Giuffrè, Milano 1975, pp. 95-103; Id., *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica italiana dal 195 al 1955*, Il Mulino, Bologna 1978, pp. 289 ss.

Mezzogiorno si prospettava “*la riapertura della valvola consueta dell’emigrazione*”⁷⁵.

Negli anni immediatamente successivi alla Seconda guerra mondiale solo lo studio di Giuseppe Cenzato⁷⁶ e Salvatore Guidotti, commissionato dall’Assemblea Costituente, sembrava prendere a cuore la “questione meridionale”. Il lavoro dimostrava che il Sud non era completamente estraneo storicamente allo sviluppo industriale⁷⁷. Inoltre l’industria settentrionale non presentava significativi vantaggi né per il reperimento di materie prime e semilavorati, né per il costo della manodopera. Le spese per gli ammortamenti per le nuove industrie sarebbero stati leggermente superiori nel Meridione, ma comunque non tali da bloccarne lo sviluppo, anche perché molte industrie del Nord erano coinvolte in un processo di ristrutturazione che aumentavano tali costi⁷⁸. Un significativo svantaggio per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno dipendeva dagli alti costi di manutenzione e dei trasporti, dipendenti dal “*grado di sviluppo industriale della zona in cui vive un’azienda*”⁷⁹:

Sono infatti evidenti i vantaggi derivanti alle industrie dall’ubicazione in una zona già altamente industrializzata per la presenza di industrie connesse e collaterali, per la maggiore facilità e rapidità dei trasporti, per le migliori e più ampie organizzazioni dei servizi generali, per la più facile acquisizione di maestranze specializzate e di capi tecnici, per le più facili provviste di qualunque materiale, per l’ambiente di lavoro e di studio che viene a formarsi fra i dirigenti e così via. [...] - [erano quindi] - i fattori agglomerativi quelli che determinano attualmente la inferiorità dell’industria meridionale rispetto a quella di altre regioni italiane⁸⁰.

⁷⁵ A. De Benedetti, *Lo sviluppo sospeso. Il Mezzogiorno e l’Impresa pubblica (1948-1973)*, Rubbettino, Soveria-Mannelli 2013, pp. 24-32.

⁷⁶ Sulla figura di Cenzato si veda: A. De Benedetti, *Cenzato, L’Iri e l’industria a Napoli (1933-1943)*, in L. D’Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., pp. 129-188; M. Fatica, *G. Cenzato*, in A. Mortara (a cura di), *I protagonisti dell’intervento pubblico in Italia*, Franco Angeli, Milano 1984, pp. 431-470.

⁷⁷ G. Cenzato, S. Guidotti, *Il problema industriale del Mezzogiorno*, in Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all’Assemblea Costituente*, II, *Industria*, I, *Relazione*, Libro 2, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1947, pp. 361-367.

⁷⁸ Ivi, pp. 395-407.

⁷⁹ Ivi, p. 406.

⁸⁰ Ivi, p. 406.

Inoltre nel Mezzogiorno vi era difficoltà nel reperimento di capitali, a causa del più contenuto risparmio privato, dovuto al più basso reddito pro capite, ma anche a causa della scarsa propensione all'investimento⁸¹.

A conclusione del lavoro gli studiosi formulavano una serie di proposte per lo sviluppo dell'economia meridionale: la razionalizzazione del credito, in modo da incanalare il risparmio meridionale verso gli investimenti industriali; una serie di sussidi e sgravi fiscali limitati nel tempo, in grado di favorire la nascita di nuove industrie; una maggiore difesa degli interessi del Mezzogiorno *“in tutti quei rami di attività industriale ormai sottratti al libero gioco dell'iniziativa privata e della libera concorrenza”*⁸², a causa della presenza di monopoli; *“un insieme di provvedimenti aventi lo scopo di creare quell'insieme di condizioni sociali e tecniche necessarie per lo sviluppo dell'industria moderna [...] sono da ricordare lo sviluppo dei servizi ferroviari e la predisposizione di un efficiente sistema di comunicazioni [...] la costruzione di scuole, di acquedotti, di fognature, di ospedali”*⁸³. Si prospettava infine la creazione di un Ente per *“il miglioramento industriale del Mezzogiorno”*⁸⁴.

Il lavoro gettava le basi per la nascita del “Nuovo meridionalismo”, cioè una corrente di pensiero che analizzava i problemi del Mezzogiorno in termini quantitativi e vedeva l'industrializzazione come unica soluzione al sottosviluppo del Sud⁸⁵. Più nello specifico questa nuova concezione:

Partendo da concezioni empirico-pratiche [...], vedeva affidata la soluzione del problema meridionale non tanto alla formazione di una classe di piccoli e medi terrieri, quanto a una decisa azione dello stato atta a favorire la penetrazione del capitalismo industriale nel Mezzogiorno e in particolare nelle sue zone più povere e periferiche.⁸⁶

A differenza del meridionalismo classico, che vedeva l'intervento pubblico come ausiliario allo sviluppo economico, per i nuovi meridionalisti l'azione pubblica era l'elemento cardine per favorire il sorgere dei fattori agglomerativi nel

⁸¹ Ivi, p.409.

⁸² Ivi, pp. 413-414.

⁸³ Ivi, p. 412.

⁸⁴ Ivi, p. 417.

⁸⁵ P. Barucci, *Ricostruzione, Pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica italiana dal 1943 al 1955*, cit., p. 310.

⁸⁶ A. Mortara, *Introduzione a Id. (a cura di), I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, pp. 26-26.

Mezzogiorno⁸⁷; in questa visione l'intervento pubblico era lo strumento con il quale “massimizzare la creazione nel Mezzogiorno di posti di lavoro a produttività moderna: nell'agricoltura, eliminando la sottoccupazione, sia pure ai livelli molto ridotti richiesti dalla sua razionalizzazione, nelle altre attività per aumentare l'occupazione”⁸⁸.

Cenzato, insieme a Rodolfo Morandi⁸⁹, Pasquale Saraceno⁹⁰, Donato Menichella⁹¹ e Francesco Giordani⁹², davano vita nel 1946 all'Associazione per lo Sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno (Svimez), macchina operativa del nuovo meridionalismo. L'Associazione si contraddistingueva, dal dibattito politico-culturale, perché considerava lo sviluppo del Mezzogiorno fondamentale per la rinascita del paese, e l'intervento pubblico l'unico fattore in grado di avviarne lo sviluppo industriale, in un momento storico in cui i problemi del Mezzogiorno erano poco presi in considerazione⁹³.

Nella prima riunione dell'Associazione, tenutasi informalmente, l'8 novembre 1946, il ministro dell'Industria e Commercio e primo presidente della Svimez, Rodolfo Morandi, affermava che l'Associazione avrebbe dovuto avere i compiti di:

- a) rilevare la situazione dell'industria nel Mezzogiorno e studiare le condizioni atte a favorire lo sviluppo delle attività esistenti e di nuove attività necessarie allo sviluppo industriale del Mezzogiorno d'Italia;
- b) promuovere iniziative industriali tra esponenti di aziende industriali e finanziarie;

⁸⁷ P. Saraceno, *Il nuovo meridionalismo*, Istituto italiano per gli studi filosofici, Napoli 1986, pp. 6-7.

⁸⁸ Ivi, p. 12.

⁸⁹ Su Rodolfo Morandi si veda: Aldo Agosti, *Rodolfo Morandi: il pensiero e l'azione politica*, Laterza, Bari 1971.

⁹⁰ Sulla figura di Saraceno si veda: A. Gigliobianco, *Pasquale Saraceno: teoria e pratica dell'intervento pubblico*, in L. D'Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., pp. 189- 200; A. Giovagnoli, A. A. Persico (a cura di), *Pasquale Saraceno e l'unità economica italiana*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013.

⁹¹ Su Donato Menichella si veda: Banca d'Italia, *Donato Menichella: testimonianze e studi raccolti dalla Banca d'Italia*, Roma, Laterza 1986; S. Caldarelli, *Menichella e lo sviluppo del Mezzogiorno*, in L. D'Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., pp. 201- 212

⁹² Sulla figura di Giordani si veda: B. Curli, *Francesco Giordani e l'autonomia energetica*, in L. D'Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., pp. 213-225; L. Scalpelli, *F. Giordani*, in A. Mortara (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, cit., pp. 471- 500.

⁹³ V. Negri Zamagni, M. Sanfilippo (a cura di), *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario. La Svimez dal 1946 al 1950*, Il Mulino, Bologna 1988, p. 20.

c) far operare presso le autorità competenti perché siano rimossi gli ostacoli che ci frappongono allo sviluppo di dette iniziative⁹⁴.

Un altro elemento di innovatività della Svimez consisteva nello studiare i problemi del Mezzogiorno con un approccio di tipo statistico-economico. Mettendo i “*numeri accanto ai problemi*”⁹⁵; i primi studi dell’Associazione andavano a quantificare la depressione del Mezzogiorno, tenendo conto non solo del reddito pro capite, cioè della depressione economica, ma anche del grado di depressione civile, cioè del livello di analfabetismo, e della depressione ambientale, calcolata sulla base del capitale fisso sociale. L’indice generale di depressione era quindi il risultato per due terzi del grado di depressione economica, mentre il restante un terzo era suddiviso equamente tra la depressione civile e ambientale. Nonostante l’imprecisione del grado di depressione civile e ambientale, a causa di indagini statistiche poco affidabili, i dati formulati risultavano fondamentali per partecipare al programma di aiuti internazionali. La tabella 1.3 indica la percentuale di sopraelevazione o di depressione rispetto al dato medio dell’Italia.

Tab 1.3 Depressione economica, ambientale e civile.

Circoscrizioni	Economica	Ambientale	Civile	Generale
Settentrione	+25	+35	+16,6	+25,3
Centro	+4	+1	+0,1	+2,9
Meridione	-34	-25	-22,8	-32,3
Isole	-31	-47	-22,8	-32,3

Fonte: F. Dandolo, *Il Mezzogiorno tra divari e cooperazione internazionale*, cit., p. 32.

Il grado di depressione generale del Mezzogiorno era di circa il 30% superiore rispetto la media italiana e del 50% in confronto al resto d’Italia⁹⁶.

⁹⁴ Ivi, p.14.

⁹⁵ F. Dandolo, *Il Mezzogiorno tra divari e cooperazione internazionale*, cit., p. 25.

⁹⁶ Ivi, pp. 29-32.

Gli studi condotti dalla Svimez suddividevano le aree depresse in due categorie: la prima era rappresentata da quelle “*in cui l’insufficienza di sviluppo si estende a tutto il paese*”, dove, grazie al mercato interno totalmente disponibile, potevano essere prese una serie di iniziative volte a favorire lo sviluppo industriale; nel secondo gruppo vi erano “*zone limitate esistenti all’interno di paesi già industrializzati*”, qui lo stato poteva concentrare gli sforzi per favorire lo sviluppo. Il Mezzogiorno, coprendo una parte cospicua del territorio nazionale e avendo un terzo della popolazione nazionale, non rientrava in questa seconda categoria, ma non era possibile neanche avviare lo sviluppo sfruttato il mercato meridionale, perché⁹⁷:

L’esistenza in altre regioni di una industria manifatturiera efficiente, che ha praticamente già saturato il mercato interno [...] non permette di dar corso, sul terreno industriale, a uno sforzo adeguato all’entità del problema. [Di conseguenza:] la gravità del problema meridionale più che nell’entità assoluta della depressione risiede nei termini in cui essa si presenta nella peculiare situazione italiana⁹⁸.

Per la Svimez occorre quindi attirare gli investimenti privati attraverso la creazione dei fattori agglomerativi, tramite l’intervento pubblico, insieme ad un linea speciale di credito per le industrie meridionali. Gli studiosi della Svimez rifiutavano la tesi dei “due tempi”, consistente nello sviluppare prima le infrastrutture e in un secondo momento le industrie, perché i maggiori consumi nel Sud derivanti dalla spesa pubblica si sarebbero tradotti in una maggiore richiesta di beni prodotti dalle industrie del Nord⁹⁹.

I problemi del Sud sembravano trovare spazio all’atto della costituzione del secondo dicastero guidato da De Gasperi, così come lasciava intravedere al momento della presentazione del suo programma di governo:

Il Governo è deciso ad affrontare ogni sforzo perché nell’opera di ricostruzione economica del Paese i problemi dell’economia meridionale abbiano la giusta ed equa soluzione, sicché le condizioni sociali di queste regioni possano essere portate a livello delle regioni

⁹⁷ V. Negri Zamagni, M. Sanfilippo (cura di), *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario*. p. 338.

⁹⁸ Ivi, p. 339.

⁹⁹ Ivi, pp. 37-42.

più progredite d'Italia. A tale fine verrà perseguita una politica di lavori pubblici e saranno attuate tutte le provvidenze di carattere fiscale e finanziario per promuovere il sorgere di industrie, specie trasformatrici di prodotti agricoli. Saranno pure studiate provvidenze di immediata attuazione per migliorare le condizioni delle masse agricole del Mezzogiorno.¹⁰⁰

Pur riducendo la questione meridionale a una mera questione di natura agricola questo discorso rappresentava un'importante presa di posizione da parte della classe politica italiana. Come spesso accade nella storia italiana rimaneva un discorso di natura esclusivamente programmatica, destinato ad avere effetti del tutto trascurabili sul piano legislativo. Nel terzo e quarto governo De Gasperi la questione meridionale non trovava spazio neanche a livello programmatico¹⁰¹.

Delle problematiche del Mezzogiorno iniziava a discutersi all'interno della Dc sul finire del '47. Carlo Petrone svolgeva al secondo Congresso del partito una relazione che era il frutto di approfonditi studi svolti tra il '44 e il '47. Petrone non rifiutava né la tesi "agrarista" né quella "industrialista", anzi riteneva che un sano sviluppo del Mezzogiorno dovesse passare e attraverso la bonifica, e la modifica dei patti agrari, e attraverso la creazione di industrie di trasformazione dei prodotti agrari in grado di esportare nei vicini mercati dell'Africa del nord. Ma il maggior pregio della relazione stava proporre la risoluzione del sottosviluppo del Sud attraverso un "*programma generale, organico e completo*"¹⁰². Inoltre Petrone concepiva la questione meridionale, in accordo con gli studi Svimez, come problema nazionale e dalla cui risoluzione non poteva non trarne vantaggio l'intera nazione¹⁰³.

Il Congresso dava vita al Comitato permanente per il Mezzogiorno, con a capo Luigi Sturzo, il quale istituiva poi al suo interno una Commissione tecnica, composta da prestigiosi studiosi. Si creava così per volere dello stesso Sturzo un centro dove confluivano le valutazioni tecniche e le scelte politiche per la rinascita del Mezzogiorno¹⁰⁴. La Commissione tecnica avviava una fase di lavoro intenso che sfociava nella formulazione, nel gennaio del 1948, di tre "voti". Il primo

¹⁰⁰ P. Barucci, *Ricostruzione, Pianificazione Mezzogiorno*, cit., p. 296.

¹⁰¹ Ivi., pp. 297-298.

¹⁰² D. Ivone, *Il Meridionalismo cattolico*, Vita e pensiero, Milano 2003, pp. 140 ss.

¹⁰³ Ivi., pp. 151-152.

¹⁰⁴ S. Zoppi, *Il Mezzogiorno di De Gasperi e Sturzo (1944-1959)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003, pp. 7-9.

chiedeva l'unificazione delle tariffe per l'energia elettrica tra Nord e Sud. Nel secondo, inviato da Sturzo a De Gasperi si chiedeva per il Mezzogiorno:

Un programma pluriennale di lavori pubblici nell'Italia meridionale e che, in attesa della definizione di complessi organici di lavoro, si dia inizio ai progetti più urgenti o in corso di avanzata elaborazione, con la priorità per le opere produttive e con particolare riguardo alle comunicazioni stradali e ferroviarie, alle bonifiche, alle condotte d'acqua, agli impianti di produzione e distribuzione dell'energia elettrica.

Il terzo, preso atto della cronica mancanza di capitali nel Sud, chiedeva un'azione in grado di favorire gli investimenti¹⁰⁵.

Sul finire del 1947 il Governo, tramite dei decreti legge, stabiliva una serie di esenzioni fiscali e prestiti agevolati per gli impianti di nuova costituzione nel Sud, per un importo di 10 miliardi di lire. Nel dicembre del '48 questi decreti erano integrati con la legge numero 1482, nello stesso mese si stanziavano 20 miliardi di lire per opere pubbliche nel Mezzogiorno con la legge 1521. Questi provvedimenti tuttavia producevano effetti del tutto trascurabili al lato dello sviluppo. Giuseppe Cenzato, affermava in merito che *“se si deve ammettere che le disposizioni già in atto tendono ai fini essenziali di facilitare l'afflusso di capitali alle industrie e l'esercizio economico di queste, è pur doveroso denunciarne l'inadeguatezza di fronte alla gravità e all'urgenza del problema”*¹⁰⁶. Secondo Alessandro Molinari solo attraverso *“un sicuro e permanente flusso finanziario, è possibile impostare dei programmi senza rischiare di vederli fallire”*¹⁰⁷. Nonostante il vasto consenso alle leggi, critiche erano mosse anche durante il dibattito parlamentare, e da parte comunista e da una parte dei deputati democristiani meridionali, in particolare si lamentava l'esiguità delle risorse e l'esigenza di una maggiore programmazione degli interventi¹⁰⁸. Saraceno circa un quarantennio dopo commentava così questi provvedimenti: *“riproduc[evano]*

¹⁰⁵ Ivi, pp. 11-13.

¹⁰⁶ G. Cenzato, *Sul Problema industriale del Mezzogiorno*, in V. Negri Zamagni, M. Sanfilippo (a cura di), *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario*, cit., pag. 137.

¹⁰⁷ A. Molinari, *Il Mezzogiorno d'Italia*, Ivi, p. 114.

¹⁰⁸ L. Pelle, *Mezzogiorno e Piano Marshall*, cit., pp. 92-99.

soltanto le provvidenze consuete in caso di limitate crisi locali e ignora[vano] quindi i termini della questione meridionale”¹⁰⁹.

Anche l'Eca nel '49, attraverso il famoso Country Study chiedeva una svolta in senso Keynesiano nella politica economica italiana, criticando anche l'oculatissima gestione della spesa pubblica da parte del Governo volta al contenimento della spesa e dell'inflazione:

La completa utilizzazione degli impianti industriali in Italia dipende essenzialmente da un'azione efficace del Governo italiano, in particolare nel lancio di un coordinato programma di investimenti pubblici. Nell'attuale situazione politica dell'Italia e del mondo, la fiducia degli affari è debole e non si può ritenere che gli investimenti privati si espandano rapidamente in impianti industriali o che vengano costruite case di affitto a buon mercato. Da ciò la necessità di una forte azione di Governo in questo senso. Una tale azione è stata ostacolata da una esagerata mancanza di fiducia in taluni circoli ufficiali italiani, circa la possibilità di controllare le nuove pressioni inflazionistiche, originate da un tale programma¹¹⁰.

Gli aiuti Erp del resto, crescendo in concomitanza all'aumento del deficit della bilancia dei pagamenti, avrebbero scongiurato un aumento significativo dell'inflazione¹¹¹.

L'anno precedente Pietro Campilli, con una lettera, aveva messo in guardia il ministro del Tesoro Pella del rischio che l'Italia correva:

Accade cioè quanto temevo e che da tempo vado segnalando. Il mancato assorbimento delle importazioni di alcuni prodotti base (carbone e petrolio in particolare) e l'accumulazione di valuta estera e di crediti in valuta estera dovuti all'incremento delle esportazioni cui non ha fatto riscontro un adeguato aumento delle importazioni hanno portato al rilievo dell'ECA ed alla minacciata riduzione dell'aiuto. Dico minacciata perché bisognerà fare quello che avremmo dovuto fare fin da tre mesi fa, includere cioè possibilmente nel programma nuove voci in sostituzione di quelle che non assorbiamo nella misura prevista. Bisogna finalmente affrontare il fondo del problema a cui è legata la formazione del fondo lire, uscendo fuori dall'incantesimo

¹⁰⁹ P. Saraceno, *Il Nuovo meridionalismo*, cit., p. 10.

¹¹⁰ G. Amato, *Il governo dell'industria in Italia*, Il Mulino, Bologna 1972, p. 129.

¹¹¹ S. Colarizi, *La seconda guerra mondiale e la Repubblica*, cit., pp. 522-524; D. Ivone, M. Santillo, *Alcide De Gasperi e la Ricostruzione*, cit., pp. 271-274.

della utilizzazione di presunte disponibilità. [...]Tu che hai la maggiore disponibilità nel campo finanziario puoi valutare tutta la gravità di una nostra effettiva rinuncia ad un apporto gratuito di capitali americani, rinuncia che il grosso pubblico giudicherà come incapacità e non come impossibilità di utilizzare, per un potenziamento delle nostre possibilità di produzione e di lavoro, l'aiuto che poteva esserci concesso.¹¹²

¹¹² P. Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno*, cit., pp. 335-336.

1.2 La nascita della Cassa

Negli anni '30 gli uomini dell'Iri avviavano una serie di iniziative in favore del Mezzogiorno: Cenzato si prodigava per l'istituzione del Comitato di studi economici, con il compito di studiare la situazione del Mezzogiorno e formare i giovani imprenditori; nel 1932 Cenzato e Giordani davano vita alla Fondazione politecnica per il Mezzogiorno d'Italia, per favorire lo sviluppo industriale del Sud; nel 1938 infine nasceva l'Isveimer, con il compito di finanziare le attività industriali del Mezzogiorno¹¹³.

Durante i primi anni della ricostruzione, come abbiamo visto precedentemente, la questione meridionale restava in secondo piano. Nel quadro della politica liberista, a seguito dei contatti tra il governo e la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, nasceva l'idea di istituire un ente che fosse in grado di intercettare i prestiti internazionali per il finanziamento delle industrie; l'idea della Cassa era dunque il frutto *“della ricerca di un strumento adatto all'ottenimento di prestiti internazionali; fu poi la pressione dei problemi irrisolti a portare la Cassa su posizioni meno inadeguate alla natura di quei problemi.”*¹¹⁴

L'avvio del Piano Marshall permetteva alla Birs di concentrarsi sul finanziamento di opere specifiche. Tra il '48 e il '49 la Banca, tramite Paul Rosenstein Rodan, si mostrava intenzionata a coprire con prestiti a tasso agevolato il maggior bisogno di importazioni derivanti da un eventuale politica di investimenti pubblici per il Mezzogiorno, evitando così il rischio di riattivare la spirale inflazionistica. Giordani e Menichella, tra i principali interlocutori della Birs, si adoperavano di conseguenza a ideare la Cassa come un ente autonomo e snello sul modello della Tennessee Valley Authority. La particolare conformazione dell'Ente garantiva alla Birs di avere un unico interlocutore per la contrattazione dei prestiti e, al contempo, evitava ingerenze politiche¹¹⁵.

¹¹³ M. Santillo, *La Messa in opera della Casmez: le tappe di un processo di lunga lena*, in *“Quaderni Svimez”* n. 44, 2014, pp. 166-168.

¹¹⁴ P. Saraceno, *Ricostruzione e pianificazione 1943/1948*, a cura di P. Barucci, cit., p. 61.

¹¹⁵ S. Cafiero, *La nascita della “Cassa”*, in M. Annesi, P. Barucci, G. G. Dell'Angelo (a cura di), *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, cit., pp. 176-179; L. D'antone, *L'interesse straordinario per il Mezzogiorno (1943-1960)*, In Id. (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., p. 54.

Per i rapporti tra la Birs e la Cassa e i prestiti ad essa erogati si veda: A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale*, cit.

La Birs si mostrava favorevole ad erogare prestiti in favore del Sud sia perché riteneva il programma d'investimenti in grado di generare effetti moltiplicativi, salvaguardando anche la stabilità valutaria italiana, sia perché così forniva un arma in più al governo italiano nel contrasto all'influenza comunista nel Mezzogiorno¹¹⁶.

Nel 1949 Rumor auspicava un indirizzo diverso della Dc in tema di politica economica. Pur ritenendo che per risolvere il problema occupazionale si dovesse far leva sull'iniziativa privata e quindi sull'incremento della produzione e dei consumi, Rumor insisteva sull'esigenza di introdurre dei meccanismi programmatori:

Sarebbe antistorico negare l'esistenza d'una esigenza di programmazione, quando tutto il mondo si muove ormai entro le linee di programmi economici internazionali e addirittura intercontinentali, quando i popoli liberi sentono il bisogno di coordinare le loro rispettive economie [...] per renderle più efficienti alle rispettive esigenze. [...] Nella economia moderna il sistema produttivo non può prescindere dall'intervento dello Stato, presente a regolare o a sollecitare i consumi, a regolare e garantire se non addirittura a fornire gli investimenti a procurare gli sbocchi commerciali quando non addirittura ad assorbirne la produzione, a fornire gli anticorpi per lo sviluppo degli scambi, a regolare e comporre le vertenze sindacali, a procurare determinate materie prime¹¹⁷.

Anche se come vedremo buona parte dei meccanismi programmatori restavano inattuati, tale posizione riassumeva il progressivo distanziamento in atto all'interno della Dc dalle teorie del liberismo ortodosso.

Nello stesso anno si verificavano due importanti eventi che imponevano al governo di accelerare sul varo della legge istitutiva della Cassa e della riforma agraria¹¹⁸: si riaccendevano le proteste dei contadini, culminati nei tragici fatti di

¹¹⁶ Ivi, pp. 89-90.

¹¹⁷ M. Rumor, *Relazione economica al Congresso della Democrazia Cristiana del 1949*, in *I congressi nazionali della Democrazia Cristiana*, Cinque Lune, Roma 1959, pp. 232-233; Un estratto del discorso è pubblicato anche in G. Amato, *Il governo dell'industria in Italia*, cit., pp. 92-97.

¹¹⁸ Sulla riforma agraria si veda: E. Bernardi, *La riforma agraria in Italia e gli Stati Uniti: guerra fredda e interventi per il Mezzogiorno negli anni del centrismo degasperiano*, Il Mulino, Bologna 2006; Id., *La riforma agraria e l'Italia democristiana*, in A. Giovagnoli (a cura di), *L'Italia e gli italiani. Dal 1948 al 1978*, Rubbettino, Soveria-Mannelli 2019, pp. 61-80; G. Bonini (a cura di), *Riforma fondiaria e paesaggio: a sessant'anni dalle leggi di riforma*, Rubbettino, Soveria

Melissa¹¹⁹; nell'ottobre dello stesso anno la Cgil redigeva il Piano del Lavoro, che, attraverso la nazionalizzazione dell'energia elettrica, le bonifiche, la costruzione di case popolari, scuole, ospedali e un piano di infrastrutture, puntava a riassorbire una grande fetta di disoccupati¹²⁰.

Tuttavia non bisogna pensare alla Cassa come una mera risposta alle problematiche dell'ordine pubblico e del consenso. Come ha osservato Leandra D'Antone:

Essa fu un "atto di governo" di stampo tecnocratico radicato nelle grandi trasformazioni della società e dell'economia italiana degli anni della ricostruzione, e per molti aspetti connesso ad alcune caratteristiche strutturali ed istituzionali del percorso di sviluppo italiano nel lungo periodo¹²¹.

A permettere la nascita della Cassa contribuivano altri fattori: tra il '47 e il '49 si erano intensificate le richieste da parte dei socialdemocratici per l'avvio di una politica economica espansiva, che avesse l'obiettivo anche di risolvere i problemi del Mezzogiorno¹²²; la sinistra democristiana, oltre a richiedere, come si è detto, l'introduzione della programmazione economica, vedeva nella Cassa uno strumento in grado di contribuire all'avvio di una politica riformista¹²³; la diminuzione dell'inflazione a partire dalla seconda metà del 1949 faceva cadere la contrarietà di una parte della classe politica italiana ad un piano di opere pubbliche per il Mezzogiorno che superasse le disponibilità finanziarie¹²⁴; un ruolo non secondario era svolto anche dalle pressioni degli alleati, favorevoli a un politica d'investimenti pubblici nel Mezzogiorno per calmierare le proteste contadine egemonizzate dal Pci¹²⁵. Si creava quindi una sinergia tra i tecnici della

Mannelli 2012, segnatamente i contributi di M. Pacelli, G. Nenci, E. Bernardi e M. De Benedictis; M. Rossi Doria, *Dieci anni di politica agraria nel Mezzogiorno*, Laterza, Bari 1958.

¹¹⁹ Tra le varie proteste contadine giova qui ricordare quelle scoppiate tra il 1943 e il '44, a causa del forte aumento dei prezzi dei beni di prima necessità. Le agitazioni diminuivano solo dopo l'emanazione dei decreti Gullo che modificavano i patti agrari e spingevano verso la suddivisione delle terre mal coltivate ai contadini. Sul punto si veda il primo volume di: AA.VV., *Campagne e movimento contadino nel Mezzogiorno d'Italia dal dopoguerra a oggi*, De Donato, Bari 1979.

¹²⁰ G. Barone, *Stato e Mezzogiorno (1943-1960)*, cit., pp. 392-393.

¹²¹ L. D'Antone, *L'interesse straordinario per il Mezzogiorno (1943-1960)*, cit., p. 55.

¹²² E. Bernardi, *Meridionalismo, riforma agraria e Cassa per il Mezzogiorno (1948-1952)*, in "Quaderni Svimez" n. 44., cit., pp. 203-204.

¹²³ F. Dandolo, *Il Mezzogiorno fra divari e cooperazione internazionale*, cit., p. 99.

¹²⁴ S. Cafiero, *La nascita della "Cassa"*, cit., pp. 180-181.

¹²⁵ E. Bernardi, *Meridionalismo, riforma agraria e Cassa per il Mezzogiorno (1948-1952)*, in "Quaderni Svimez" n. 44., cit., pp. 206-207.

Svimez, buona parte della politica e la comunità internazionale, in particolar modo la Birs e il Fmi¹²⁶. Com'è stato acutamente rilevato è *“difficile operare una sintesi storica della nascita della Cassa e individuare un fattore unificante della sua origine, che non può essere risolta né dentro lo schema dell’iniziativa tecnocratica né in quello della cogenza politica né al di fuori del contesto internazionale”*¹²⁷.

Il progetto di legge era redatto da Menichella, con il contributo di Saraceno, poi esaminato da Vanoni e infine consegnato a De Gasperi. Menichella immaginava la Cassa come un istituto *“agile e non burocratico, al quale fosse assegnata, a carico del Bilancio statale, una dotazione annua immutabile per tutto un decennio per il compimento di opere di carattere straordinario con facoltà di spendere in anni successivi quella parte degli stanziamenti che non si fosse potuta impegnare nell’anno di competenza”*¹²⁸. Stando a una testimonianza di Menichella, era sempre lui a decidere il nome *“Cassa per il Mezzogiorno”*, De Gasperi preferiva un nome *“meno... sonante”*¹²⁹: *“Istituto per il Risorgimento del Mezzogiorno”*¹³⁰, ma alla fine accettava il nome proposto dallo Studioso foggiano.

Alla Camera il provvedimento era fortemente avversato dall’opposizione socialcomunista, che contestava le ingerenze americane sul progetto di legge e l’istituzione di un ente sottratto al controllo da parte del Parlamento. Per Amendola l’autonomia avrebbe reso la Cassa:

Un centro di interessi finanziari, italiani ed esteri, interessi che non potranno non imprimere all’azione della Cassa determinati indirizzi economici, finanziari e politici. Sarà un centro d’influenze e di corruzione, al di fuori di ogni controllo, destinato ad esercitare nella

¹²⁶ L. Scoppola Iacopini, *La Cassa per il Mezzogiorno e la politica*, cit., pp. 31-32.

¹²⁷ E. Bernardi, *Meridionalismo, riforma agraria e Cassa per il Mezzogiorno (1948-1952)*, cit., p. 207.

¹²⁸ M. Finioia, *Il ruolo di Donato Menichella nella creazione della Svimez e della Cassa per il Mezzogiorno*, in *Donato Menichella. Testimonianze e studi raccolti dalla Banca d’Italia*, Laterza, Roma- Bari 1986, pp. 328-329.

¹²⁹ Così Menichella giustificava la scelta del nome: *“Io sentivo che i miei conterranei, sempre delusi dalla mancata attuazione delle molte promesse che per decenni erano state loro fatte, avrebbero particolarmente apprezzato la novità che si presentava loro con un nome il quale da solo attestava che questa volta, finalmente, c’erano i denari”*. D. Menichella, *Articolo commemorativo di De Gasperi (16 agosto 1964)*, in F. Cotula, C. O. Gelsomino, A. Gigliobianco (a cura di), *Donato Menichella stabilità e sviluppo dell’Economia italiana*, Laterza, Roma- Bari 1997, p. 830.

¹³⁰ Historical Archives of the European Union (d’ora in poi Haeu), Fondo Alcide De Gasperi (d’ora in poi Adg), 1135, Discorso di Adg in occasione dell’insediamento del Consiglio di amministrazione della Cassa del Mezzogiorno.

vita meridionale funzioni preminenti, a diventare come un governatorato dell'Italia meridionale¹³¹.

Secondo Amendola per avviare lo sviluppo del Mezzogiorno occorreva fare leva sull'autogoverno delle popolazioni meridionali, permettendo “*alle stesse popolazioni meridionali di operare il rinnovamento*”; non bastava inoltre la sola politica di opere pubbliche per risanare le condizioni del Mezzogiorno, ma bensì occorreva un cambiamento che investisse “*tutta la politica generale dello Stato*”.¹³² Anche secondo Laconi bisognava fare leva sulle popolazioni del Mezzogiorno per risanarne le condizioni, attraverso¹³³.

I socialisti, con De Martino, si mostravano contrari alla politica di opere pubbliche congegnata dal provvedimento, perché ritenuta non in grado di “*incidere sulla struttura della società*” a meno che non fosse accompagnata dall'obbligo per i latifondisti di avviare le trasformazioni fondiarie¹³⁴. Per l'opposizione dunque, il concentrare gli sforzi sulle sole opere di natura ambientale, anche se ritenute fondamentali, non avrebbe permesso di modificare la struttura sociale del Mezzogiorno, ma anzi avrebbe favorito la penetrazione dei gruppi monopolistici Italiani e internazionali¹³⁵.

Il comunista Miceli contestava duramente il mancato avvio di una politica in favore dell'industrializzazione del Mezzogiorno, ciò dipendeva da un preciso accordo tra industriali del Nord, latifondisti meridionali e governo:

È interesse degli industriali del nord mantenere le industrie lontane dal Mezzogiorno: ma è interesse anche degli agrari del sud, [...] la possibilità di assorbimento della manodopera in settori diversi da quello agricolo, vuol dire [...] diminuita concorrenza tra i lavoratori, miglioramento dei salari e delle condizioni di lavoro”. [A suo giudizio il governo vedeva il Mezzogiorno come una] “riserva di buon senso contadino-e di-suffragi elettorali facilmente manovrabili”, [per cui mantenere il Mezzogiorno in una situazione di sudditanza era un preciso programma dei] “gruppi dirigenti”¹³⁶.

¹³¹ L. Pellè, *Mezzogiorno e Piano Marshall*, cit., pp. 105-106.

¹³² V. M. Sbrescia, *Le radici dell'intervento straordinario: la Cassa per il Mezzogiorno nei lavori preparatori della legge 646 del 1950*, in “*Quaderni Svimez*” n. 44, 2014, p. 155.

¹³³ A. Höbel, *Il Pci e la nascita della Cassa per il Mezzogiorno*, in “*Quaderni Svimez*” n. 44, 2014, p. 186.

¹³⁴ L. Pellè, *Mezzogiorno e Piano Marshall*, cit., pp. 106-107.

¹³⁵ A. Höbel, *Il Pci e la nascita della Cassa per il Mezzogiorno*, cit., pp. 182-183.

¹³⁶ Ivi, p. 185.

Per l'opposizione socialcomunista anche la fisionomia del finanziamento della Cassa avrebbe aumentato il potere del blocco agrario meridionale e dei gruppi monopolistici del Nord: dei 100 miliardi messi annualmente a disposizione della Cassa, 80 erano a carico dello stato, mentre i restanti 20 provenivano da interessi e crediti maturati dallo stato nei confronti delle aziende e dal "fondo lire" dell'Erp. Secondo l'opposizione, per voce di Amendola:

Questi industriali diranno: sì, questi soldi noi ve li diamo, però devono essere spesi in questo determinato modo. Vale a dire, noi perfezioneremo ancora di più [...] quella particolare fisionomia della Cassa che ne fa l'anello di congiunzione fra gli interessi dei gruppi monopolistici del Nord e quelli dei gruppi agrari del Mezzogiorno.

L'emendamento Amendola-Matteucci-De Martino-Alicata, bocciato dalla maggioranza, proponeva che l'intera somma venisse stanziata dallo Stato, per evitare che la Cassa potesse subire questo tipo di interferenze¹³⁷.

Si levavano critiche anche da parte liberale, Epicarmio Corbino, nonostante apprezzasse che il governo avesse deciso di varare dei provvedimenti per il Mezzogiorno, si opponeva alla sottrazione della gestione dei fondi all'amministrazione ordinaria: *"A meno che non si vogliano prendere i coordinatori e i finanziatori al di fuori del nostro Paese, al di fuori del nostro pianeta, io non vedo su quali organi la Cassa possa puntare se non su gli organi dell'amministrazione dello Stato"*¹³⁸; inoltre la grande autonomia concessa all'Ente, a giudizio di Corbino, avrebbe creato un piano di sviluppo del Mezzogiorno che non teneva in conto dell'economia del resto del paese. La creazione di un ente snello e in grado di portare a compimento i propri compiti in modo rapido avrebbe poi gettato discredito su tutta l'amministrazione italiana¹³⁹. Corbino era contrario anche ad affidare alla Cassa la facoltà di contrarre prestiti, perché *"il solo che riesce a fare debiti a buone condizioni è lo Stato [...] perché la gente ha fiducia nello Stato e quando compra titoli di organi diversi li compra, sì, ma vuole condizioni migliori"*¹⁴⁰.

¹³⁷ Ivi, pp. 189-190.

¹³⁸ P. Bini, *Il Mezzogiorno nel Parlamento repubblicano (1948-1972)*, vol. I, cit., p. 371.

¹³⁹ Ivi, p. 391.

¹⁴⁰ Ivi, p. 400.

A conclusione del dibattito, il ministro Campilli, dando prova di conoscere profondamente i problemi del Mezzogiorno, affermava: *“Visione unitaria del Mezzogiorno, reciproca integrazione delle opere da eseguire, continuità degli stanziamenti: ecco le caratteristiche del disegno di legge sottoposto al vostro esame che ne qualificano l’organicità.”* Campilli era perfettamente a conoscenza che per risanare le condizioni del Mezzogiorno occorrevano molti anni, perché ciò era possibile solo dopo il completamento delle opere infrastrutturali. Riferendosi poi ai membri del Blocco del Popolo affermava:

La nostra visione, democratica e sociale, non può coincidere con la vostra che è marxista e comunista. Si tratta, in conclusione, di un profondo contrasto nell’ordinamento finalistico della società che divide voi e noi e che vi porta a disconoscere il valore del contributo che l’azione di governo arreca al progresso economico e sociale delle popolazioni agricole del Mezzogiorno¹⁴¹.

Il dibattito riprendeva in Senato il 25 luglio, per Domenico Romano, relatore di maggioranza:

La Cassa per il Mezzogiorno rappresenta lo stadio funzionale di un processo evolutivo che si è andato svolgendo per lunghi decenni e che, pur mantenendo integra la sua essenzialità dinamica, consente ora una sosta realizzativa che offre al presente Governo il merito e la responsabilità di trarre il frutto di un’esperienza quasi secolare e di proporre al suffragio degli organi rappresentativi della nazione l’istituto che dovrà riuscire a porre le basi ampie e solide per l’adeguamento della varie parti di quest’unico corpo politico che è l’Italia¹⁴².

Per i relatori di minoranza, Francesco Spezzano (Pci) e Michele Lanzetta (Psi), l’unico strumento in grado a contrastare il dualismo era il piano del lavoro della Cgil, mentre il progetto di legge della Cassa era respinto in tutte le sue parti, infatti:

¹⁴¹ L. Pelle, *Mezzogiorno e Piano Marshall*, cit., pp. 111-112.

¹⁴² L. Scoppola Iacopini, *La Cassa per il Mezzogiorno e la politica*, cit., p. 43.

Ora, è soprattutto a cagione dell'orientamento generale che noi non approviamo il presente disegno di legge. Tale orientamento si esprime: 1) in un'errata concezione degli obiettivi da raggiungere per la soluzione della questione meridionale, 2) nella sottrazione ai comuni ed ordinari controlli delle spese previste, mediante la creazione di un Ente con personalità giuridica, [...] 3) nella insufficienza dei finanziamenti, 4) nella mancanza di un piano organico dello utilizzo delle somme stanziare, 5) nella esclusione delle classi lavoratrici della amministrazione della Cassa¹⁴³.

Critiche provenivano anche da Luciano Barca, che riteneva il mancato controllo da parte del Parlamento sull'operato della Cassa un grave errore¹⁴⁴.

Al di là della possibile deriva clientelare, che poi si rivelerà fondata a partire dagli anni settanta, la dirigenza comunista si mostrava contraria alla Cassa a causa di una pregiudiziale ideologica, arroccata su posizioni filosovietiche e staccata dalla realtà empirico-pratica del Mezzogiorno. Paradossalmente all'aumentare del controllo politico, con la legislazione successiva al '65, aumenterà anche la deriva clientelare, contrariamente a quanto prospettato dai comunisti. La sola voce controcorrente all'interno del Pci, quella di Di Vittorio, che riteneva la Cassa un valido strumento in grado di favorire la rinascita del Sud, era messa a tacere dalla dirigenza comunista del Mezzogiorno¹⁴⁵. Anche il leader della Cisl, Giulio Pastore, si mostrava favorevole al nascente intervento straordinario, nel discorso all'Assemblea costitutiva del Sindacato affermava che:

Dalla crisi governativa è venuto fuori un programma. Ebbene noi prendiamo atto di quel programma e soprattutto prendiamo atto che finalmente, svincolandosi da strumenti che fino ad oggi erano preposti all'impiego dei mezzi finanziari messi a disposizione del Mezzogiorno, si è dato luogo ad una iniziativa che consideriamo come strumento di progresso e di garanzia¹⁴⁶.

Resistenze nei confronti della istituenda Cassa provenivano anche dall'Assemblea regionale siciliana, i cui membri erano timorosi che la nascita dell'Ente avrebbe ridotto l'importo del fondo di solidarietà previsto dall'art 38

¹⁴³ Ivi, p. 44.

¹⁴⁴ L. Barca, *Tradimento di una riforma*, in "L'Unità", 15 marzo 1950.

¹⁴⁵ F. Barbagallo, *Di Vittorio, la Cgil, il Piano del lavoro e la Cassa per il Mezzogiorno*, in "Quaderni Svimez" n. 44, 2014., pp. 108-109.

¹⁴⁶ G. Pastore, *I lavoratori nello Stato*, Valecchi, Firenze 1963, p. 112.

dello Statuto Regionale¹⁴⁷. Infine anche le alte sfere della burocrazia contestavano il nascente Ente¹⁴⁸.

Il progetto di legge redatto dai tecnici della Svimez subiva due importanti modifiche in Parlamento. L'emendamento presentato dai democristiani Sullo e Fanfani istituiva il Comitato dei ministri per il Mezzogiorno con il compito di redigere un piano "*di opere straordinarie dirette in modo specifico al progresso economico e sociale dell'Italia meridionale, coordinandolo con i programmi di opere predisposti dalle Amministrazioni pubbliche*", sottraendo questa competenza alla Cassa; l'introduzione del Comitato rappresentava "*il primo elemento di politicizzazione del nuovo istituto*"¹⁴⁹. Nonostante le modifiche, la legge lasciava un certo spazio d'autonomia alla Cassa, in quanto le veniva attribuito il compito di stabilire, attraverso i piani annuali, quali programmi realizzare, l'ordine di realizzazione nonché l'equilibrio tra i diversi obiettivi.¹⁵⁰

La legge inoltre puntava ad avviare lo sviluppo del Mezzogiorno attraverso la politica dei "due tempi", concentrando gli investimenti nelle opere infrastrutturali e di modernizzazione del settore primario, in un primo momento, e sugli investimenti industriali, in un secondo momento. Ciò non era conforme a quanto prospettato dai tecnici della Svimez, che ritenevano che l'industrializzazione del Mezzogiorno dovesse avvenire in contemporanea con il piano di opere che si stava avviando tramite la Cassa, in quanto i maggiori consumi derivanti dalla spesa pubblica avrebbero favorito principalmente le aziende del Nord¹⁵¹. Secondo gli studiosi della Svimez lo stato aveva il compito di creare le condizioni ambientali per favorire gli investimenti e promuovere l'industrializzazione del

¹⁴⁷ A. Micciché, *La Sicilia e gli anni cinquanta*, Franco Angeli, Milano 2017, pp. 36-37.

¹⁴⁸ G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, Roma-Bari 1996, p. 130; L. D'Antone, *L'interesse straordinario per il Mezzogiorno*, cit., p. 89.

¹⁴⁹ G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., p. 130; Francesco Compagna, meridionalista liberale, tra i massimi sostenitori della creazione di un ente con compiti speciali per lo sviluppo del Mezzogiorno, denunciava già dal settembre del 1950, dalle fila de "Il Mattino d'Italia", la possibile trasformazione, a seguito delle modifiche approntate dal Parlamento, della Cassa in una mera branca della pubblica amministrazione. G. Ciranna, *Compagna "Nord e Sud" e l'intervento straordinario*, in G. Ciranna, E. Mazzetti (a cura di), *Il Meridionalismo liberale. Antologia degli scritti*, Laterza, Roma-Bari, 1988, pag. XXXIX.

¹⁵⁰ S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., pp. 28-33; L. Scoppola Iacopini, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Politica*, cit., pp. 46-50.

¹⁵¹ V. Negri Zamagni M. Sanfilippo (a cura di), *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario*, cit., pp. 37-42.

Mezzogiorno, senza che però le imprese pubbliche si sostituissero a quelle private.¹⁵²

Tale posizione in questa fase risultava minoritaria, schiacciata dalla predominanza delle tesi liberiste, che identificavano la questione meridionale con il problema del latifondo e della riforma agraria¹⁵³, e dalle pressioni degli imprenditori del Nord, favorevoli a un piano di opere pubbliche nel Mezzogiorno, ma contrari alla possibile nascita di industrie che operassero negli stessi settori di quelle presenti nel Nord¹⁵⁴. Celebre, in merito, è la frase del presidente della Confindustria, Costa, che nel 1946 affermava: *“Io credo che sia più economico spostare le persone che spostare le cose: se in una zona non ci si può vivere bene, è meglio spostarsi in altre zone. Non è mai economico andare a fare delle industrie in posti non adatti”*¹⁵⁵. Una delle poche voci dissenzienti nel panorama confindustriale, forse l’unica, era quella di Domenico La Cavera, industriale siciliano e presidente della Sicindustria, che riteneva la scissione nei due “momenti” controproducente, e perché ciò avrebbe favorito le aziende del Nord e perché avrebbe finito col vanificare gli effetti degli investimenti nel medio-lungo periodo¹⁵⁶. La legge quindi era frutto dell’unione tra la visione della Svimez e l’ideologia liberista che ancora predominava negli ambienti politici¹⁵⁷.

La politica dei due tempi era condivisa da Gabriele Pescatore, presidente della Cassa dal 1954 al 1975, praticamente per tutto il periodo di maggiore attività dell’Ente. Nel Convegno organizzato dall’Istituto per Imprenditori e Dirigenti d’azienda a Palermo nel 1957, sosteneva che la mancanza di una classe imprenditoriale nel Mezzogiorno dipendeva principalmente da fattori di carattere ambientale a causa di una dipendenza reciproca tra uomo e ambiente, per cui: *“se è vero che è l’uomo che fa l’ambiente cioè la storia, non meno vero è che*

¹⁵² Si vedano in particolare gli scritti di A. Molinari e G. Cenozato, pubblicati in V. Negri Zamagni M. Sanfilippo (a cura di), *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario*, cit., rispettivamente alle pp. 59-116 e 117-142.

¹⁵³ L. Chiara, *Dalla scoperta sociologica del Mezzogiorno al nuovo meridionalismo. Intellettuali, società, istituzioni*, cit., p. 250.

¹⁵⁴ G. Barone, *Stato e Mezzogiorno (1943-1960)*, cit., p. 393; Id., *La Cassa e la “Ricostruzione” del territorio meridionale*, in L. D’Antone (a cura di), *Radici Storiche ed esperienza dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., p. 232.

¹⁵⁵ L. Mascilli Migliorini, *Il Mezzogiorno contemporaneo*, in *Storia del Mezzogiorno*, cit., p. 52.

¹⁵⁶ L. Caminiti, *L’industrializzazione delle aree arretrate nello scontro Confindustria Sicindustria*, in R. Battaglia, M. D’angelo, S. Fedele (a cura di), *Il Milazzismo*, Istituto Socialista di Studi Storici, Messina 1980, pp. 236-238.

¹⁵⁷ L. Chiara, *Dalla scoperta sociologica del Mezzogiorno al nuovo meridionalismo. Intellettuali, società, istituzioni*, cit., pp. 252-253.

l'ambiente fa a sua volta l'uomo in un continuo giuoco di riflessi reciproci", per cui lo Stato aveva il compito di modificare le condizioni ambientali per permettere la nascita di uno sviluppo autopropulsivo¹⁵⁸.

Anche il presidente del Consiglio, Alcide De Gasperi si mostrava favorevole alla politica dei due tempi: all'avvio del dibattito della legge 646 affermava che si dovesse dare avvio a *"un largo programma di preindustrializzazione, che faccia perno essenzialmente su opere di valorizzazione agraria e comprenda alcune fondamentali opere pubbliche, nonché il rinnovamento e il potenziamento delle attrezzature turistiche che devono essere portate al livello delle più moderne esigenze"*¹⁵⁹. Inoltre dal suo discorso pronunciato a Potenza si desume che riteneva che per portare a compimento il programma di risanamento del Mezzogiorno oltre alle risorse economiche, ai progetti di bonifica, di trasformazione fondiaria e di riforma agraria, occorreva la cooperazione tra le varie forze politiche e sociali:

Non suscite beghe tra Comune e Comune, tra Provincia e Provincia, tra Regione e Regione, ma siate compatti. [-poi riferendosi implicitamente ai comunisti proseguiva sostenendo che:-] Io mi appello alla solidarietà doverosa di tutti, e a coloro che vogliono ricredersi e agire da bravi italiani e da onesti democratici, la porta è aperta. Non escludiamo per nostro conto nessuno, se essi stessi non si escludono con le loro campagne di Caino e con i loro attacchi ingiusti contro l'unità morale e materiale della Nazione¹⁶⁰.

Come fatto notare da Giuseppe Barone, sul piano istituzionale la Cassa rappresentava un'indiscutibile novità per almeno tre motivi: convogliava per la prima volta cospicui finanziamenti di carattere "aggiuntivo" per il Sud; permetteva di programmare le opere e soprattutto la spesa con una visione pluriennale, slegandola da una ripartizione annuale, propria delle amministrazioni tradizionali; infine era un Ente caratterizzato da ampia autonomia in materia amministrativa, contabile e nel reclutamento del personale¹⁶¹.

¹⁵⁸ Archivio Centrale dello Stato (d'ora in poi Acs), Fondo Casmez, Presidenza e strutture commissariali, Carte Pescatore 1951-1978, b. 8, fasc. 42, Intervento per l'ISIDA 1957.

¹⁵⁹ V. M. Sbrescia, *Le radici dell'intervento straordinario: la Cassa per il Mezzogiorno nei lavori preparatori della legge 646 del 1950*, in "Quaderni Svimez", n. 44, 2014, p. 150.

¹⁶⁰ Haeu, Adg 1131, Discorso di De Gasperi a Potenza.

¹⁶¹ G. Barone, *Stato e Mezzogiorno (1943-60). Il "primo tempo" dell'intervento straordinario*, cit., pp. 394-395; Id., *La Cassa e la "Ricostruzione" del territorio meridionale*, cit., pp. 233-234.

Come sostenuto da Gabriele Pescatore alla Cassa erano affidati compiti che solitamente spettano alle amministrazioni ordinarie, non per sostituirsi ad esse ma per “operare in più”, fermo restando che la titolarità dei fini restava in capo allo Stato. Secondo Pescatore:

La posizione istituzionale della Cassa è quella di un ente programmatore; di strumento che conclude un ciclo, il quale muove dalla legge con la previsione degli obiettivi, degli scopi e dei termini degli interventi, tocca il Comitato dei Ministri, cui spetta la elaborazione del piano degli interventi stessi, nel quale si stabilisce la linea fondamentale e determinante della programmazione¹⁶².

Anche Alcide De Gasperi nel discorso pronunciato per l’insediamento del Consiglio di Amministrazione della Cassa rinveniva nella snellezza e nella programmazione gli elementi peculiari dell’Ente¹⁶³. De Gasperi metteva anche in guardia i membri del Cda dalle possibili derive localiste:

Il Mezzogiorno si trova innanzi ad una occasione magnifica di dimostrare la sua accresciuta consapevolezza ed il suo senso di solidarietà meridionale e nazionale. Troverete senza dubbio delle difficoltà organizzative e sarete insidiati da tendenze localiste, ma spero fermamente che non vi attarderete in questioni meschine di interessi locali o di precedenza, che vi lascerete guidare solo dal fervore e dall’impegno che esige un programma decennale[...]. Per riuscire bisogna veder grande, non disperdersi in piccole soddisfazioni o gare locali, tendere più che possibile a conclusioni massicce e definitive¹⁶⁴.

Per De Gasperi la nomina di Ferdinando Rocco, presidente del Consiglio di Stato, “uomo che nell’amministrazione è uso considerare il diritto come sovrano imparziale per tutti e sopra tutti”, a capo della Cassa rappresentava un forte argine a possibili derive clientelari¹⁶⁵.

¹⁶² G. Pescatore, *Politiche e amministrazione dello sviluppo del Mezzogiorno*, in Svimez (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno*, Archivio Centrale dello Stato-Il Mulino, Bologna 2015, pp. 30-31; Id, *La “Cassa per il Mezzogiorno”. Un’esperienza italiana per lo sviluppo*, Il Mulino-Svimez, Bologna 2008, pp. 26-27.

¹⁶³ Haeu, Adg, 1135, Discorso di Adg in occasione dell’insediamento del consiglio di amministrazione della Cassa del Mezzogiorno.

¹⁶⁴ Ivi.

¹⁶⁵ Ivi.

Per Rocco la Cassa assumeva il duplice compito di arginare le inefficienze “*di un ordinamento burocratico rivelatosi ormai inadeguato alle ingigantite attività dello Stato moderno*”, e porre rimedio alle problematiche urgenti del Mezzogiorno non risolvibili attraverso il “*frazionamento delle competenze*”¹⁶⁶. Il neo Presidente teneva poi a assicurare che l’azione della Cassa non sarebbe stata colpita da influenze localistiche e clientelari:

Il pubblico sia ben sicuro che in nessun caso il funzionamento della Cassa potrebbe essere influenzato da interessi particolaristici di persone o da antagonismi o contese locali; esso sarà, invece, ispirato soltanto al bene del Mezzogiorno ed all’interesse supremo dello Stato.

Infine definiva la Cassa come “*il primo concreto atto di giustizia nazionale verso il Mezzogiorno*”¹⁶⁷.

Il Consiglio di amministrazione della Cassa Alfredo Scaglioni direttore generale, uomo di grande cultura, che contribuiva in modo determinante a dotare l’Ente di dirigenti qualificati. Sul piano più generale Rocco e Scaglioni, figure di indiscusso valore culturale e morale, rappresentavano una parte della pregevole classe dirigente voluta da De Gasperi a capo degli organismi pubblici¹⁶⁸.

Sin da prima che si avviassero le discussioni parlamentari sulla Cassa molti studiosi si interrogavano sugli elementi di forza e sulle criticità del nascente Istituto. Giorgio Ceriani Sebregondi, in uno scritto del maggio del ’50, sosteneva che il governo avviando un piano di opere straordinarie, travisava il problema della questione meridionale, per la cui soluzione invece occorreva “*per un tempo indefinito, una sistematica iniziativa e un organico intervento della pubblica amministrazione.*” Inoltre predeterminando l’ammontare delle risorse, senza prima redigere un appropriato “*programma di realizzazioni*”, non si formulava un piano all’altezza delle problematiche del Mezzogiorno. A giudizio di Sebregondi la Cassa aveva comunque tre punti di forza importanti: il primo era che con la sua creazione si superava la legislazione di “favore”, avviando invece una politica volta a incidere sull’ambiente del Mezzogiorno; secondariamente la Cassa

¹⁶⁶ Il discorso è riportato in appendice in: S. Zoppi, *Il Mezzogiorno di De Gasperi e Sturzo*, cit., pp. 123-128.

¹⁶⁷ Casmez, *Ferdinando Rocco. Scritti e discorsi sul problema meridionale (1925-1953)*, Istituto editoriale del Mezzogiorno, Napoli, 1953, p. 219.

¹⁶⁸ S. Zoppi, *Il valore della competenza nell’età degasperiana*, in M. Serio (a cura di), *La prospettiva del Meridionalismo liberale*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2012, pp. 76-77.

svolgeva un importante ruolo di *“coordinamento delle attività dei vari dicasteri”*; infine rappresentava *“un bandolo e un punto di concentrazione degli sforzi.”*¹⁶⁹

Anche Luigi Sturzo e il Comitato permanente per il Mezzogiorno seguivano con apprensione il dibattito parlamentare che portava alla nascita della Cassa. Sturzo chiedeva che le cariche di presidente, vicepresidente e dei membri del Cda fossero incompatibili con le cariche parlamentari, così come gli appartenenti alle burocrazie dei ministeri coinvolti nel Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, per garantirne la più ampia libertà di scelta. Sturzo immaginava la Cassa come un *“ente direttivo, coordinatore e finanziatore”*, che non si occupasse anche dell'esecuzione delle opere, ma che tale compito fosse dato agli enti locali e ai consorzi. Per il Politico calatino l'operare della Cassa non avrebbe dovuto fermarsi alla sola riforma agraria ma avrebbe dovuto concentrarsi principalmente *“alla sistemazione idraulica e forestale dei bacini montani, alla sistemazione delle zone erose dalle acqua, senza le quali ogni bonifica e ogni trasformazione agraria saranno compromesse dai danni e dalle alluvioni e dagli scoscendimenti del terreno franoso, specie nelle zone argillose che abbondano nel Mezzogiorno”*. Infine Sturzo chiedeva delle modifiche alla legge istitutiva per affidare alla Cassa un compito propulsivo anche nel settore industriale, sostenendo che *“non potrà mai risolversi il problema meridionale senza una valida spinta all'industrializzazione”*¹⁷⁰.

¹⁶⁹ S. Zoppi, *Il Mezzogiorno di De Gasperi e Sturzo*, cit., pp. 109-116.

¹⁷⁰ Ivi, pp. 33-40.

1.3 L'economia irlandese

Se le condizioni socioeconomiche del Mezzogiorno nel corso dell'Ottocento e del Novecento risultavano alquanto arretrate, non diversamente può dirsi dell'Irlanda, specie della parte Occidentale. L'Irlanda permaneva lungamente in una condizione di dipendenza economica dalla madrepatria, laddove l'isola adempiva in prevalenza alla funzione di mercato di sbocco dei prodotti inglesi, e di serbatoio di materie prime come bestiario e latticini. Occorreva arrivare al 1922, con il raggiungimento della indipendenza politica, per osservare un parziale superamento del problema dell'arretratezza.

Negli anni Quaranta dell'Ottocento la carestia, conosciuta come "The Great Irish Famine" uccideva una persona su quattro nell'Irlanda dell'ovest, mentre colpiva in modo marginale la parte orientale e il Nord dell'Isola. Negli anni successivi il governo inglese varava un vasto piano di natura infrastrutturale, volto segnatamente allo sviluppo delle ferrovie e dei porti. Il piano se da un lato favoriva le esportazioni agricole irlandesi dall'altro favoriva il fenomeno dell'emigrazione. Negli stessi anni Belfast attraversava una fase di impressionante sviluppo industriale, trainato dai settori tessile e della cantieristica navale.

Nella seconda metà dell'Ottocento si assisteva dunque ad una polarizzazione dell'economia irlandese; lo sviluppo di Belfast non riusciva a fermare la piaga dell'emigrazione, solo una piccola parte di coloro che lasciavano la terra si trasferiva nella parte Nordoccidentale del paese, la maggior parte emigrava verso gli Stati Uniti o le città industrializzate dell'Inghilterra¹⁷¹.

Negli anni Venti del Novecento, all'atto dell'indipendenza, la parte industrializzata intorno a Belfast restava sotto il governo inglese. Nel 1923 nella neonata Repubblica solo un lavoratore su dieci, impiegato per lo più in imprese con meno di 10 dipendenti, era occupato nel settore manifatturiero; il 50% del prodotto lordo nazionale proveniva dal settore primario. Ben lontana era da raggiungere l'indipendenza economica dalla Gran Bretagna, verso la quale l'Irlanda commerciava per il 98% delle sue esportazioni¹⁷².

¹⁷¹ E. Biagini, *Storia dell'Irlanda dal 1845 a oggi*, Il Mulino, Bologna 2014, pp. 43 ss.

¹⁷² D. O'Hearn, *The road from import-substituting to export-led industrialisation in Ireland: who mixed the asphalt, who drove the machinery, and who kept making them change directions*, in "Politics and Society", cit., p. 9.

Il governo inglese lasciava però in eredità una buona dotazione infrastrutturale, un sistema bancario ben strutturato e una pubblica amministrazione efficiente¹⁷³, prerequisiti fondamentali per la nascita di industrie moderne in grado di essere competitive nel mercato. All'atto dell'Indipendenza poco sviluppato era il settore dell'energia. La produzione si basava per lo più su piccoli complessi che rifornivano le unità locali. Tra il '23 e il '25 maturava la scelta di un piano di elettrificazione nazionale. Il progetto, formulato dalla Siemens e da tecnici irlandesi, si mostrava convincente, perché avrebbe potuto saturare la domanda irlandese. Nonostante il generale favore nel governo si scontrava con la contrarietà del Ministero delle Finanze. Per la prima volta nella storia il Ministero delle Finanze, che aveva retto continuamente la politica economica irlandese, era messa in minoranza. Una volta realizzato l'impianto riprendeva il dibattito tra favorevoli alla gestione della rete da parte dei privati e contrari. Nel 1929 nasceva, sotto forma di state sponsored bodies, l'Electricity Supply Board (Esb) con il compito di distribuire l'energia anche nelle zone dove i privati non avrebbero avuto margini di profitto. Nonostante i danni ambientali di certo non trascurabili, il programma generava portava a una diminuzione dei costi dell'energia e a un aumento dei consumi dei primi apparati tecnologici¹⁷⁴. Lo Shannon Scheme rappresentava il prototipo delle scelte compiute successivamente dal governo, come la creazione dell'Industrial Development Authority e della Shannon Free airport Company; figurava inoltre tre i progetti presi a modella per la costituzione della Tennessee Valley Authority¹⁷⁵.

I primi governi indipendenti avviavano una politica economica conservatrice, attenta al pareggio di bilancio e al mantenimento di un basso livello di tassazione, basata sulla netta preminenza della tassazione indiretta. Grosso sostegno era dato al settore primario, specie all'allevamento di bestiame per il macello e la mungitura. Il liberismo, fortificato dall'alleanza che si creava tra le poche imprese esportatrici irlandesi e le aziende estere operanti nel "Free State", portava a tralasciare lo sviluppo industriale. Alla fine del Decennio il governo guidato dal Cumann na nGaedheal prendeva comunque una serie di iniziative in favore dello

¹⁷³ J. Houghton, *Historical Background: 1690 to present*, in J. O'Hagan, F. O'Toole (Eds. by), *The economy of Ireland*, Palgrave, London 2017, p. 15.

¹⁷⁴ L. Schoen, *The Irish Free State and the Electricity Industry 1922-1927*, in A. Bielenberg (ed. by), *The Shannon Scheme and the Electrification of the Irish Free State*, The Lilliput Press, Dublin 2002, pp. 28-47.

¹⁷⁵ T. Garvin, *Preventing the Future*, cit., p. 239.

sviluppo industriale; nascevano le prime state sponsored bodies come l'Esb e la Dairy Disposal Company (Ddc), quest'ultima con il compito di razionalizzare il settore dei formaggi, riducendo il numero di caseifici. Infine, sulla scia di quanto stava facendo la Gran Bretagna per fronteggiare la crisi economica, erano varate le prime tariffe doganali su alcuni beni di consumo¹⁷⁶.

A partire dal 1933 la guida dell'esecutivo passava nelle mani del Fianna Fail. Il governo avviava una politica spiccatamente protezionista che portava ad una crescita della produzione e dell'occupazione di circa un terzo in pochi anni. Si avviava uno sviluppo, per lo più di piccole imprese, trainato dai settori calzaturiero, tessile e dell'automobile. Il ministero dell'Industria e del Commercio assumeva una funzione centrale nella promozione dello sviluppo industriale, andando a scalfire lo strapotere del ministero delle Finanze, che fino a quel momento aveva giocato questo ruolo. Il programma di Sean Lemass, ministro per l'Industria e il Commercio, era quello di incrementare la produzione agricola, sviluppare il settore manifatturiero e favorire la nascita di un mercato di capitali anche in Irlanda. Oltre al protezionismo, Lemass si faceva promotore di un più spiccato interventismo statale in economia, attraverso la creazione di società a partecipazione statale come la Industrial Credit Company e la compagnia di bandiera Aer Lingus¹⁷⁷. Il controllo sull'attività industriale era completato da due leggi emanate nel 1932 e nel 1934: la prima imponeva per le imprese la cui proprietà non fosse a maggioranza irlandese l'ottenimento di una specifica licenza, dipendente dagli ampi poteri discrezionali del ministro, la seconda imponeva che la maggioranza delle azioni privilegiate e i due terzi delle azioni ordinarie fossero di proprietà irlandese, così come la gestione dovesse essere a maggioranza irlandese, ampliando anche i poteri discrezionali del ministero¹⁷⁸. Ciò tuttavia non rappresentava una chiusura "tout court" nei confronti delle imprese straniere, anzi spesso il governo faceva notare ai possibili investitori che, qualora non avessero avviato la produzione all'interno dell'isola, avrebbero potuto perdere quote di mercato a causa delle tariffe doganali. Inoltre le due leggi del

¹⁷⁶ A. Bielenberg, R. Ryan, *An Economic history of Ireland since independence*, Routledge, London-New York 2013, pp. 71-74.

¹⁷⁷ C. O'Grada, *A Rocky Road: The Irish Economy Since the 1920s*, Manchester University Press, 1997, pp. 108-110; A. Bielenberg, R. Ryan, *An Economic history of Ireland since independence*, cit., pp. 11-13; M. E. Daly, *Industrial Development and Irish national identity*, Syracuse, London 1992, pp. 63-64.

¹⁷⁸ M. Daly, *Industrial Development and Irish national identity*, pp. 71-74.

1932 e '34 erano spesso aggirate da stratagemmi creati da avvocati e notai con il benestare del ministero dell'Industria e Commercio. Le industrie irlandesi erano comunque protette dalla competizione con le industrie estere. Le licenze erano infatti concesse solo nei casi in cui le industrie irlandesi non producevano determinati beni o si collocavano in una fascia di mercato qualitativamente non competitiva con le produzioni delle aziende estere¹⁷⁹. Nonostante la forte crescita della produzione e del numero di occupati, come mostrato dalla tabella 1.4, il protezionismo non generava la nascita di un sistema produttivo in grado di trasformare le materie prime in prodotti finiti, il settore manifatturiero era composto principalmente da imprese dedite all'assemblaggio di semilavorati provenienti prettamente dalla Gran Bretagna.

Tab. 1.4 Produzione e manodopera industriale

	1926	1931	1938
Valore della produzione industriale netta	23.000.000	26.000.000	35.000.000
Indice della produzione industriale (1929=100)	92	102	149
Impiegati nel settore industriale	102.515	110.589	166.513

Fonte: T. Whitaker, *From protection to free trade- The Irish experience*, ripubblicato in C. O'Grada (ed. by), *The economic development of Ireland since 1870*, Edward Elgar, Cheltenham 1994, vol. 2, p. 412.

Il Fianna Fail riformava anche la politica del welfare, senza mettere a repentaglio la politica fiscale avviata con l'ottenimento dell'indipendenza, aumentando le spese per la costruzione di alloggi per famiglie in difficoltà, i sussidi di disoccupazione e le pensioni d'anzianità¹⁸⁰.

In risposta ai dazi doganali, la Gran Bretagna, principale partner commerciale dell'Irlanda, imponeva una serie di tariffe che portavano in poco tempo alla

¹⁷⁹ Ivi, pp. 81 ss.

¹⁸⁰ A. Jackson, *Ireland 1798-1998: War, Peace and Beyond*, Blackwell, Dublin 2010, pp. 286-288.

drastica riduzione delle importazioni di bestiame macellato, determinando la crisi del settore a maggior vocazione esportatrice. La questione si concludeva, abbastanza favorevolmente per l'Irlanda, nel 1938 con l'Anglo-Irish Trade Agreement. L'accordo consentiva la ripartenza delle esportazioni di bestiame e di latte verso la Gran Bretagna, la quale inoltre eliminava i dazi doganali su una serie di prodotti. L'Irlanda in cambio accordava delle tariffe preferenziali agli inglesi. Nello stesso giorno in cui era firmato il Trade Agreement, con altri due accordi gli irlandesi riprendevano il controllo totale sui porti e risolvevano la disputa sulle annualità dovute dal governo irlandese alla Gran Bretagna ai sensi del Trattato sull'indipendenza del 1922¹⁸¹.

Nel 1940 Sean Lemass inviava un Memorandum agli altri ministeri che mostrava, in termini relativi, gli alti standard di vita raggiunti dall'Irlanda e l'esistenza di imprese in grado di competere alla pari con quelle inglesi. Nonostante la cospicua crescita dell'economia, l'emigrazione restava sostenuta, non dissimile dai livelli registrati nel Decennio precedente, e già alla fine degli anni Trenta si intravedeva l'altro lato della medaglia della scelta protezionista¹⁸². Come si è detto l'Irlanda dipendeva fortemente dalle importazioni di materie prime e beni ad alto valore aggiunto dall'estero, di conseguenza l'obiettivo del Fianna Fail della "Self-sufficiency" rimaneva ben lontano dal realizzarsi. Le scelte sulla pianificazione economica dipendevano spesso da dati statistici fuorvianti, in quanto il neonato Stato non era ancora riuscito a creare un valido ufficio di statistica. Infine l'obiettivo dell'autarchia era fortemente avversato da una parte della maggioranza, specialmente dal Ministero delle Finanze¹⁸³. I maggiori effetti negativi si dispiegavano nelle zone rurali, tra i piccoli coltivatori. Nonostante la creazione della "Land Commission", per la distribuzione delle terre incolte a soggetti nulla tenenti e ai piccoli contadini e i grandi proclami in favore dei piccoli proprietari terrieri, nel 1939 la superficie dei terreni coltivati era solo del 2% superiore al livello del 1930. La guerra commerciale aveva ridotto drasticamente i prezzi delle esportazioni agricole. Lo stato di malcontento

¹⁸¹ M. Daly, *Industrial Development and Irish national identity*, cit., pp. 115 ss.

¹⁸² B. Girvin, *The republicanisation of Irish society, 1932-48*, in J. R. Hill (ed. by), *A new history of Ireland*, vol. VII, Oxford University Press, Oxford 2003, pp. 149-150.

¹⁸³ M. Daly, *Industrial Development and Irish national identity*, cit., pp. 100-102.

sfociava nella creazione del Clann na Talmhan, partito espressione degli interessi dei piccoli agricoltori¹⁸⁴.

L'economia irlandese, segnatamente la componente manifatturiera, entrava in crisi con lo scoppio della Seconda guerra mondiale, che rendeva di fatto impossibile l'approvvigionamento della maggior parte delle materie prime. Tra il 1938 e il 1943 si dimezzavano sia le importazioni che le esportazioni, mentre la produzione industriale diminuiva di quasi un terzo¹⁸⁵. L'economia di guerra generava un'aspra controversia tra il Ministero delle Finanze e il Ministero per le Forniture, creato a seguito dello scoppio del conflitto, il primo protendeva per sfruttare la particolare congiuntura per ridurre le spese pubbliche, il secondo invece per avviare una fase di investimenti per ridurre il tasso di disoccupazione e contenere l'emigrazione, che in quegli anni cresceva, dirigendosi prettamente verso la Gran Bretagna dove l'economia di guerra stava facendo drasticamente aumentare la domanda di lavoro. Nonostante la creazione del "Committee on Economic Planning" composta dal Taoiseach, il ministero per le Forniture e quello delle Finanze, successivamente allargato a tutti i ministeri, le posizioni di Lemass restavano nettamente minoritarie¹⁸⁶.

¹⁸⁴ H. Patterson, *Ireland since 1939. The persistence of conflict*, Penguin Books, Dublin 2006, pp. 20-21.

¹⁸⁵ J. Haughton, *Historical Background: 1690 to present*, cit., p. 19.

¹⁸⁶ J. Lee, *Ireland 1912-1985*, cit., pp. 224 ss.

1.4 La nascita dell'Ida

Nonostante l'Irlanda non avesse partecipato direttamente al secondo conflitto mondiale, gli Stati Uniti decidevano di includerla nel piano di aiuti Erp. La scelta dipendeva sia da questioni di carattere politico che economico. Gli americani non volevano generare malcontento tra i numerosi irlandesi che avevano lasciato la madre patria per cercare lavoro oltreoceano, inoltre aleggiava anche in Irlanda lo spettro comunista. Dal punto di vista economico si voleva alleggerire la richiesta di dollari da parte irlandese nei confronti della Gran Bretagna. Gli Stati Uniti decidevano di finanziare il governo d'oltreoceano principalmente tramite prestiti e solo per una piccola parte attraverso il fondo di contropartita, sia perché non si voleva favorire eccessivamente un paese che comunque non aveva partecipato attivamente al conflitto ma anche perché ritenevano tutto sommato l'economia irlandese poco danneggiata¹⁸⁷. Nonostante la cospicua diminuzione della produzione industriale, durante gli anni di guerra l'Irlanda era riuscita a mantenere la sufficienza alimentare, ampliando la produzione di grano e mantenendo inalterata quella del bestiame¹⁸⁸. Dopo non poche frizioni con l'Eca e l'Oece, i ministeri incaricati di gestire i fondi Erp cedevano alla scelta degli americani. Il governo irlandese redigeva, il "Long-term programme", un documento con il quale si esplicava la direzione che avrebbero preso gli aiuti Erp. Gli aiuti erano destinati principalmente in favore dell' aumento della produzione di elettricità, della diffusione della telefonia e della modernizzazione del settore primario. La storiografia non ha un giudizio unanime sull'efficacia degli investimenti per il settore primario. Secondo Joseph Lee, il "Land Rehabilitation project", voluto dal ministro dell'agricoltura James Dillon, generava effetti benefici in termini di consenso molto più che in termini di sviluppo; inoltre la produzione di bestiame cresceva a ritmi nettamente inferiori rispetto alle aspettative¹⁸⁹. Secondo Bernadette Whelan il settore primario invece conosceva un intensa fase di sviluppo. Si assisteva a una spiccata meccanizzazione del settore primario (il numero di trattori passava da 2067 nel 1939 a 16029 nel 1951), a un più vasto utilizzo di fertilizzanti chimici, crescevano inoltre le esportazioni dei prodotti

¹⁸⁷ B. Whelan, *Ireland and the Marshall Plan*, in "Irish Economic and Social History", vol. 19, 1992, pp. 49 ss.

¹⁸⁸ J. Lee, *Ireland 1912-1985*, cit., pp. 232-233.

¹⁸⁹ Ivi, pp. 302-303.

agricoli, non solo nel mercato inglese. Un terzo dei fondi Erp erano assorbiti da importazioni di beni primari e semilavorati per favorire la crescita del settore secondario, il cui peso sul reddito nazionale passava dal 22% del 1948 al 25% nel 1951. L'economia irlandese pur restando poco "export orientend" tendeva, grazie alle pressioni degli americani, verso una maggiore partecipazione nell'economia europea¹⁹⁰. Com'è stato fatto notare:

*"The Marshall Plan contributed to laying the ground-work, not only for the subsequent emergence of the modern Irish economy, but for Ireland's economic participation in Europe; involvement in the Oece developed into close association via Oece and subsequently the Ec"*¹⁹¹.

Gli anni successivi alla Seconda guerra mondiale erano caratterizzati in Irlanda da una forte ripresa dell'economia: si assisteva a una forte risalita del Pil e a una sensibile riduzione della disoccupazione. Tuttavia ciò non dipendeva da una crescita autopropulsiva dell'economia ma dagli investimenti del Piano Marshall che di fatto "oscuravano" gli effetti perversi della scelta protezionista del 1932. Nel 1947, con il "*Prices and Industrial Efficiency Bill*", era istituito l'"*Industrial Efficiency Bureau*", un organismo con grossi poteri, in grado di incidere sulle scelte aziendali, obbligando eventualmente manager e imprenditori ad adottare scelte aziendali in grado di mantenere determinati livelli di competitività delle imprese. La legge era figlia di un diverso modo di intendere lo sviluppo economico da parte di Lemass, meno focalizzato rispetto al passato alla "self-sufficiency", e più indirizzato alla produttività. l'efficienza e l'apertura verso i capitali stranieri¹⁹².

Con la fine degli aiuti americani e la svalutazione della sterlina nel 1948 l'economia irlandese tornava in una fase di stagnazione destinata a durare a lungo¹⁹³. Alla elezioni suppletive del 1947, il potere del Fianna Fail manifestava cenni di cedimento: il Clan na Poplachta otteneva due dei tre seggi vacanti. Si delineava un "welfare gap" tra le due parti dell'Isola. Il governo inglese stava di

¹⁹⁰ B. Whelan, *Ireland and the Marshall Plan*, cit., pp. 64-67.

¹⁹¹ Ivi, p. 70.

¹⁹² P. Bew, H. Patterson, *Sean Lemass and the making of modern Ireland*, Gill and MacMillan, Dublin 1982, p. 12.

¹⁹³ C. O'Grada, *A Rocky Road: The Irish Economy Since the 1920s*, cit., pp. 23- 25.

fatto implementando anche nell'Ulster una forma più avanzata di welfare, che acuiva i differenti standard di vita tra Nord e Sud. Nonostante il tentativo delle forze governative di negare in pubblico l'esistenza di una significativa disparità, un Memorandum indirizzato al Taoiseach allertava il governo sull'attrattiva esercitata dalla Gran Bretagna, visti gli alti salari, le opportunità di lavoro e i servizi di welfare, sugli emigranti irlandesi¹⁹⁴.

Alle elezioni politiche del 1948 il Fianna Fail¹⁹⁵, pur rimanendo il Partito di maggioranza relativa, perdeva 8 seggi rispetto alla precedente tornata elettorale, perdendo consenso nelle grandi città, specie Dublino, dove si era creato un malcontento nei confronti della politica industriale, giudicata eccessivamente protezionista. Si formava così un governo di coalizione tra il Fine Gael, a cui spettava la guida dell'esecutivo, e i partiti minori¹⁹⁶. Nonostante il Fine Gael fosse un partito d'ispirazione liberoscambista, la politica economica irlandese restava ancorata al protezionismo, fortemente voluto dagli altri partiti della coalizione, impauriti dal sicuro aumento della disoccupazione, qualora le inefficienti industrie irlandesi si fossero trovate a competere con le più avanzate industrie dei paesi occidentali¹⁹⁷. Il nuovo governo avviava un cospicuo piano di investimenti di natura infrastrutturale che avrebbe dato i suoi effetti nel lungo periodo, senza superare la logica del protezionismo doganale¹⁹⁸.

In contemporanea si sviluppava, in seno al Ministero degli esteri, l'idea di creare un ente indipendente con il compito di fornire delle valutazioni sulla politica delle tariffe e delle quote. Il Ministero delle Finanze si mostrava contrario, ritenendo che il nuovo ente avrebbe inficiato sull'integrità dell'azione del settore pubblico e che la politica industriale dovesse restare di competenza del governo. McGilligan, a capo del dicastero delle Finanze, notava però che attraverso tale politica si sarebbero potute incentivare le grandi industrie estere a localizzarsi in Irlanda¹⁹⁹. Il 12 febbraio del 1949 il "Government Information Bureau", su mandato del Ministero dell'industria e Commercio, emanava un proclama con il quale si dava notizia della creazione dell' "Industrial Development Authority", i

¹⁹⁴ B. Girvin, *The republicanisation of Irish society*, cit., p. 158.

¹⁹⁵ De Valera fu Primo Ministro (Taoiseach) per 16 anni dal 1932 al 1948.

¹⁹⁶ F. Barry, M. Ó Fathartaigh, *The Industrial Development Authority, 1949-58: establishment, evolution, expansion of influence*, in *Irish Historical Studies*, May 2015, p. 3.

¹⁹⁷ P. Donnelly, *Organizational Forming in (A)modern Times: Path Dependence, Actor-Network Theory and Ireland's Industrial Development Authority*, P. Donnelly, 2007, p.117.

¹⁹⁸ A. Bielenberg, R. Ryan, *An Economic History of Ireland since independence*, cit., pag. 18.

¹⁹⁹ B. Girvin, *Between two worlds*, cit., p. 176.

principali compiti erano: formulare schemi e proposte per lo sviluppo delle industrie irlandesi (per la creazione di nuove e l'ampliamento di quelle esistenti); formulare proposte per il governo per lo sviluppo industriale e fornire supporto a coloro che volessero impiantare nuove industrie; infine svolgere degli studi sugli effetti delle tariffe doganali sull'occupazione, la qualità dei prodotti, i prezzi e il livello dei salari, nonché esaminare, su richiesta del governo le proposte in materia di tariffe²⁰⁰.

Una parte della storiografia ha visto nell'Ida una riproposizione del “*Prices and Industrial Efficiency Bill*”²⁰¹. Più di recente è stato rilevato che vi era una sostanziale differenza tra i due provvedimenti: quello del 1947 si poneva l'obiettivo di incanalare gli industriali in determinate scelte aziendali, mentre con l'Ida si volevano sottrarre le scelte sulla politica doganale alla classe politica, e attrarre capitali stranieri²⁰².

Il 15 febbraio del 1949 il presidente del Consiglio Costello dichiarava che la creazione dell'Ida rappresentava un'iniziativa, con un approccio di lungo periodo, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo dell'industria irlandese:

Into a carefully considered and expertly designed pattern in which patchwork expedients would have no place, and in which capital, technical skill and labour would have secure employment and just reward²⁰³.

La misura era accolta positivamente il giorno successivo dal ministro del “Social Welfare”, il quale sosteneva che la politica protezionista volta a favorire la nascita delle nuove industrie senza adeguate misure di assistenza era stato un errore, l'istituzione dell'Ida rappresentava un netto cambio di passo²⁰⁴. Diversa era la reazione del sindacato. Una deputazione delle “Irish Trade Union Congress”, nel maggio del 1949, portando all'attenzione del Taoiseach la richiesta

²⁰⁰ National Archives of Ireland (d'ora in poi Nai), Tsch/3/S14474 A, Government Information Bureau, 12 February 1949.

²⁰¹ J. Lee, *Ireland 1912-1985*, cit., p. 310; A. Jackson, *Ireland 1798-1998*, cit., p. 305.

²⁰² F. Barry, M. Ó Fathartaigh, *The Industrial Development Authority 1949-58*, cit., pp. 3-4.

²⁰³ P. Donnelly, *Organizational Forming in (A)modern Times: Path Dependence, Actor-Network Theory and Ireland's Industrial Development Authority*, cit., pp. 121-122.

²⁰⁴ Articolo apparso su “Sunday Independent” il 13/2 /1949, in Nai, Tsch/3/S14474 A.

di una maggiore partecipazione dei lavoratori nelle scelte aziendali, lamentava il mancato coinvolgimento dei Sindacati nelle discussioni preparative dell'Ida²⁰⁵.

La decisione del governo irlandese trovava la strenua opposizione del Fianna Fail, che etichettava il nuovo Ente come inutile, in quanto il Dipartimento dell'Industria e del Commercio avrebbe potuto svolgere in modo più qualificato i compiti che si volevano intestare alla nascente Istituzione; inoltre il provvedimento era giudicato eccessivamente conservatore, perché una mera riproposizione della "Tariff Commission"²⁰⁶. L'ex ministro dell'industria e del commercio, Sean Lemass, affermava in Parlamento che il suo partito avrebbe abolito la nascente Istituzione al momento del ritorno del Fianan Fail alla guida dell'esecutivo²⁰⁷. Lemass si faceva promotore di una serie di emendamenti, tra cui uno, approvato senza significative obiezioni, che rendeva l'Ida responsabile davanti al ministro, introducendo all'art.2 : "*the Authority in the exercise of its powers and functions shall be responsible to the Minister*"²⁰⁸. Ciò si aggiungeva alla già prevista responsabilità dei singoli membri davanti allo stesso. Bew e Patterson hanno sostenuto che l'opposizione di Lemass all'Ida dipendeva principalmente da questioni di carattere politico. L'idea di fondo dell'Ida non differiva in modo significativo dalle proposte formulate dall'ex ministro nella precedente legislatura. A giudizio dei due storici le argomentazioni di Lemass risultavano deboli, dipendevano principalmente dalla paura di una possibile perdita di prestigio del ministero dell'Industria e Commercio e dal desiderio di ricucire i rapporti con gli esponenti conservatori del suo partito e con gli industriali, entrambi contrari a un maggior interventismo dello stato in economia²⁰⁹. Brian Girvin ha sostenuto che tale visione non fosse priva di fondamento, tuttavia ha ritenuto che Lemass fosse contrario anche per altri motivi: vista la natura precaria dei rapporti tra il nuovo Ente e il Ministero, si sarebbe indebolita l'azione della pubblica amministrazione così come sarebbe stato difficile formulare nuove strategie di politica industriale²¹⁰. Le richieste per le tariffe doganali erano valutate dall'Ida in modo stringente, spesso effettuando

²⁰⁵ Nai, Tsch/3/S14474 A, Memorandum for the Government, May 1949.

²⁰⁶ "Opening for Industry", in "The Irish Times", 10 marzo 1950, in Nai, Tsch/3/S14474 A.

²⁰⁷ P. Donnelly, *Organizational Forming in (A)modern Times: Path Dependence, Actor-Network Theory and Ireland's Industrial Development Authority*, p. 128; P. Bew, H. Patterson, *Sean Lemass and the making of modern Ireland*, cit., p. 84.

²⁰⁸ Dail Eirann Debate, 15 Nov. 1950 vol. 123 n. 5, 15.

²⁰⁹ P. Bew, H. Patterson, *Sean Lemass and the making of modern Ireland*, cit., pp. 57-59.

²¹⁰ B. Girvin, *Between two worlds*, cit., p. 178.

anche visite presso le industrie richiedenti, suscitando l'apprensione degli industriali²¹¹.

Particolarmente criticato dagli ambienti imprenditoriali era l'art. 5 della legge istitutiva dell'Ida che prevedeva:

The Authority may for the purposes of their functions do all or any of the following things:

- (a) summon witnesses to attend before them,
- (b) examine on oath (which any member is hereby authorised to administer) the witnesses attending before them,
- (c) require a witness to produce to the Authority any document in his power or control.

I rappresentanti degli industriali e dei commercianti, a seguito di una riunione del marzo 1950, inviavano una lettera ai membri delle Camere con la quale chiedevano:

The withdrawal of Section 5 of the Industrial Development Authority Bill as the provisions of that Section are unwarranted and are unjust interference with the liberty of the individual and we call on all industrial and commercial organisations to support this demand²¹².

Questa linea non trovava appoggi nelle discussioni parlamentari. Lemass, che come si è visto risultava uno dei maggiori oppositori del nascente Ente, manifestava il proprio dissenso nei confronti di questa dichiarazione. Presentava un emendamento che trovava, l'appoggio del Dail Eirann, che prevedeva che:

“The authority shall not summon a witness to attend before them or require a witness to produce any document or furnish any information without informing the witness of the purpose for which the information is required by them”²¹³. [L'obiettivo era quello di placare] “the apprehensions or remove the misunderstandings that undoubtedly exist and I believe that it will help in that direction to insert some such provision in the section”.

²¹¹ Ivi, p. 169.

²¹² Nai, Tsch/3/S14474 A, Letter from The Draper, s.d.

²¹³ Dail Eirann Debate, 16 Nov. vol. 123 n. 6.

Un emendamento aggiuntivo presentato da Maurice Lockrell chiedeva una modifica sostanziale dell'art 5 par. c, chiedendone la sostituzione con:

“Require a witness to produce to the Authority such documents as might reasonably be necessary, having regard to the particular enquiry in hand, but under no circumstances, shall any witness be called upon to disclose any particulars which would involve the divulging of confidential manufacturing processes, or recipes, or of methods peculiar to the particular undertaking of such witness.”²¹⁴

Di questo emendamento non si ha traccia nei dibattiti parlamentari pubblicati online, tuttavia, potrebbe essere un tentativo di rassicurazione nei confronti degli industriali.

Il Ministero dell'Industria chiedeva al governo di concedere all' Ida maggiori poteri in materia di tariffe doganali:

“The Minister for Industry and Commerce, therefore, asks the Government: [...] to agree that the functions of the Prices Commission in relation to the review of Customs Duties and other import restrictions on British goods should be undertaken by the Industrial Development Authority”²¹⁵.

Il che voleva dire concederle la gestione delle tariffe sulla quasi totalità delle importazioni, vista la forte dipendenza dell'economia irlandese da quella inglese. Durante gli anni Trenta nella gestione delle licenze, delle tariffe, nonché della normativa del Control of Manufactures Act il Fianna Fail si era ritagliato ampi margini di discrezionalità²¹⁶. Effettivamente tale potere era poi trasferito all'Ida, con l'obiettivo di sottrarre la gestione delle tariffe ad un organo politico, suscitando il dissenso dell'ex ministro dell'Industria Lemass²¹⁷.

Il ministero delle Finanze si opponeva alla creazione di un Ente con compiti speciali. Con un promemoria del 1948 dichiarava che gli incentivi industriali avrebbero innescato una spirale inflattiva, e che l'istituzione di un Ente con il compito di attrarre capitali avrebbe favorito meccanismi corruttivi; inoltre riteneva

²¹⁴ Nai, Tsch/3/S14474 A, Industrial Development Authority bill. Additional amendment.

²¹⁵ Nai, Tsch/3/S14474 A, Department of Industry and Commerce. Memorandum for the Government, senza data, verosimilmente risalente agli ultimi mesi del 1949.

²¹⁶ M. Daly, *Industrial Development and Irish national identity*, p. 178.

²¹⁷ F. Barry, M. Ó Fathartaigh, *The Industrial Development Authority, 1949-58: establishment, evolution, expansion of influence*, cit., p. 3.

che per attrarre gli investitori questi dovevano: *“feel from the start that they will get a fair crack of the whip and that the board is not a gang of crackpot socialistic planners.”*

Infine chiariva cosa non dovesse fare il nuovo Ente:

“The Board should not be envisaged as a Board of mastermind planners- to direct and plan the industrial development of the country, but rather as a Board of fact-finders and advisers to the community and to the government on the activities of private enterprise. [...] It should definitely not be within their scope or function to themselves [...] plan industry or any branch thereof. They should be purely an industrial development Advisory Board and it might be as well to title them as such”²¹⁸.

Il ministro Mc Gilligan introduceva nel 1950 per la prima volta nella storia irlandese nel bilancio previsionale il piano degli investimenti del governo, il cui obiettivo era:

To promote, by an enlightened budgetary and investment policy, the continuous and efficient use of national resources in men and materials. [...] This entails a continuous survey of the economic and social scene and effective intervention, not merely to protect the community against the worst effect of the periodic set-backs to which modern economies are subject, but to ensure that there is adequate capital investment to develop the national economy and to provide ample opportunities for productive employment.

La misura passava non senza le resistenze della burocrazia del Ministero e dipendeva più dall'indirizzo del governo che da un vero cambio di vedute del Ministero, nonostante il favore di Mc Gilligan²¹⁹. Visto lo specifico indirizzo della dirigenza del Dicastero delle Finanze non stupisce la refrattarietà all'istituzione di un Ente con compiti speciali.

Resistenze provenivano anche da dipendenti provenienti dallo stesso department of Industry and Commerce, impauriti dalle possibili perdite di potere

²¹⁸ D. O’Hearn, *The Road from Import-Substituting to Export-Led Industrialization in Ireland who mixed the asphalt, who drove the machinery, and who kept making them change directions?*, in “Politics and Society”, 18 n. 1, 1990, p. 17.

²¹⁹ R. Fanning, *The Irish Department of Finance*, Institute of Public administration, Dublin 1978, pp. 456-457.

dal momento che *“the new Authority occupied a slightly ambiguous position, being neither fully within nor wholly outside departmental structures.”*²²⁰.

Si creava un “Inter-departmental competition” tra le varie persone chiave dei Ministeri per la copertura dei ruoli dirigenziali dell’Ida, tanto da spingere una rappresentanza dei dirigenti del Department of Industry and Commerce a chiedere un’audizione al Primo ministro. Durante tale riunione si sottolineava che vi erano all’interno del Dipartimento una moltitudine di personalità in grado di espletare ruoli dirigenziali all’interno dell’Ida e che da tempo non avvenivano promozioni all’interno del Dipartimento, ma soprattutto che:

The staff of Industry and Commerce have considerable experience of the type of work performed by The Industrial Development Authority. Any vacancies for Higher posts occurring in The Ida constitute a normal avenue of advancement to the staff of the Department of Industry and Commerce, and the staff feel that these post should be filled from existing personal of the Department²²¹.

Il Primo ministro metteva però in chiaro che la competizione per la scelta degli alti in grado sarebbe stata inevitabile e che *“the method of filling higher posts in future ould be considered on the merits of each particular case that might arise”*²²².

Nel febbraio del 1950 il capo della missione Eca per l’Irlanda incontrava il neo presidente dell’Ida, Joseph Beddy, e, pur notandone la buona reputazione, affermava che la tempistiche del Presidente *“it is not going to move very fast in comparison to the ECA tempo”*²²³. L’Eca sosteneva che l’Ida dovesse esercitare la propria influenza per ottenere l’approvazione del Trattato, allora in fase di negoziazione, “of Friendship, Commerce and Navigation” ritenuto dalla Missione l’elemento fondamentale per l’apertura agli investimenti americani. Nei primi mesi del 1950 l’Eca formulava un piano suddiviso in due fasi per l’industrializzazione dell’Irlanda. La prima consistente nel fornire all’Ida le informazioni che i possibili investitori stranieri avrebbero potuto richiedere; in un

²²⁰ R. M. Sharry, P. White (eds. by), *The Making of the Celtic Tiger. The inside story of Ireland’s boom economy*, Mercier Press, Cork 2000, p. 184.

²²¹ Nai, Tsch/3/S 14474 B, Association of Executive and Higer Executive officers in the Civil Service, Deputation to Taoiseach, 22 February 1951.

²²² Ivi.

²²³ F. Barry, M. Ó Fathartaigh, *The Industrial Development Authority, 1949-58: establishment, evolution, expansion of influence*, cit., p. 9.

secondo momento prospettava di concentrarsi sulle possibili opzioni ritenute necessarie per avviare lo sviluppo industriale²²⁴.

La conformazione istituzionale dell'Ida non soddisfaceva a pieno il presidente Beddy. Il 9 novembre 1950 il Department of External Affairs inviava un Memorandum al governo dal quale si evince che nel mese precedente, durante una riunione con il Governo, il Presidente dell'Ida aveva richiesto la possibilità per l'Ente di reclutare il personale in modo indipendente e una maggiore dotazione finanziaria agli istituti di credito. Chi stilava il Memorandum si mostrava inoltre favorevole a che l'Ida si impegnasse in prima persona nell'impianto di nuove industrie:

In my view better results would be obtained if the Ida would itself undertake the actual erection of factories and the provision of technical advice and Know-how required. These factories could then be sold, leased or hired-purchased to local interests. [Era prospettata inoltre la possibilità per l'Ente di influenzare l'allocatione delle industrie:] I feel that the Ida should be asked to consider specifically the overall social and economic aspect related to the location of industries with a view of relieving the areas that are chronically depressed²²⁵.

Da più parti nel corso del 1950 era denunciata la chiusura da parte dell'Ida nei confronti dei vari ministeri. Il 26 gennaio 1950 il Ministero dell'industria e commercio informava la segreteria del Taoiseach della scarsissima propensione del nuovo Ente a fornire informazioni circa:

The nature of the investigations it has in hands. For example the Department was not aware of the investigations undertaken by the Authority which led to its drawing up the proposal for the development of industrial export²²⁶.

²²⁴ Ivi, p. 12.

²²⁵ Nai, Tsch/3/S14474 A, Department of External affairs Memorandum for the Government, 9 November 1950.

²²⁶ Nai, Tsch/3/S14474 A, Department of Industry and Commerce, letter from John Leydon, 26 January 1950.

L'11 novembre si teneva una riunione tra i rappresentanti dell'Ida e il Foreign Trade Committee sul rapporto provvisorio dell'Ente per lo sviluppo delle esportazioni. Alla riunione partecipava un membro del Dipartimento facente capo al Taoiseach, a cui mandava lo stesso giorno un appunto, con il quale si lamentava la scarsa propensione dell'Ida a collaborare con i vari ministeri e si richiedeva per il futuro un diverso approccio che consentisse di sfruttare le conoscenze già acquisite dai vari ministeri²²⁷.

Il nuovo Ente avrebbe operato all'interno della cornice protezionista. Durante il lungo dibattito parlamentare del disegno di legge sull'Ida, il ministro Morrissey insisteva sulla necessità di continuare sulla strada dell' "Import substitution". Un punto su cui non vi erano frizioni tra Ministero e dirigenza dell'Ente²²⁸. Lemass etichettava il nuovo ente come una perdita di tempo: la sua attività si sarebbe concretizzata in una serie di studi di stampo accademico che avrebbero rallentato scelte urgenti. In Senato per O'Higgins la funzione primaria del nuovo ente era quella di pianificare la nascita di nuove industrie. Accanto a ciò l'Ida doveva analizzare i passaggi fondamentali per l'espletamento di un'indagine sullo stato delle industrie irlandesi e sulle possibilità di sviluppo. Molto poco sapeva il governo sullo stato del settore industriale irlandese, su come si finanziassero le industrie e sulle possibilità di ulteriore sviluppo. Attraverso l'analisi delle domande per le nuove tariffe l'Ida sarebbe venuta a conoscenza di una serie di informazioni che unite alle fonti statistiche avrebbero consentito di stabilire in che direzione far andare lo sviluppo.

Da più parti si poneva il problema di come far arrivare lo sviluppo industriale anche nelle zone rurali. Martin Corry del Fianna Fail proponeva di forzare gli industriali a localizzarsi in zone diverse da Dublino; tale possibilità cozzava però con la presenza in queste zone di una manodopera scarsamente qualificata, il che avrebbe comportato alti costi per gli investitori per la formazione della manodopera. O'Brien spostava l'attenzione sulla formazione del personale dell'Ida, composto da membri alle dipendenze del Ministero dell'Industria e Commercio, in possesso nella maggior parte dei casi di un diploma di scuola superiore. Il senatore notava che negli altri paesi anglosassoni si faceva maggior

²²⁷ Nai, Tsch/3/S14474 A, Department of Taoiseach Internal minute, 11 November 1950.

²²⁸ B. Girvin, *Between two worlds*, cit., pp. 176-177.

uso di personale laureato con un produttività più elevata verso i quali si sarebbe dovuta spostare l'attenzione dell'Ida²²⁹.

²²⁹ T. Garvin, *Preventing the future*, cit., pp. 219-223.

CAPITOLO II

INTERVENTO STRAORDINARIO, COMUNITÀ EUROPEA E L'INDUSTRIALIZZAZIONE MANCATA NEL MEZZOGIORNO

2.1 I primi passi della Cassa

La Cassa andava ad operare in un contesto particolarmente difficile, nel 1951 il reddito pro capite del Sud era il 53% di quello del Centro-Nord, il divario in quell'anno toccava il suo apice. Il tasso di analfabetismo in tutte le regioni del Sud era nettamente superiore alla media nazionale, con il caso limite della Calabria dove raggiungeva il 32%, a fronte della media nazionale del 13%²³⁰. Lo squilibrio sembrava dunque destinato ad accentuarsi, vista anche la tendenza dei nuovi investimenti a concentrarsi nelle aree del Triangolo²³¹; né tantomeno il debole apparato industriale Meridionale sembrava in grado di competere con quello del Nord: nello stesso anno la produttività del settore manifatturiero del Sud era il 61,5% della media nazionale, mentre il valore aggiunto dello stesso settore rappresentava l'11,6% del totale nazionale²³².

Secondo la Relazione del Consiglio di amministrazione della Cassa al primo Bilancio d'esercizio, le difficoltà erano aggravate dalle naturali tempistiche occorrenti per l'organizzazione degli uffici e il reclutamento del personale, e dalle pressanti richieste da parte governativa di avviare in tempi brevi gli interventi per il Mezzogiorno. *“La necessità di provvedere alla contemporanea soluzione dei due ordini di problemi costituì una delle più gravi difficoltà che la Cassa dovette affrontare e superare”*²³³.

La Cassa attraverso i suoi tecnici doveva, anche, sopperire all'incapacità degli enti locali e dei consorzi che, nella maggior parte dei casi, non erano in grado di provvedere alla stesura dei progetti delle opere di natura infrastrutturale e di bonifica. A ciò si aggiungeva la farraginosità dei tempi burocratici: i progetti infatti prima di diventare esecutivi passavano al vaglio di una pluralità di

²³⁰ V. Daniele, P. Malanima, *Il Divario Nord-Sud in Italia*, cit., p. 76.

²³¹ P. Saraceno, *A chi ha giovato la politica del Mezzogiorno*, in Id. *Il Meridionalismo dopo la ricostruzione* a cura di P. Barucci, Giuffrè, Milano 1974, p. 207.

²³² G. Servidio, *Industria meridionale e politiche d'incentivazione: Storia di un progressivo disimpegno*, in Svimez (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno*, cit., p. 225.

²³³ Bilancio d'esercizio 1950-1951, p. 2.

amministrazioni, una procedura che poteva anche richiedere anni, altri ne potevano passare prima che venissero appaltati i lavori²³⁴.

Nonostante questo quadro particolarmente difficile nel solo primo esercizio erano assunti dalla Cassa impegni per un totale di 103,229 miliardi, superando il fondo annuale di circa 100 miliardi stabiliti dal piano decennale²³⁵.

Su ciò si innestava la critica, specialmente da parte comunista, sullo iato tra impegni di spesa e erogazioni effettive. In un articolo apparso su “l’Unità” il 15 marzo 1952 si lamentava che nei primi 18 mesi di attività la Cassa era riuscita ad approvare progetti per un importo pari a 95 miliardi e ad appaltare lavori per soli 69 miliardi²³⁶. Il presidente Rocco rispondeva con due articoli apparsi sul “Notiziario della Cassa per il Mezzogiorno” nel febbraio e marzo del 1952, con i quali etichettava la critica come:

Demolitrice, svalutatrice, che può avere talvolta una funzione di propaganda politica, ma in nessun caso serve gli interessi pubblici dello Stato. [...] L’azione della Cassa si svolge attraverso quattro fasi: la programmazione, la progettazione, l’approvazione dei progetti e l’esecuzione delle opere. Ciascuna di queste fasi ha i propri tempi tecnici minimi che bisogna rispettare se non si vuole male operare, con danni irreparabili per l’erario e per l’economia pubblica²³⁷.

L’attività della Cassa a suo giudizio era ulteriormente rallentata a causa della mancanza nel Sud di imprese in grado di eseguire le opere di maggiore complessità e dalla scarsa qualificazione delle maestranze e degli organi dirigenziali²³⁸.

Il numero e l’importo dei lavori appaltati subiva un impennata nel secondo esercizio. Al 30 giugno 1952 erano appaltati oltre 2000 progetti per oltre 149 miliardi di lire, la tabella 2.1 mostra in dettaglio le variazioni per i singoli settori d’intervento:

²³⁴ S. Cafiero, *Storia dell’Intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., pp. 7-9.

²³⁵ Bilancio d’esercizio 1950-51, Appendice statistica, p. 42.

²³⁶ “l’Unità”, *La grancassa del Mezzogiorno*, 15 marzo 1952.

²³⁷ Casmez, *Ferdinando Rocco. Scritti e discorsi sul problema meridionale*, cit., p. 167.

²³⁸ Ivi, p. 159.

Tab. 2.1 Variazioni mensili dei progetti appaltati per numero e importo

Settori	Variazioni mensili	Variazioni mensili
	N. di progetti	importi
Bonifiche	100	47
Bacini montani	23	303
acquedotti	400	162,3
viabilità	-2	18,2

Fonte: Bilancio d'esercizio 1951-52, tab.4.

L'efficienza nella programmazione e nella progettazione degli interventi era notata dalla della Banca internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo:

The development program for southern Italy, as presently conceived, involves a large group of public works an agricultural development projects, most of which have been planned for many years, and a large number of which are in the course of execution. These project are in general, well studied and engineered and construction can be rapidly undertaken²³⁹.

Non erano tralasciate anche le questioni spinose, quali la mancanza del credito agevolato per le iniziative agricole oltre che le carenze nei piani per l'industrializzazione²⁴⁰.

L'attenzione della Birs contribuiva all'emanazione negli anni immediatamente successivi di alcune leggi che modificavano durata e competenze della Cassa. In particolare la legge 22 marzo 1952, n. 166 che prevedeva la facoltà dell'Ente di contrarre debiti all'estero anche in misura superiore alla propria dotazione annuale; la legge 25 luglio 1952, che allungava la vita della Cassa di altri due anni e ne prevedeva la partecipazione per la costruzione straordinaria delle linee ferroviarie del Meridione²⁴¹. le modifiche erano accolte positivamente dal

²³⁹ A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale*, cit., p. 45.

²⁴⁰ Ivi, p. 46.

²⁴¹ L. Scoppola Iacopini, *La Cassa per il Mezzogiorno e la politica*, cit., p. 52.

Presidente della Cassa che nel discorso pronunciato alla “LV fiera Internazionale dell’agricoltura di Verona” affermava che:

Le leggi 22 marzo e 25 luglio 1952, prolungando la vita della Cassa a 12 anni, elevarono le disponibilità finanziari a 1280 miliardi, rafforzando soprattutto gli interventi nel campo delle sistemazioni montane e degli acquedotti ed estendoli alle sistemazioni ferroviarie di linee di grande traffico cui vennero assegnati 75 miliardi, ma, ciò che è più importante, allargarono gli obiettivi, prima limitati, del settore industriale, consentendo finanziamenti diretti a sorreggere qualsiasi sana iniziativa volta al progresso ed allo sviluppo industriale del Mezzogiorno. Si è passati, così, dalla fase che fu detta di preindustrializzazione a quella di vera e propria industrializzazione del Mezzogiorno d’Italia²⁴².

Nel 1953 vi era poi la legge sugli istituti di credito, che dava una prima spinta in favore dell’industrializzazione. La legge era figlia di una travagliata discussione tra i vari centri di potere. A seguito del primo prestito Birs, la Cassa si adoperava per erogare direttamente i finanziamenti a medio termine; la dirigenza della Cassa auspicava che la legge le affidasse tale compito con l’obiettivo di poterli coordinare all’interno del più vasto programma per il Mezzogiorno. Ciò trovava la ferma opposizione della maggioranza parlamentare e del presidente del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, Campilli, che protendeva per affidare all’Ente una funzione di guida senza che svolgesse direttamente compiti di natura bancaria; com’è stato fatto notare ciò dipendeva con molta probabilità *“dalla preoccupazione più o meno manifesta, che possa sfuggirgli il controllo politico della vigorosa tecnostruttura appena creata”*²⁴³.

Il Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, affidava, in attesa che si compisse l’iter legislativo, i compiti di istruttoria e dell’erogazione dei finanziamenti a tre istituti di credito: all’Isveimer per il Mezzogiorno continentale, all’Imi per la Sicilia e al Banco di Sardegna per l’omonima Regione.

Le più importanti banche nazionali caldeggiavano l’idea di creare un istituto per il credito industriale a medio termine nel Mezzogiorno che assorbisse anche la

²⁴² Casmez, *Ferdinando Rocco. Scritti e discorsi sul problema meridionale*, cit., pp. 219-220.

²⁴³ A. L. Denitto, *Istituti e dinamiche dei finanziamenti straordinari: l’Isveimer dalle origini agli anni del miracolo economico*, in L. D’Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., pp. 243-247.

sezione per il credito industriale del Banco di Napoli. La proposta trovava la netta opposizione degli ambienti confindustriali, impauriti della situazione di sostanziale monopolio che si sarebbe potuta creare e per il possibile spiccato controllo politico che avrebbe potuto subire il nuovo Istituto.

Prevaleva nelle discussioni parlamentari la linea di Campilli, che affidava a tre Istituti (Isveimer, Irfis e Cis), il compito di erogare finanziamenti a medio termine per il settore industriale; la Cassa partecipava per il 40% al loro fondo di dotazione. Essi nascevano nel segno dell'ambiguità normativa e si scontravano con una serie di problematiche di non poco conto: restava insoluta la questione del rapporto tra i tre istituti e i principali banche regionali; risentivano dell'indirizzo della Dc di controllare gli apparati dello stato per affrancarsi dai poteri imprenditoriali e acquisire potere economico; infine, con l'emendamento presentato dal Senatore Ziino, era conferita loro la possibilità di erogare prestiti anche alle grandi industrie²⁴⁴.

Nonostante le leggi di riforma, l'atteggiamento dei principali partiti nei confronti dell'intervento straordinario, e sul dibattito politico-culturale intorno al tema dello sviluppo del Sud, rimaneva distaccato, la questione restava relegata ai vertici della Cassa e della Svimez. Solo a seguito dei cambiamenti politici con le elezioni del '53, i partiti di centro e segnatamente la Dc iniziavano a occuparsi più da vicino di queste questioni²⁴⁵. De Gasperi al Congresso Dc di Napoli del 1954, rifiutava le tesi che etichettavano la politica del Governo come frammentaria, a suo avviso ciò poteva essere valido nel periodo immediatamente successivo al conflitto, *“quando era necessario lottare contro la fame e superare le punte più acute della crisi economica”*. Successivamente al 1948 il Governo varava una serie di provvedimenti di carattere pluriennale, tra cui anche quello per l'istituzione della Cassa, volti a modificare il volto del Mezzogiorno²⁴⁶.

Apprezzamenti all'operato della Cassa provenivano anche dal mondo sindacale, Giulio Pastore durante il Secondo Convegno della Cassa per il Mezzogiorno sottolineava che:

²⁴⁴ Ivi, pp. 244 e ss.

²⁴⁵ D. Novacco, *Mezzogiorno e partiti politici* Giuffrè, Milano 1977, pp. 32 ss.

²⁴⁶ Democrazia Cristiana, *I congressi nazionali della Democrazia Cristiana*, Edizioni Cinque Lune, Roma 1959, pp. 488-491.

È chiaro che il sindacalismo democratico italiano è favorevole all'azione svolta dalla Cassa per il Mezzogiorno in ordine al perseguimento dei suoi scopi di sviluppo delle regioni italiane che si trovano in condizioni economico-sociali più disagiate.

Lo sviluppo economico di queste aree era fondamentale per la risoluzione del problema della disoccupazione e della miseria, ma avrebbe anche migliorato la forza contrattuale delle classi lavoratrici, offrendo quindi *“un controllo più efficace e completo della offerta di lavoro”*²⁴⁷.

Durante il Congresso di Napoli della Dc emergevano anche posizioni differenti, che reputavano l'intervento straordinario frammentario e poco incisivo. Risulta emblematica al riguardo la posizione di Gronchi, il quale affermava che:

Specialmente tra Nord e Sud il divario nei redditi e nei consumi è profondo. È urgente una migliore distribuzione nella produzione e nei consumi, è indispensabile che l'economia meridionale sia più attivamente sussidiata e aiutata. La depressione del Mezzogiorno, tuttavia, non è solo economica ma, com'è stato rilevato da altri oratori, anche umana; ecco perciò, che la valutazione da economica diviene politica. La Dc, invece, nel Mezzogiorno talvolta è ancora legata alla cerchia di quei baroni di cui ha parlato l'onorevole Colombo che ritengono di personificare lo stato²⁴⁸.

Alle pressioni provenienti dai “baroni” per l'utilizzo di risorse della Cassa con obiettivi di carattere clientelare, si aggiungevano anche quelle, provenienti specialmente dagli enti locali, che spingevano affinché la Cassa operasse in settori ben lontani da fini di carattere straordinario, per alleviare *“almeno in parte la criticità dei bilanci locali”*²⁴⁹. Campilli inviava una missiva ai prefetti con la quale li esortava ad

Evitare che sorgano aspettative di interventi da parte della Cassa in zone ed in settori ove questa non può agire, e bisogna far intendere alla generalità che dal miglioramento della economia del Mezzogiorno deriveranno vantaggi anche a quei comuni dove la Cassa non esegue direttamente opere pubbliche²⁵⁰.

²⁴⁷ G. Pastore, *I lavoratori nello stato*, cit., p. 245.

²⁴⁸ Democrazia Cristiana, *I congressi nazionali della Dc*, pp. 553-554.

²⁴⁹ L. Scoppola Iacopini, *La Cassa per il Mezzogiorno e la politica*, pp. 72-73.

²⁵⁰ *Ibidem*.

Pur tuttavia queste problematiche non dipendevano dall'agire della Cassa. Dalla lettura dei Bilanci d'esercizio dei primi anni si capisce che questa contribuiva anzi a stimolare l'attività degli enti locali, dotati di poco personale e spesso poco preparato; se si fosse proceduto con l'affidare i compiti della Cassa alle amministrazioni "tradizionali", quasi sicuramente la deriva localista-clientelare sarebbe stata maggiore.

Era per cercare di ovviare alle grosse inefficienze del sistema che negli anni immediatamente successivi all'istituzione della Cassa si presentava la proposta di trasformarla in "Ente Nazionale per la Pianificazione Economica" che avrebbe avuto il compito della formulazione *"degli studi e degli accertamenti necessari per la redazione del piano economico nazionale degli interventi e degli investimenti pubblici e privati, con particolare riguardo all'equilibrato ed armonico sviluppo delle diverse regioni e specialmente delle aree depresse."* L'Ente avrebbe assunto la qualità di organo tecnico amministrativo del ministero per il Bilancio. Ai sensi dell'art. 2 del progetto di legge l'Ente avrebbe dovuto assumere non solo uno specifico compito di coordinamento delle attività delle varie Pubbliche Amministrazioni *"connesse con l'attività di pianificazione"*, ma anche il potere di controllarne l'operato, potendo *"promuovere tutti gli accertamenti, le indagini e le rilevazioni all'uopo occorrenti"*.

Il piano sarebbe stato presentato per l'approvazione del Consiglio dei ministri dal ministero del Bilancio e poi sottoposto all'approvazione da parte del Parlamento.

Si prevedeva infine la creazione di una Sezione speciale per il Mezzogiorno a cui sarebbero spettati tutti i poteri e le attribuzioni della soppressa Cassa, e di una Sezione speciale per gli interventi globali, con il compito di individuare particolari zone caratterizzate da depressione economica per poi predisporre e attuare gli interventi²⁵¹. Il progetto non passava alla fase di discussione parlamentare. Non trovava accoglimento neanche la volontà del presidente Gabriele Pescatore, succeduto a Rocco nel 1954, di trasformare il Consiglio di amministrazione della Cassa in organo consultivo del Presidente. Il Presidente della Corte dei Conti,

²⁵¹ Acs, Fondo Casmez, Presidenza e strutture commissariali, Carte pescatore, b. 2, fasc. 4, Studi e disegni di legge sulla Cassa, verosimilmente il progetto deriva dalla collaborazione tra Gabriele Pescatore e Ferdinando Carbone, senza data, ma con molta probabilità risalente all'estate del 1954.

ideatore dello schema, non era soddisfatto della proposta di Pescatore a cui scriveva:

Debbo peraltro, dopo aver riflettuto sul problema, non tacerti di una qualche apprensione nel vedere trasformato un organo a struttura tipicamente deliberativa in ufficio consultivo. Senza dubbio, questa soluzione accentua la posizione e la dinamicità dell'ufficio del presidente della Cassa; ma lo rende eccessivamente autocrate: il che, a parte ogni considerazione sulla persona investita della qualifica, finisce per risolversi in un accentuazione di poteri non del tutto giustificabile²⁵².

Nei primi anni di vita la Cassa concentrava principalmente gli investimenti nella trasformazione e nel miglioramento del settore primario; ciò dipendeva e dal preciso indirizzo governativo dei “due tempi”, e dalla particolare situazione in cui versava il settore nel Sud. Nel 1950-51, la produzione lorda vendibile per ha. corrispondeva a 154.000 lire al Centro-Nord e a 91.000 nel Sud, mentre per ogni 1000 ha di terreno vi erano rispettivamente 7,6 trattori e 1,6²⁵³. Il piano dodecennale dunque conferiva circa il 75% delle risorse per il settore primario e oltre il 60% delle opere appaltate dalla Cassa nel primo quinquennio riguardavano lo stesso settore²⁵⁴. Nonostante le grosse difficoltà, derivanti principalmente dalla mancanza di progetti validi e dalle inefficienze dei Consorzi, alla fine del 1955 la Cassa aveva assunto impegni nel settore bonifica e sistemazione montana pari al 48% degli stanziamenti del piano dodecennale²⁵⁵.

L'ingente impegno di risorse e la spiccata capacità di programmare gli interventi, generava in pochissimo tempo un'impennata della produttività del settore primario e un consistente aumento delle esportazioni agricole, con grosso beneficio della bilancia alimentare del Mezzogiorno. Dalla metà degli anni Cinquanta alla fine dei Sessanta nel Mezzogiorno si assisteva ad una diminuzione degli addetti nel settore agricolo unito a un aumento della produzione, che permetteva di evitare l'aumento dei prezzi dei prodotti agricoli o uno squilibrio

²⁵² Acs, Lettera di Ferdinando Carbone a Gabriele Pescatore, 6 settembre 1954.

²⁵³ Casmez, *La Cassa per il Mezzogiorno. Primo quinquennio: 1950-1955*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1955, p. 29.

²⁵⁴ Ivi, p. 22.

²⁵⁵ Ivi, p. 36.

della bilancia dei pagamenti, avvantaggiando lo sviluppo dell'intera economia nazionale²⁵⁶.

Anche sul versante delle infrastrutture si conseguivano importanti risultati per la creazione di un ambiente favorevole alla nascita di nuove industrie e al miglioramento della qualità della vita delle popolazioni del Sud²⁵⁷. Oltre ad obiettivi di carattere materiale facilmente valutabili dalle statistiche, la Cassa realizzava “*interventi immateriali difficili da misurare*”, fondamentale era il contributo dell'Ente per la “*crescita di conoscenze e competenze nel settore della progettazione dei sistemi di trasporto*”²⁵⁸.

Alessandro Molinari svolgeva un importante studio alla fine degli anni cinquanta sulla prima fase d'intervento della Cassa, ben sintetizzato di recente da Francesco Dandolo. Il lavoro metteva in luce che grazie all'intervento straordinario gli investimenti privati nel Sud tra il 1951 e il 1957 erano più che raddoppiati. Nonostante gli sforzi fossero concentrati nel settore primario e nelle infrastrutture l'azione dello Stato generava effetti benefici anche per l'industria, come dimostrato dal consistente aumento del consumo di energia elettrica per uso industriale. La novità più importante di questa prima fase d'intervento era che per la prima volta dall'Unità la “forbice” tra Nord e Sud diminuiva. Molinari sottolineava anche che l'intervento straordinario favoriva non solo il Sud ma l'economia dell'intero paese. L'aumento dei consumi se da un lato rappresentava un incremento del volume d'affari per le aziende del Nord, dall'altro era un incentivo per le stesse a localizzare “*al Sud le ulteriori unità di ampliamento degli impianti esistenti.*” Infine, il Mezzogiorno riuscendo ad attrarre capitali privati anche esteri permetteva a tutta l'Italia di disporre di valute estere²⁵⁹.

I grandi investimenti della Cassa generavano cambiamenti repentini nelle abitudini dei meridionali, trasformazioni ben documentate nel bilancio relativo all'esercizio 1955-56, che in modo sintetico riportiamo nella Tab. 2.2.

²⁵⁶ A. Del Monte, A. Giannola, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, cit., pp. 147-154.

²⁵⁷ C. Rindone, *Gli interventi infrastrutturali nel periodo di massimo impiego della Cassa per la viabilità e i trasporti (1950-1965)*, in Svimez (a cura di) *La dinamica economica del Mezzogiorno*, cit., pp. 271-273.

²⁵⁸ Ivi, p. 332

²⁵⁹ F. Dandolo, *Il Mezzogiorno fra divari e cooperazione internazionale*, cit., pp. 123-132.

Tab. 2.2 Variazione di alcuni indici di benessere tra il 1950 e il 1955

Denominazione	Unità di misura	Area geografica	1950	1955	Incrementi %
Bestiame macellato	Kg per abitante	Centro-Nord	16,87	19,97	18,4
		Mezzogiorno	8,68	10,52	21,2
Abbonati al telefono	% abitanti	Centro-Nord	28,96	53,80	85,8
		Mezzogiorno	5,86	11,65	98,8
Abbonati alle radioaudizioni	% abitanti	Centro-Nord	87,1	148,4	70,4
		Mezzogiorno	36,8	75,3	104,6
Spesa per gli spettacoli	L. per abitante	Centro-Nord	2348	3778	60,9
		Mezzogiorno	931	18,92	103,1

Fonte Bilancio d'esercizio 1955-56, Tab. 62.

Un politica di tipo keynesiano, volta cioè a stimolare la domanda, non si mostrava sufficiente ad innescare lo sviluppo del Mezzogiorno, sia perché già in questa fase la spesa dell'intervento straordinario era largamente sostitutiva della spesa ordinaria, ma soprattutto perché la maggior domanda derivante dalla spesa pubblica era soddisfatta in modo non trascurabile dalle aziende del Nord. Una problematica più volte affrontata da Pasquale Saraceno e dai tecnici della Svimez che premevano affinché lo Stato passasse da una politica a sostegno della domanda, attraverso le opere pubbliche, a una a sostegno dell'offerta, volta a incrementare gli investimenti industriali nel Mezzogiorno²⁶⁰. Dello stesso avviso era Domenico La Cavera, il quale sosteneva che un terzo degli investimenti nel Mezzogiorno andassero a favore delle industrie del Nord, chiedeva quindi al governo regionale e alla Cassa di utilizzare la metà delle risorse per opere pubbliche e l'altra metà per il finanziamento dell'imprenditoria locale.²⁶¹ Nel

²⁶⁰ Sul punto si veda anche: R. Padovani, G. L. C. Provenzano, *La convergenza "interrotta". Il Mezzogiorno nel 1951-1992: dinamiche, trasformazioni, politiche*, in Svimez (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno*, cit., pp. 124-125.

²⁶¹ L. Caminiti, *L'industrializzazione delle aree arretrate nello scontro Confindustria-Sicindustria*, in R. Battaglia, M. D'angelo, S. Fedele (a cura di), *Il Milazzismo*, cit., pp. 235-236.

1952 i tecnici della Cassa rilevavano che il terzo della spesa a beneficio del Nord andava a contribuire in modo diretto sull'economia settentrionale, perché si tramutava in incremento della produzione e quindi dei redditi, i due terzi che restavano nel Mezzogiorno riguardavano opere di carattere "ambientale" e dunque contribuivano solo indirettamente alla crescita dell'apparato economico dell'area²⁶².

Durante il Secondo Convegno della Cassa per il Mezzogiorno, Pasquale Saraceno dopo aver analizzato i limiti della politica di pre-industrializzazione, sintetizzava così la posizione assunta dai tecnici della Svimez:

Il processo di industrializzazione deve trovare il suo principale centro propulsore nello Stato, non già, evidentemente, nel senso che lo Stato debba darsi carico dell'esercizio delle nuove industrie [...] bensì nel senso che lo Stato deve prendere determinati ordini di iniziative [...] aventi il fine di creare incentivi capaci di indurre l'iniziativa privata a svolgere il suo ruolo tradizionale²⁶³.

Su tale punto convergeva il segretario generale della Cgil Giuseppe Di Vittorio. Durante il Convegno quest'ultimo affermava:

Non esito a dichiarare che noi siamo d'accordo con moltissimi punti della brillante, documentata e interessante relazione del prof. Saraceno. [...] Le nostre critiche erano dirette a portare la Cassa per il Mezzogiorno nella direzione che ora sembra prefiggersi. Cioè: industrializzazione delle regioni meridionali. È per questo che noi siamo lieti che la Cassa affermi in questo congresso il proposito di compiere ogni sforzo per promuovere l'industrializzazione²⁶⁴.

Come accaduto all'atto dell'istituzione della Cassa, Di Vittorio restava isolato all'interno del suo Partito. Amendola giudicava l'industrializzazione un metodo per coprire gli sprechi della Cassa, mentre la relazione Saraceno "*poca cosa*". Da qui una lunga critica alle posizioni di Di Vittorio a cui non restava che la strada dell'autocritica. Il riformismo del Sindacalista era bloccato dall'indirizzo del Pci, contrario a riforme di stampo graduale, attraverso la convergenza di diverse forze

²⁶² F. Dandolo, *Il Mezzogiorno tra divari e cooperazione internazionale*, cit., p. 156.

²⁶³ M. Carabba, *Un ventennio di programmazione. 1954/1974*, Laterza, Roma-Bari 1977, p. 2.

²⁶⁴ F. Barbagallo, *Di Vittorio, la Cgil, il Pci tra il Piano del lavoro e la Cassa per il Mezzogiorno*, cit., p. 114.

politiche e sociali, e arroccato sull'esigenza delle "riforme di struttura" di matrice togliattiana²⁶⁵.

Anche Giulio Pastore, a capo del Sindacato cattolico, durante il Convegno di Napoli non risparmiava il proprio favore alla politica della Cassa:

È chiaro che il sindacalismo democratico italiano è favorevole all'azione svolta dalla Cassa per il Mezzogiorno in ordine al perseguimento dei suoi scopi di sviluppo delle regioni italiane che si trovano in condizioni economico-sociali più disagiate.

Lo sviluppo economico di queste aree era fondamentale per la risoluzione del problema della disoccupazione e della miseria, ma avrebbe anche migliorato la forza contrattuale delle classi lavoratrici, offrendo quindi *"un controllo più efficace e completo della offerta di lavoro"*²⁶⁶.

L'azione in favore dell'industrializzazione comportava compiti più ardui sia per l'intervento straordinario che per quello ordinario, e di conseguenza un maggior coordinamento tra i due.

Salvatore Aldisio constatava al Sesto Congresso della Dc del 1956 che spesso dopo la chiusura dei cantieri appaltati dalla Cassa le zone interessate tornavano in *"condizioni di depressione"*; occorreva, a suo avviso, vigilare attentamente sull'attuazione del Piano Vanoni, specialmente sugli investimenti privati da esso auspicati, per evitare, che dopo la crisi dell'artigianato locale, si ripiombasse in una situazione di accentuata miseria²⁶⁷.

Secondo Pescatore l'attività della Cassa era fortemente rallentata dalla farraginosità burocratica e dalle inefficienze tecniche degli enti locali, segnatamente dei comuni, principali interlocutori della Cassa nelle varie fasi per la realizzazione delle opere pubbliche²⁶⁸.

Ciò si ricollegava con la disorganicità dell'azione dell'amministrazione ordinaria e con l'assenza di un effettivo coordinamento tra intervento ordinario e straordinario. Gli effetti di quest'ultimo avrebbero potuto essere, infatti, di portata nettamente superiore se inquadrati in un programma organico di sviluppo e se fosse stato accompagnato da un intervento ordinario *"organicamente e*

²⁶⁵ Ivi, pp. 116-118.

²⁶⁶ G. Pastore, *I lavoratori nello stato*, cit., p. 245.

²⁶⁷ Democrazia Cristiana, *I congressi nazionali della democrazia cristiana*, cit., p. 660.

²⁶⁸ Ivi, 156-158.

*coerentemente programmato*²⁶⁹. Il Presidente lamentava apertamente il mancato raggiungimento in sede politica di una strategia per il coordinamento:

Alla pratica del coordinamento in questi anni si è opposta, in misura particolare, l'esistenza di schemi giuridico-istituzionali tradizionalmente connessi con le strutture dell'amministrazione italiana, nell'ambito della quale i singoli dicasteri hanno sempre presentato un'accentuata verticalità strutturale e sono stati impediti, anche nella previsione pluriennale degli interventi, dal ferreo schema della legge annuale del bilancio²⁷⁰.

Occorreva per Pescatore una modifica dal punto di vista legislativo che amalgamasse intervento ordinario e straordinario e creasse un apparato giuridico istituzionale in grado di portare a compimento gli obiettivi del riequilibrio territoriale del paese:

Uno degli impedimenti di rilievo se non di maggior rilievo, incontrato dalla Cassa, è stato appunto l'esistenza di schemi giuridici ed istituzionali, le cui strutture, come si è detto, non sono adeguate alle esigenze della politica di sviluppo o, quanto meno, ne ritardano i tempi e ne attenuano l'efficienza. [...] La convivenza su uno stesso piano di organismi ordinari e straordinari, già di per se problematica, diviene fattore d'attrito ogni volta che le specifiche- o, se si vuole, differenti- necessità dell'istituto a carattere straordinario non trovano riscontro nelle attitudini istituzionali e nelle linee di azione pratica che necessariamente guidano la condotta delle altre amministrazioni, in particolare degli enti locali territoriali e non territoriali²⁷¹.

²⁶⁹ G. Pescatore, *Valutazioni critiche dopo i primi dieci anni di attività della Cassa*, ripubblicato in *Id. La "Cassa per il Mezzogiorno"*, cit., p. 170.

²⁷⁰ *Ivi*, p. 178.

²⁷¹ *Ivi*, p. 189.

2.2 La seconda fase della Cassa e il ruolo della Cee

Saraceno a soli sei anni dall'avvio dell'intervento straordinario constatava che, nonostante gli indubbi risvolti positivi di quest'ultimo, non si era avviato un processo di accumulazione di capitale in grado di avviare lo sviluppo industriale meridionale. L'Italia avrebbe continuato a mantenere i tratti di un'economia dualistica, a meno che non avesse imboccato una seconda via che consisteva:

Nella risoluzione della difficoltà storica dell'economia italiana, attraverso l'introduzione di modi superiori di produzione nelle zone economicamente arretrate, modi che, attraverso l'industrializzazione, consentano comunque il sistematico aumento dell'occupazione e della produttività in queste zone²⁷².

Queste problematiche entravano nell'agenda politica attraverso il "piano Vanoni", redatto sotto l'influenza dell'esperienza della Cassa²⁷³, che per l'appunto aveva tra gli obiettivi quello della "progressiva eliminazione dello scarto tra Nord e Mezzogiorno"²⁷⁴.

Un obiettivo difficile da raggiungere, come del resto sostenuto dallo stesso Vanoni nel 1955:

Devo fare presente che il compito di promuovere investimenti direttamente produttivi su larga scala sarà particolarmente difficile nell'Italia meridionale e nelle isole dove lo sviluppo della produzione è alquanto limitato, il capitale scarseggiante, il livello di vita basso e le condizioni ambientali sono quelle tipiche del paese sottosviluppato.

Non bastava per Vanoni impiantare delle nuove industrie per avviare lo sviluppo del Mezzogiorno ma occorreva una politica volta alla trasformazione

²⁷² P. Saraceno, *Il progresso economico dei paesi sovrappopolati*, in Id. *Il meridionalismo dopo la ricostruzione* a cura di P. Barucci, Giuffrè, Milano 1974, pp. 338-340.

²⁷³ Gabriele Pescatore scriveva infatti che: "La costituzione della Cassa e l'affidamento ad essa di compiti particolari nella programmazione e nell'esecuzione di opere nel Mezzogiorno rappresentarono un prius rispetto alla redazione dello schema di sviluppo economico, più noto come schema Vanoni. Lo schema, anzi, fu decisamente influenzato dalle esigenze poste a tutto il sistema economico nazionale dalla politica di intervento messa in atto nel Mezzogiorno." G. Pescatore, *Dieci anni di esperienze della Cassa per il Mezzogiorno*, in Casmez, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia*, Giuffrè, Milano 1962, p. 128.

²⁷⁴ M. Carabba, *Un ventennio di programmazione. 1954/1974*, cit., p. 4. Sullo schema Vanoni, oltre allo stesso volume di Carrabba, si veda: P. Saraceno, *Gli anni dello Schema Vanoni (1953-1959)*, a cura di P. Barucci, Giuffrè, Milano 1982.

ambientale dell'area²⁷⁵. Per Vanoni gli investimenti avrebbero dovuto indirizzarsi nei settori “labour intensive”, in grado di assorbire maggiore manodopera in rapporto al capitale investito rispetto ai settori “capital intensive”. Dello stesso avviso era Giuseppe Di Nardi, direttore dell'Ufficio studi della Cassa, che intravedeva nell'aumento di reddito derivante dalla politica di infrastrutturazione un possibile incentivo alla nascita nel Sud delle industrie legate alle trasformazioni agricole e ai beni di consumo. Per Di Nardi, così come per Rosenstein Rodan, i settori labour intensive oltre ad assorbire una quota maggiore di occupati rischiavano meno una crisi di sovrapproduzione, in quanto i propri prodotti trovavano sbocco oltre che nel mercato internazionale anche in quello interno. Un punto quest'ultimo che delineava una visione differente rispetto quella di Saraceno che assumeva un atteggiamento più “cauto” rispetto gli investimenti da prediligere, e che anzi protendeva per gli investimenti nei settori ad alta intensità di capitale, meno legati al ristretto mercato interno, in grado di affrontare meglio la concorrenza internazionale e ridurre il gap tecnologico con il Nord²⁷⁶.

Lo Schema prevedeva un aumento del reddito nel decennio 1955-1964 significativamente più alto al Sud rispetto al Nord, rispettivamente del 118% e del 48%. Nonostante queste stime si evidenziava che alla fine del decennio gli squilibri sarebbero rimasti cospicui. Anche nello Schema, come da tempo sottolineavano gli studi della Svimez, si metteva in risalto che attraverso la politica di sviluppo per il Mezzogiorno, seguita fino a quel momento, una parte cospicua degli investimenti finiva a beneficio dell'apparato industriale del Nord²⁷⁷.

La sola politica di carattere ambientale non era sufficiente a conseguire gli incrementi di reddito e la creazione di posti di lavoro sperati, gli investimenti congeniati dallo Schema avrebbero dovuto *“spostare la distribuzione degli stessi verso gli investimenti direttamente produttivi, capaci di assicurare un'occupazione stabile e un più elevato ritmo di incremento del reddito nazionale.”*²⁷⁸

²⁷⁵ P. Barucci, *Introduzione*, in P. Saraceno, *Gli anni dello Schema Vanoni*, cit., p. 47.

²⁷⁶ S. Petriccione, *Politica industriale e Mezzogiorno*, Laterza, Roma Bari 1975, pp. 10-13; V. Gambardella, *L'Intervento straordinario nel Mezzogiorno e il passaggio dalla politica di preindustrializzazione a quella di industrializzazione*, in Svimez (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno*, cit., pp. 165 ss.

²⁷⁷ Lo Schema si trova in allegato in P. Saraceno, *Gli anni dello Schema Vanoni*, cit., pp. 257 ss.

²⁷⁸ Ivi, p. 361.

Tre anni dopo la presentazione dello Schema, Saraceno, che ne era promotore insieme a Vanoni, rilevava che l'incremento medio del reddito si presentava leggermente superiore alle stime, mentre in linea con le attese si rivelavano gli incrementi dell'occupazione e il miglioramento della bilancia dei pagamenti, tuttavia ciò avveniva a tassi di crescita simili tra Nord e Sud. In estrema sintesi, la distribuzione regionale del progresso economico si rivelava diversa dalle stime dello Schema, di conseguenza la "forbice" tra Nord e Sud non poteva che aumentare²⁷⁹.

Il Rapporto Saraceno evidenziava questo aspetto in modo breve ed efficace:

La politica di sviluppo svolta nel Mezzogiorno ha dato luogo in quella regione a un aumento di reddito molto maggiore che nel passato; nello stesso periodo però la congiuntura molto favorevole di cui ha beneficiato l'economia mondiale, ha dato un grande impulso allo sviluppo economico delle sole provincie dove è situata la gran parte dell'industria italiana. Ed è così che le proporzioni in cui il reddito nazionale si riparte tra Nord e Sud sono rimaste nel complesso invariate ad onta del progresso che l'azione pubblica ha determinato nel Sud²⁸⁰.

Per Saraceno, così come per Vanoni, non si era avviato nel Mezzogiorno un processo di accumulazione del capitale tale da poterne avviare uno sviluppo di carattere autopropulsivo.

Era impossibile, considerate le condizioni di partenza, segnatamente l'arretratezza del settore primario meridionale, la forte crescita economica del Nord e le trasformazioni tecnologiche in atto nell'economia internazionale, che in pochi anni si verificasse un processo di accumulazione del capitale così cospicuo da innescare lo sviluppo industriale. I forti incrementi di produttività dell'agricoltura, alla base dello sviluppo dei paesi di prima industrializzazione, ottenuti tramite la riforma agraria e la Cassa, da soli non riuscivano ad innescare uno sviluppo industriale autopropulsivo. Il fabbisogno di capitali per le nuove industrie era molto più alto rispetto al passato, così come non vi erano più le barriere doganali o relative agli alti costi di trasporto che avrebbero potuto

²⁷⁹ P. Saraceno, *Riesame dello Schema Vanoni a fine 1957*, in Id., *Gli anni dello Schema Vanoni*, cit., pp. 129-130.

²⁸⁰ *Rapporto del Presidente del "Comitato per lo sviluppo dell'occupazione e del Reddito"*, in Ivi, pp. 145 ss.

consentire uno sviluppo delle industrie meridionali al riparo dalla concorrenza del Nord, che anzi, com'è stato già detto, andavano a soddisfare una cospicua parte delle richieste derivanti dalla politica delle opere pubbliche e dai nuovi fabbisogni dell'agricoltura meridionale²⁸¹.

Gli investimenti privati erano comunque cresciuti tra il 135% e il 140% tra il 1950 e il 1955 a fronte del 80-85% del Centro-Nord, con riferimento agli investimenti privati nell'industria questi crescevano del 90% nel Sud a fronte del 45% del resto del paese. Tuttavia nel 1956 gli investimenti pubblici e privati erano concentrati ancora per il 75% nel Nord, nonostante, grazie anche all'azione della Cassa, lo Stato avesse destinato progressivamente una quota più cospicua degli investimenti pubblici al Sud²⁸².

Va inoltre evidenziato che al 30 giugno 1959, soprattutto a causa del grado di complessità delle opere in sé, il piano di opere del piano quindicennale della Cassa era completato solo per il 40% e per il 65% rispetto ai lavori già appaltati. Facile dedurre dunque che ancora non si erano “*verificati i cambiamenti di struttura che il piano della Cassa aveva assunto come suoi obiettivi*”. Non si era ancora determinato un aumento della capacità produttiva in grado di favorire un sviluppo autopropulsivo. Il piano delle opere pubbliche generava ancora effetti prettamente sul piano dell'aumento del reddito e dunque dei consumi, ma ben altro tempo occorreva affinché esso producesse effetti principalmente sul piano della capacità produttiva²⁸³.

Lo Schema evidenziava anche che le trasformazioni allora in atto davano vita in breve tempo alla nascita di nuove figure professionali. Occorreva dunque attraverso l'istruzione, specie professionale, far acquisire ai lavoratori del domani le competenze per potersi inserire nel mercato del lavoro. La realtà era però al quanto complessa: all'alba degli anni Cinquanta, la dispersione scolastica era ancora elevata, con punte drammatiche nell'entroterra meridionale²⁸⁴. Ciò rappresentava, oltre che una difficoltà nel medio-lungo periodo, un elemento di rallentamento della politica di infrastrutture perseguita dalla Cassa. Il Bilancio

²⁸¹ A. Del Monte, A. Gianola, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna 1978, pp. 138-143.

²⁸² P. Saraceno, *A chi ha giovato la politica del Mezzogiorno*, cit., pp. 207-208.

²⁸³ G. Di Nardi, *I provvedimenti per il Mezzogiorno*, in Id., *Politiche pubbliche e intervento straordinario per il Mezzogiorno* a cura di M. Bolli, Il Mulino-Svimez, Bologna 2006, pp. 193-194.

²⁸⁴ *Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-1964*, in P. Saraceno, *Gli anni dello Schema Vanoni*, cit., pp. 356-359.

d'esercizio della Cassa del 1955-'56 metteva in evidenza le difficoltà di reperimento della manodopera specializzata. La Cassa iniziava ad occuparsi di queste questioni negli anni successivi al '57 con la creazione di nuovi istituti professionali e del Formez²⁸⁵.

Queste modifiche erano possibili anche perché le proposte dei neomeridionalisti iniziavano a fare breccia in Parlamento. Nel '56 il presidente del Consiglio Antonio Segni presentava un disegno di legge che poi diverrà la legge 634 del 1957.

Segni dopo aver sostenuto che il governo intendeva avviare un *“nuovo ciclo”* della politica meridionalista e dopo aver elogiato l'attività della Cassa²⁸⁶, constatava che una *“parte rilevante degli effetti degli investimenti nel Sud tende a trasferirsi nelle regioni del Centro-Nord”* dove vi era una alta concentrazione di attività industriali. Occorreva dunque:

Imprimere al processo di sviluppo una più ampia e accelerata dilatazione con misure che, equilibrando le posizioni di partenza dell'attività economica nelle differenti regioni italiane, consentano all'economia nazionale di progredire armonicamente su tutto il territorio del paese in una effettiva unità di mercato e condizioni sociali²⁸⁷.

Il presidente del Consiglio notava che per permettere alla Cassa di svolgere il proprio ruolo di ente straordinario, e che quindi le risorse impiegate fossero realmente aggiuntive, occorreva un più stretto coordinamento tra l'intervento straordinario e quello ordinario e che quest'ultimo si ripartisse armonicamente tra Nord e Sud. Il nuovo impianto che sarebbe nato non avrebbe dovuto tralasciare l'iniziativa privata che anzi avrebbe dovuto essere stimolata con appositi incentivi. Per Segni solo un efficace coordinamento avrebbe portato a *“una politica organica ed unitaria capace di affrettare i tempi per la soluzione di un problema che condiziona l'avvenire di tutta la nazione”*²⁸⁸.

²⁸⁵ Sul punto si veda: S. Zoppi, *Il ruolo della formazione per lo sviluppo del Sud*, in Svimez (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno*, cit.

²⁸⁶ *“In complesso l'azione svolta dalla Cassa dal 1950 a oggi, oltre a creare nel mezzogiorno l'ambiente necessario al sorgere di nuove attività a carattere permanente, è riuscita a determinare importanti effetti sulla distribuzione regionale dei redditi e dei consumi.”* In P. Bini, *Il Mezzogiorno nel parlamento Repubblicano*, cit., p. 527.

²⁸⁷ *Ivi*, p. 529.

²⁸⁸ *Ivi*, p. 531.

La discussione alla Camera sul progetto di legge si concludeva in brevissimo tempo (dal 27 giugno al 4 luglio 1957).

Per Troisi (Dc) la politica d'industrializzazione del Mezzogiorno assumeva una funzione fondamentale, in quanto con la creazione del Mercato Unico il Sud avrebbe assunto una posizione strategica²⁸⁹. I repubblicani con De Vita si dichiaravano favorevoli ad un più spiccato intervento dello Stato nel Sud, l'unico in grado di rompere il circolo vizioso dell'arretratezza, ma rimproveravano il mancato inserimento della nuova legislazione nella più ampia politica generale di sviluppo. Per il Deputato:

Il nostro Paese ha bisogno di un piano nazionale organico, abbracciante tutti i settori della nostra economia, di un programma di interventi statali nel giuoco delle forze del mercato per condizionarle, al fine di rompere il circolo vizioso di ineguaglianze economiche, di ristagno e anche di regresso²⁹⁰.

Un punto su cui vi era la convergenza dei socialisti che con Leopardi affermavano:

Ha ancora più inciso, sullo scarso risultato positivo della Cassa la mancanza da parte del governo di quella che nel 1950 definivamo la necessità di un coordinamento nella impostazione e nella esecuzione di interventi tecnici, finanziari e sociali dello Stato nei diversi settori dell'economia nazionale²⁹¹.

I comunisti si mostravano fermamente contrari alla politica intrapresa per il Mezzogiorno. Amendola teneva a ribadire che il suo Partito aveva criticato la Cassa sin dalla sua istituzione. Per il Deputato il governo aveva ridotto la questione meridionale ad un problema delle sole opere pubbliche, che invece a suo avviso era: *“problema di profonde riforme della struttura economica e sociale del Mezzogiorno”*²⁹².

Amendola, confrontando i dati dello Schema Vanoni con gli stanziamenti effettivi di bilancio, notava che gli investimenti realizzati erano nettamente

²⁸⁹ Ivi, p. 535.

²⁹⁰ Ivi, pp. 563-564.

²⁹¹ Ivi, p. 547.

²⁹² Ivi, p. 567.

inferiori a quelli pronosticati, di conseguenza il divario tra Nord e Sud stava crescendo ad un ritmo nettamente superiore a quello previsto dallo Schema. Inoltre, visto il significativo decremento degli investimenti ordinari, la Cassa stava perdendo il suo carattere aggiuntivo rispetto all'intervento delle amministrazioni ordinarie. Occorreva dunque assicurarsi, magari tramite una legge, che gli investimenti pubblici per il Sud si mantenessero al livello prospettato dallo Schema. In conclusione rilevava però che nonostante l'impostazione generale della politica per il sud fosse "negativa"

Non si può dire che la Cassa non abbia fatto niente. Anzi, proprio perché ben poco hanno fatto gli altri, si può dire che la Cassa forse è stata la sola a fare qualcosa nel Mezzogiorno²⁹³.

Per Napolitano, relatore di minoranza, la politica degli incentivi, oltre ad essere disorganica e generatrice di effetti limitati, sarebbe andata a vantaggio principalmente dei grandi gruppi monopolistici del Nord, con effetti trascurabili sullo sviluppo di imprese locali²⁹⁴. Per avviare lo sviluppo industriale del Mezzogiorno occorreva una politica che andasse a limitare lo strapotere delle grandi aziende del Nord, in modo tale da redistribuire la ricchezza più equamente. Per Napolitano e i comunisti, la politica perseguita fino a quel momento, meramente rivolta alle opere pubbliche, e quella che stava per avviarsi, relegata ai soli incentivi, non avrebbe favorito lo sviluppo autopropulsivo dell'economia meridionale. A causa di questo indirizzo le differenze di reddito tra Nord e Sud si erano notevolmente accresciute tra il 1950 e il 1956. Occorreva, oltre ad un maggiore coordinamento tra intervento ordinario e straordinario e una maggiore attenzione alla formazione professionale, una politica economica che fosse in grado di indirizzare le scelte dei grandi gruppi monopolistici del Nord e portasse a compimento la tanto attesa riforma fondiaria, occorreva cioè una riforma delle strutture economiche e sociali. *"Il disegno di legge che ci avete proposto non affronta questi che sono i problemi di fondo. Ed è perciò che voi, onorevoli colleghi della democrazia cristiana, oggi non siete in grado di dare nessuna prospettiva al Mezzogiorno"*²⁹⁵. La politica perseguita, non stabilendo dei precisi

²⁹³ Ivi, p. 579.

²⁹⁴ Ivi, p. 589.

²⁹⁵ Ivi, p. 597-598.

traguardi da raggiungere negli anni successivi, permetteva, a giudizio di Napolitano, alla Dc di sfruttare le risorse per il proprio tornaconto elettorale²⁹⁶

Anche dalle fila della Dc si muovevano critiche. Gicchino Quarello evidenziava che nella relazione presentata dal presidente del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno non vi era traccia degli effetti di lungo periodo creati con l'azione della Cassa; non era tanto una questione, a suo avviso, di quantità di risorse ma di come esse effettivamente erano impiegate²⁹⁷. Per Quarello l'intervento straordinario aveva però l'indubbio merito di aver operato una trasformazione sia sotto il profilo ambientale che umano:

Malgrado questo dobbiamo dire che una grande trasformazione è avvenuta. [...] Mi riferisco alle persone, a quegli essere umani che prima della nostra opera erano trattati ancora come cose e che ho visto agire finalmente come uomini²⁹⁸.

A giudizio di Quarello la legge su cui si stava discutendo avrebbe creato dei vantaggi per gli imprenditori limitati nel tempo, allo scadere dei quali tutto sarebbe tornato come prima. Per superare la questione meridionale occorreva creare un ambiente favorevole alla nascita delle industrie, attraverso, oltre il piano di infrastrutture, una legislazione chiara e un regime fiscale non vessatorio. Troppo complicato si rivelava, a suo avviso, il sistema del credito agevolato per il Sud, che a causa della sua farraginosità favoriva ruberie e richieste di tangenti²⁹⁹.

Nella seduta del 4 luglio 1957 Campilli rispondeva alle critiche, mosse specialmente da parte comunista. La spesa della Cassa, rilevava Campilli, era diretta per tre quarti alla bonifica, trasformazione fondiaria e miglioramenti agrari, si indirizzava cioè principalmente in favore dell'accrescimento della produzione e del reddito e dunque non poteva essere etichettata come semplice spesa per opere pubbliche³⁰⁰. Al rilievo sull'aumento del divario economico rispondeva che tra il 1950 e il 1956 il reddito del Centro-Nord si era accresciuto del 60,6%, mentre quello del Sud del 66,7%; il fatto che in valore assoluto l'incremento fosse stato nettamente superiore al Nord per Campilli dipendeva dal fatto che:

²⁹⁶ Ivi, p. 590.

²⁹⁷ Atti Parlamentari (d'ora in poi Ap), Camera dei Deputati, Discussioni, Seduta pomeridiana 3 luglio 1957, pp. 33048-33049.

²⁹⁸ Ivi, p. 33051.

²⁹⁹ Ivi, pp. 33053-33054.

³⁰⁰ Ap, Camera dei Deputati, Discussioni, Seduta antimeridiana del 4 luglio 1957, p. 33120.

Nell'economia delle regioni del Centro-Nord esistono dei fattori naturali di espansione che hanno operato a vantaggio di quella economia, nello stesso tempo in cui la politica d'intervento dello stato operava a vantaggio dell'economia meridionale³⁰¹.

Sul credito agevolato, principale incentivo adottato fino al 1957 per lo sviluppo industriale, Campilli sosteneva che non si poteva arrivare alle conclusioni dei comunisti visto che poco tempo era trascorso dalla loro istituzione. Nonostante tutto però si era assistito alla nascita di nuove industrie moderne e non al rafforzamento dei settori tradizionali del Mezzogiorno, giacché la parte più cospicua dei finanziamenti era assorbita dalle industrie chimiche (27,7%), quasi sconosciute fino a quel momento nel Mezzogiorno, e che, pur richiedendo alti investimenti per addetto, offrivano ottime opportunità di mercato.

Secondo Campilli ciò che mancava nel Mezzogiorno era l'industria di base, che avrebbe dovuto fornire i semilavorati per le altre industrie di trasformazione, specie per il settore meccanico in forte ascesa in quel periodo nel Nord, ma che sembrava potesse crescere anche nel Mezzogiorno. Alla creazione di industrie siderurgiche e metallurgiche non poteva che provvedervi lo stato vista la richiesta di grossi capitali nella fase embrionale³⁰². Un punto questo su cui vi era un forte consenso anche da parte comunista.

Dall'esame del dibattito parlamentare si evince chiaramente che le critiche non erano indirizzate principalmente alla Cassa, più che altro all'azione dello Stato, accusato di non essere in grado di coordinare le attività delle varie amministrazioni ordinarie con la Cassa e il cui intervento stava sempre più riducendosi sia in termini qualitativi che quantitativi, sostituendosi progressivamente a quello delle amministrazioni ordinarie. Lo stesso Campilli, pur tralasciando di trattare della problematica in sede di dibattito parlamentare, aveva evidenziato in Commissione che buona parte degli stanziamenti ordinari non si erano poi di fatto spesi a causa delle inefficienze delle amministrazioni ordinarie e degli enti locali, la questione era da più parti evidenziata in sede di

³⁰¹ Ivi, pp. 33121-33122.

³⁰² Ivi, pp. 3127-33128.

dibattito parlamentare³⁰³. Anche Giulio Pastore, succeduto a Campilli nella carica di presidente del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, non mancava di evidenziare, in un Convegno organizzato dalla Dc nel 1960, la questione. Per Pastore il concetto di straordinarietà stava per confondersi con quello di aggiuntività: *“era ed è straordinario tutto quanto si fa in più di quanto mediamente debbono e possono fare le amministrazioni ordinarie”*. La Cassa finiva per intervenire in settori di normale competenza delle amministrazioni ordinarie³⁰⁴. Più nello specifico nel periodo 1951-1955 gli investimenti per opere pubbliche dell'amministrazione ordinaria rappresentavano il 40% del totale; aggiungendo anche le spese della Cassa si arrivava al 51,5% del totale degli investimenti per opere pubbliche. Nel quadriennio successivo la percentuale complessiva scende al 41,9%, pur mantenendo la Cassa una quota più o meno costante delle risorse³⁰⁵.

Le critiche mosse da Napolitano agli indirizzi assunti dalla politica degli incentivi si rivelavano esatte a distanza di pochi anni, in quanto per l'appunto andavano principalmente in favore delle grandi imprese. In un primo momento il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno stabiliva come tetto massimo per ottenere i finanziamenti agevolati un investimento di 1,5 miliardi di lire e massimo 500 addetti; nel 1959 il tetto saliva a 3 miliardi e infine nel 1961 arrivava a 6 miliardi eliminando anche il tetto di 500 addetti. Tale massimale non era riferito all'investimento dell'impresa ma a quello per i singoli stabilimenti, di conseguenza qualsiasi impresa poteva richiedere i finanziamenti agevolati a condizione che venissero suddivisi in più stabilimenti con un investimento fisso di massimo 6 miliardi³⁰⁶.

La legge del 1957 affidava un preciso compito programmatico al Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno. L'art. 2 prevedeva infatti che

I programmi delle opere da eseguirsi dalla Cassa in ogni esercizio devono essere coordinati con quelli predisposti dai competenti Ministeri. [...] la Cassa invia al Comitato dei Ministri il programma annuale delle opere da eseguire. Il Comitato dei Ministri coordina i programmi ricevuti e comunica alla Cassa ed ai Ministeri indicati nel

³⁰³ A. De Benedetti, *Lo sviluppo sospeso*, cit., pp. 135-136.

³⁰⁴ Relazione di G. Pastore al Convegno *“La politica di sviluppo nel Mezzogiorno: risultati e prospettive”*, in *Mezzogiorno e partiti politici*, a cura di D. Novacco, cit., p. 181.

³⁰⁵ A. Del Monte, A. Giannola, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, cit., p. 131.

³⁰⁶ Ivi, cit., pp. 288-289.

primo e secondo comma del presente articolo le decisioni adottate in ordine ai programmi annuali delle opere che devono essere attuate.

Altra novità, introdotta sempre dall'art.2, era l'obbligo per le partecipazioni statali di destinare al Mezzogiorno il 60% dei nuovi investimenti e il 40% degli investimenti complessivi. Una previsione questa che era da più parti avversata in Parlamento, soprattutto da parte democristiana³⁰⁷, ma che trovava il consenso dei liberali, dei socialisti e con qualche riserva dei comunisti. L'Iri era colta di sorpresa, l'Istituto l'anno precedente aveva presentato al governo Segni un piano quadriennale d'investimenti pari a 850 miliardi di lire dell'epoca dei quali solo 160 destinati al Mezzogiorno; il piano era però bocciato dal governo in accordo alla svolta che stava per aversi con la legge del '57, suscitando le perplessità dei tecnici di via Veneto³⁰⁸.

La legge prevedeva (art. 21) la possibilità per gli enti locali e le camere di commercio, industria e agricoltura di costituire consorzi per lo sviluppo industriale, con il compito di svilupparne i piani regolatori e creare le infrastrutture di base necessarie alla nascita delle industrie. La Cassa avrebbe svolto il ruolo di finanziatore e assistente tecnico dei consorzi. Successivamente erano divisi in consorzi per le aree industriali e quelli per i nuclei, i primi che racchiudevano una popolazione superiore a 200000 abitanti, i secondi si configuravano come articolazione dei primi o facevano riferimento a una popolazione inferiore. A partire dalla seconda metà degli anni Sessanta aree e nuclei industriali si moltiplicavano considerevolmente³⁰⁹. Come si evince facilmente la legge prevedeva uno sviluppo concentrato in determinate aree ma sorretto da imprese di piccole e medie dimensioni. Solo successivamente, a partire dal 1959, la teoria dei poli di sviluppo, ideata da Perroux, diveniva la "stella

³⁰⁷ Campilli al termine del dibattito parlamentare così si esprimeva sul punto: *"In sede di Commissione mi dichiarai, e non ho difficoltà a ripeterlo, contrario a fissare per legge una percentuale d'investimenti per quanto attiene le aziende di stato. Mi dichiarai contrario perché una rigida impostazione, secondo me, contrasta con quella che deve essere la responsabilità del gestore di un'azienda il quale è chiamato anzitutto della produttività e del sano criterio amministrativo della sua gestione."* Ap, Discussioni, seduta pomeridiana de 5 luglio 1957, p. 33234

³⁰⁸ A. De Benedetti, *Lo sviluppo sospeso*, cit., pp. 147-149.

³⁰⁹ A. Del Monte e A. Giannola facevano notare nel 1978 che: *"Lo sforzo di limitare le aree concentrate l'intervento ebbe scarso successo di fronte alle pressioni locali volte ad ottenere, attorno a ogni comune importante, il riconoscimento di un autonomo consorzio. Nel 1962 le aree di sviluppo approvate erano otto; da allora il numero è progressivamente cresciuto a 51."* In *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, p. 318.

polare” della strategia per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno. Queste scelte dipendevano dalle spinte all’industrializzazione del Mezzogiorno dei neomeridionalisti ma anche dalle esigenze specifiche dell’industria nazionale che, con la firma del Trattato di Roma, che prevedeva l’abolizione delle barriere doganali entro il 1969, si sarebbe trovata di fronte a una più accesa concorrenza internazionale. Come ha fatto notare Adriano Giannola:

È molto significativo che le forti resistenze (soprattutto manifestate dai grandi gruppi privati) verso un’ipotesi di impegno di risorse pubbliche per l’industrializzazione del Sud vengono superate nel 1957, in coincidenza cioè del Trattato di Roma che istituisce il Mercato Comune Europeo. Ed è proprio alla luce di questa adesione che va considerato il repentino evolvere della politica d’intervento a favore dell’insediamento di grandi impianti esterni nei settori di base³¹⁰.

L’avvio del Mercato Comune Europeo se da un lato faceva cadere le resistenze dei liberisti e dei gruppi industriali del Nord ad una politica per l’industrializzazione del Mezzogiorno, dall’altro lato acuiva le pressioni di quest’ultimi affinché gli investimenti si concentrassero nei settori ad essi più congeniali per le loro produzioni.

Tanti erano coloro che si interrogavano dei possibili effetti dell’unione economica sull’economia meridionale e sulle zone arretrate.

Di Nardi durante un Convegno indetto dalle Ceca nell’autunno del ’56 riteneva che la creazione di un mercato unico avrebbe avvantaggiato l’economia italiana nel suo complesso, senza però correggerne la polarizzazione economica. Occorreva a suo avviso che la Comunità mettesse in pratica una propria politica economica, fermo restando l’impegno dei singoli stati a sviluppare il più possibile le risorse, contemperando le esigenze di accentramento con quelle del decentramento³¹¹.

La problematica era discussa anche dai tecnici della Comunità, Franco Bobba, direttore generale della Commissione europea per gli affari economici e finanziari

³¹⁰ A. Giannola, *L’evoluzione della politica economica e industriale*, in *Storia dell’Italia Repubblicana*, vol. III, *L’Italia nella crisi mondiale*, cit., p. 433.

³¹¹ Il testo è ripubblicato in G. Di Nardi, *Politiche pubbliche e intervento straordinario per il Mezzogiorno*, cit., pp. 83 ss.

scriveva che: “*al momento in cui è costituito il Mercato Comune, i problemi regionali dell’Europa possono essere sintetizzati nella contrapposizione fra la concentrazione di attività economiche esistenti al centro dell’area comunitaria e il relativo sottosviluppo della periferia.*” Il Mezzogiorno e la Corsica rappresentavano il “caso limite” degli squilibri in seno alla Comunità. Egli conveniva con la dottrina prevalente in Italia che la soluzione alla problematica dovesse passare attraverso lo sviluppo del settore secondario³¹².

Contrario a una politica d’industrializzazione attraverso anche gli strumenti dello stato imprenditore restava Luigi Einaudi, che rifiutava sia la tesi che sosteneva che l’operato della Cassa finiva con l’avvantaggiare l’apparato produttivo del Nord, sia quella secondo cui l’industrializzazione del Mezzogiorno poteva, attraverso i giusti meccanismi, avvenire in tempi brevi. In merito al primo punto egli sosteneva, in un articolo apparso sul Corriere della Sera il 21 agosto 1960, che se era vero che il Nord aveva “*incassato denaro*”, era pur vero che esso aveva dato macchinari al Sud e i suoi tecnici avevano prestato le proprie competenze per lo sviluppo meridionale. Sempre nello stesso articolo sosteneva che così come le opere infrastrutturali e di bonifica compiute da Cavour e poi dai primi governi dell’Italia unita avevano prodotto i loro effetti solo a cavallo tra Ottocento e Novecento, le opere di bonifica, rimboschimento e per l’istruzione portate avanti dalla Cassa necessitavano tempi lunghi affinché potessero generare i loro effetti sullo sviluppo industriale. Infine che il processo di industrializzazione potesse avvenire in tempi rapidi, grazie all’istallazione di nuove imprese da parte dello Stato o dei privati, era considerata una mera illusione: mancando le “*economie esterne*” le nuove industrie non avrebbero avuto modo di essere competitive³¹³.

Nonostante gli intenti dello Schema Vanoni, una politica di piano tardava ad arrivare, a causa dei contrasti in seno alla maggioranza, l’opposizione proveniente dal mondo imprenditoriale e da una certa fiducia nel fatto che il forte sviluppo industriale del Nord Ovest avrebbe potuto trainare da solo lo sviluppo del Sud. La crescita del Nord Ovest dava nuova linfa agli studi di matrice liberale, condotti da Vera Lutz e Luigi Einaudi, che prospettavano la possibile rinascita del Sud grazie

³¹²Haeu, Bac-86/1989. 1, Problemi di politica regionale comunitaria.

³¹³ L. Einaudi, *Il Mezzogiorno e il tempo lungo*, in “*Corriere della Sera*”, 21 agosto 1960, ripubblicato anche in M. Carabba (a cura di), *Mezzogiorno e programmazione*, cit., pp. 329 ss.

all'intenso processo migratorio, in grado di risolvere i problemi nel mercato del lavoro. Per tutto il corso degli anni Cinquanta la produttività cresceva ma nel rapporto con i salari si attestava a livelli di crescita più alti perché i secondi rimanevano bassi. I salari erano mantenuti bassi grazie anche alla grande disponibilità di manodopera proveniente dal Meridione.³¹⁴

L'impianto della legge mal si legava con l'indirizzo della Dc, avviatosi con la segreteria Fanfani, di stabilire il controllo politico sugli organi dello Stato e usare le leve del potere per affrancarsi dal potere degli industriali e creare nuovi rapporti di forza con i vecchi notabili di partito. Anche gli indirizzi della "Nota Aggiuntiva" presentata da La Malfa nel 1962, che tra i vari obiettivi aveva anche quello di svecchiare e modernizzare la società meridionale, erano spesso piegati a obiettivi di carattere elettorale. Si creava dunque una commistione tra *"interessi riformatori e semplice organizzazione del controllo sociale."*³¹⁵ Le due differenti tendenze non riuscivano a contemperarsi vicendevolmente in modo positivo ma sostanzialmente si sdoppiavano in due azioni parallele: da un lato quella di Fanfani che tendeva a *"piegare l'espansione del settore pubblico alle esigenze dell'apparato interno del partito"*, dall'altro lato quella di stampo degasperiano perseguita da Segni che però non riusciva a tramutarsi in una azione di carattere programmatico³¹⁶. Le due azioni contribuivano a limitare l'azione di lungo periodo propria della Cassa e non riuscivano a inserire la politica per il Mezzogiorno all'interno della programmazione, elemento ritenuto fondamentale dai neomeridionalisti di qualunque orientamento politico per il conseguimento di una reale convergenza tra le due parti del paese. La visione fanfaniana portava la Cassa, anche se magari più lentamente, rispetto alle altre amministrazioni, visti i comunque ampi spazi di autonomia, ad essere progressivamente assoggettata al controllo politico con scopi anche di natura clientelare.

Sulla mancata programmazione Saraceno assumeva toni particolarmente critici ricordando gli eventi nei primi anni Ottanta: *"Il governo nel dicembre 1954, approvando lo Schema, dichiarò in sostanza di condividere quel ragionamento, fu un atto lusinghiero per gli autori del documento, non fu però certo un atto di governo."* Una politica di sviluppo programmata avrebbe dovuto avere un

³¹⁴ F. Barbagallo, *La questione italiana*, cit., pp. 155-156.

³¹⁵ A. Bagnasco, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna 1977, pp. 61-63.

³¹⁶ M. Carabba, *Un ventennio di programmazione*, cit., pp. 19-20.

obiettivo finale e tutta una serie di “*subobiettivi*”, di natura ausiliaria. Obiettivi e subobiettivi avrebbero dovuto essere sottoposti ad una verifica cadenzata per capirne la plausibilità in relazione ai cambi di natura socioeconomica nel frattempo avvenuti. Infine occorre controllare che i vari organi si muovessero nella direzione corretta al conseguimento dei subobiettivi. Anziché una politica programmata l’azione di governo si tramutava in una serie di “*messaggi*”. Una politica programmata avrebbe avvantaggiato prima di tutto il Mezzogiorno, ma anche l’intero paese, rendendo il primo interconnesso e integrato con l’economia del Centro-Nord. Di fatti mentre in queste aree le crisi, che si manifestano sotto forma congiunturale, possono essere risolte in tre o quattro anni, nel Mezzogiorno, dove il ritardo è di natura strutturale, nello stesso arco temporale è possibile solo predisporre gli obiettivi di lungo periodo. Nel caso in cui gli obiettivi di lungo periodo mancano, come in Italia, le scelte di medio periodo, rilevava Saraceno, si tramutano in azioni di carattere assistenziale³¹⁷.

Anche la legge del ’57 come quella istitutiva della Cassa era accompagnata da una legge per le aree depresse del Centro-Nord, che di fatto ne diminuiva la portata. Ancor di più la legge 623 del 1959, istituendo degli incentivi per piccole e medie imprese validi su tutto il territorio nazionale, sviliva fortemente la convenienza ad impiantare nuove industrie nel Sud, come ha fatto notare Giuliano Amato:

È noto a tutti, in primo luogo il contrasto insanabile fra l’indirizzo meridionalista e quello incorporato nella legge 623. Quest’ultima sollecitata dalle imprese tessili settentrionali e da altri settori messi in difficoltà dalla concorrenza comunitaria, attenuò di molto quel poco di convenienza che si stava introducendo a favore dell’investimento nel Sud. Le sue agevolazioni erano certo inferiori [...] ma vanno tenute presenti ovviamente, le diseguaglianze (a sfavore del Mezzogiorno) nelle altre condizioni³¹⁸.

Il sistema di incentivi era caratterizzato da ampi spazi di discrezionalità per gli organi decisorii (Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, Cassa, Comitato interministeriale per il credito e il risparmio), l’art. 19 della legge 634 prevedeva infatti la variabilità delle agevolazioni “*in relazione all’importanza dello*

³¹⁷ P. Saraceno, *Premessa a Id., Gli anni dello Scema Vanoni*, cit., pp. 76-78.

³¹⁸ G. Amato, *Il Governo dell’Industria*, cit., p. 41.

stabilimento ed alla possibilità di occupazione di mano d'opera, nonché al concorso che il nuovo impianto porta all'economia delle zone industriali meno sviluppate". Una disciplina simile era prevista anche dalla legge 623. Un quadro siffatto avrebbe dovuto prevedere un preciso disegno politico ed un conseguente sistema di coordinamento fra i vari operatori pubblici, mancando entrambi, e conferendo, come si è detto, ampi spazi di manovra ai decisori, il sistema risultava disarticolato e privo di un disegno in grado di avviare uno sviluppo autopropulsivo³¹⁹.

Già durante la prima fase d'intervento della Cassa iniziavano a farsi sentire le pressioni da parte degli enti locali per convogliare i fondi della Cassa presso i loro territori, contraddicendo l'organicità degli interventi, a ciò si aggiungevano le pressioni da parte di alcuni politici affinché i fondi dell'Ente venissero utilizzati per scopi di carattere clientelare, infine non mancavano alcuni casi di utilizzo scorretto dei fondi da parte di alcuni operatori della stessa Cassa³²⁰.

Il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno assumeva nuove funzioni, circa l'attività di coordinamento, a seguito della legge del '57. Nel luglio del 1958 era redatto, ad opera della segreteria del Comitato, un documento dal titolo "*Prime linee di un programma di lavoro per il Comitato dei Ministri per lo sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse*". Si prendeva atto che a distanza di un anno dall'entrata in vigore della legge non si era ancora "*elaborato un indirizzo ufficiale di (una) politica di coordinamento*". Il coordinamento poteva espletarsi agendo su due fronti: da un lato evitando che vi fossero "*disturbi o sfasamenti tecnici tra l'esecuzione di opere di un'Amministrazione e quelle di altre amministrazioni*"; dall'altro imprimendo "*sulla programmazione stessa di opere un indirizzo unitario, ricavato, diciamo, all'esterno di essa*". La politica avrebbe dunque dovuto dare un preciso indirizzo alla programmazione. "*Finora si ha l'impressione che si sia esercitato uno sforzo solo nella prima direzione e per di più con metodi e risultati non eccessivamente brillanti*". Occorreva superare il concetto di coordinamento come relativo ai rapporti tra Cassa e Comitato. Quest'ultimo avrebbe dovuto redigere un "*Programma generale di sviluppo del Mezzogiorno*", contando, per la stesura e l'implementazione, del contributo "*della politica economica del Gabinetto nel suo complesso e dell'iniziativa privata*". Il

³¹⁹ Ivi pp. 39-43; A. De Benedetti, *Lo sviluppo sospeso*, cit., pp. 138-139.

³²⁰ L. Scoppola Iacopini, *La Cassa per il Mezzogiorno e la politica*, cit., pp. 72-75.

Programma avrebbe dovuto comporsi di tre fasi. Il primo momento avrebbe dovuto consistere nel capire quali investimenti avrebbero sviluppato maggiormente le aziende locali. Non bastava investire congiuntamente su opere di carattere propulsivo (agricoltura e opere pubbliche) e nel settore industriale in quanto poteva avvenire che *“sia gli uni che gli altri vengano effettuati in condizioni negative (i primi, cioè, in condizioni di stimolare eccessiva ovvero esclusiva domanda al Nord, e i secondi in condizioni da essere sterilizzati dalla mancanza di “economie esterne.”* Solo uno *“stretto coordinamento”* avrebbe permesso di valutare quali investimenti nei settori propulsivi avrebbero avuto maggiori ricadute nelle regioni del Sud, così come avrebbe permesso di *“preordinare i necessari investimenti propulsivi di “ambientazione”*. Occorreva dunque come primo *“step” “disporre di un apparato di analisi capace di prevedere gli effetti di ogni singolo investimento e di giudicarli”*.

Il secondo momento avrebbe dovuto consistere nel conoscere in modo approfondito le varie realtà locali e quindi le loro possibilità e le loro aspirazioni, si trattava di una sorta di *“programmazione locale, che congiunta all’analisi centrale degli effetti, darebbe all’intero piano il carattere della pianificazione democratica”*. Occorreva aggiungere infine: *“un’analisi dei mezzi utilizzabili a livello nazionale soprattutto “privati”. [...] si tratta di sapere quali capitali finanziari (oltre quelli messi a disposizione dello Stato – “Cassa- Ministeri”) possono essere messi a disposizione dell’industria privata italiana e straniera per essere investiti nel Sud”*³²¹.

A cavaliere tra anni Cinquanta e Sessanta le forze politiche dell’Arco costituzionale concordavano sul fatto che per risolvere il problema del Mezzogiorno occorresse una politica di piano, così come del resto da tempo insistevano i tecnici della Svimez (sia coloro che protendevano per uno sviluppo trainato dai settori capital intensive come Saraceno, sia chi come Di Nardi prospettava uno sviluppo che prediligesse i settori labour intensive), e i dirigenti della Cassa. Giulio Pastore in toni molto pacati e concilianti prospettava già nel 1960, durante il già citato Convegno, una nuova legge per la Cassa per il

³²¹ Acs, Fondo Casmez, Presidenza e strutture commissariali, Carte Pescatore, b. 5, fasc. 21, Prime linee di un programma di lavoro per il Comitato dei Ministri per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Mezzogiorno³²². La questione era poi discussa in Parlamento, tra le varie mozioni presentate spiccava quella di Antonio Giolitti:

Nel Mezzogiorno l'iniziativa imprenditoriale si trova di fronte a limiti di ordine tecnologico e finanziario che sono del tutto diversi qualitativamente e quantitativamente, da quelli che si ponevano in una economia di concorrenza, in cui l'attività imprenditoriale poteva svilupparsi attraverso incrementi gradualisti.

Occorreva dunque che lo Stato contrastasse la tendenza delle nuove attività a localizzarsi nelle zone in cui già vi era un tessuto industriale sviluppato. Per Giolitti infatti *“Compito dello Stato non è di aiutare, ma di dirigere, controllare, imprimere un indirizzo. Gli incentivi non bastano; occorre un impegno accorto ed audace dello strumento creditizio e di quello fiscale.”*³²³ I partiti della maggioranza, eccezion fatta per i liberali si mostravano favorevoli, seppur con accenti diversi, alla programmazione³²⁴.

La sintesi del dibattito politico-culturale sulla programmazione si aveva con la “Nota aggiuntiva”, presentata dal ministro per il Bilancio Ugo La Malfa nel 1962. Con il Documento si metteva in risalto che gli interventi posti in essere nel decennio precedente per correggere il naturale svolgimento del mercato fossero frammentati e discontinui, con il risultato che si stava accentuando il carattere dualistico dell'economia italiana, segnatamente *“fra sviluppo delle regioni più sviluppate del Nord e sviluppo delle altre regioni e in particolare del Mezzogiorno”*.³²⁵ La Nota sembrava dare maggiore slancio alla programmazione rispetto allo Schema Vanoni, nello stesso anno era infatti istituita la Commissione nazionale per la programmazione economica che, dopo un lungo iter, portava alla presentazione di un progetto di piano per il quinquennio 1965-'69 da parte del ministro Giolitti. Il progetto era di chiara impronta meridionalista. Proponeva la concentrazione degli investimenti nelle aree meridionali *“maggiormente suscettibili di sviluppo”*; si prospettava un sistema di incentivi concentrato principalmente nel favorire le imprese di medie dimensioni *“in grado di garantire*

³²² Relazione di G. Pastore al Convegno della Dc *“La politica di sviluppo nel Mezzogiorno: risultati e prospettive”*, ripubblicato in D. Novacco, *Mezzogiorno e partiti politici*, cit., p. 175.

³²³ P. Bini (a cura di), *Il Mezzogiorno nel Parlamento repubblicano*, vol. II, cit., p. 57, 62.

³²⁴ S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., pp. 67-68.

³²⁵ M. Carabba, *Un ventennio di programmazione*, cit., pp. 32-33.

un elevato assorbimento dell'offerta di lavoro, unitamente ad adeguati livelli tecnologici". Si prevedevano anche dei possibili disincentivi nelle zone del triangolo industriale³²⁶. La Nota, infine, elogiava la Cassa, ritenuta, a differenza delle amministrazioni ordinarie, in grado di coordinare la propria azione tra i vari settori d'intervento³²⁷.

Tuttavia l'equilibrio che si creava tra le forze politiche con la costituzione del secondo governo Moro rallentava fortemente il passaggio a una politica di piano. Prima di essere sottoposto alla discussione parlamentare, durata quasi due anni, il piano passava al vaglio del Cnel che ne riduceva la "portata" meridionalista in favore dell'efficienza produttiva, in vista di un maggiore inserimento dell'economia italiana nel mercato internazionale³²⁸.

Il dibattito sulla programmazione segnava anche quello per il varo della legge 717 del 1965, che prolungava l'intervento della Cassa al 1980. Il progetto di legge era redatto da un apposita Commissione. La relazione di maggioranza ad opera del democristiano Paolo Barbi esponeva lucidamente che la Cassa aveva svolto un'azione propulsiva per tutta l'economia del paese, creando un mercato di sbocco per i prodotti industriali decisamente più ampio rispetto al 1950³²⁹. L'azione della Cassa, attraverso i piani pluriennali d'intervento aveva cambiato i connotati del settore primario meridionale. Occorreva ora favorire lo sviluppo del settore secondario, inserendo la politica di intervento straordinario all'interno del programma economico generale.

Ma affinché tale programma possa essere attuato in un'area depressa come quella meridionale è necessario che l'articolazione e la specificazione delle azioni d'intervento pubblico siano le più ampie e specifiche possibili³³⁰.

Barbi non nascondeva che nel quindicennio passato si era creata una sovrapposizione di competenze tra Cassa e organi dell'amministrazione ordinaria, che aveva generato uno stato di incertezza:

³²⁶ Ivi, pp. 43-44.

³²⁷ Id, *Mezzogiorno e programmazione*, cit., p. 42.

³²⁸ Id, *Un ventennio di programmazione*, cit., pp.86 ss.

³²⁹ Ap, Documenti, Disegni di legge, 27 aprile 1965, p. 6.

³³⁰ *Ibidem*.

Tale stato di cose si è aggravato, allorquando è risultata di difficile, se non di impossibile attuazione, la realizzazione del coordinamento fra i programmi della Cassa e i programmi dell'Amministrazione ordinaria³³¹.

Ciò dipendeva principalmente dal fatto che solo l'attività della Cassa si svolgeva all'interno di un piano. La legge si poneva l'obiettivo di ovviare a tale problematica attraverso la formulazione di un piano di coordinamento, predisposto collegialmente dai vari ministeri interessati che fino a quel momento si limitavano a comunicare il piano delle proprie attività al Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, lasciando a quest'ultimo il compito di coordinarli con quelli della Cassa. L'operare della Cassa attraverso piani pluriennali rappresentava per Barbi, un modello per la futura politica di piano. Quest'ultimo era visto come fondamentale per coniugare industrializzazione del Mezzogiorno e intervento straordinario³³².

Chiaromonte, tra i relatori di minoranza, partendo da alcune righe della bozza della delibera del Cnel sul Piano, poi tolte³³³, sosteneva che per il Mezzogiorno non occorre una politica di carattere straordinario ma una in grado di incidere sulla struttura dell'economia meridionale. Per Chiaromonte non era possibile mettere in pratica una legge che avesse carattere pluriennale, ma in quel preciso momento poteva essere varata solo una legge che rispondesse a questioni di carattere congiunturale visto che ancora non si era approdati a un programma di sviluppo generale per l'intero paese:

Come è possibile mettere in cantiere piani pluriennali di interventi nel Mezzogiorno, quando in questo momento non si sa, in sede di Governo né in sede parlamentare, quale piano abbiamo pronto, quale programma economico?³³⁴

³³¹ Ivi, p. 11.

³³² Ivi, pp. 11-12.

³³³ *“Si osserva per altro che il programma esposto per il Mezzogiorno deve essere assunto essenzialmente come indicazione di una volontà politica e di una tendenza di sviluppo. Non si ritengono quindi assolutamente vincolanti le previsioni dettagliatamente quantitative effettuate in materia d'investimenti e di occupazione nel Mezzogiorno.”* P. Bini (a cura di), *Il Mezzogiorno nel Parlamento repubblicano*, volume secondo, cit., p. 189.

³³⁴ Ivi, p. 194.

I liberali con Bonea non si mostravano contrari a una politica attiva in favore del Mezzogiorno, chiedevano però una inversione di tendenza, citando l'operato dell'ex ministro all'Industria Guido Cortese, proponevano infatti che lo stato smettesse di comportarsi da imprenditore in tutto il territorio nazionale e concentrasse i propri sforzi nel Mezzogiorno, avendo come obiettivo non tanto quello dell'industrializzazione ma quello di un cambio dello spirito imprenditoriale dei meridionali³³⁵.

Paolo Barbi dalle fila della Dc accusava i comunisti di avere una visione della pianificazione di stampo Sovietico, dunque fortemente limitatrice dell'iniziativa privata. A suo parere inoltre la visione comunista avrebbe finito con il sostituire a dei monopoli privati quelli pubblici che avrebbero anch'essi ridotto la libera iniziativa privata: *“In sostanza noi non vogliamo un programma che sia autoritario, accentratore e liberticida, che porti ad una società di tipo comunista, ad un'economia collettivista, ad un totale controllo della vita economica del paese”*³³⁶.

Per Pastore si era di fronte a una svolta epocale nella storia della Cassa e dell'intervento per il Mezzogiorno:

Spero di non eccedere se paragono l'attuale momento alla svolta per la prima volta avutasi per la questione meridionale ad iniziativa dei governi democratici nel lontano 1950, quando ad opera di Alcide De Gasperi la questione meridionale veniva coraggiosamente e concretamente affrontata³³⁷.

Con l'imminente varo della legge il Governo faceva del Mezzogiorno il *“punto di partenza delle grandi scelte politiche, che si chiamano certamente programmazione economica, rinnovamento delle strutture, riordinamento istituzionale”*.³³⁸ Il dibattito parlamentare sulla programmazione era però ancora aperto, ma ciò per Pastore non era motivo per fermare l'iter legislativo, vista l'imminente chiusura della Cassa, ai sensi della legge del '57, e che di fatto il paese si trovava in una fase di programmazione a seguito della presentazione della Nota Aggiuntiva. Questa, secondo il ministro, considerava il Mezzogiorno *“come il punto di riferimento essenziale d'una politica di programmazione destinata a*

³³⁵ Ivi, pp. 158 ss.

³³⁶ Ap., Discussioni, seduta del 15 maggio 1965, pp. 15397-15398.

³³⁷ P. Bini, *Il Mezzogiorno nel Parlamento repubblicano*, vol. II, cit., p. 195.

³³⁸ Ivi, p. 199.

modificare le condizioni di sviluppo dell'economia italiana”³³⁹. Per Pastore, come per i meridionalisti della Svimez, in primis Saraceno, la programmazione avrebbe dovuto agire principalmente in favore delle regioni meridionali³⁴⁰. In accordo con il pensiero meridionalista, per Pastore il gap con le regioni settentrionali poteva essere risolto solo grazie a un cospicuo aumento degli investimenti produttivi³⁴¹.

A seguito dell'emanazione della Prima Comunicazione della Commissione della Comunità economica Europea sulla politica regionale, la Commissione si interessava particolarmente, su segnalazione della Rappresentanza permanente italiana, allo sviluppo del polo industriale di Bari³⁴².

Il 19 Marzo 1965 il capo della rappresentanza permanente Bucci inviava al Presidente della Commissione il progetto di legge sulla “Disciplina degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno”, insieme alla relazione presentata al Parlamento dall'On. Moro e una nota con cui si dichiarava la compatibilità del Testo con il Trattato di Roma³⁴³.

Con la Nota il governo italiano metteva in evidenza non solo la conformità della legge con il Trattato ma anzi ne dava attuazione ai sensi del protocollo aggiuntivo riguardante l'Italia. Infatti, dopo aver anche elogiato l'operato della Cassa, la Nota concludeva affermando che:

Si deve pertanto ritenere che gli aiuti previsti nel disegno di legge a favore dei territori meridionali rientrino nelle ipotesi contemplate nel n. 3 dell'art. 92 del Trattato alle lettere a), b) e c). [...] Pertanto, deve ritenersi che sia gli interventi indiretti, [...] sia gli interventi in favore di determinate attività economiche, sono diretti essenzialmente a creare i presupposti indispensabili, affinché nel Mezzogiorno d'Italia possano sorgere e svilupparsi, su un piano competitivo, iniziative economiche in grado di sostenere la concorrenza con quelle esistenti e con quelle che sorgeranno in regioni economicamente progredite.³⁴⁴

Il 1 dicembre Hallestein inviava una lettera a Fanfani, allora ministro degli esteri, con la quale manifestava il consenso della Commissione alla proroga della

³³⁹ Ivi, p. 202.

³⁴⁰ Ivi, p. 204.

³⁴¹ Ivi, p. 205.

³⁴² Si veda la lettera del Rappresentante Permanente presso la Comunità Europea inviata al Presidente della Commissione Cee e la relativa risposta, in Haeu, Bac-144/1992_1006.

³⁴³ Haeu, Bac-26/1969_610, Lettere di M. Bruni a W. Hallestein, 15 maggio 1965.

³⁴⁴ Ivi, Relazione sul disegno di legge concernente “Disciplina per gli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno”.

Cassa e alle disposizioni *“attuate per rafforzare la collaborazione delle varie istituzioni e per inserire i loro interventi in un quadro organico.”*³⁴⁵ Tuttavia la parte centrale della lettera era incentrata su una serie di rilievi e richieste di chiarimento, segnatamente in materia di sovvenzioni al settore agricolo e al settore industriale, infine era svolta una disamina del sistema degli incentivi alle imprese:

È stato quindi possibile constatare quanto sia complesso il sistema italiano fondato sulla coesistenza di numerosissime norme legislative successive che parzialmente si modificano e completano. È tanto più difficile giudicare la portata esatta della loro incidenza in quanto il loro settore di applicazione non è omogeneo e la loro applicabilità è talvolta legata all'esistenza o all'alimentazione di fondi di bilancio e alle decisioni di organi molteplici. La Commissione, da parte sua, auspica in particolar modo che in questa materia si possa giungere alla più grande chiarezza, il che faciliterà il suo lavoro e renderà più agevole il rispetto degli obblighi previsti dal Trattato da parte degli stati membri. È quindi con grande soddisfazione che essa ha preso nota che nella legge n.717 è prevista una “delega” al Suo Governo per autorizzarlo a codificare le varie disposizioni vigenti in questo settore³⁴⁶.

La proposta di legge prevedeva un'azione concentrata nelle aree maggiormente suscettibili di sviluppo, pur prevedendo la possibilità per la Cassa di intervenire all'infuori dei consorzi industriali o dei complessi irrigui, quando occorre infrastrutture di collegamento con essi o in altri casi previa autorizzazione del ministro per l'Intervento Straordinario nel Mezzogiorno. L'art. 7 era però emendato in Commissione prevedendo la possibilità per il ministro di far intervenire la Cassa al di fuori delle aree di sviluppo per la costruzione di opere infrastrutturali, civili e scolastiche. Cafiero ha osservato che con la legge del '65: *“si finì con il rompere definitivamente ogni argine alla pioggia di piccoli interventi che sarebbero invece dovuti rimanere di pertinenza delle amministrazioni ordinarie e degli enti locali”*³⁴⁷.

Grandi poteri erano dati dunque al ministro per l'intervento straordinario, al quale spettava il compito di decidere l'ammissibilità delle richieste di credito

³⁴⁵ Haeu, Bac-144/1992_ 312, Lettera di W. Hallestein ad A. Fanfani, 1/12/1965.

³⁴⁶ *Ibidem.*

³⁴⁷ S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., pp. 54.

agevolato nel Mezzogiorno attraverso i pareri di conformità. Secondo Pastore la creazione di un ministero apposito avrebbe favorito il meccanismo dello sviluppo concentrato e una maggiore spinta in favore del coordinamento con l'attività degli altri dicasteri. Ma ciò che più contava per Pastore era creare un potere di controllo sull'attività della Cassa. Il presidente del Comitato era infatti responsabile dell'attività dell'Ente senza averne però un effettivo controllo³⁴⁸. La discrezionalità data all'organo politico era destinata, come vedremo, a influenzare la politica di sviluppo per il Mezzogiorno e l'attività della Cassa.

La proroga della Cassa per un periodo congruo ad un programma di sviluppo, la possibilità di passare a una politica di piano, nonché l'operare attraverso il principio della concentrazione degli sforzi, seppur svilito in sede parlamentare, lasciavano ben sperare sul futuro della Cassa. Francesco Compagna durante i lavori parlamentari scriveva su "Nord e Sud" che:

Stiamo per entrare in una fase nuova ed estremamente interessante della politica meridionalista. Una volta varata la legge di proroga della Cassa per il Mezzogiorno, possono essere finalmente finanziati i progetti che da tempo sono stati predisposti sia nel campo delle opere pubbliche che nel campo della cosiddetta incentivazione degli investimenti privati, in agricoltura e soprattutto nell'industria³⁴⁹.

Per Compagna la politica di sviluppo per il Sud, e segnatamente la Cassa, dopo un periodo di stasi stava riprendendo vigore. Nei primi anni Sessanta alcuni degli uomini migliori della Cassa si erano allontanati o assumevano altri compiti, così come si era svilito il rapporto con la Svimez. Tra il '64 il '65, grazie soprattutto all'entrata nel Cda della Cassa di uomini nuovi come Sandro Petriccione, Manlio Rossi Doria e Roberto Marongiu, quest'ultima stava assumendo un nuovo slancio, grazie anche a un nuovo coinvolgimento della Svimez per il rilancio del Formez³⁵⁰. Nella mancanza di una politica effettiva di piano l'emanazione del

³⁴⁸ P. Bini, *Il Mezzogiorno nel Parlamento repubblicano*, vol. II, cit., pp. 212-213.

³⁴⁹ F. Compagna, *Nuovi dati e nuovi quadri della politica meridionalistica*, ripubblicato in M. Carabba (a cura di), *Mezzogiorno e programmazione*, cit., pp. 571 ss.

³⁵⁰ Ivi, pp. 574-575.

primo Piano di coordinamento, proposto da Pastore e poi approvato dal Circolone, svolgeva un effetto propulsivo sull'azione della Cassa³⁵¹.

Si inaugurava così la fase di più intensa convergenza tra le due aree del paese, la proporzione tra Sud e Centro-Nord degli investimenti pro capite passava dal 63% del 1957-63 al 76,3% del 1964-70, mentre quella degli investimenti in macchinari e infrastrutture passava dal 43,3% al 68,9%; nel triennio 1970-73 questi valori subivano un ulteriore incremento. Ciò si tramutava in un cospicuo aumento del valore aggiunto del settore secondario del Mezzogiorno, mentre poco incideva sull'aumento dell'occupazione³⁵².

Restava di difficile attuazione il coordinamento tra le amministrazioni ordinarie; né il Primo programma economico nazionale riusciva a risolvere le questioni più complesse poste dal piano, tra cui il ruolo delle regioni a statuto ordinario nella programmazione e la riforma del sistema degli incentivi³⁵³.

Nell'intenso dibattito scaturito dalla mancata programmazione, Saraceno riteneva il programma quinquennale uno strumento superato. L'ideazione e l'implementazione di complessi organici di opere erano ormai azioni di non grossa complessità che le amministrazioni portavano avanti naturalmente all'interno di un piano di natura poliennale; inoltre l'aumento della complessità della società, in continua evoluzione, non consentiva più di incardinarne i mutamenti in un piano di carattere quinquennale. Il piano ad obiettivo, cioè quello che concretamente ci si era prospettati di attuare nella seconda metà degli anni Sessanta, avrebbe dovuto essere sostituito da un piano di carattere generale, con lo scopo di contemperare il più possibile le varie azioni da intraprendere. Nella visione di Saraceno il piano di carattere generale racchiudeva al suo interno una moltitudine di piani ad obiettivo. Per consentire al piano generale di mutare in accordo alle continue modifiche di carattere socioeconomico occorreva che esso fosse sottoposto ad una verifica cadenzata; così facendo il piano avrebbe fotografato continuamente "lo stato del sistema", consentendo di prendere le

³⁵¹ "Si può affermare che la parte del Piano concernente l'intervento straordinario esercitò un'influenza effettiva, di segno positivo, sull'azione della Cassa e dell'intervento straordinario." M. Carabba (a cura di), *Mezzogiorno e programmazione*, cit., p. 55.

³⁵² G. Pescosolido, *Nazione, sviluppo economico e questione meridionale in Italia*, cit., pp. 168-169.

³⁵³ M. Carabba (a cura di), *Mezzogiorno e programmazione*, cit., pp. 55-56.

opportune decisioni³⁵⁴. Il mancato passaggio a una politica di piano, oltre a favorire lo sperpero di importanti risorse, influiva negativamente soprattutto sulla politica meridionalista, perché rendeva impossibile il perseguimento di una strategia di lungo periodo per lo sviluppo dell'area depressa. In questo quadro solo la politica per il Mezzogiorno risultava adeguata alle problematiche poste:

Se da un lato la decisione presa nel 1950 di dare inizio a un intervento straordinario di lunga durata ha permesso di configurare la politica per il Mezzogiorno, a differenza di altre politiche, in una prospettiva adeguata alla natura del problema, d'altro lato il mancato passaggio ad una politica programmata si riflette negativamente sulla efficienza dell'azione meridionalista più che su ogni altra azione di governo.

Segnatamente ciò dipendeva dal fatto che una politica di piano avrebbe permesso un più razionale uso delle risorse, permettendo uno stretto confronto tra problemi e risorse; ma avrebbe permesso anche di valutare se le scelte prese per la parte più ricca del paese non avrebbero finito con lo svantaggiare la parte più debole³⁵⁵.

Nel 1966 era emanata la legge n. 614 che fissava un tasso di interesse agevolato al 4% per le zone depresse del Centro Nord, riducendo ulteriormente il regime di favore previsto per l'impianto di nuove imprese nel Sud. Ma il sistema degli incentivi si mostrava inadeguato anche dal punto di vista qualitativo. Avendo strutturato un sistema che influiva solo sulla riduzione dei costi di impianto senza prevedere delle agevolazioni sui costi correnti d'esercizio, non prevedendo dunque aiuti sul costo della mano d'opera, si finiva con l'incentivare maggiormente la nascita di industrie "capital-intensive", a scapito dell'industria leggera, maggiormente in grado di assorbire mano d'opera. Mancando infine un supporto per l'intercettazione di mercati di sbocco su vasta scala per le nuove imprese meridionali, gli incentivi finivano per essere assorbiti o a da aziende di grosse dimensioni, per lo più settentrionali, in possesso di mercato di sbocco, o da

³⁵⁴ P. Saraceno, *Il programma quinquennale non è forse uno strumento superato?*, ripubblicato in Ivi, pp. 723 ss.

³⁵⁵ P. Saraceno, *Risultati e nuovi obiettivi dell'intervento straordinario*, in S. Cafiero (a cura di), *Il Mezzogiorno nelle politiche nazionali e comunitarie*. Giuffrè, Milano 1982, pp. 54-55.

imprese locali di piccolissime dimensioni che producevano solo per il ristretto mercato locale³⁵⁶.

³⁵⁶ A. Graziani, *Nuovi investimenti per il Mezzogiorno*, in “Annali del Mezzogiorno”, 1970, pp. 77-82.

2.3 La crisi petrolifera, la politica regionale europea e le difficoltà dell'intervento straordinario

Sul finire del 1969, avvicinandosi la scadenza del primo piano quinquennale, si avviava un intenso dibattito per superare la sostanziale mancata attuazione della programmazione e avviare una nuova fase. Con il "Progetto 80" si cercava di rendere più efficiente e responsabile la pubblica amministrazione, superando l'annualità del bilancio facendone coincidere la durata con quella del piano quinquennale. Anche la Svimez formulava una serie di obiettivi per il futuro piano. Mentre nel Progetto 80 si riteneva che lo sviluppo economico del ventennio precedente, che aveva fatto entrare l'Italia nei paesi più industrializzati d'Europa, avrebbe permesso il riequilibrio territoriale del paese, nella proposta della Svimez gli squilibri territoriali erano invece l'ostacolo principale all'ingresso dell'Italia nel novero dei paesi più sviluppati. La principale differenza tra i due documenti Consisteva, però, nella visione che si dava della programmazione nel Mezzogiorno: mentre nel Progetto '80 lo sviluppo di quest'ultimo era una specificazione dello sviluppo generale del paese, per la Svimez la programmazione doveva rendere compatibili le scelte prese per la parte ricca del paese con le esigenze di sviluppo del Sud³⁵⁷.

Il Progetto '80 così come la proposta della Svimez, restavano mere dichiarazioni di principio. Tuttavia suscitavano un vivo dibattito in Parlamento: Emilio Taviani, eminente rappresentante della maggioranza, esortava a tenere in considerazione i possibili effetti delle scelte di politica economica sullo sviluppo del Mezzogiorno³⁵⁸.

Sul finire del 1970 si muovevano pressioni da più parti per una nuova legge sul Mezzogiorno. Nel dicembre di quell'anno un gruppo di meridionalisti, tra cui Saraceno, Novacco e Rossi Doria scrivevano una lettera al presidente del Consiglio con la quale evidenziavano che il ritardo nell'emanazione della legge aveva

³⁵⁷ S. Cafiero, *Il Mezzogiorno nelle politiche nazionali e comunitarie*, cit., pp. 4-5.

³⁵⁸ Affermava in merito: "È necessario che quando si affrontano i temi di fondo dell'assetto economico- sociali ci si accompagni sempre ad una domanda: quali conseguenza avrà la scelta che andiamo ad assumere sul divario fra il Mezzogiorno e il resto del Paese?" P. Bini, *Il Mezzogiorno nel Parlamento repubblicano*, vol. II, cit., p. 337.

Conseguenze, di fatto e psicologiche, così rilevanti da rendere indispensabile il romper subito gli indugi. Nei prossimi giorni[...] i meridionali e gli italiani tutti hanno bisogno di sapere chiusa la fase d'arresto, avviata la ripresa, pronta per l'esame del parlamento la legge che dopo i non pochi segni di tangibile impegno, dia alla politica meridionalista dei prossimi anni un chiaro indirizzo che è venuto a mancare.

Esortavano il presidente a risolvere la contraddizione tra l'esigenza di fare presto e quella di sviluppare un provvedimento di carattere organico per la politica d'intervento nel Mezzogiorno. Risolto questa questione secondo il folto numero di meridionalisti firmatari la politica per il Mezzogiorno avrebbe dovuto portare a una diversificazione settoriale d'intervento, che comprendesse l'industrializzazione, la modernizzazione dell'agricoltura, la valorizzazione del potenziale turistico e il miglioramento dei servizi scolastici e della ricerca. Lo sviluppo industriale avrebbe dovuto essere comunque preminente, favorendo la nascita di imprese di piccole e medie dimensioni accanto alle grandi. Tale nuova politica avrebbe dovuto essere condotta all'interno di *“una coerente condotta dell'intera politica economica del Paese”*. Per i meridionalisti occorreva poi precisare i mezzi e la strumentazione della nuova politica. In merito ai primi questi avrebbero dovuto essere adeguati alle nuove sfide e significativamente superiori rispetto a quelli stanziati all'atto dell'avvio dell'intervento straordinario. Sugli strumenti occorreva contemperare le responsabilità delle amministrazioni ordinarie e delle regioni di vecchia e nuova istituzione, con gli organi dell'intervento straordinario

Sarebbe assurdo non rendere subito partecipi della realizzazione della politica di sviluppo le regioni meridionali, sarebbe altrettanto assurdo affidare ad esse, nella fase del loro avviamento, ossia della inevitabile massima loro debolezza operativa, responsabilità che non sono esclusivamente loro ma dell'intera nazione.

Si esprimevano infine apprezzamenti sulla scelta che si stava delineando in ambito governativo di sopprimere il Comitato dei ministri del Mezzogiorno e affidarne per intero i compiti al Cipe. In tal modo quest'ultimo avrebbe avuto la responsabilità della programmazione generale, mentre il ministro in accordo con

le regioni e le esigenze della Cassa, avrebbe avuto il compito di implementare le politiche di sviluppo per il Mezzogiorno³⁵⁹.

In accordo con i meridionalisti firmatari della lettera era Michele Cifarelli, già vicepresidente della Cassa e ora relatore di maggioranza della nuova legge. Per Cifarelli:

Le misure d'intervento nell'area arretrata, per poter dare risultati significativi, devono accompagnarsi a scelte nazionali coerenti, e ad un diverso orientamento della generale politica economica e sociale, che si ponga come fondamentale obiettivo proprio il superamento della situazione di dualismo³⁶⁰.

Le politiche per il Mezzogiorno dall'avvento della Repubblica erano sempre state un *"sottoprodotto"* di quelle per la parte sviluppata del paese³⁶¹. Inoltre la lentezza con cui procedevano i lavori per il varo della nuova legge creava un pesante vuoto *"nelle scelte e negli interventi per le regioni meridionali"*. Vi erano state una serie di modifiche che invece imponevano di dare nuova linfa alla politica di sviluppo: la nascita delle regioni; la diversificazione territoriale e settoriale del Mezzogiorno; infine il processo di unificazione europea, che cambiava i connotati della questione meridionale³⁶². Per Cifarelli attribuire al Cipe l'intera responsabilità della politica meridionalista rappresentava una possibile via per dare maggiore centralità alla politica per lo sviluppo del Mezzogiorno; mantenere in vita il ministero per l'Intervento Straordinario era invece un valida garanzia per *"un orientamento meridionalista della programmazione economica nazionale"*³⁶³.

La relazione di minoranza condotta da Chiaromonte proponeva invece la chiusura definitiva dell'esperienza della Cassa. A suo avviso il grado di complessità delle difficoltà meridionali non poteva essere superato attraverso la misura dell'intervento straordinario, occorreva un *"cambiamento di tutta la politica nazionale degli investimenti"*. In quest'ottica la priorità avrebbe dovuto

³⁵⁹ Acs, Fondo Saraceno, b. 89, Lettera al presidente del Consiglio Paolo E. Taviani, dicembre 1970.

³⁶⁰ P, Bini, *il Mezzogiorno nel Parlamento repubblicano*, vol. II, cit., p. 347.

³⁶¹ Ivi, p. 352.

³⁶² Ivi, p. 348-349.

³⁶³ Ivi, pp. 353-354.

essere la riforma agraria, senza tralasciare lo sviluppo industriale³⁶⁴, conseguibile attraverso una diversificazione dell'apparato produttivo, non solo meridionale ma dell'intero paese, e maggiori investimenti in infrastrutture e ricerca. Lo sviluppo industriale avrebbe dovuto comunque passare attraverso un maggiore controllo da parte dello Stato sugli investimenti. Per dirla con le parole di Chiaromonte:

La nuova politica economica di programmazione democratica deve cioè creare “nuove convenienze” per un nuovo tipo di sviluppo dell'apparato produttivo e industriale, ma deve anche essere in grado di usare, con la necessaria forza politica, gli strumenti che possono essere usati per indirizzare lo sviluppo nella direzione voluta. Se non si verifica una di queste due circostanze, non può aversi programmazione meridionalista³⁶⁵.

La legge in discussione si presentava a giudizio del relatore di minoranza totalmente inadeguata a conseguire tali obiettivi. Da tale posizione se da un lato si evince un cambio di prospettiva da parte del Pci, rispetto ad un passato non troppo lontano, non più legato alla riforma agraria, dall'altro restava la contrarietà all'Istituto, in quanto ritenuto una macchina clientelare in mano alla Dc.

Nel dibattito parlamentare che seguiva prendevano la parola importanti studiosi della questione meridionale. Per Manlio Rossi Doria la politica dell'ultimo ventennio non aveva raggiunto gli obiettivi sperati, tuttavia, a differenza dei comunisti, egli difendeva l'impostazione data nel 1950 alla Cassa, che anzi era riuscita ad ottenere importanti risultati per lo sviluppo del Mezzogiorno specie nel settore agricolo, la cui produzione era quasi raddoppiata³⁶⁶. Il mancato sviluppo industriale, non era imputabile, per Rossi Doria, all'attività della Cassa. Non aver sfruttato gli anni del boom economico per unificare dal punto di vista economico il paese rappresentava a suo avviso un grosso errore³⁶⁷. Francesco Compagna insisteva sulla necessità di avviare un proficuo dibattito tra la Cassa e il Cipe per garantire la corretta attuazione dei progetti speciali evitando che potessero tramutarsi in interventi di carattere localistico³⁶⁸. La corretta attuazione dei progetti speciali rappresentava per Compagna *“il bando di prova della capacità*

³⁶⁴ Ivi, p. 372.

³⁶⁵ Ivi, pp. 380-381.

³⁶⁶ Ivi, pp. 407 ss.

³⁶⁷ Ivi, p. 418-419.

³⁶⁸ Ivi, pp. 441-442.

tecnica e della volontà politica di quanti ricoprono ruoli di responsabilità negli uffici della programmazione e negli enti preposti alle sorti della politica meridionalista”³⁶⁹.

L’avvio dei progetti speciali generava un vivo dibattito. Per il Presidente della Cassa Gabriele Pescatore essi si ponevano come strumenti in grado di garantire l’efficacia dell’attività di programmazione. A seguito dell’emanazione del piano economico generale e le direttive attuative del Cipe, la Cassa, in accordo con le regioni, avrebbe attuato i progetti speciali che grazie alla loro intersettorialità e interregionalità avrebbero garantito una visione di sviluppo unitaria del Mezzogiorno. Il programma economico nazionale e le direttive del Cipe assumevano ancor prima dell’operatività della Cassa una funzione strategica per lo sviluppo del Mezzogiorno. Per Pescatore le direttive del Cipe erano fondamentali per la politica meridionalista, intravedeva, infatti, un “*possibile affievolimento degli effetti*” della politica di sviluppo per il Sud qualora esse si rivelassero non in grado di garantirne la centralità nella politica economica nazionale³⁷⁰. Per Saraceno i progetti speciali rappresentavano un’innovazione in grado di indirizzare maggiormente le opere pubbliche in favore degli scopi produttivi. Fondamentale era a suo avviso l’attività di coordinamento, in quanto l’esecuzione dei progetti speciali ad opera della Cassa richiedeva tutta una serie di altre azioni da parte delle amministrazioni ordinarie o da imprese pubbliche e private, che si potevano conseguire solo attraverso una stretta collaborazione tra i vari enti interessati. Con il nuovo strumento potevano infine darsi risposte concrete ai problemi dello sviluppo regionale a cui la Comunità Europea riservava in quegli anni particolare attenzione³⁷¹.

Agli inizi degli anni Settanta era infatti in discussione in ambito europeo la stesura di una disciplina che regolasse a livello comunitario gli aiuti pubblici ai sensi dell’art. 92 del Trattato. Di conseguenza Michele Cifarelli formulava un’interrogazione al Parlamento europeo indirizzata alla Commissione avente ad oggetto “*Disciplina degli aiuti pubblici allo sviluppo economico del Mezzogiorno*”, con la quale si chiedevano delucidazioni in merito ai possibili

³⁶⁹ Ivi, p. 445.

³⁷⁰ G. Pescatore, *Dai complessi organici ai progetti speciali*, in Id, *La Cassa per il Mezzogiorno*, cit., pp. 398-401.

³⁷¹ P. Saraceno, *Il Mezzogiorno, tra congiuntura e riforme*, in S. Cafiero, *Il Mezzogiorno nelle politiche nazionali e comunitarie*, cit., pp. 100 ss.

criteri che la Commissione intendeva adottare in merito all'attuazione del art. 92 del Trattato, al protocollo aggiuntivo riguardante l'Italia e quale rilievo intendesse dare *“alla situazione particolare delle regioni meridionali dell'Italia”*³⁷².

Nella risposta oltre ad evidenziare che era in discussione un metodo per l'esame preventivo dei regimi di aiuti con finalità regionale, si metteva in risalto che

La Commissione ritiene che la continuazione degli interventi delle autorità italiane in favore del Mezzogiorno di un'azione nell'interesse dello sviluppo equilibrato di tutta la Comunità. Con questo intento, come l'ha fino ad ora fatto, la Commissione veglia a metter in opera tutti i mezzi e procedure previsti dal Trattato, per conciliare le esigenze del Trattato e le necessità di tale sviluppo³⁷³.

Come per la legge del '65 anche il disegno di legge del '71 era inviato alla Commissione dal Rappresentante Permanente italiano in seno alla Cee, insieme alla relazione presentata al Parlamento e un appunto esplicativo, che spiegava i motivi che portavano alla formulazione della nuova legge, segnatamente: la nascita delle regioni; l'importanza dell'istituto della programmazione; infine l'esigenza di adeguare l'intervento straordinario alle nuove esigenze del Mezzogiorno.

Si prendeva atto che, nonostante gli indubbi miglioramenti in termini di crescita economica, il Mezzogiorno appariva sempre più periferico in termini geografici ed economici nei confronti degli altri paesi della Comunità. Non si era avverata la tanto attesa crescita del settore industriale. Ciò dipendeva dagli *“scarsi margini di convenienza per gli investimenti che il Mezzogiorno presenta ancora rispetto al resto del Paese ed a tutta l'area comunitaria”*. L'obiettivo della nuova legge era dunque quello di incidere

Sugli aspetti fisici e sociali dell'ambiente (infrastrutture); sugli enti e organismi incaricati di risolvere il problema (istituzioni centrali e regionali); sulla metodologia di approccio dell'intervento regionale (grandi progetti integrati) e, infine, sugli strumenti operativi che possono risolvere i problemi aziendali e produttivi, determinando sia una migliore disponibilità degli operatori a investire nel Mezzogiorno

³⁷² Haeu, PE0-10394, Interrogazione al Parlamento europeo, 24 giugno 1970

³⁷³ Ivi, Risposta della Commissione all'On. Cifarelli, 1 luglio 1970.

(incentivi), sia una qualificazione degli investimenti stessi (dal punto di vista della localizzazione, da quello dimensionale e da quello occupazionale)³⁷⁴.

Non siamo riusciti a reperire la risposta della Commissione, tuttavia la corrispondenza di Cifarelli, lascia presupporre che essa protendeva per una continuazione dell'intervento straordinario nel Sud.

Nell'agosto del 1972 il Cipe su proposta del ministro per il Mezzogiorno Taviani, formulava un primo elenco comprendente ventuno progetti speciali. Tale elenco si mostrava ampiamente contraddittorio in quanto accanto a progetti intersettoriali e interregionali, così per come previsti dalla legge 853, se ne prevedevano altri che si configuravano come mere esecuzioni di opere pubbliche di carattere localistico. La Cassa cercava, nei limiti che la legge le concedeva, grazie alle competenze acquisite nel tempo, di dare un'attuazione differente ai progetti speciali rendendoli il più possibili razionali e organici³⁷⁵. La relazione del Cda della Cassa al Bilancio 1972 evidenziava però che gli stanziamenti previsti dalla legge non erano in grado di coprire le spese per i progetti speciali. Il progetto speciale era comunque ritenuto "*l'innovazione più qualificante*" della legge, rispondente alla logica della programmazione per progetti. Il Cda vedeva nel nuovo istituto una via per la razionalizzazione della spesa pubblica, ma anche un punto di sintesi tra le varie alternative progettuali, in grado di valutarne effetti e benefici³⁷⁶. Ancor più che nel passato, la nuova disciplina dell'intervento straordinario richiedeva una valida attività di programmazione "a monte". Mancando quest'ultima e vista la contraddittorietà delle direttive del Cipe, i risultati della nuova politica meridionalista si rivelavano nettamente al di sotto delle aspettative.

In merito alla programmazione Pasquale Saraceno scriveva nel 1972 che:

³⁷⁴ Haeu, Bac- 5/1981_61, Relazione al disegno di Legge concernente "Finanziamento per la Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno", 5/3/1971.

³⁷⁵ S. Petriccione, *Politica industriale e Mezzogiorno*, cit., pp. 106-108.

³⁷⁶ Bilancio d'esercizio 1972, pp. 3-4.

Dobbiamo renderci oggi conto che i fautori della programmazione hanno enormemente sottovalutato la profondità del mutamento istituzionale comportato dal passaggio a un tipo di azione definibile programmata. Si tratta di un mutamento di natura politica che investe può dirsi tutte le istituzioni di un Paese [...]. Questa consapevolezza non sembra vi sia stata in misura sufficiente nel mondo politico.

L'avvento delle regioni, delle multinazionali, difficilmente assoggettabili ai meccanismi della programmazione, rendevano ancora più difficile l'attuazione di una politica economica programmata³⁷⁷.

A distanza di un anno il ministro per il Mezzogiorno Donat Cattin constatava amaramente la lentezza con la quale erano stanziati le somme per l'intervento straordinari nel Mezzogiorno:

Sembra una trappola infernale congeniata da noi, nordici, per scoraggiare l'industrializzazione del Sud. Ho sul tavolo elenchi dai quali emerge che industrie per le quali il parere di conformità fu emesso nel 1967 non hanno ancora ottenuto il finanziamento, che verificata, l'idoneità del richiedente dovrebbe quasi essere automatico. [In riferimento al progetto speciale per Cagliari a distanza di un anno i lavori non si erano ancora avviati. La questione dei tempi era fondamentale per Donat-Cattin, in quanto legata alla credibilità politica]³⁷⁸.

Nel 1975 poi in un'intervista rilasciata ad "Epoca" criticava l'eccessivo utilizzo dei piani di completamento previsti dalla legge del '71, che portavano la Cassa ad occuparsi di una miriade di piccoli interventi, per lo più di competenza delle amministrazioni locali, snaturandone così l'organicità dell'intervento³⁷⁹.

Saraceno che in quegli anni era membro del Cda della Cassa rispondeva alle critiche mosse da Donat Cattin attraverso il settimanale "La parola socialista" evidenziando che i piani di completamento non rappresentavano completamenti di opere già in programma ma erano un aggravio per la Cassa, in quanto non si era verificato il passaggio delle funzioni agli organi dell'amministrazione ordinaria centrale e regionale. In merito alla pioggia di interventi affermava che ciò oltre

³⁷⁷ P. Saraceno, *Il sud nel sistema economico italiano e europeo*, in "Almanacco del Mezzogiorno", maggio 1972, p. 7.

³⁷⁸ L. Scoppola Iacopini, *La Cassa per il Mezzogiorno e la politica*, cit., p. 142.

³⁷⁹ Ivi, p. 143.

a dipendere da precise prescrizioni di legge, dipendeva anche dalle arretrate condizioni nelle quali i cittadini di tanti piccoli centri meridionali erano costretti a vivere, dove la Cassa svolgeva anche un ruolo di “*Cassa di integrazione*”³⁸⁰. Secondo una testimonianza di Pescatore erano anni in cui i rapporti tra lui e il ministero si facevano particolarmente tesi, che si sanavano solo con l'avvicendamento di Dont Cattin con Giacomo Mancini³⁸¹.

Prendeva corpo anche una campagna giornalistica contro l'intervento straordinario e la Cassa, come quella condotta dall'Espresso. Pasquale Saraceno tentava di difenderne l'operato scrivendo a Paolo Sylos Labini, membro del Comitato dei garanti dell'Espresso:

Per l'Espresso è notorio non esista in Italia un problema del Mezzogiorno; basta esaminare la collezione del giornale. [...] in tutta la stampa padana manca un interesse conseguente ai problemi che il perdurare della questione meridionale comporta per il Paese. Quello che distingue però l'Espresso è che qualche volta si occupa anche del Mezzogiorno, ma sempre, salvo errore, in base a dati falsi e con l'intento di recare offesa a chi del Mezzogiorno si occupa.

Il riferimento è a una diga che l'Espresso sosteneva fosse in costruzione da 25 anni, mentre Saraceno riteneva che fosse una “*fra le realizzazioni ingegneristiche più importanti d'Europa finita solo nel 1971*” e che fosse un'opera strategica per l'agricoltura foggiana e il centro industriale di Manfredonia. Concludeva poi dicendo che “*Vorrei solo chiederti se anche nell'ipotesi che nella denuncia vi fosse qualcosa di vero è lecito concludere come fa l'espresso che Gabriele Pescatore «dovrebbe vergognarsi di essere nato»*”³⁸².

Pasquale Saraceno esprimeva a Cifarelli il proprio disappunto sulle critiche tout court che erano mosse alla Cassa:

³⁸⁰ L'articolo è ripubblicato in forma sintetica in P. Saraceno, *Studi sulla questione meridionale*, Il Mulino- Svimez, Bologna 1992, pp. 323-327; si veda anche un altro articolo citato in L. Scoppola Iacopini, *La Cassa per il Mezzogiorno e la politica*, cit., p. 143.

³⁸¹ R. Napoletano, *Gabriele Pescatore il grande elemosiniere*, Sintesi, Napoli 1988, pp. 61-62.

³⁸² Acs, Fondo Saraceno, b. 13. Lettera di Saraceno a Labini 17 gennaio 1975.

Caro Senatore,

a Lei non è certo sfuggita la campagna scandalistica che da un paio di anni si svolge contro tutta la gestione della Cassa Per il Mezzogiorno [...]. Mi è sembrato, quindi, doveroso, in occasione di un recente convegno, come secondo me stavano le cose³⁸³.

Per Saraceno la politica meridionalista formulatasi dopo il secondo conflitto mondiale rimaneva ancora valida. Questa aveva posto le fondamenta su quattro pilastri: avviare il processo d'industrializzazione del Sud in concomitanza con la politica d'infrastrutture; intensificare lo sviluppo agricolo dell'area; inquadrare lo sviluppo del Sud all'interno della politica economica nazionale; infine avviare un intervento straordinario di carattere aggiuntivo a quello ordinario. Ferma la validità della strategia, questa non era stata contestata ma ignorata, di conseguenza lo sviluppo economico aveva imboccato la strada di sempre *“nel senso che il modello di sviluppo della parte più forte del Paese viene identificato con il modello di sviluppo del Paese intero: la questione meridionale si presenterà poi come una questione residua nei cui riguardi si vedrà quali misure prendere”*³⁸⁴.

Non mancava neanche una difesa di Saraceno alle “cattedrali nel deserto”. Commentando dalle fila del “Corriere della Sera”: *“Per cattedrale nel deserto mi pare che si intenda un impianto di grande dimensione, ubicato in una zona del Mezzogiorno non industrializzata e caratterizzata da un altissimo impegno di capitale per occupato: diciamo non meno di 100 milioni di lire 1972 per addetto”*. Rientravano dunque a suo avviso nel novero il polo siderurgico di Taranto e gli impianti petrolchimici di Priolo, Brindisi, Gela e Porto Torres. Per la costituzione di questi impianti erano stati investiti 1500 miliardi di lire, con un contributo in conto capitale di 160-170 miliardi di lire, più tutta una serie di contributi in conto esercizio. L'importo rappresentava il 3% del totale del costo complessivo dell'intervento straordinario per la formazione di capitale nel Mezzogiorno nei primi ventitré anni di vita della Cassa. La conclusione era dunque che *“i grandi impianti non hanno, dunque, assorbito una quota di rilievo della spesa effettuata per la formazione di capitale nel Mezzogiorno”*. I contributi risultavano comunque eccessivi, ciò non dipendeva dall'investimento in sé ma

³⁸³ Acs, Fondo Saraceno, b. 5, Corrispondenza con Cifarelli, Lettera di Saraceno a Cifarelli 28 aprile 1975.

³⁸⁴ P. Saraceno, *La validità dell'intervento straordinario*, in *Id Studi sulla questione meridionale*, cit., pp. 471 e ss. Citazione a p. 479.

dalla legislazione sugli incentivi che non teneva conto delle differenziazioni interne ai vari impianti, per cui vi erano imprese che ottenevano sussidi superiori a quelli ritenuti ottimali per rendere conveniente l'investimento al Sud mentre per altre risultavano insufficienti; a ciò bisognava aggiungere le problematiche di carattere ambientale³⁸⁵. Fatto sta che a cavallo degli anni Cinquanta e Sessanta la creazione di impianti di grosse dimensioni, che per la loro stessa conformazione poco risentivano dell'ambiente esterno, impattavano in tempi brevi sullo sviluppo dell'economia circostante; inoltre, pur rivelandosi, come già si è detto, nel medio periodo come delle industrie dedite specificatamente a produrre beni per le industrie settentrionali, nell'immediato favorivano l'innescò di una reciprocità con queste ultime, fin allora quasi inesistente³⁸⁶.

La crisi petrolifera del '73 e le rivendicazioni salariali del '69 colpivano però maggiormente le industrie di grandi dimensioni e segnatamente le industrie di base e petrolchimiche. La politica per il Mezzogiorno avrebbe dovuto dunque riorganizzare la propria filosofia di sviluppo e imboccare una via nuova. Tuttavia tra le varie possibili alternative l'indirizzo preso si configurava tra i più deleteri possibili. Difatti, seppur tra tanti limiti, la politica perseguita fino a quel momento si era concentrata a stimolare l'economia con politiche rivolte all'offerta, quindi con opere infrastrutturali e incentivi industriali, nonché attraverso la creazione di imprese pubbliche. A partire dalla seconda metà degli anni Settanta, la politica si rivolgeva progressivamente sempre più in favore della domanda, attraverso sostegni al reddito e ai consumi. Emblematico era il largo uso del sistema di fiscalizzazione degli oneri sociali e contributivi. Tale voce incideva per lo 0,13 sul Pil alla fine degli anni Sessanta ma arriva allo 0,55 in concomitanza con gli anni segnati dalla fine dell'intervento straordinario, quando quest'ultimo rappresentava lo 0,57% del Pil³⁸⁷. Più in generale la politica industriale degli anni Settanta

³⁸⁵ P. Saraceno, *Le cattedrali nel deserto*, ripubblicato in Ivi, pp. 275-277.

³⁸⁶ A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e lo sviluppo economico italiano: una rivisitazione di lungo periodo, dalla Golden Age a oggi*, in Svimez (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno*, cit., pp. 151-152.

³⁸⁷ A. Giannola, A. Lopes, C. Petraglia, D. Scalerà, *Per una rivisitazione dell'intervento straordinario. Trasferimenti, redistribuzione e interdipendenza Nord-Sud*, cit., pp. 185-189. Quando tale pratica era ancora agli albori Pasquale Saraceno ne criticava aspramente i possibili effetti: "è da osservare che un simile intervento comporta uno spreco, dal momento che ne beneficerebbero in uguali proporzioni l'impresa monopolistica che si trova in posizione di mercato che consente ad essa di mantenere il volume di sopraprofiti precedente all'aumento del costo del lavoro, come l'impresa che tali aumenti ha posto in gravissime difficoltà". P. Saraceno, *Il Mezzogiorno, tra congiuntura e riforme*, cit. p. 95.

assumeva una linea spiccatamente difensiva, concentrandosi maggiormente sul salvataggio delle industrie in crisi più che sulla creazione di nuove industrie innovative, come invece stavano facendo la maggior parte dei paesi occidentali e il Giappone³⁸⁸.

La scelta dipendeva da fattori sociali e politici. Una significativa ristrutturazione e riorganizzazione industriale avrebbe comportato una sicura perdita di posti di lavoro, possibilmente riassorbiti in un secondo momento da nuove industrie innovative, con il conseguente acuirsi della conflittualità sociale che già si mostrava drammatica; anche la classe politica che negli anni precedenti aveva spinto per portare l'offerta delle industrie di base oltre la reale domanda di mercato, con l'obiettivo di distribuire posti di lavoro nell'ottica di favorire il proprio tornaconto elettorale, avrebbe perso una porzione consistente di consenso da una efficace ristrutturazione industriale. Da qui la scelta di far aumentare, con il benessere della classe padronale, i salari in misura più che proporzionale all'aumento della produttività. Il risultato era quello di favorire la ripresa della competitività delle merci italiane puntando più sul prezzo che sulla qualità, attraverso il meccanismo inflazione-svalutazione. Ciò unito al dirottamento di risorse dal Sud verso il Nord favoriva lungo la dorsale adriatica la nascita della Terza Italia³⁸⁹. Al contempo al Sud le partecipazioni statali e la politica degli incentivi continuavano a prediligere gli investimenti nelle industrie di grandi dimensioni: tra il 1971-1981 gli impianti con più di 250 addetti crescevano del 40% a fronte del netto calo nel Centro-Nord³⁹⁰. Nonostante non si fosse mai verificata una effettiva convergenza tra i piani di sviluppo del Mezzogiorno e quelli per il Settentrione, che portava la parte sottosviluppata a svolgere spesso una funzione di carattere complementare allo sviluppo della parte più progredita, la politica governativa aveva comunque determinato una fase, seppur molto breve, di convergenza. La scelta di prediligere la politica di inflazione accompagnata a svalutazione, unita allo scopo di mantenere determinati livelli occupazionali al Sud, piuttosto che in favore della ricerca e dell'innovazione tecnologica, finiva

³⁸⁸ A. Giannola, *L'evoluzione della politica economica italiana*, cit., pp. 465-466.

³⁸⁹ E. Felice, *Economia e politica. Un'interpretazione di lungo periodo del declino italiano*, in "Italia contemporanea", n. 288, 2018, pp. 141-142.

³⁹⁰ F. Pirro, A. Ramazzotti, *La persistenza della grande impresa nell'Italia meridionale. Dalla crisi del modello fordista alle nuove politiche industriali*, in G. Coco, A. Lepore (a cura di), *Il risveglio del Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari 2018, p. 57.

con il trasformare la mancata sinergia di obiettivi da freno a bastone tra le ruote dello sviluppo meridionale.

L'inflazione finiva anche con l'erosere le risorse per l'intervento straordinario. A fine 1974 gli stanziamenti per la Cassa erano ridotti di circa un terzo in termini reali rispetto alle risorse assegnate dalla legge del 1971³⁹¹, mentre la maggior parte delle risorse la Cassa le destinava alle opere di infrastrutturazione derivanti dalla scelta di creare, a seguito di contrattazioni programmate, nuovi impianti di grosse dimensioni nell'industria di base³⁹². La situazione apertasi con la crisi del '73 lasciava inoltre inattuato l'art. 14 della legge 853, che prevedeva l'autorizzazione dal parte del Cipe per la costituzione di impianti industriali da parte di società con un capitale sociale superiore a 5 miliardi, o che riguardassero la creazione o l'ampliamento di impianti per importo superiore a 7 miliardi, conferendogli il potere di dissuaderne la collocazione nel Centro Nord e favorirla nel Sud³⁹³.

Il cambio di strategia era accompagnato da una decrescita del tasso di accumulazione. Per tutto il periodo 1951-'73 il tasso di accumulazione del Mezzogiorno si era mantenuto a livelli più alti di quelli del Centro-Nord, per indebolirsi, pur rimanendo superiore, nel ventennio successivo per poi attestarsi su livelli simili a quelli del Centro-Nord a seguito della fine dell'intervento straordinario³⁹⁴.

Anche l'area adriatica del Mezzogiorno sembrava attraversare una fase di sviluppo incentrato su imprese di piccole e medie dimensioni. Questo processo era, però, destinato di lì a poco a regredire in modo sostanziale. La maggior parte delle nuove imprese erano scarsamente dotate di capacità manageriali, fortemente disperse sul territorio e si concentravano principalmente in settori "tradizionali". La loro nascita dipendeva principalmente dalla situazione di crisi creatasi in quegli anni e dal restringimento dell'ambito territoriale dei mercati. L'intenso processo di ristrutturazione delle aree industriali del Centro-Nord e la ripresa della

³⁹¹ P. Saraceno, *La validità dell'intervento straordinario*, in Id, *Studi sulla questione meridionale*, cit., p. 482.

³⁹² Bilancio d'esercizio 1972 e 1978, rispettivamente pp. 21 e 36.

³⁹³ S. Cafiero, *Storia dell'Intervento straordinario*, cit., p. 105.

³⁹⁴ R. Padovani, G. Provenzano, *La "Convergenza interrotta. Il Mezzogiorno nel 1951-1992: dinamiche, trasformazioni, politiche*, in Svimez (a cura di) *La dinamica economica del Mezzogiorno*, cit., pp. 112-113.

competitività in ambito internazionale, faceva ripiombare vastissime aree del Mezzogiorno in una fase di crisi³⁹⁵.

La politica da parte dello Stato avrebbe dovuto dunque assumere un indirizzo diverso, per cercare di estendere lo sviluppo della terza Italia anche alle aree meridionali. Questo era l'intento della legge sulla disciplina per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno per il quinquennio 1976-1981. Il relatore Salverino De Vito si mostrava perfettamente a conoscenza delle maggiori problematiche della politica di sviluppo per il Mezzogiorno; all'inizio del suo intervento evidenziava come a fronte di una celere e tutto sommato efficiente gestione delle risorse da parte della Cassa si contrapponeva la mancanza di un effettivo coordinamento con gli altri organi dello Stato, a cui tutte le leggi in materia di intervento straordinario hanno cercato di porre una soluzione senza successo³⁹⁶. La situazione di particolare crisi, in mancanza di meccanismi programmatori di lungo periodo, rischiava di dirottare le risorse per lo sviluppo meridionale per altre finalità³⁹⁷. Occorreva rivedere tutta la politica economica dello Stato e quindi anche la politica d'incentivazione per il Sud e l'intervento straordinario. Lo sviluppo industriale dell'intero paese avrebbe dovuto basarsi più che in passato sull'innovazione tecnologica. I cambiamenti in atto inoltre facevano riemergere il gap "ambientale" tra Nord e Sud e dunque occorreva rivedere anche la politica d'intervento straordinario per riadattarla alle nuove esigenze. Né si sarebbe più potuto contare su uno sviluppo basato sul decentramento al Sud delle produzioni o di parti di esse da parte di imprese del Nord, come si era cercato di fare all'inizio del decennio. Tali settori, segnatamente l'automobilistico, subivano anch'essi fortemente la crisi. Ad avviso del Relatore lo sviluppo industriale del Sud non poteva seguire indirizzi "*sostanzialmente difformi da quelli delle altre aree europee*"; il non aver favorito adeguatamente lo sviluppo dell'imprenditoria locale rappresentava uno dei maggiori "*insuccessi della politica meridionalistica*"³⁹⁸. Ciò poteva essere raggiunto attraverso maggiore sistematicità e organicità delle opere di carattere ambientale, con il

³⁹⁵ F. Barbagallo, G. Bruno, *Espansione e deriva del Mezzogiorno*, in *Storia dell'Italia Repubblicana*, vol. III, tomo secondo, cit., pp. 409-411; Sul punto si veda anche S. Cafiero, G. Padovani, *Grande e piccola impresa nello sviluppo economico del Mezzogiorno*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", III, n. 3, 1989, pp. 448-451.

³⁹⁶ Ap, Disegni di legge e relazioni, Documenti, Relazione della Quinta Commissione permanente, 16 aprile 1976, p. 4.

³⁹⁷ Ivi, pp. 5-6.

³⁹⁸ Ivi, p. 8.

coinvolgimento delle regioni, che il progetto di legge appositamente disciplinava, e una rivisitazione dell'intero sistema degli incentivi. Si prospettava una più ampia disciplina per la fiscalizzazione degli oneri sociali, sui cui effetti si è già detto; una maggiore propensione del credito a medio termine a favorire le piccole e medie imprese rispetto alle grandi, delegandone la regolazione al governo; nonché la concessione di contributi in conto capitale di valore inversamente proporzionale dell'investimento fisso³⁹⁹. Tutti questi elementi trovavano un accoglimento di carattere formale nella legge 183 del 1976, emanata dopo una brevissima discussione, prima in Senato e poi alla Camera, con l'astensione dei comunisti. La legge riformulava la materia dei progetti speciali affidandone la formulazione al ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno o alle regioni, in attuazione del programma quinquennale emanato dal Cipe su proposta dello stesso Ministero d'intesa con quello per il Bilancio. La legge prevedeva anche incentivi per l'impianto di centri di ricerca connessi con le attività produttive. Tuttavia, come ha rilevato Cafiero *"le norme più innovative rimasero inoperanti o scarsamente efficaci"*⁴⁰⁰.

La crisi economica degli anni Settanta, l'instabilità dei governi e l'avvento delle regioni a statuto ordinario rendevano inattuabile qualsiasi forma di politica programmata. Le regioni a cui la legge del '76 affidava precisi compiti in materia di sviluppo economico, mal interpretavano tali poteri piegandoli a interventi di natura localistico-clientelare, contribuendo così a scardinare ancora più della mancata programmazione l'intervento straordinario⁴⁰¹.

Come ha fatto notare Cafiero:

Con l'attuazione a partire dal 1972 dell'ordinamento regionale l'attività della Cassa fu bersaglio delle dure critiche, che le rivolsero le regioni, di invadenza nella sfera delle loro competenze. Risultò allora sempre meno possibile ciò che era stato possibile a Nitti ai tempi di Giolitti, a Beneduce ai tempi di Mussolini, a Menichella ai tempi di De Gasperi: affidare l'attuazione dell'azione pubblica di sviluppo a enti pubblici la cui gestione fosse svincolata dal diretto controllo

³⁹⁹ Ivi, pp. 14-15.

⁴⁰⁰ S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., p. 116.

⁴⁰¹ L. Scoppola Iacopini, *La Cassa per il Mezzogiorno e la politica*, cit., pp. 137 ss.

politico e posta nelle mani di una dirigenza tecnica di massimo profilo e grande autorevolezza⁴⁰².

In merito alla legge del '76 e al mancato obiettivo della programmazione, Servidio mandava un'accordata lettera a Saraceno. Secondo il Presidente della Cassa l'art. 1 della legge:

Poteva costituire l'innescò di un processo di recupero del metodo della programmazione, abbandonato quasi clandestinamente dopo il tentativo compiuto con il primo (ed ultimo) programma economico nazionale. Questo innescò, prima ed oltre che dalla lettera dell'art. 1, risulta invero dall'insieme della legge.

L'obiettivo era quello di arrivare al *“governo globale delle risorse in funzione di obiettivi che motivino le priorità e assicurino unità di azione pur nella molteplicità dei centri decisionali.”* La concertazione, ritenuta l'essenza della programmazione inglobava, nell'ottica di Servidio, anche imprenditori e sindacati. Tuttavia i rapporti tra ministro e Comitato dei rappresentanti regionali era ritenuto *“soddisfacente solo quanto all'indirizzo dell'azione straordinaria. Ha mancato l'obiettivo : sia nel rapporto tra azione ordinaria e straordinaria; sia nel coordinamento con l'azione regionale.”* Ciò dipendeva dalla *“disattenzione per gli strumenti”*. Per cui non era chiaro a quale livello dovesse svolgersi la concertazione e in che modo questa dovesse poi vincolare i destinatari. *“In altri termini occorre la legge sulle procedure.[...]La mancanza di questa legge è la spiegazione dello scoordinamento.”* L'impossibilità di arrivare ad una politica programmata nuoceva soprattutto alla *“parte debole del sistema, che solo dalla affermazione di questo metodo di politica economica può attendersi il definitivo riscatto”*⁴⁰³.

Anche Saraceno tornava a insistere sulla necessità di avviare una politica programmata, unica in grado di ridurre il divario tra le due parti del paese, nella già citata premessa a “Gli anni dello Schema Vanoni” così si esprimeva:

⁴⁰² S. Cafiero, *“Menichella Meridionalista”*, in *“Rivista economica del Mezzogiorno”*, XI, n. 3, 1997, pp. 667-668.

⁴⁰³ Acs, Fondo Saraceno, b. 89, Lettera di A. Servidio a P. Saraceno, 13 maggio 1978.

Per la terza volta oggi si ripropone la necessità di una riflessione intorno al tema del programma. Ciò non avviene però in relazione a una disponibilità di rilevanti risorse che si pensa di utilizzare per nuove politiche; il fatto determinante è il sopraggiungere nei paesi industrializzati di un grave crisi alla quale la parte industrializzata del Paese reagisce si potrebbe dire in modo naturale, secondo le leggi del proprio sviluppo; e sono leggi che nella parte non industrializzata possono dar luogo solo ad azioni non a torto definite assistenziali.⁴⁰⁴

L'elefantiasi burocratica propria di una moltitudine di amministrazioni ordinarie, segnatamente degli enti locali meridionali finiva con l'estendersi anche alla Cassa; così come l'organizzazione del personale tendeva ad allontanarsi sempre più da quella dei primi anni di attività⁴⁰⁵. Il rapporto tra il valore dei lavori appaltati e dei progetti esecutivi era nel 1955 del 89%, un risultato simile si otteneva prendendo in riferimento i valori per l'intero primo quinquennio di attività; nel 1965 tale rapporto era del 106%, ma negli anni immediatamente precedenti la Cassa aveva appaltato lavori in misura significativamente più bassa a quelli approvati, infatti tale percentuale scendeva all'87% se si guardano ai valori in modo cumulato per i primi quindici anni. Al 31 dicembre 1974 il rapporto era del 79,8%, mentre in riferimento al solo venticinquesimo esercizio era del 74,5%⁴⁰⁶.

La legge del '76 gettava nello sconforto meridionalisti del calibro di Saraceno e Petriccione. Quest'ultimo pur dispiaciuto per la decisione dell'economista valtellinese di dimettersi da Cda della Cassa dichiarava di comprenderne la scelta: *“Mi rendo ben conto delle sue ragioni e penso abbia fatto bene ad andarsene: la rozzezza con cui venne ideata e gestita oggi la nuova legge non fa sperare molto su l'avvenire del Mezzogiorno”*⁴⁰⁷.

La legge del '76 prevedeva all'art. 5 una ristrutturazione organizzativa della Cassa. La direttiva da parte del ministero, guidato da Ciriaco De Mita, arrivava l'8 agosto 1977, a distanza di oltre un anno dall'emanazione della legge.

⁴⁰⁴ P. Saraceno, *Premessa a Id., Gli anni dello Schema Vanoni*, cit., p. 79.

⁴⁰⁵ L. Scoppola Iacopini, *La Cassa per il Mezzogiorno e la politica*, cit., pp. 160-161.

⁴⁰⁶ Bilancio 1954-55, appendice statistica, Tav. VIII; Bilancio 1964-65, Tav. II e III; Bilancio 1974, Tav. 165-166.

⁴⁰⁷ Acs, Fondo Saraceno, b. 11, Lettera di S. Petriccione a Saraceno, 21 aprile 1977.

La ristrutturazione dovrà essere fondata sul potenziamento del ruolo tecnico-esecutivo della Cassa per il Mezzogiorno [...] dovrà essere perseguita una rinnovata esigenza operativa recuperando al massimo le capacità di progettazione che costituiscono un'importante risorsa dell'esperienza acquisita dalla Cassa.

Era prospettata inoltre la creazione di apposite strutture operative per garantire: una programmazione degli interventi di carattere unitario; il collegamento tra iniziative industriali e infrastrutture di carattere collettivo; il coordinamento degli interventi di carattere regionale e interregionale.

Il sistema che si veniva così a creare avrebbe dovuto garantire un collegamento stabile con le regioni, sia come supporto tecnico-progettuale, sia nello studio dell'evoluzione socioeconomica delle stesse⁴⁰⁸.

Il nuovo regolamento era approvato il 19 gennaio 1978. Nello stesso anno, a seguito della nomina di Gaetano Cortesi come Commissario della Cassa, era ulteriormente modificato, eliminando la possibilità per il Cda di articolarsi in Commissioni. La Cassa si articolava ora in quattro ripartizioni: Progetti Speciali, Sviluppo Industriale, Attività per le Regioni e Servizi Generali.

Il regolamento era poi ulteriormente modificato nel febbraio 1979 nella parte riguardante le attribuzioni del Presidente e del Cda e quella relativa alle attribuzioni e all'articolazione della struttura operativa.

Con quest'ultimo regolamento non si prevedeva più un'articolazione per sole divisioni. A queste ultime era attribuito l'esercizio ai sensi dell' art. 9 *“o delle attività progettuali, istruttorie ed attuative di specifici settori d'intervento; o di specifici servizi comuni tecnici o amministrativi collegati ai settori d'intervento; [mentre ai Dipartimenti era attribuito] “l'esercizio: del coordinamento intersettoriale e riscontro degli interventi a livello di regioni; della conduzione in loco di opere realizzate in gestione diretta o del controllo di opere effettuate in concessione, nei modi e nei termini stabiliti dal Consiglio di amministrazione.”*⁴⁰⁹

In una lettera riguardante un'integrazione di disponibilità finanziaria, il ministro per il Mezzogiorno, Ciriaco De Mita, auspicava che *“l'avviato processo di snellimento e di acceleramento per le procedure per aumentare il volume*

⁴⁰⁸ Acs, Fondo Casmez, Direzione Generale, Carte Gallo, b. 1, Lettera del Ministro De Mita, 9 agosto 1977.

⁴⁰⁹ Acs, Fondo Casmez, Direzione generale, Carte Gallo, b. 1, Consiglio di amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno, 14 febbraio 1979.

dell'impegno di spesa e soprattutto delle erogazioni, dovranno conseguire il risultato fondamentale della massima produttività della spesa nel quadro di un equilibrato rapporto costi-benefici."⁴¹⁰ Sempre De Mita, nella comunicazione con cui approvava le modifiche apportate nel 1979, prospettava la creazione di *"uno strumento di coordinamento interno che consenta una più efficace armonizzazione delle varie articolazioni della struttura operativa"*⁴¹¹.

Qualora le modifiche fossero state realmente in grado di ravvivare l'intervento straordinario, queste sarebbero state comunque bloccate dagli eventi successivi. La Cassa era ulteriormente prorogata nel 1978 fino al 1983; successivamente, dopo alcuni decreti legge di proroga, era posta in liquidazione nel 1984. L'arco temporale era dunque breve per poter valutare i possibili incrementi di efficienza. Nel 1979 l'Italia aderiva allo Sme e subiva i contraccolpi di una nuova impennata del costo delle materie prime, ciò imponeva una stretta alla spesa pubblica e una nuova ondata di ristrutturazioni aziendali volte ad aumentarne la produttività⁴¹²; la spesa della Cassa, in continuo aumento fino al 1975, diminuiva ad una media annua del 6,2 % nel quadriennio 1976-1980⁴¹³. La questione meridionale diveniva definitivamente un "post-problema", salvo entrare temporaneamente nell'agenda politica a ridosso delle scadenze elettorali. Ad essere in affanno all'alba degli anni '80 era l'intera politica nazionale. Approfittando, dell'inversione del ciclo economico, da negativo a positivo, e della diminuzione delle tensioni sociali e del terrorismo, la classe politica avrebbe dovuto varare una serie di riforme volte a razionalizzare al spesa pubblica, ammodernare il sistema infrastrutturale e ridurre gli sprechi e le lentezze del settore pubblico. Le lotte intestine ai partiti di governo e la spinta consociativa, che finiva con l'indebolire il Pci, molto più che la Dc, bloccavano un vasto ed al contempo efficace piano di riforme, portando la politica economica del governo a ripiegare sul connubio inflazione-svalutazione, con conseguenti effetti deleteri nel medio lungo periodo e sullo sviluppo del

⁴¹⁰ Acs, Fondo Casmez, Direzione Generale, Carte Gallo, b. 8, Lettera del Ministro e risposte della Cassa, Integrazione disponibilità finanziaria, 9 ottobre 1978.

⁴¹¹ Acs, Fondo Casmez, Direzione Generale, Carte Gallo, b.1, Decreto del Ministro De Mita, 23 marzo 1979.

⁴¹² S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., pp. 118-119.

⁴¹³ P. Saraceno, *L'Intervento straordinario nel Mezzogiorno nella nuova fase aperta dalla crisi industriale*, in Casmez, *Conferenza del Mezzogiorno. La civiltà della ragione*, Casmez, Roma 1983, p. 40.

Mezzogiorno⁴¹⁴. Una ristrutturazione dell'intera politica di sviluppo oltre a favorire il Mezzogiorno e di conseguenza l'intero paese, avrebbe anche consentito un più razionale utilizzo del Fondo Europeo di sviluppo regionale che, seppur segnato dalla ristrettezza delle risorse, iniziava a muovere in quegli anni i primi passi e conferiva all'Italia quasi il 40% degli stanziamenti⁴¹⁵.

Nonostante i difetti della politica di sviluppo per il Mezzogiorno, questo nel corso di trent'anni aveva mutato fisionomia. I livelli di alfabetizzazione erano ormai prossimi a quelli del Centro-Nord, così come la speranza di vita e il tasso di mortalità infantile. Nonostante non si fosse verificato uno sviluppo industriale autopropulsivo, la quota della produzione di acciaio sul totale nazionale del Mezzogiorno in un trentennio si era quadruplicata, quella di energia elettrica era più che raddoppiata⁴¹⁶. I divari in termini di reddito pro capite con il Centro-Nord se pur di poco si erano ridotti, più significativa era la riduzione del divario con i paesi della Comunità "a sei"; vi aveva contribuito la crescita del Pil ma in misura maggiore l'emigrazione verso le aree industrializzate dell'Europa e del nord Italia. Si verificava dunque nel Sud un'intensa trasformazione sociale senza un significativo sviluppo industriale, che anzi era posto dai meridionalisti dell'immediato secondo dopoguerra come fondamentale per il conseguimento della prima⁴¹⁷.

Agli inizi degli anni Ottanta scarse risultavano le prospettive per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno. Come rilevavano Cafiero e Saraceno, un'eventuale ripresa industriale si sarebbe concentrata nelle aree del Centro-Nord dove vi era la maggior parte della capacità produttiva inutilizzata; qui dopo una intensa fase di ristrutturazioni aziendali, che avrebbe comportato nel breve periodo un aumento della produzione utilizzando la forza lavoro già impiegata, si sarebbe potuti passare, attraverso le nuove opportunità del mercato, alla creazione di nuovi posti di lavoro. Solo in un terzo momento la ripresa avrebbe toccato anche il

⁴¹⁴ L. Chiara, *L'Italia tra gli anni '70 e la caduta del Muro di Berlino. Economia, Società e politica*, in V. Calabro, D. Novarese (a cura di), *The Wall. Storie di muri tra passato e presente*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, pp. 233-234.

⁴¹⁵ Sul punto si consenta il rimando a J. Sciglio, *Il Fondo europeo di sviluppo regionale nei paesi del Mediterraneo. Il caso dell'Italia*, in G. Bottaro (a cura di), *La questione mediterranea*, Messina University press, Messina, 2023, pp. 671-690.

⁴¹⁶ G. Di Nardi, *Bilancio della politica per il Mezzogiorno*, in Id. *Politiche pubbliche e intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., pp. 501 ss.

⁴¹⁷ P. Saraceno, *I divari di sviluppo economico nella progettata Comunità "a dodici"*, in S. Cafiero (a cura di), *Il Mezzogiorno nelle politiche nazionali e comunitarie*, cit., pp. 186 ss.

Mezzogiorno, dove invece vi era il maggior squilibrio tra offerta e domanda di lavoro; per larghi strati sociali meridionali l'unico sbocco nell'immediato sembrava continuare ad essere l'emigrazione⁴¹⁸. una nuova eventuale fase di crescita imponeva una rivisitazione dei due strumenti utilizzati fino a quel momento per favorire lo sviluppo del Sud: opere infrastrutturali e contributi in conto capitale e in conto esercizio; le prime erano ora richieste in misura minore, quanto ai contributi occorreva riadattarli in modo tale da estendere anche al Sud lo sviluppo basato su imprese di piccole e medie dimensioni orizzontalmente integrate⁴¹⁹.

Un riadattamento della politica di sviluppo del Mezzogiorno era anche l'obiettivo del neopresidente dell'Iri Romano Prodi. Nei primi mesi del 1986 l'Iri delineava una propria strategia per il Mezzogiorno. Nel discorso per la presentazione del "*Programma del gruppo Iri per il Mezzogiorno*", Romano Prodi evidenziava che:

Il definitivo abbandono della logica assistenzialistica [...] è il caposaldo su cui la gente, gli imprenditori, i dirigenti del Sud del Paese, potranno dar luogo a nuove iniziative, che avranno perciò concrete probabilità di essere valide e durature.

Secondo il Presidente dell'Iri la rinascita del Mezzogiorno passava attraverso un differente tipo di programmazione basata:

Su interventi concreti e mirati sugli snodi "comunicativi" del sistema. In questa nuova impostazione assume rilevanza fondamentale la contestualità delle azioni, che, poste in essere da soggetti diversi ed in tempi non necessariamente simultanei, devono riferirsi ad un quadro logico unitario sulle compatibilità di standard, interazioni e reti. In altre parole occorre coinvolgere nella politica industriale non più i solo soggetti amministrativi centrali, ma tutti coloro la cui interazione ha un significato di crescita collettiva.

⁴¹⁸ S. Cafiero, *Il Mezzogiorno tra progresso tecnico e riforma dell'intervento straordinario*, in R. Brancati, P. Costa, V. Fiore (a cura di), *Le trasformazioni del Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano 1988, pp. 17-18; P. Saraceno, *Il nuovo meridionalismo di fronte alle attuali prospettive dell'economia*, in, Id., *Il nuovo meridionalismo*, cit., pp. 37-38.

⁴¹⁹ P. Saraceno, *Il nuovo meridionalismo di fronte alle attuali prospettive dell'economia*, cit., p. 39.

Occorreva quindi avviare una più stretta interconnessione tra le attività produttive e il tessuto sociale, sulla scia di quanto avvenuto nel Centro-Nord. Collegato a ciò vi era la scarsa qualità della vita nelle città del Sud, secondo Prodi *“il degrado urbano costituisce così l’elemento forse più grave di inferiorità dell’intero territorio meridionale nella competizione per la localizzazione di possibili sviluppi produttivi futuri”*⁴²⁰. Queste problematiche erano poi esposte sinteticamente in audizione alla Commissione bilancio per il Mezzogiorno⁴²¹.

Prodi delineava quindi tre possibili linee di intervento, per la cui realizzazione era centrale l’operato dell’Iri:

- a) progettazione e sviluppo di reticoli di modernizzazione;
- b) sostegno allo sviluppo delle comunità locali;
- c) grandi interventi sul territorio.

Il primo punto era conseguibile attraverso una maggiore diffusione dei servizi telematici e informatici, che passasse dalla predisposizione di programmi di automazione per le Pubbliche amministrazioni da parte delle regioni e dalla creazione di centri di eccellenza tecnologica per l’innovazione, con l’obiettivo di automatizzare i processi produttivi. Per il conseguimento di questo obiettivo l’Iri attraverso le sue aziende avviava una serie di progetti specie nelle regioni meridionali. Lo sviluppo delle comunità locali poteva essere conseguito attraverso un programma di forestazione e di sviluppo del turismo e la valorizzazione del patrimonio culturale. Gli interventi sul territorio consistevano in un vasto piano di infrastrutture.

Sostanzialmente, l’operatore pubblico avrebbe dovuto concentrare i propri sforzi *“in quelle iniziative ed in quelle localizzazioni che in massima misura possono contribuire a rendere il sistema più moderno e competitivo”*⁴²².

Questa fase era accompagnata dallo stallo nel quale versava la politica per il Sud e l’intervento straordinario. Dopo la proroga del 1978 i Ministri Capria e Signorile non riuscivano a far approvare una nuova disciplina per l’intervento straordinario, solo nel 1983 si arrivava a una legge stralcio che prevedeva una programmazione triennale degli interventi per il Mezzogiorno; non trovandosi un

⁴²⁰ Haeu, Rp-116, Presentazione programma Iri per il Mezzogiorno, 4 giugno 1986.

⁴²¹ Ivi, Audizione di Romano Prodi alla Commissione Bilancio per il Mezzogiorno, 8 luglio 1986.

⁴²² Ivi, Presentazione programma Iri per il Mezzogiorno, 4 giugno 1986.

accordo sugli strumenti d'attuazione dell'intervento straordinario la Cassa era posta in liquidazione nel 1984⁴²³.

L'anno successivo era bocciato anche il tentativo di istituire un "Fondo nazionale per lo sviluppo del Mezzogiorno". Il dibattito riprendeva su iniziativa del Pci. Per i socialisti punto centrale della nuova politica d'intervento per il Sud avrebbero dovuto essere le regioni e gli enti locali. Ampia convergenza vi era sulla necessità che il nuovo intervento dovesse fornire maggiori servizi alle imprese e dovesse maggiormente concentrarsi sulla valorizzazione delle città e dell'ambiente. Qualche scetticismo era mosso da sinistra sulla reale capacità della nuova legge di perseguire tali obiettivi⁴²⁴. Con la nuova legge si istituiva l'Agenzia per la Promozione dello Sviluppo industriale del Sud (Agensud) e un apposito Dipartimento per il Mezzogiorno presso la presidenza del Consiglio⁴²⁵. La nuova disciplina prevedeva dei piani triennali attuati tramite dei piani annuali predisposti dal ministro per il Mezzogiorno, sentito il Comitato dei rappresentanti delle regioni meridionali (art.1). Ai sensi dell'art. 4 il nuovo Ente diveniva un mero ente erogatore di contributi alle aziende o di finanziamenti ai progetti regionali e interregionali.

Sin dalla sua emanazione spiccava la scarsa capacità progettuale delle regioni e degli enti locali, come rilevava un acuto studioso in quegli anni:

Ritardo nella presentazione dei progetti, qualità spesso scadente degli stessi progetti, ma soprattutto casualità dell'insieme dei progetti presentati. E quest'ultimo elemento è, in effetti, il più grave: si capisce che le richieste avanzate dalle regioni non sono piani regionali, bensì elenchi di opere messi assieme con un criterio di lottizzazione politica.

L'anno successivo all'emanazione della legge istitutiva dell'Agensud, la Commissione sottoponeva l'Italia a procedura d'infrazione, perché riteneva che non si potessero inserire le province di Latina, Rieti, Roma, Ascoli e la regione Abruzzo nel regime speciale di aiuti. Nonostante i rilievi formulati da una moltitudine di parlamentari europei in due interrogazioni rivolte alla

⁴²³ S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., pp. 119-120.

⁴²⁴ F. Barbagallo, G. Bruno, *Espansione e deriva del Mezzogiorno*, cit., pp. 451-453.

⁴²⁵ Su tale Dipartimento si veda: S. Cassese, *Il Dipartimento per il Mezzogiorno*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", numero unico, 1987.

Commissione⁴²⁶, quest'ultima rispondeva che le aree in questione non erano più caratterizzate da *“un tenore di vita anormalmente basso né da una grave forma di sottoccupazione”*⁴²⁷.

La decisione arrivava il 2 marzo 1988. La Commissione non riusciva a valutare *“la compatibilità col mercato comune dei fondi a favore delle iniziative di innovazione ad opera di piccole e medie imprese”*, in quanto la relativa disciplina non aveva avuto attuazione. Gli aiuti previsti dalla legge producevano effetti distorsivi per la concorrenza perché avrebbero aumentato *“la remunerazione che il beneficiario ottiene dai suoi investimenti nei confronti di concorrenti che non fruiscono dei medesimi interventi.”*

Tuttavia la Commissione stabiliva una serie di criteri che portavano a giudicare le regioni del Mezzogiorno, Abruzzo compreso, caratterizzate da un *“tenore di vita anormalmente basso”* o con *“una grave forma di sottoccupazione”* e dunque suscettibili degli aiuti previsti dalla legge. Al contrario per la provincia di Frosinone la Commissione rilevava che non si potessero erogare aiuti così cospicui come previsto dalla legge. Le province di Ascoli, Latina, Rieti e Roma, presentando un Pil pro capite superiore all'85% della media nazionale e un tasso di disoccupazione inferiore di 16 punti percentuali, erano giudicate non suscettibili di aiuti⁴²⁸.

Non erano tanto i giudizi della Comunità a pesare sulla chiusura dell'Agenzia. Si era sviluppato nella società italiana, segnatamente nell'imprenditoria del Nord-Est, un forte malessere nei confronti dello Stato italiano accusato di essersi eccessivamente burocratizzato e mal gestire le risorse. L'intervento straordinario era tra i principali imputati. I movimenti leghisti riuscivano a trasformare tali sentimenti in avversione nei confronti del Mezzogiorno e i suoi abitanti, giudicati improduttivi e i principali beneficiari della politica assistenziale⁴²⁹. Nel 1989 con la caduta del Muro di Berlino si innescava la crisi fiscale dello Stato italiano sulla quale si innestava poi la questione morale e la crisi istituzionale⁴³⁰. Nonostante i risultati delle elezioni politiche del '92 consentissero una continuazione della

⁴²⁶ Haeu, PE2-17044, Interrogazione orale con discussione alla Commissione delle Comunità, 22 ottobre 1987.

⁴²⁷ Haeu, PE2-28907, Risposta data dal sig. Sutherland, 29 febbraio 1988.

⁴²⁸ Haeu, Psp 261, Decisione della Commissione, 2/3/1988.

⁴²⁹ L. Chiara, *L'Italia tra gli anni '70 e la caduta del Muro di Berlino*, cit., p. 242.

⁴³⁰ Sul punto si veda: L.Cafagna, *La grande slavina. L'Italia verso la crisi della democrazia*, Marsilio, Venezia 1993.

maggioranza pentapartitica, questa si trovava dilaniata dagli scandali e dalle lotte tra i vari partiti di maggioranza. Un governo a guida quadripartitica, senza i repubblicani, si formava solo nel giugno del 1992⁴³¹. L'esecutivo si trovava costretto, sotto la minaccia di un referendum abrogativo, a chiudere in fretta l'esperienza dell'intervento straordinario, le cui competenze passavano disordinatamente alle amministrazioni ordinarie. Solo a partire dal 1996 si tornava a pensare alle problematiche del Mezzogiorno⁴³². Nel 1993 così il Rapporto Svimez sintetizzava la fallimentare politica perseguita dalla metà degli anni ottanta in poi:

La 64/1986 affidò all'amministrazione ordinaria e alle regioni la responsabilità di proporre e di realizzare gli interventi, e a uno speciale Dipartimento ministeriale il compito dell'istruttoria e del coordinamento delle proposte; il ruolo dell'organismo straordinario, l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, succeduto alla disciolta Cassa per il Mezzogiorno, risultò di fatto limitato a quello dell'erogazione. In tale assetto istituzionale hanno trovato largo spazio interventi settoriali e localistici, corrispondenti alle competenze e agli interessi propri degli enti proponenti. [...] Pluralità dei soggetti coinvolti, settorialità delle loro competenze, ricorrenti "rimodulazioni" degli stanziamenti pluriennali, annualità dei bilanci, loro articolazione per capitoli anziché progetti, adozione della programmazione come documento formale e cartaceo piuttosto che come sistema decisionale, ingerenza della politica nelle decisioni tecniche di spesa, conseguente deresponsabilizzazione e dequalificazione dell'amministrazione, assenza di controllo sui risultati delle decisioni assunte: sono, questi, i motivi per i quali è stata fallimentare la recente esperienza dell'intervento nel Mezzogiorno, compresa l'applicazione del cofinanziamento, nazionale e comunitario, degli interventi ammessi al sostegno dei fondi strutturali delle CEE.⁴³³

⁴³¹ L. Chiara, *L'Italia tra gli anni '70 e la caduta del Muro di Berlino*, cit., p. 245.

⁴³² S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., pp. 139-140.

⁴³³ Svimez, *Rapporto 1993 sull'economia del Mezzogiorno*, Svimez- Il Mulino, Bologna 1993, p. 15.

CAPITOLO III

INTERVENTO STRAORDINARIO, INVESTIMENTI ESTERI E L'INDUSTRIALIZZAZIONE IN RITARDO IN IRLANDA

3.1 L'intervento straordinario durante il protezionismo

Gli anni successivi alla Seconda guerra mondiale erano caratterizzati in Irlanda da un'apparente ripresa dell'economia: si assisteva a una forte risalita del Pil e a una sensibile riduzione della disoccupazione. Tuttavia, ciò non dipendeva da una crescita autopropulsiva dell'economia ma dagli investimenti del Piano Marshall che di fatto "oscuravano" gli effetti perversi della scelta protezionista del 1932. Con la fine degli aiuti americani e la svalutazione della sterlina del 1948, l'economia irlandese tornava in una fase di stagnazione destinata a durare a lungo⁴³⁴.

Il primo "Interparty government" cadeva nel 1951. Nel nuovo governo, guidato dal Fianna Fail, Sean Lemass tornava a dirigere il ministero dell'Industria e Commercio. A solo un anno di distanza dalla sua opposizione alla creazione dell'Ida affermava nel Dail Eirann che: "*there would be some advantage in having a body outside the Civil Service, with powers and resources to promote the creation here of new industries*"⁴³⁵. Si verificava, per volere del Ministro, il ritorno delle competenze amministrative in materia di tariffe doganali e di concessione delle licenze di importazione ed esportazione nelle mani del governo, confinando il ruolo dell'Ida alla promozione degli insediamenti industriali; una misura che trovava il favore anche di esponenti di spicco dell'opposizione, come il leader del Labour Party, William Norton e Liam Cosgrave, segretario del Fine Gael⁴³⁶. Al momento del suo ritorno nel governo Lemass era ancora fortemente legato a una logica di sviluppo ruotante attorno all'obiettivo di ridurre le importazioni attraverso la loro sostituzione con le produzioni locali, su cui

⁴³⁴ C. O'Grada, *A Rocky Road: The Irish Economy Since the 1920s*, Manchester University Press, Manchester 1997, pp. 23- 25.

⁴³⁵ P. Donnelly, *Organizational Forming in (A)modern Times: Path Dependence, Actor-Network Theory and Ireland's Industrial Development Authority*, cit., p. 135.

⁴³⁶ Ivi, p. 136-137.

convergeva il presidente dell'Ida Beddy. Lemass, sul finire del 1951 stilava una lista di beni mai prodotti in Irlanda e successivamente dava mandato all'Ida di concentrarsi nel formulare proposte in grado favorirne la produzione. L'incentivazione degli investimenti esteri restava un'attività latente dell'Ida, che assumeva una conformazione più chiara l'anno successivo con la pubblicazione da parte dell'americana Ibec di un report dal titolo "An Appraisal of Ireland's Industrial Potential". Il Documento non criticava la politica industriale irlandese dell'"import substitution", ma rilevava che il reddito pro capite era significativamente minore della media dei paesi dell'Europa occidentale, mentre i costi delle materie prime erano nettamente più alti, la produttività, così come il valore aggiunto, era inferiore rispetto alla media. Ciò dipendeva secondo il Report dalla mancanza di investimenti nel settore industriale. Oltre a suggerire miglioramenti tecnologici per aumentare la competitività delle industrie e sviluppare le esportazioni, il Report proponeva una maggiore attenzione verso i capitali esteri segnatamente americani⁴³⁷.

Il nuovo governo varava sul finire dell'anno un provvedimento che si poneva l'obiettivo di favorire lo sviluppo delle zone dell'Ovest, in cui l'aumento della disoccupazione, la costante fuoriuscita di manodopera dal settore primario e di conseguenza l'emigrazione erano particolarmente forti. Era creato un apposito Ente, "An foras Tionscail", con una dotazione di due milioni di sterline, con il compito di erogare finanziamenti in conto capitale alle nuove industrie che sarebbero nate in quelle zone, creare nuove industrie da cedere in un secondo momento ai privati e erogare dei sussidi per la formazione dei nuovi lavoratori. Il relatore del provvedimento era il ministro dell'Industria e Commercio, nonché vice primo ministro (Tánaiste), Sean Lemass, secondo il quale per ragioni di carattere storico l'Irlanda non aveva conosciuto un consistente sviluppo industriale:

⁴³⁷ F. Barry, M. O Fathartaigh, *The Industrial Development Authority*, cit., pp. 474-475; B. Girvin, *Between two worlds*, cit., pp. 181-182.

For historical reasons, which it is not necessary to review, this country has suffered from underdevelopment of industries. For these same historical reasons such industries as did develop tended to gravitate towards the East and the South⁴³⁸.

Di conseguenza occorre dei provvedimenti in grado di ridurre la disoccupazione e l'emigrazione. Con le tariffe doganali si potevano proteggere le industrie dalla competizione esterna, ma non era possibile evitare che queste subissero la concorrenza delle industrie ubicate nella zona vicino Dublino, di più antica tradizione industriale e più vicina ai mezzi di comunicazione:

We cannot really guarantee people engaged in new industries in any of these counties named in the Bill against the development of competition from some other part of the country. We can guarantee them against competition from outside, but the possibility of internal competition developing will always be in their minds and may deter people from taking the financial risks involved in establishing new industries in those counties. Our aim should, therefore, be, if possible, to give to the industrial firms which undertake the establishment of factories in these undeveloped areas such advantages that they will be able to meet competition from other firms in the same business located in the East on more or less equal terms, advantages which will secure for them a reasonable prospect of success⁴³⁹.

Cosgrave, dalle fila del Fine Gael, giudicava la legge un atto meramente politico. La norma dipendeva dall'esigenza del Fianna Fail di riconquistare il consenso, essa, a suo giudizio, andava ad operare nelle zone dove il partito di maggioranza relativa aveva accusato un cospicuo decremento delle preferenze⁴⁴⁰. Per l'ex ministro degli affari esteri, Sean MacBride, qualsiasi politica di sviluppo industriale avrebbe dovuto rispondere in via preliminare a due quesiti: quali industrie creare e dove crearle. L'istituto che si stava per creare con la legge però non era in grado di "*determine these two first basic issues*"⁴⁴¹.

Tutti i partiti di opposizione chiedevano che si prevedessero degli aiuti anche per le industrie già esistenti, tanto che Sean Lemass era costretto ad accettare una

⁴³⁸ Dáil Éireann debate, Committee on Finance, 4 Dec 1951, vol. 128, No. 2.

⁴³⁹ Ivi.

⁴⁴⁰ Ivi.

⁴⁴¹ Ivi

serie di emendamenti che prevedevano l'estensione degli aiuti per gli ampliamenti dei siti industriali esistenti o il mantenimento dell'occupazione⁴⁴².

L'opposizione si mostrava compattamente contraria alla possibilità per il dicastero dell'Industria di includere successivamente nuove aree tra quelle suscettibili di aiuti, perché considerato uno strumento politico nelle mani del ministro.

Alla presentazione del progetto in Senato, secondo Sean Lemass, la concentrazione industriale nella parte orientale del paese aveva finito con il creare una serie di scompensi di carattere sociale, per cui occorreva un'azione da parte dello stato in favore di un riequilibrio che passasse attraverso una diminuzione dell'espansione industriale nell'Est in favore di un suo sviluppo nella parte Occidentale; a suo giudizio ciò andava in favore di tutto il paese⁴⁴³. Oltre ai costi di trasporto, le industrie dell'Ovest scontavano la mancanza di lavoratori specializzati, bassa efficienza delle pubbliche amministrazioni e alti costi energetici⁴⁴⁴.

Il dibattito in Senato riprendeva gli stessi temi trattati alla Camera, salvo l'intervento di Michael Hayes del Fine Gael che riteneva lo sviluppo industriale dell'Ovest una possibile minaccia per la lingua Gaelica, e l'intervento del senatore Baxter del Calnn na Talaham che richiedeva degli aiuti per lo sviluppo dell'agricoltura nelle stesse zone in cui andava ad operare l'Anforas Tionscail⁴⁴⁵. Le critiche erano rivolte per lo più contro l'ampia libertà di scelta nelle mani del ministro per l'Industria, e l'impossibilità di creare un Ente che fosse realmente indipendente. Significativo, a nostro avviso, era l'intervento del Senatore Hayes per il quale *"a board appointed by a Minister is never entirely independent"*. Questo a suo avviso era un problema con il quale si scontravano tutte le democrazie che si apprestavano a creare degli organismi indipendenti per favorire lo sviluppo industriale⁴⁴⁶.

Il senatore Michael O'Higgins rompeva la generale tranquillità del dibattito, assumendo toni particolarmente duri nei confronti della strategia adottata:

⁴⁴² Dáil Éireann debate, Committee on Finance, 12 Dec 1951, vol. 128 No. 6.

⁴⁴³ Seanad Éireann debate, 19 Dec 1951, vol. 40 No. 6.

⁴⁴⁴ Ivi

⁴⁴⁵ Ivi.

⁴⁴⁶ Seanad Éireann debate, 16 Jan 1952, vol. 40 No. 9.

I accept this Bill but I do so with grave doubts and misgivings. I am not satisfied that this is the proper approach. I am not against the spending of money in these undeveloped areas. I would not oppose spending ten times the present sum but, speaking personally, I am not in favour of the idea of industrialising these areas even in a small way. I do not think that is the correct approach.

Riteneva, infine, la legge frutto esclusivamente delle esigenze elettorali della maggioranza. Lo stesso Senatore si faceva portatore di un emendamento, poi bocciato, che prevedeva la possibilità di estendere il campo di applicazione della legge, oltre che per volere del ministro, anche nel caso di un voto favorevole di entrambe le Camere⁴⁴⁷.

Con l'emanazione del provvedimento si creavano dunque due istituti speciali per favorire lo sviluppo industriale: l'Ida con competenza su tutto il territorio, con i compiti elencati nel primo capitolo di questo lavoro, e l'Anforas Tionscail con competenza su una ristretta parte del territorio irlandese, con il compito di elargire aiuti a imprese di nuova costituzione o per l'ampliamento di siti industriali già esistenti. Joseph Beddy, presidente dell'Ida, otteneva la stessa qualifica per il nuovo Ente; sul finire degli anni Cinquanta in un incontro con il Segretario del ministero dell'Industria e Commercio metteva in evidenza i buoni rapporti e la stretta collaborazione che si era instaurata tra le due istituzioni da lui presiedute. Il nuovo Ente, pur andando ad operare all'interno dei confini del protezionismo, favorendo dunque lo sviluppo di nuove industrie senza esporle alla concorrenza internazionale, attraeva comunque un piccolo nucleo di industrie di proprietà estera la cui produzione era destinata al mercato estero⁴⁴⁸.

Lo sviluppo degli anni successivi alla guerra generava un aumento delle importazioni, non accompagnata da un equiparabile crescita delle esportazioni, in quanto le manifatture irlandesi non erano in grado di competere nel mercato estero, specie inglese, dove a partire dal 1948, grazie ad un apposito accordo, la maggior parte dei prodotti irlandesi avevano libero accesso. Gli aiuti Marshall avevano contribuito in modo determinante ad oscurare tale problematica; con la fine degli aiuti veniva a galla un deficit della bilancia dei pagamenti pari al 15% del Pnl. Lo squilibrio era acuito dalla perdita di valore della sterlina nel 1949, che

⁴⁴⁷ Seanad Éireann debate, 9 Jan 1952, vol. 40 No. 8.

⁴⁴⁸ F. Barry, M. Ó Fathartaigh, *The Industrial Development Authority 1949-58*, cit., pp. 472-473.

naturalmente faceva aumentare il costo dei beni importati, e dall'aumento del costo delle materie prime a causa della guerra in Corea. In risposta alla crisi, il ministro delle Finanze Sean MacEntee aumentava le tasse sul reddito del 5%, e riduceva la disponibilità di moneta, con l'obiettivo di contrarre i consumi e riequilibrare la bilancia dei pagamenti. Nonostante l'Irlanda avesse una quantità di riserve monetarie conservate all'estero nettamente superiori alla media europea e potesse ricorrere all'indebitamento, vista la sua scarsa incidenza in rapporto al Pil, prevaleva la visione conservatrice, che se riusciva a riequilibrare in poco tempo il deficit rallentava le possibilità di sviluppo economico⁴⁴⁹. Stante lo stato delle manifatture irlandesi, le esportazioni non avrebbero potuto incrementarsi se non attraverso una politica attiva del governo in tal senso. La creazione del Dollar Exports Advisor Committee nel 1950 non rispondeva alla logica di incrementare le esportazioni ma a quella di fornire una soluzione alla mancanza di dollari. L'Ida sin da prima che il decreto per la sua creazione fosse trasformato in legge riteneva che l'incremento delle esportazioni dovesse essere l'obiettivo fondamentale della "export policy" del governo. Secondo l'Ente non si sarebbe verificato alcun incremento delle esportazioni attraverso i soli sforzi degli industriali, viste le loro scarse competenze in materia e la loro riluttanza ad entrare in competizione con le manifatture occidentali nettamente più avanzate. L'obiettivo avrebbe potuto essere raggiunto solo attraverso il supporto attivo da parte del governo⁴⁵⁰.

A differenza della maggior parte dei paesi europei, gli anni Cinquanta rappresentavano in Irlanda un periodo di forte stagnazione, il reddito nazionale cresceva meno dell'1% annuo, la produzione industriale cresceva ad una media dell'1,3%, mentre gli impiegati nel settore secondario diminuivano di 38000 unità. Eccezione fatta per alcune imprese di antica tradizione esportatrice legate al settore alimentare, la maggior parte delle imprese nate negli anni Trenta, sotto l'ombrello protezionista, non erano in grado di competere con le loro omologhe europee che proprio in quegli anni, invece, attraversavano un processo di forte specializzazione a causa della progressiva apertura dei mercati. Il mercato interno, in continua contrazione, non si mostrava un possibile sbocco alternativo per le

⁴⁴⁹ K. Kennedy, T. Giblin, D. Mchugh, *The economic development of Ireland in the Twentieth century*, Routledge, London 1988, pp. 59-60.

⁴⁵⁰ B. Girvin, *Between two worlds*, cit., pp. 172-173.

produzioni irlandesi. Viste le forti restrizioni imposte, gli investimenti stranieri non sembravano poter essere neanche una valida alternativa⁴⁵¹.

Grazie al riequilibrio della bilancia dei pagamenti, secondo Sean Lemass, si potevano varare ulteriori misure in favore dello sviluppo economico. Nel 1953, in veste di ministro dell'Industria e del Commercio, si faceva promotore di una politica maggiormente interventista in economia ed inoltre premeva affinché le banche favorissero il credito all'industria e all'agricoltura e riducessero la loro propensione ad investire il risparmio nazionale all'estero. Inoltre, nel 1954 chiedeva all'Ida una revisione della politica protezionista. Infine, punto forse più importante destinato a diventare una componente fondamentale dello sviluppo economico irlandese, avviava una prima apertura in favore dei capitali stranieri. Nel 1953 affermava che: *"we welcome foreign capital coming into Irish industrial development when it brings with it new opportunities for expansion and new industrial techniques."* La stabilità politica irlandese e la non esistenza di forze politiche estreme erano ritenute da Lemass elementi in grado di attrarre facilmente capitale esteri⁴⁵².

La campagna elettorale del 1954 era dominata dalle tematiche relative allo sviluppo economico. Costello, leader del Fine Gael, si impegnava, in caso di vittoria, a portare avanti una politica leggermente inflattiva, tramite una riduzione delle tasse e maggiori sussidi alimentari. Tale stato metteva il Fianna Fail sulla difensiva, il partito si limitava ad attaccare il Fine Gael sulla sua irresponsabilità in campo economico. Le politiche deflattive, inoltre, acuivano la fuoriuscita di consenso dal Fianan Fail in favore del Fine Gael⁴⁵³. Nel 1954 si creava il secondo "Interparty Government", guidato da quest'ultimo partito. L'anno successivo si verificava una nuova crisi della bilancia dei pagamenti, che portava il neoministro delle Finanze a varare nuove misure restrittive, destinate a perdurare anche l'anno successivo, con il risultato di fomentare la fuoriuscita di capitali e di persone. L'aumento della disoccupazione, dovuta alla riduzione della domanda a seguito delle misure, si univa a un aumento della disoccupazione agricola dovuta alla

⁴⁵¹ L. Kennedy, *The modern industrialisation of Ireland. 1940-1988*, The Economic and social history of Ireland- Dundalgan Press, 1989, pp 9-10.

⁴⁵² P. Bew, H. Patterson, *Sean Lemass and the making of Modern Ireland. 1945-66*, Gill and Macmillan, Dublin 1982, pp. 66-69.

⁴⁵³ H. Patterson, *Ireland since 1939*, cit., p.108.

meccanizzazione del settore e ai brutti raccolti degli anni '57-58⁴⁵⁴. Come risposta alla crisi, il Primo Ministro Costello, annunciava nel 1956 un nuovo piano per lo sviluppo economico. Si prospettava la diminuzione del 50% delle tasse sui profitti derivanti da un aumento delle esportazioni, da essere riutilizzato in investimenti; nuovi sussidi per alcune categorie di industrie; la creazione del Capital Investment Committee con l'obiettivo di formulare proposte sul finanziamento delle nuove imprese; la creazione dell'Industrial Advisory Council per avere informazioni attendibili in materia di sviluppo e legislazione sociale. Infine, auspicava che presto nuove industrie si sarebbero sviluppate grazie anche agli sforzi che l'Ida aveva fatto *"to interest continental and American and industrialists in the establishment of factories for the manufacture of goods outside the existing range of activity"*⁴⁵⁵. Alla fine dell'anno era introdotto dall'Interparty Government l'Export profits Tax Relief (Eptr), consistente in una diminuzione del 50% delle tasse sui profitti derivanti dalle esportazioni. Walsh e Whelan hanno sostenuto che per l'emanazione di tale misura e per la sua implementazione risultava fondamentale il contributo di un giovane segretario del ministero delle Finanze Thomas Whitaker. Il Segretario riteneva che il protezionismo avesse fatto il suo corso e che attraverso una serie di misure dilazionate nel tempo, per evitare una crisi repentina della maggior parte delle industrie irlandesi, si dovesse approdare al libero mercato. Gli incentivi alle esportazioni, nella visione di Walsh e Whelan, erano misure che andavano di pari passo con la progressiva riduzione delle tariffe doganali⁴⁵⁶. Uno studio successivo condotto da Barry e Daly, attraverso la consultazione di svariate fonti archivistiche ha dimostrato che Whitaker fosse contrario all'Eptr, infatti scriveva il 20 settembre del 1956 al ministro delle finanze che: *"I have always felt that it is production that should be aided rather than export"*. Era più che altro il Taoiseach a premere per il varo della misura⁴⁵⁷.

Sulla scorta di quanto affermato da Costello, nel dicembre era presentato l'"Industrial Grants Act", che conferiva all'Industrial Development Authority il

⁴⁵⁴ A. Jackson, *Ireland 1798-1998*, cit, p. 310; K. Kennedy, T. Giblin, D. Mchugh, *The economic development of Ireland*, cit.,pp. 59-60.

⁴⁵⁵ P. Bew, H. Patterson, *Sean Lemass and the making of Modern Ireland*, cit., p. 81.

⁴⁵⁶ P. P. Walsh, C. Whelan, *Hirshman and Irish Industrial Policy*, in "The Economic and Social Review", vol. 41, n. 3, 2010, pp. 289- 292.

⁴⁵⁷ F. Barry, M. E. Daly, *Mr Whitaker and Industry: setting the record Straight*, in "The Economic and Social Review", vol. 42, n. 2, 2011, p. 162.

compito di elargire degli incentivi, pari al massimo ai due terzi dei costi di costruzione o acquisto dei fabbricati e comunque non oltre le Cinquecentomila sterline, nelle zone escluse dalla legge del 1951. La legge, come quella del 1951, passava in poco tempo senza una strenua opposizione. Lemass, durante il primo dibattito nel Dail Eirann, metteva in risalto la contrarietà del suo successore, il laburista Norton, alla legge del 1951 e la sua propensione a privilegiare lo strumento dei prestiti agevolati invece che gli aiuti a fondo perduto. Inoltre, per Lemass, la scelta di affidare la gestione degli aiuti all'Ida dipendeva da ragioni di carattere politico; sarebbe stato molto più semplice a suo avviso estendere la disciplina del 1951 alle zone volute, visto che un apposito articolo concedeva al Ministro dell'Industria tale facoltà⁴⁵⁸. Per McQuillan le nuove misure avrebbero finito con il danneggiare la parte Occidentale: *“the main result of this Bill will be to kill any industrial initiative that has been apparent in the West of Ireland”*. A suo avviso, le nuove misure avrebbero finito con l'eliminare la convenienza ad instaurare nuove imprese nella parte occidentale del paese: *“Whatever good was done under the Undeveloped Areas Act is now finished”*.

Nella risposta Norton evidenziava che il governo aveva particolarmente a cuore le sorti dell'Ovest, come dimostrato dalla quintuplicazione dei fondi per l'Aforas Tionscail; inoltre, a giudizio di Norton, il nuovo provvedimento non avrebbe sfavorito gli investimenti nelle zone svantaggiate: mentre l'Ida avrebbe potuto concedere finanziamenti per la costruzione di nuovi impianti industriali fino a un massimo del 66% del costo, l'Anforas poteva concedere finanziamenti fino al 100% dei costi di costruzione e inoltre poteva elargire anche finanziamenti per l'acquisto dei macchinari e la formazioni dei lavoratori, cosa che l'Ida non poteva fare⁴⁵⁹. Al Senato Norton spiegava che gli enti non potevano concedere finanziamenti ad imprese la cui domanda era già assorbita dalle industrie irlandesi, ciò era a suo giudizio un valido strumento per evitare che l'imprenditoria locale ancora protetta entrasse in competizione con le industrie estere. Infine, pur non essendoci una specifica previsione, la legge avrebbe favorito il processo di decentramento dell'industria. Eamon Kissane dall'opposizione riprendeva la critica mossa già alla Camera sull'inutilità della legge, visto che il ministro dell'Industria poteva estendere la validità della legge

⁴⁵⁸ Dáil Éireann debate, 5 Dec 1956, vol. 160 n. 13.

⁴⁵⁹ Dáil Éireann debate, 12 Dec 1956, vol. 160 n.15.

del '51 ad altre zone ritenute in ritardo. Kissane inoltre paventava possibili commistioni tra Ida e industriali che avrebbero potuto sfociare in speculazioni con la conseguente perdita di denaro pubblico⁴⁶⁰.

Particolarmente entusiasta della legge era il senatore Cox:

I should like, if I might be permitted, as one who had a good many dealings with the Industrial Development Authority, to express a sense of the very admirable way in which those who constitute that body have carried out their work. I think the country and the various Ministers who have been in office have been very lucky to have had their assistance. The experiment of setting up such a body has proved to be an extremely wise one⁴⁶¹.

Il Senatore però chiedeva che l'Ida nella concessione degli aiuti dovesse favorire il più possibile le industrie autoctone.

Norton spiegava che un'estensione della legge del '51 avrebbe creato una situazione di svantaggio per le zone depresse, perché si sarebbe annullata la legislazione di favore per quelle aree. Spiegava infatti dettagliatamente le differenze tra la legge del '51 e quella in corso di approvazione:

Under this Bill one may get a two-thirds grant for a factory; under the Undeveloped Areas Act you are entitled to get 100 per cent. of the cost of the factory buildings, 50 per cent. of the cost of the machinery and a grant-in-aid for the training of workers. Putting a two-thirds grant on one side— that is the maximum available under this Bill— and putting 100 per cent. of the cost of buildings, 50 per cent. of the cost of machinery and a grant for training of workers, on the other, how can anyone say that these facilities are virtually the same? Of course, there is a very substantial difference between them, and An Foras Tionscal grants will apply to certain types of industry which probably will not qualify under a Bill of this kind.

Infine, se si fosse dato seguito a quanto sostenuto da Cox, l'Ida si sarebbe sobbarcata di un compito troppo complesso che avrebbe finito con il rallentare l'attività⁴⁶².

⁴⁶⁰ Seanad Éireann debate , 19 Dec 1956, vol. 46 n. 17.

⁴⁶¹ Ivi.

⁴⁶² Ivi.

A seguito dell'Industrial Grants Act, l'Ida era tenuta a stendere un rapporto annuale sulla propria attività. Dal primo bilancio si ricava che solo una piccolissima parte delle richieste di sovvenzione erano approvate: su 131 richieste pervenute al 31 marzo 1958 solo 9 erano ritenute suscettibili di sovvenzionamento, 102 erano rigettate e 20 erano sotto esame, a causa soprattutto delle restrizioni imposte dal suddetto provvedimento. L'importo totale delle sovvenzioni approvate ammontava a 193.850 sterline, per il finanziamento di operazioni per un valore di circa novecentomila sterline. Tuttavia, solo una compagnia aveva soddisfatto la trafila burocratica per l'ottenimento delle sovvenzioni pari a 13.200 sterline, di cui 9 mila erano già state trasferite⁴⁶³. Nell'anno successivo l'Ida riceveva 72 richieste di finanziamento delle quali solo 10 erano giudicate suscettibili di finanziamento, e altrettante erano ancora sotto esame al 31 marzo 1959. L'importo dei finanziamenti approvati era pari a 245.500 sterline, dei quali solo 45.000 erogati durante l'anno⁴⁶⁴.

Sempre sulla scorta di quanto affermato da Costello nell'ottobre del 1956 era creato il Capital Investment Advisory Committee, composto da rappresentanti del mondo produttivo e sindacale e da due economisti. Il primo report, presentato nel gennaio successivo, riteneva che nonostante le misure adottate l'anno precedente la situazione della bilancia dei pagamenti fosse precaria a causa di svariati fattori tra cui: un aumento del deficit statale, l'aumento del credito da parte delle banche, il costante declino della propensione al risparmio e un aumento del reddito non accompagnato da un aumento della produzione. Per arginare il deficit "*on the capital budget*" si proponeva non di tagliare gli investimenti ma di ridurre le spese correnti, eliminando i sussidi sulla produzione di burro e farina. Il neo ministro alle Finanze James Ryan decideva di far circolare il documento tra i vari ministeri che lo approvavano e davano mandato al Comitato di presentare un secondo report. Quest'ultimo era pubblicato alla fine dell'anno e prospettava una revisione della politica governativa in materia di alloggi, liberalizzando i fitti e riducendo le spese pubbliche per la costruzione di alloggi⁴⁶⁵. La riduzione della spesa sociale in favore di quella produttiva era uno degli elementi cardine di un altro documento l' "Economic Development". Redatto dal neosegretario del

⁴⁶³ Nai, Tsch/s 16517, First annual report and Account, 31 March 1978.

⁴⁶⁴ Ivi.

⁴⁶⁵ R. Fanning, *The Irish Department of Finance 1922-1958*, cit., pp. 506-507, p. 513.

Ministero delle finanze Thomas Whitaker, segnava un repentino cambio di passo da parte del Ministero delle finanze, che fino a quel momento si era mostrato contrario alle esenzioni fiscali per le industrie esportatrici, nonché alla programmazione economica. Era definito da Garret FitzGerald come uno strappo “*by the Department of Finance of the initiative in planning*”⁴⁶⁶.

La formulazione del documento dipendeva dal desiderio di Whitaker di avviare una politica industriale autonoma, non dipendente dai dettati del ministero dell’Industria e Commercio e dall’Industrial Development Authority e dall’obiettivo di reindirizzare la spesa pubblica e privata in favore degli investimenti produttivi in grado di ridurre in modo duraturo la disoccupazione⁴⁶⁷. La sconfitta subita con l’emanazione dell’Eptr non faceva altro che acuire il desiderio di Whitaker di avviare una politica autonoma rispetto a quella del ministero dell’Industria e Commercio⁴⁶⁸.

Secondo il documento l’emigrazione era lo strumento principale per larghi strati di popolazione di trovare un futuro migliore:

After 35 years of native government people are asking whether we can achieve an acceptable degree of economic progress. The common talk amongst parents in the towns, as in rural Ireland, is of their children having to emigrate as soon as their education is completed in order to be sure of a reasonable livelihood. To the Children themselves and to many already in employment the jobs available at home look unattractive by comparison with those obtainable in such variety and so readily elsewhere⁴⁶⁹.

Whitaker prospettava ora di invertire l’andamento dell’economia attraverso:

A great and sustained effort to increase production, employment and living standards. [...] It seems clear that, sooner or later, protection will have to go and the challenge of free trade accepted. There is really no other choice for a country wishing to keep pace materially with the rest of Europe⁴⁷⁰.

⁴⁶⁶ J. Lee, *Ireland, 1912-1985*, cit., p. 343.

⁴⁶⁷ R. Fanning, *The Irish Department of Finance 1922-1958*, cit., p. 509.

⁴⁶⁸ F. Barry, *Foreign investment and the politics of export profits tax relief 1956*, in “Irish Economic and Social History”, vol. 38, 2011, p. 72.

⁴⁶⁹ T. Whitaker, *From protection to free trade*, cit., pp. 415-416. B. Laffan, J. O’Mahony, *Ireland and the European Union*, Palgrave, Basingstoke 2008, p. 14.

⁴⁷⁰ P. Donnelly, *Organizational Forming in (A)modern Times: Path Dependence, Actor-Network*

L'Economic Development, provenendo dagli ambienti ministeriali, rappresentava per Sean Lemass una copertura per l'emanazione del "First Programme for Economic Expansion", evitando così le possibili accuse da parte dell'opposizione di aver tradito le posizioni espresse quando si trovava tra le fila dell'opposizione⁴⁷¹.

I due documenti concordavano nel dover ridurre la spesa sociale in favore di quella produttiva, così come sull'esigenza di avviare una fase di programmazione economica. A parte questo, differivano su alcuni punti di carattere sostanziale, anzi come ha sostenuto Lee: "*several conclusion in Economic Development can be read as an implicit rejection of the familiar Lemass approach*".

Studi più recenti hanno approfondito la questione. Mentre Whitaker riteneva che sia i dipendenti pubblici, sia gli economisti esperti, dovessero avere un ruolo nella fase di controllo e revisione della programmazione. Lemass riteneva che la programmazione dovesse essere interamente nelle mani del governo, senza la possibilità di valutazioni dall'esterno⁴⁷². Il testo del Ministero delle Finanze protendeva per uno sviluppo industriale concentrato vicino le città più popolose, mentre quello del Ministero dell'Industria e Commercio prospettava uno sviluppo di carattere decentrato. Secondo Lemass, l'approccio di Whitaker avrebbe inficiato sugli effetti dell'Undevelopment areas Act⁴⁷³. Mentre il primo documento apriva senza remore agli investimenti esteri il secondo mitigava tale aspetto, affermando che il governo si sarebbe impegnato nel favorire lo sviluppo di industrie a capitale irlandese, ferma restando l'apertura verso i capitali esteri. Ciò bastava a far scattare i risentimenti degli industriali che, tramite la stampa, criticavano la visione di entrambi i documenti:

Theory and Ireland's Industrial Development Authority, cit., p. 156.

⁴⁷¹ F. Barry M. Ó Fathartaigh, *The Industrial Development Authority 1949-58*, cit., p. 460; J. Lee, *Ireland 1912-1985*, cit., p. 352.

⁴⁷² M. Daly, *Sixties Ireland*, pp. 41-42.

⁴⁷³ F. Barry, M. Daly, *Mr. Whitaker and industry: setting the record straight*, cit., p. 164.

There can be no quarrel with proposal for the introduction of new techniques from abroad, but there seems to be a lack of recognition of the fact that there is a wealth of initiative and experience within the country as a result of the industrial development of the last thirty years⁴⁷⁴.

L'Economic Development prospettava la fusione dell'Ida e dell'Anforas Tionscail in un solo ente, il First Programme rigettava tale proposta⁴⁷⁵; prospettava piuttosto che gli aiuti ai sensi della legge del '56 venissero concessi solo in circostanze eccezionali, mentre Whitaker arrivava a richiedere l'eliminazione degli aiuti alle industrie. Il First Programme proponeva il passaggio della gestione degli aiuti dall'Ida all'Anforas Tionscail. Alla prima sarebbe spettato il compito di attrarre investimenti dall'estero, anche attraverso un incremento delle risorse:

The Government attach the greatest importance to the external activities of the industrial Development Authority and will be ready to widen the scope of the organisation and increase the resources at its disposal, if experience suggests the need for it⁴⁷⁶.

Tra il '58 e il '63 la produzione nazionale cresceva di circa un quinto, mentre gli investimenti raddoppiavano, con la conseguente riduzione di un terzo del tasso di disoccupazione, contribuendo a cambiare in modo determinate la visione dello sviluppo di larghi strati di popolazione⁴⁷⁷. Gli studi storico-economici non hanno dato una visione univoca degli effetti in campo economico del Documento di programmazione. Per alcuni esso contribuiva in modo determinante ad avviare una fase di forte crescita industriale⁴⁷⁸. Altri invece, paragonando lo sviluppo irlandese con quello di altre nazioni dell'Europa occidentale giudicate in ritardo, hanno sostenuto che non si trattasse di un cambiamento di carattere così repentino: tra il 1960 e il 1973 il Pil pro capite cresceva ad una media del 4,4% in Irlanda contro circa il 5% di Italia e Finlandia e circa il 7% di Spagna Portogallo e

⁴⁷⁴ P. Bew, H. Patterson, *Sean Lemass and the making of modern Ireland*, cit., p. 126.

⁴⁷⁵ F. Barry, M. Daly, *Mr. Whitaker and industry: setting the record straight*, cit., 165-166.

⁴⁷⁶ *Programme for economic expansion*, Stationery office, Dublin 1958, p. 39-40.

⁴⁷⁷ G. FitzGerald, *Planning in Ireland*, Institute of Public Administration, Dublin 1968, p. 41.

⁴⁷⁸ A. Jakson, *Ireland 1798-1998*, cit., p. 348.

Grecia⁴⁷⁹. La crescita del Pil nella prima metà degli anni Sessanta non era neanche lontanamente attribuibile al Documento vista la scarsissima implementazione dei suoi obiettivi⁴⁸⁰. Secondo Liam Kennedy una pianificazione di tipo “light” rappresentava un tassello di una più ampia politica di sviluppo che aveva preso piede negli anni Cinquanta con il varo dell’Epr e l’incentivazione dello sviluppo industriale ad opera dell’Ida e dell’Anforas Tionscail⁴⁸¹.

Il First Programme non riusciva a garantire un maggior coordinamento tra l’attività dei vari ministeri. Il “Second Programme for Economic Expansion”, emanato dopo il ritiro del Primo, visto che lo sviluppo si rivelava nettamente superiore a quanto prospettato, si configurava come un semplice “first step” nella difficile strada del coordinamento⁴⁸². Il Secondo programma si mostrava nettamente più ottimista del Primo: il settore primario sarebbe cresciuto ad un tasso dell’2,8% annuo, mentre l’industria del 7%; più in generale prospettava una crescita dell’economia del 50% nel decennio 1960-1970. Ciò spingeva il governatore della Banca centrale irlandese, così come alcuni esponenti del mondo sindacale, a sostenere che la programmazione avesse principalmente scopi di carattere politico. A differenza del Primo, con il Second Programme si spingeva molto più rispetto al passato verso la riorganizzazione del settore secondario in vista di una progressiva liberalizzazione degli scambi⁴⁸³. Ma come ha notato Fitzgerald la principale differenza tra il Primo e il Secondo programma consisteva:

In the adoption for the purposes of the Second programme of a comprehensive national accounting framework, which imposes a discipline and consistency that was lacking in the much vaguer First programme. The existence of a wide range of quantified targets, mutually consistent with each other and interdependent, leads to a quite different type of economic planning from that which was possible in First programme.⁴⁸⁴

⁴⁷⁹ K. Kennedy, *The Context of Economic Development*, in J. H. Goldthorpe, K. T. Whelan (eds. by), *The Development of Industrial Society in Ireland*, Oxford University Press, Oxford 1992, p. 7.

⁴⁸⁰ A. Bielenberg, R. Ryan, *An economic history of Ireland since Independence*, cit., p. 21.

⁴⁸¹ L. Kennedy, *The modern industrialisation of Ireland*, cit., p. 15.

⁴⁸² G. FitzGerald, *Planning in Ireland*, cit., pp. 202-203.

⁴⁸³ M. Daly, *Sixties Ireland*, cit., pp. 51-52.

⁴⁸⁴ G. FitzGerarld, *Planning in Ireland*, cit., p. 70.

Pochi anni dopo dalla sua stesura, anche il Secondo documento programmatico era accantonato, a causa delle prospettive di sviluppo irrealistiche. Il “Third Programme for economic expansion” si mostrava anch’esso troppo ottimista, prospettava infatti uno sviluppo dell’economia del 17% per il triennio 1969-1972, smentito dagli eventi successivi.

A cavallo degli anni Sessanta, i miglioramenti dell’economia irlandese dipendevano più dal percorso verso la liberalizzazione degli scambi che dalla pianificazione⁴⁸⁵. Iniziato nella metà degli anni Cinquanta, tale processo continuava con l’Industrial Development Bill del ’58 che emendava, riducendo i limiti per le industrie estere ad investire in Irlanda, il Control of Manufactures act. Visti i controlli imposti da quest’ultimo, l’Ida più volte si era scontrata durante gli anni Cinquanta con la riluttanza delle compagnie estere a stabilirsi in Irlanda, e ne chiedeva una modifica già dall’inizio del decennio⁴⁸⁶. Nonostante Lemass avesse criticato la scelta del governo guidato dal Fine Gael di favorire gli investimenti stranieri, ritenendo che le misure avrebbero sfavorito gli investimenti dell’imprenditoria locale, una volta al governo, continuava nel processo di attrazione degli investimenti stranieri. Arrivava anzi ad affermare durante il dibattito parlamentare che:

I am not satisfied that native enterprise has made an all-out effort to expand and develop industry to the extent it could [...] they certainly have had an opportunity over a number of years, and I feel they have missed that opportunity⁴⁸⁷.

L’opposizione riteneva il provvedimento troppo macchinoso e poco incisivo, chiedevano che si desse possibilità alle imprese estere di creare anche delle “branch factories”, nonché che si dicesse chiaramente che non vi fossero controlli stringenti sui profitti e che il costo del lavoro fosse più basso rispetto quello americano. L’approccio gradualista consentiva a Lemass sia di traghettare l’economia irlandese verso una maggiore integrazione nel mercato europeo e

⁴⁸⁵ C. O Grada, K.O’Rourke, *Irish economic growth, 1945-88*, in N. Crafts, G. Toniolo (eds. by), *Economic growth in Europe since 1945*, Cambridge University Press, New York 1996, p. 402.

⁴⁸⁶ B. Girvin, *Between two worlds*, cit., p. 180.

⁴⁸⁷ P. Bew, H. Patterson, *Sean Lemass and the making of modern Ireland*, cit., p. 123.

mondiale, sia di non scontentare troppo una parte della borghesia industriale che si mostrava contraria ad un passaggio verso il libero mercato⁴⁸⁸.

Nella seconda metà degli anni Cinquanta, segnatamente con l'Export Profit Tax Relief e poi con l'emendamento al Control of Manufactures act, il governo cambiava approccio nei confronti degli investimenti stranieri, incentivando soprattutto quelli statunitensi. Nel '55 il ministero degli affari esteri mandava un Memorandum alle autorità americane sostenendo che le proposte per impianti dediti all'esportazione non sarebbero state rigettate. Nel '56 si stabiliva una rappresentanza dell'Ida a New York. L'anno successivo, il governo emanava un Memorandum con il quale esplicava gli incentivi per le industrie e, infine, nel 1958 l'Ida si dotava di un proprio ufficio a New York⁴⁸⁹. Nonostante le difficoltà imposte dalla legislazione e la mancanza di una strategia organica in favore dell'incentivazione delle imprese estere, l'Ida aveva raggiunto durante il Decennio un bagaglio di competenze ed esperienze in merito all'attività promozionale tale da arrivare ad influenzare le scelte governative⁴⁹⁰. Il cambio di approccio si manifestava anche con l'apertura verso i prestiti della Banca Mondiale. Nel 1957 l'Irlanda entrava nel Fondo Monetario internazionale. Il governatore della Banca Centrale insieme al Ministro delle Finanze e Whitaker, sulla scia dell'obiettivo di favorire gli investimenti produttivi si prodigavano per convincere la Birs a concedere dei prestiti all'Irlanda. Durante un primo meeting tra la dirigenza della Birs, Whitaker e McElligot, tenutosi nel maggio del '58, il primo evidenziava che, a differenza di molti altri paesi in via di sviluppo, l'Irlanda offriva un apparato infrastrutturale e servizi pubblici in linea con i parametri dell'Europa occidentale e dunque in grado di supportare un'ulteriore espansione economica. Il mese successivo Benjamin King, senior economist della World Bank, svolgeva una più "elaborate fact finding visit to Dublin", incontrando rappresentanti del ministero dell'Industria e Commercio, dell'Agricoltura, delle Finanze e dell'Ida. King riteneva l'Economic Development e i suggerimenti del Capital Investment Advisory Committee "a reasonable approach to the task of improving Ireland's economic position", di conseguenza chiedeva che il governo varasse un piano per i prossimi cinque o dieci anni. Il programma risultava fondamentale per

⁴⁸⁸ Ivi, pp. 118-128.

⁴⁸⁹ F. Barry, M Ó Fathartaigh, *The Industrial Development Authority 1949-58*, cit., p. 474.

⁴⁹⁰ B. Girvin, *Between two worlds*, cit., p. 181.

l'ottenimento dei prestiti da parte della World Bank⁴⁹¹. Nonostante il tentativo della programmazione la Banca concedeva il primo prestito solo nel 1969, undici anni dopo l'avvio dei contatti⁴⁹². Una vicenda questa che necessita di approfondimenti in quanto tra il '69 e il '78 la World Bank concedeva ben sette prestiti.

⁴⁹¹ R. Fanning, *The Irish Department of Finance. 1922-58*, p. 517.

⁴⁹² Ivi, p. 614.

3.2 L'Ida durante la Golden age

In accordo con quanto previsto dal Primo documento di programmazione nel 1959 era varata una legge che emendava la legge del '56 sugli aiuti alle industrie di competenza dell'Ida. La legge dipendeva anche dalla richiesta dell'Ida di non svolgere contemporaneamente l'attività di promozione e di finanziamento delle industrie⁴⁹³. La materia passava ora sotto la competenza dell'Anforas Tionscail. La legge lasciava invariata la disciplina degli aiuti per la parte Occidentale, mentre per la parte Orientale spostava il tetto massimo degli aiuti da 50.000 sterline a 250.000 e introduceva in aggiunta a quelli previsti la possibilità di finanziamenti fino a un terzo degli investimenti in capitale fisso. La legge prevedeva che gli aiuti nella parte di ex competenza dell'Ida sarebbero stati concessi solo in casi di eccezionale importanza, solo qualora l'Anforas Tionscail avesse ritenuto che l'impresa richiedente i contributi non potesse operare nelle "undeveloped areas", che la potenzialità esportatrice fosse di nazionale importanza e che non potesse prendere avvio se non con l'elargizione dei contributi. Il ministro per l'Industria e il Commercio spiegava che l'obiettivo del governo era liberare l'Ida dal duplice compito di trovare investitori esteri e poi dover eventualmente rigettare le domande di finanziamento. Così facendo inoltre si voleva consentire all'Ida di specializzarsi nell'attività di promozione, semplificando anche le prassi burocratiche per gli investitori stranieri che d'ora in poi si sarebbero trovati di fronte un ente di carattere promozionale e uno di assistenza finanziaria⁴⁹⁴. Il provvedimento passava senza troppi dissidi tra maggioranza e opposizione.

Alla Camera Cosgrave del Fine Gael poneva la questione dell'esigenza di coordinare le attività dei vari enti che si occupavano dello sviluppo industriale⁴⁹⁵. I laburisti si opponevano al ritenere l'Irlanda orientale interamente non meritevole degli aiuti previsti per le Undevelopment areas, in quanto vi erano una serie di zone prive di attività industriali che con la riforma erano giudicate non suscettibili

⁴⁹³ Sul punto si veda il discorso del Ministro dell'Industria e Commercio e del Taoiseach, Dáil Éireann debate, 7 July 1959, Vol. 176 n. 5.

⁴⁹⁴ Dáil Éireann debate, 7 July 1959, vol. 176 n. 5; Seanad Eirann debate, 30 July 1959, Vol. 51 N9.

⁴⁹⁵ Dáil Éireann debate, 7 July 1959, vol. 176 n. 5.

di sviluppo⁴⁹⁶. Sean Lemass rispondeva all'opposizione posta dal fine Gael sostenendo che non vi erano problematiche inerenti al coordinamento tra i vari enti dediti alla promozione dello sviluppo industriale, e che nel caso di progetti che richiedevano l'intervento congiunto degli istituti non vi erano stati problemi nell'organizzare delle riunioni tra le dirigenze. Più in generale, secondo il primo Ministro l'Industrial Act del 1956 aveva avuto poco successo a causa di tre motivi: il primo riguardava le limitazioni nell'azione dell'Ida; il secondo riguardava lo squilibrio di risorse che vi era tra la parte orientale e occidentale del paese; infine la legge non contemplava la possibilità di sussidiare le imprese che decidevano di ampliare i propri stabilimenti⁴⁹⁷.

Circa i possibili effetti delle misure il Parlamento si mostrava spaccato in due. Secondo Esmonde del Fine Gael, sottraendo all'Ida la possibilità di concedere aiuti industriali nell'Irlanda orientale, si sarebbero disincentivati gli investimenti stranieri. Quest'ultimi potevano richiedere le sovvenzioni per instaurarsi nella parte orientale solo se avessero dimostrato che la loro attività non avrebbe potuto essere avviata nella parte occidentale e che vi erano "*sound reasons for doing so*"⁴⁹⁸. All'opposto da più parti, anche dalle fila della maggioranza, si sosteneva che il provvedimento avrebbe ridotto le possibilità di crescita dell'Ovest in quanto le differenze tra gli incentivi erogati tra le due parti non erano ritenuti sufficienti a compensarne gli svantaggi⁴⁹⁹. La questione era riproposta in Senato, per Leniahan del Fianna Fail la concentrazione delle nuove industrie nella parte orientale era un effetto inevitabile:

If we are to increase our export potential to any real extent, it is obvious that many of the export industries must be located near the east coast. I am afraid that is inevitable, in the light of present trading conditions. Indeed, that fact is written into the Bill, that it is in respect of export industries that it is chiefly intended to provide⁵⁰⁰.

Una questione questa condivisa dal Ministro per l'Industria e il Commercio: le industrie dedite all'esportazione avrebbero dovuto essere collocate vicino i grandi

⁴⁹⁶ Ivi.

⁴⁹⁷ Ivi.

⁴⁹⁸ Dail Eirann, 8 July 1959, vol. 176 n. 6.

⁴⁹⁹ Ivi.

⁵⁰⁰ Senad Eirann, 30 July 1959, vol. 51 n. 9.

centri e segnatamente Dublino e Cork, dove vi erano le infrastrutture atte a permettere alle manifatture di essere esportate a basso costo⁵⁰¹.

L'obiettivo di evitare altri squilibri nella bilancia dei pagamenti e ridurre la disoccupazione sviliva di fatto le esigenze di sviluppo delle aree arretrate. Come rilevato dalla storiografia si gettavano le basi per uno sviluppo industriale di carattere dualistico, suddiviso tra industrie efficienti a capitale prettamente straniero dedite all'esportazione e industrie tendenzialmente non in grado di competere nei mercati internazionali, di proprietà irlandese: "*although such grants were not formally limited to export-orientated industries, this was certainly the intention and that is how it worked out for many years.*"⁵⁰². Sulla questione pesava sia la scelta protezionista sia il volere di Sean Lemass di lasciare nelle mani del governo la questione dell'ammodernamento delle industrie a capitale irlandese, portando l'Ida a diventare progressivamente un Ente promotore del capitale straniero⁵⁰³.

La richiesta per accedere nella Cee rappresentava un obiettivo e al contempo un ulteriore spinta verso una politica di carattere liberista. Lemass al pari di De Valera era un fervente nazionalista, a differenza di quest'ultimo vedeva però l'apertura nei confronti della Comunità un'efficace scelta per modernizzare l'economia e ridurre la dipendenza dell'economia irlandese da quella inglese. Nel 1959 il 75% delle esportazioni era destinato alla Gran Bretagna, da cui provenivano anche il 59% delle importazioni⁵⁰⁴. Secondo Brian Girvin il governo, e Sean Lemass in prima persona, non vedeva di buon occhio il possibile ingresso nella Comunità, ma a seguito della scelta della Gran Bretagna, cambiava indirizzo repentinamente: "*Ireland simply did not have a European Policy until United Kingdom changed its policy*". Nonostante ciò in breve tempo il governo faceva propria la questione europea e si mostrava risoluto nel portare avanti la questione dell'ingresso dell'Irlanda nella Comunità⁵⁰⁵. Alla scelta inglese si aggiungevano negli anni immediatamente successivi un'altra serie di fattori, quali un vasto consenso politico, le pressioni del movimento europeista, il favore degli Stati

⁵⁰¹ Ivi.

⁵⁰² K. Kennedy, T. Giblin, D. McHugh, *The economic development of Ireland in the Twentieth century*, cit., p. 63.

⁵⁰³ S. O' Rian, *The Politics of High-Tech Growth*, Cambridge University press, New York 2004, p. 175.

⁵⁰⁴ B. Laffan, J. O'Mahony, *Ireland and the European Union*, cit., pp. 19-23.

⁵⁰⁵ B. Girvin, *Before the Celtic Tiger. Change without modernisation in Ireland*, cit., p. 351.

Uniti e il benessere dei vari stati della Comunità, nonostante un atteggiamento non sempre aperto delle sue istituzioni. All'atto della seconda richiesta del 1967, Jack Lynch, succeduto nel '66 a Lemass nella carica di Taoiseach, organizzava, come fatto dal suo predecessore nel '61, una serie di visite nelle varie capitali dei paesi Cee, riscuotendo ovunque, eccetto che in Francia, un vasto consenso all'accettazione dell'Irlanda nella Comunità. Il possibile ingresso passava anche attraverso dei rapporti economici più distesi con la Gran Bretagna⁵⁰⁶. Dopo un lungo periodo di contrattazione, nel '65 i due paesi stipulavano l'Anglo Irish Free Trade Agreement (Aifta). L'accordo prevedeva una riduzione progressiva nell'arco di dieci anni delle tariffe irlandesi sui prodotti industriali inglesi a partire dal 1966 e l'eliminazione di tutte le tariffe inglesi dal luglio 1966, così come equi rapporti nello scambio dei beni del settore agricolo. L'accordo rappresentava per Lemass un modo per abituare le industrie irlandesi alla competizione, ma era anche il primo passo verso la diminuzione delle tariffe doganali.

Ci si è soffermati particolarmente su tale punto perché, nonostante l'incentivazione del capitale straniero e i sussidi alle industrie già a partire dai primi anni Cinquanta, la riduzione delle tariffe doganali, a parte una piccola revisione nel '63, iniziava solo nel '65. Per una parte delle storiografie l'Accordo rappresentava un indubbio vantaggio per l'Irlanda, consentendo un immediato aumento delle esportazioni, permettendo al contempo alle industrie irlandesi di adattarsi alle sfide imposte dalla liberalizzazione⁵⁰⁷. Un'altra parte sostiene che l'Aifta non portava ad una riduzione dei sussidi a sostegno dei prezzi dei beni agricoli, così come non costituiva un mercato sicuro per le esportazioni del settore primario. Molti settori dell'industria beneficiavano già dal 1948 del libero accesso nel mercato inglese. Le uniche industrie a trarre beneficio dall'accordo erano quelle *“producing or using man-made fibres”*, mentre la maggior parte delle industrie autoctone si trovavano a competere nel mercato inglese non solo con le produzioni locali ma anche con quelle dei paesi membri dell'Efta che a partire dal 1967 ottenevano libero accesso in Gran Bretagna⁵⁰⁸. Al di là delle critiche mosse dalla storiografia, supportate da una vasta documentazione, e quelle mosse a suo

⁵⁰⁶ M. Fitzgerald; A. Keogh D. Keogh, *Ireland's application for membership of the European Community*, in A. Landuyt e D. Pasquinucci (a cura di), *Gli allargamenti della CEE/UE*, Il Mulino, Bologna 2005, pp. 247-262.

⁵⁰⁷ A. Jackson, *Ireland 1798-1998*, cit., p. 319.

⁵⁰⁸ M. Daly, *Sixties Ireland*, cit., pp. 28-33.

tempo dai Labour e dal Fine Gael, per lo più per ragioni di carattere politico⁵⁰⁹, politici e industriali erano convinti dell'inevitabilità del passaggio da una fase protezionista a una liberista⁵¹⁰.

Poco dopo la prima richiesta di ingresso nella Comunità nasceva il Committee on Industrial Organisation (Cio), composto da industriali, sindacati e "civil servants", con l'obiettivo di stabilire quali provvedimenti prendere per rendere le industrie irlandesi più competitive. Secondo Bew e Patterson rappresentava la massima espressione istituzionale della più generale volontà di creare un apparato in grado di traghettare le industrie irlandesi verso un'economia di tipo liberista integrata nella Comunità europea⁵¹¹. Alla fine del 1962 il Cio presentava il proprio rapporto. L'analisi riguardava 26 industrie che occupavano il 58% della forza lavoro industriale. Il futuro delle manifatture irlandesi non era di certo roseo. Secondo il Rapporto la maggior parte delle industrie non era in grado di sopravvivere in un'economia di tipo libero scambista. Erano per lo più industrie di piccole dimensioni, poco specializzate che nella maggior parte dei casi assemblavano componenti prodotti all'estero. La produttività era nettamente al di sotto della media europea, a causa della minore propensione ad utilizzare sistemi produttivi di tipo capital intensive e alla vasta presenza di manodopera scarsamente qualificata. A ciò bisognava unire la bassa propensione dei manager ad investire nella ricerca industriale e affrontare le problematiche derivanti da una progressiva liberalizzazione degli scambi⁵¹². Uno studio condotto nel 1964 dall'Irish Management Institute evidenziava che il 78% delle industrie irlandesi non avesse mai condotto indagini di mercato. Alla stessa data l'80% delle figure manageriali nelle imprese con un numero di dipendenti compreso tra 20 e 99 era privo di una qualifica professionale, percentuale che scendeva al 57% nelle imprese con più di 500 impiegati⁵¹³. Nonostante questo quadro, nel decennio una parte delle industrie autoctone riusciva grazie agli aiuti statali, al ricorso alle fusioni e all'assunzione di figure manageriali a sopravvivere alle sfide poste dalla progressiva apertura del mercato. Tale trasformazione implicava spesso un taglio

⁵⁰⁹ P. Bew, H. Patterson, *Sean Lemass and the making of modern Ireland*, cit., p. 136.

⁵¹⁰ C. O'Grada, *A Rocky Road*, cit., p. 53.

⁵¹¹ P. Bew, H. Patterson, *Sean Lemass and the making of modern Ireland*, cit., p. 138.

⁵¹² M. Daly, *Sixties Ireland*, cit., p. 59.

⁵¹³ Ivi, p. 63.

della manodopera e la sua sostituzione con nuove tecniche produttive⁵¹⁴. Il contributo alla produzione industriale delle industrie a capitale irlandese createsi tra il 1961 e il '73 non era molto dissimile da quelle a capitale estero. L'incremento degli affari delle industrie autoctone era legato alla crescita della domanda del mercato interno, ancora largamente protetto; non si verificava infatti un miglioramento delle esportazioni: la produzione lorda vendibile esportata da parte delle industrie autoctone era del 19% nel 1960 e restava invariata nel 1973⁵¹⁵. Grazie alle industrie estere l'Irlanda sperimentava una fase di forte crescita delle esportazioni, il cui valore cresceva tra il 1958 e il 1973 ad una media annua del 23 e del 18% in relazione al volume⁵¹⁶. L'aumento dell'occupazione industriale registrata nel decennio di 34.197 unità, era imputabile per il 99% alla nascita di industrie supportate dal New Industries Programme dell'Ida, in stragrande maggioranza a capitale estero⁵¹⁷.

L'ingresso dell'Irlanda nella Comunità avveniva solo nel 1973; a tale data, come rilevato dall'Ida il Pil pro capite irlandese era il 53% della media comunitaria, il più basso tra tutti i paesi membri⁵¹⁸. Questa non era la principale problematica discussa in ambito governativo, in quanto preminente era la questione dell'incompatibilità delle esenzioni di carattere fiscale – fondamentali per l'incentivazione del capitale estero – con la normativa europea. La questione si risolveva solo grazie alla concessione da parte della Comunità di un periodo di tempo entro il quale il governo irlandese avrebbe dovuto rivedere il regime di aiuti; di conseguenza nel 1978 l'Eptr era sostituito da una tassa del 10% sui profitti derivanti dalle esportazioni⁵¹⁹.

Nel 1949 l'Ida aveva proposto la creazione di un'agenzia, composta dagli stessi industriali, con l'obiettivo di assistere le imprese nello sviluppo delle esportazioni, creando anche appositi uffici all'estero e pubblicizzando direttamente le manifatture. Nonostante le resistenze del Ministero delle Finanze, nel 1951

⁵¹⁴ Ivi, p. 67-69.

⁵¹⁵ L. Kennedy, *The Modern Industrialisation of Ireland*, cit., p. 18.

⁵¹⁶ K. Kennedy, T. Giblin, D. McHugh, *The Economic development of Ireland in the Twentieth century*, cit., p. 68.

⁵¹⁷ D. McAlesee, *A profile of grant aided industry in Ireland*, Industrial Development Authority, Dublin 1977, p. 19.

⁵¹⁸ J. O' Brennan, *Ireland and European Union*, in J. Hogan, P. Donnelly, B. K. O'Rourke (eds. by) *Irish Business and society*, cit., p. 382.

⁵¹⁹ R. Macsharry, P. White, *The making of the Celtic tiger*, cit., p. 247.

nasceva come società a responsabilità limitata Coras Trachtala Teoranta, con obiettivi simili a quelli prospettati dall'Ida⁵²⁰.

Questa non era altro che una delle tante “State-Sponsored Bodies”, create tra gli anni Cinquanta e Sessanta. Basil Chubb le ha suddivise in tre categorie: quelle dedite a produrre beni o servizi; alcune create per promuovere lo sviluppo industriale e commerciale e anche la ricerca; infine quelle per amministrare aspetti specifici di carattere socio-economico⁵²¹. La loro autonomia dalla politica dipendeva dal tipo di funzioni svolte e quindi dalla loro rilevanza dal punto di vista politico, dalla fonte delle risorse finanziarie e infine dagli indirizzi del ministero che aveva istituito l'agenzia. L'Ida, appartiene alla seconda categoria, a cui si affiancavano nel corso degli anni altre come Coras trachtala o il the Irish Tourist Board. Queste nascevano a causa della poca fiducia nella capacità della burocrazia di portare a compimento in poco tempo determinati progetti o avviare politiche pubbliche “diverse” da quelle perseguite fino a quel momento. Come affermava Lemass nel 1961:

It is fair to assume that it was the persistence of doubt about the suitability of Government Departments, as now organised, to operate as development corporations and to perform, in the manner desired, particular functions deemed to be necessary for the nation's progress – functions which required exceptional initiative and innovation – which have led to decisions of the Government from time to time to set up by statute or otherwise a number of more or less independent authorities⁵²².

Negli anni però si assisteva a una crescita delle State sponsored body senza che si creasse un meccanismo che ne regolasse efficacemente l'attività e le relazioni con i rispettivi ministeri responsabili⁵²³. Alla fine degli anni Sessanta la presenza di una moltitudine di agenzie finiva con il disorientare spesso gli investitori

⁵²⁰ T. Garvin, *Preventing the Future. Why was Ireland so Poor for so long?*, cit., pp. 230-231; Jack Lynch, ministro dell'industria e Commercio, affermava che il nuovo Ente: “*Will add considerably to its standing and authority in implementing a long term policy of export development. It will also influence and increase that confidence which is necessary for the developing of new types of goods as well as increased quantities of existing goods for export. Córas Tráchtála's ability to contribute towards the realisation of the programme for economic expansion in the export field will undoubtedly be strengthened by this measure.*” Dáil Éireann debate 9 Jul 1959, Vol. 176 No. 6.

⁵²¹ B. Chubb, *The Government and politics of Ireland*, Longman, Edimburgh 1996, p. 248.

⁵²² Ivi, p. 251.

⁵²³ Ivi, p. 255.

stranieri, questi oltre a doversi confrontare con l'Ida, a cui spettavano compiti di carattere promozionale, e con l'Anforas Tionscail, cui spettava il potere di elargire i finanziamenti, si sarebbero interfacciati con un'apposita Agenzia qualora si fossero insediati nelle zone in cui si parlava il gaelico e con la Shannon free Airport Development Corporation qualora avessero operato nella zona vicino all'aeroporto da cui l'agenzia prendeva il nome che era dotata di particolari esenzioni fiscali⁵²⁴.

Alla fine degli anni Sessanta il ministero dell'Industria e Commercio commissionava alla Arthur D. Little uno studio pubblicato nel 1969 dal titolo "*A study of export promotion programs in Ireland and selected countries*". Nel Documento si metteva in risalto che la progressiva riduzione delle tariffe doganali e l'eventuale eliminazione dell'Eptr avrebbero sottoposto le industrie a capitale irlandese alla doppia competizione interna e internazionale, molte erano però le imprese "*ill prepared to meet these changing conditions*"⁵²⁵. Particolarmente complessa si riteneva la situazione che si stava creando con la progressiva eliminazione delle tariffe con la Gran Bretagna: "*The size of British firms provides economies of scale not available to most Irish manufactures. Extensive advertising, promotion, or market development through price competition are not possible for the smaller domestic manufactures*"⁵²⁶. La liberalizzazione era vista come "*a challenge and opportunity*" allo stesso tempo: le industrie ben strutturate dal punto di vista manageriale o che producevano prodotti di nicchia avrebbero sicuramente potuto ampliare le proprie esportazioni, ma la maggior parte delle industrie avrebbero dovuto effettuare dei "*basic changes*" per poter diventare competitive nei mercati internazionali. "*The ability of these firms to gain export sales is more a function of managerial quality than of government assistance of other factors.*" Una questione questa che non poteva essere risolta tramite l'intervento del governo; si riteneva anzi che le industrie irlandesi fossero eccessivamente dipendenti dall'intervento statale. Alcune godevano del doppio vantaggio di vendere i propri prodotti nel paese con una concorrenza minima o nulla grazie alle tariffe doganali e al contempo beneficiare delle esenzioni fiscali sulle esportazioni. La conclusione della prima parte dello studio era che "*The*

⁵²⁴ M. Daly, *Sixties Ireland*, cit., p. 72.

⁵²⁵ Nai, 2017/7/316, Arthur D. Little report on export promotion programme in Ireland and selected countries, 1969.

⁵²⁶ Ivi, p. 6.

problem, then, is not simply how to increase Irish export, but also how to prepare for significantly changed conditions which will affect the competitive position of most Irish manufactures."⁵²⁷ Nella terza parte dello Studio, riguardante il programma del governo per incentivare le esportazioni, si sottolineava che non era tanto una questione attinente ai sussidi ma più che altro dipendeva dalla creazione di figure manageriali in grado di riorganizzare e rendere competitive le industrie irlandesi, ciò era possibile solo attraverso la formazione dei manager: "*We recommend government encouragement through cost sharing grants of attendance at some of the longer advanced management type of courses now being offered in the US and Europe.*"⁵²⁸ Più in generale la terza parte dello studio riguardava una serie di suggerimenti per una modifica della politica dedicata all'espansione delle esportazioni, esplicita principalmente attraverso Coras Trachtala, circa la seconda tratteremo nel capitolo successivo.

La soppressione dell'An Foras Tionscail e l'affidamento dei suoi compiti all'Ida era uno suggerimenti salienti dati da uno studio condotto dalla Arthur D. Little, questa volta commissionato dall'Ida, e pubblicato nel 1967. La stipula dell'Aifta, il contemporaneo aumento degli incentivi per gli investitori esteri, in Gran Bretagna e la revisione del sistema scolastico irlandese spingevano l'Ida a commissionare tale studio, per una riformulazione della disciplina e quindi degli incentivi per gli investimenti stranieri. Lo studio riteneva le industrie indigene non in grado di creare nuovi posti di lavoro e controbilanciare il costante declino di posti di lavoro nel settore primario. Per ottemperare pienamente al compito di attrarre gli investimenti stranieri si suggeriva di dotare l'Ida di maggiori risorse e concederle maggiore autonomia sotto il profilo organizzativo e del reclutamento del personale; la suddivisione delle competenze tra Ida, Ministero delle finanze e ministero dell'Industria e Commercio era ritenuta fonte di ritardi e di lentezza burocratica. Le nuove competenze dell'Ida richiedevano il reclutamento di personale specializzato non presente in misura sufficiente all'interno della pubblica amministrazione. Altri obiettivi ritenuti fondamentali erano: un intervento del governo in favore di una maggiore legittimazione dell'Ida e del ruolo da essa svolto in favore dell'industrializzazione; la creazione di un ufficio per le ricerche per studiare gli effetti degli investimenti; il rafforzamento della

⁵²⁷ Ivi, p. 8.

⁵²⁸ Ivi, p. 52.

presenza all'estero dell'Ente; nonché un più acceso ruolo nel fornire servizi e consulenza alle imprese anche nelle fasi successive alla creazione degli stabilimenti; infine maggiori poteri per il presidente e il direttore generale⁵²⁹.

Sulla scia della pubblicazione della “*Review of the structure of the industrial Development authority*”, nel 1968 il ministero per l'Industria e il Commercio stilava un lungo memorandum dal titolo “*Proposed programme of activity in connection with industrial development*”. Nell'introduzione si metteva subito in chiaro che:

The Minister for Industry and Commerce is, therefore, concerned that facilities to assist industry should be expanded as a matter of urgency, that procedures for dealing with new development should be simplified and improved and that new or revised incentives to encourage growth should be adopted as soon as possible.

Pur concordando in generale con i punti esposti dello studio del '67, il ministero rigettava la possibilità che la remunerazione dello staff dell'Ida potesse essere fuori dal controllo governativo, ritenendo che i salari dell'Ente dovessero essere in linea con quelli dei dipendenti pubblici, in modo tale da non sfuggire al controllo del ministero dell'Industria e Commercio e del dicastero delle Finanze e che l'attività dell'Ida potesse essere rallentata qualora avesse dovuto occuparsi anche della contrattazione degli stipendi. Ancora più restrittiva risultava la posizione del ministero delle Finanze che, oltre a non concordare sulla possibilità di lasciare all'Ida la contrattazione dei salari, non condivideva che l'Ida potesse selezionare il personale al di fuori dei dipendenti pubblici: “*The Minister for Finance would [...] prefer that the Ida should continue to be staffed as heretofore by Civil servants*”; in quest'ottica l'Ente avrebbe dovuto reclutare il personale o attraverso “*the Civil Services Commission*” o attraverso l' “*inter-departmental competition*”. Qualora il governo non si trovasse d'accordo, il ministero chiedeva, per garantire il coordinamento tra le varie branche della pubblica amministrazione, che ci fosse il benessere dei due dicasteri circa le remunerazioni

⁵²⁹ P. Donnelly, *Organizational Forming in (A)modern Times: Path Dependence, Actor-Network Theory and Ireland's Industrial Development Authority*, cit., pp. 168-170; in forma più sintetica anche Id., *Forming Ireland's Industrial Development Authority*, cit., p. 54; M. Daly, *Sixties Ireland*, cit., pp. 74-75.

per i dipendenti di ogni grado dell'Ida⁵³⁰. Il ministero delle Finanze risultava soccombente in questa disputa in quanto la legge stabiliva, all'art. 26 che l'Ida potesse reclutare il proprio staff "*as it thinks proper*", senza dunque doversi servire come in passato dei dipendenti pubblici. Le remunerazioni dello staff erano stabilite dall'Ida con il consenso dei due dicasteri.

Il Report, come sostenuto nel Memorandum, incitava alla formulazione di una serie di requisiti che le imprese, estere o irlandesi, avrebbero dovuto rispettare per poter ottenere le sovvenzioni. Queste ultime avrebbero dovuto rappresentare una percentuale prestabilita del capitale fisso. I "Consultants" formulavano di conseguenza due possibili alternative: la prima che prevedeva degli aiuti in misura decrescente a seconda che le imprese andassero ad operare nelle "designated areas", nella parte orientale del paese o nella zona di Dublino; la seconda prevedeva un aiuto, per i progetti considerati "*sound but not meet the established requirements*", pari al 35% del capitale fisso per le imprese che avrebbero operato nelle designated areas" e del 25% per quelle che si sarebbero inserite nella parte orientale. I progetti in grado di rispettare i requisiti avrebbero beneficiato di un aiuto del 55% nel primo caso e del 45% nel secondo, fermo restando il limite del 35% nel caso della Contea di Dublino, più un'altra serie di aiuti quali contributi in conto interessi, prestiti garantiti dal governo e sussidi per la formazione dei lavoratori e dei manager. A differenza di quanto sostenuto da alcuni studi, la legge del '69 di riforma dell'Ida non rispettava pedissequamente quanto prospettato dalla Arthur D. Little. La legge riprendeva in buona parte quanto prospettato dal National Industrial and Economic Council (Niec), che come si evince dal Memorandum rimaneggiava il Report. Il Niec si mostrava contrario all'elargizione dei finanziamenti tramite delle quote prefissate:

Niec do not believe that a fixed percentage grant (such 45%) for all project meeting the specified criteria can be applied in practice with economy. They comment that the statutory criteria must, necessarily, be stated in general terms and most of them cannot be precisely quantified.

⁵³⁰ Nai, 2003/4/401, Memorandum for the Government, Proposed Programme in connection with Industrial activity, January 1968, p. 8.

Il Consiglio riprendeva la seconda alternativa proposta, e quindi la suddivisione tra il 35% e il 25% ma prospettava di lasciare all'Ida la possibilità di dare ulteriori aiuti alle imprese in grado di rispettare uno o più dei requisiti richiesti, quali un'ulteriore sussidio fino al 20% del capitale fisso, sussidi per la formazione e prestiti garantiti dal governo o con aiuti in conto interessi. Quest'ultima fattispecie avrebbe dovuto essere conteggiata all'interno delle soglie del 55% e del 45%; su questo punto il Ministero dell'Industria e Commercio manifestava la propria contrarietà⁵³¹; e infatti nella legge di riforma dell'Ida si prevedeva che il tetto sarebbe stato, come per le altre forme di aiuto, di 350000 sterline. I requisiti proposti dal Niec per l'ottenimento degli aiuti ulteriori, fedelmente ripresi nella legge, erano:

- a) The significance and character of the employment offered.
- b) The development or utilisation of local materials, agricultural products or other natural resources, or significant linkages either with existing firms or potential new enterprises.
- c) The technological or scientific content of new activity.
- d) the unusual growth potential of a project.⁵³²

Il ministero dell'Industria e Commercio proponeva di aggiungere un'ulteriore criterio ai quattro proposti: *"The promotion of the national objectives for regional development."*⁵³³ La proposta non si tramutava in norma, in quanto nella legge vi erano solo i punti appena esposti.

Il Niec riteneva che non ci dovessero essere distinzioni tra industrie irlandesi e industrie estere, così come tra nuovi insediamenti ed espansione o modernizzazione di quelli già esistenti. Il ministero delle Finanze, si mostrava generalmente favorevole alla proposta del Niec sugli aiuti alle imprese, ma riteneva che l'Ida oltre a sussidiare quelle in espansione dovesse svolgere un compito analogo in favore delle imprese in ristrutturazione. Le varie visioni sul punto trovavano la sintesi nell'art. 38 della legge che stabiliva che:

⁵³¹ Ivi, p. 13 e 18.

⁵³² Ivi, p. 14-15.

⁵³³ Ivi, p. 17.

The Authority may make a grant, on such terms and condition as it thinks proper, towards the cost of fixed assets required for the re-equipment, modernisation improvement or expansion of an industrial undertaking.

Un primo “adaptation grant scheme” prendeva forma nel 1963 con l’obiettivo di favorire il passaggio al libero mercato delle industrie che effettuavano delle ristrutturazioni o allargavano la base produttiva. Nel 1969 prendeva avvio il “Re-equipment Programme” che forniva aiuti, per il 35% del capitale fisso investito nelle designated areas” e del 25% nella restante parte del paese, per la modernizzazione, l’ampliamento e la ristrutturazione industriale. Il settore alimentare, relativamente ai due programmi appena menzionati, assorbiva il 26 % degli aiuti nel quinquennio 1963-68 e circa un terzo tra il 1969 e il 1974. Le industrie sovvenzionate dal “New Industry programme” erano suscettibili di ulteriori finanziamenti attraverso i programmi del ‘63 e del ‘69. Negli anni successivi, di conseguenza la distinzione tra nuove industrie e quelle già operative andava svilendosi, l’Ida tendeva a distinguere tra “domestic industry”, cioè nuovi impianti autoctoni e impianti di proprietà estera o irlandese già operativi, e “overseas industry”, cioè imprese estere in procinto di avviare nuovi siti produttivi⁵³⁴.

Il Ministero proponeva un maggiore sforzo per lo sviluppo della zona occidentale dell’Isola, in particolare si prospettava che l’Ida incentivasse maggiormente l’allocazione di nuove industrie in questa parte. Inoltre dichiarava di volere istituire una commissione di studio composta da rappresentanti dello stesso Ministero, di quello delle Finanze, dei trasporti, dell’Ida e del Ctt, per fornire delle proposte per la riduzione dei costi di trasporto dall’Ovest, equiparandoli con quelli sostenuti dalle imprese operanti nella parte Orientale⁵³⁵.

L’Ida si era concentrata principalmente fino a quel momento sull’incentivazione degli investimenti stranieri, ciò secondo il Ministero era quasi una scelta obbligata in quanto erano caratterizzati “*by technical expertise and by possession of markets*”. In vista di una maggiore liberalizzazione degli scambi si

⁵³⁴ D. McAlesee, *A Profile of Grant-Aided Industry in Ireland*, cit., pp. 16-18.

⁵³⁵ Nai, 2003/4/401, Memorandum for the Government, Proposed Programme in connection with Industrial activity, January 1968, pp. 21-23.

richiedeva che gli sforzi si spostassero nello stimolare industrie a capitale irlandese, per cui si prospettava che l'Ente:

- a) avviasse una campagna pubblicitaria con l'obiettivo di informare i potenziali investitori irlandesi e esteri degli incentivi disponibili;
- b) assistesse le industrie manifatturiere con possibilità di espansione;
- c) creasse una sezione dedicata alla ricerca e sviluppo, in sinergia con altri istituti di ricerca e le università per "*explore development possibilities*"⁵³⁶.

Nell'aprile del 1968 il governo modificava alcuni dei criteri previsti dal Memorandum. I sussidi nelle designated areas passavano dal 35% al 40%. Il Governo ribadiva che nel caso di prestiti garantiti la somma non dovesse rientrare nei rispettivi tetti massimi, mentre invece i contributi in conto interessi sarebbero rientrati nella soglia del 45% ma non nella soglia del 60%, prevista per le designated areas. Infine il ministero proponeva di aumentare il tetto massimo di contributi elargibili autonomamente dall'Ida, senza un'apposita approvazione del governo, da 350000 a 500000 sterline⁵³⁷. Solo la prima modifica era accolta dal testo di legge, sulle altre due il Ministero tornava sui suoi passi. Non si prevedevano limiti per i contributi in conto interessi se non quello dell'importo complessivo di 350000 sterline, mentre per i prestiti garantiti si prevedeva che questi dovessero essere elargiti secondo uno schema predisposto dal Ministero dell'Industria e da quello delle Finanze.

All'atto della presentazione della legge che emendava la legislazione del degli anni Cinquanta, il ministro per l'industria e il Commercio, George Colley, evidenziava la forte crescita economica vissuta durante gli anni Sessanta, segnatamente quella relativa alle esportazioni, passate da 33 milioni di sterline nel 1958 a 184 nel 1968. Le nuove industrie a suo avviso:

Have resulted in a new infusion of technology and technical design, have raised the level of industrial skill and increased the demand for home produced goods and services. Not least they have increased the utilisation of our resources human and physical.

Il numero di industrie a capitale irlandese era cresciuto durante il decennio, mentre particolarmente vistoso risultava essere lo sviluppo di due contee delle

⁵³⁶ Ivi, pp. 26-28.

⁵³⁷ Nai, 2003-4-401, Letter from the Secretary of the Taoiseach, 4 April 1968.

designated areas, Galway and Waterford, prettamente grazie agli investimenti stranieri.

Certo lo sviluppo delle industrie autoctone non era paragonabile a quello attraversato dalle industrie estere. Vista tale discrepanza, all'Ida era dato il compito di stimolare le industrie indigene attraverso sussidi e consulenze tecniche⁵³⁸. Un punto questo su cui accorrebbe approfondire gli studi. Brian Girvin ha sostenuto che il mancato sviluppo delle industrie autoctone durante gli anni '60 ha portato i successori di Lemass a tralasciare "*the state planning or direction of the economy*"⁵³⁹. Occorrerebbe comprendere se il re-equipment programme e lo "Small Industry programme", avviato pochi anni prima, ed elogiato dal Ministro in quanto contrassegnato da "*worthwhile results*", non abbiano rappresentato, più che un abbandono, un passaggio delle competenze citate dal politologo dal governo all'Ida. Lemass si era mostrato risoluto nel mantenere nelle mani del Ministero da lui presieduto la materia dello sviluppo delle industrie autoctone, creando anche un apposito ufficio all'interno del ministero⁵⁴⁰, non altrettanto possibilmente lo erano i suoi successori, i quali forse preferivano esternalizzare tale funzione affidandola all'Ida.

Sulla scia di quanto aveva fatto la Shannon Free Airport Development Company, per lo sviluppo della zona di sua competenza, all'Ida era affidato il compito di formulare dei piani di sviluppo regionale per le altre contee. Su impulso del ministro dell'Industria erano creati dei distaccamenti dell'Ida in ciascuna delle regioni, con l'auspicio che la dirigenza dell'Ente andasse a lavorare a stretto contatto con le istituzioni e le autorità locali. Fondamentale per il futuro era secondo il ministro una maggiore selettività nella scelta delle industrie da sussidiare, concentrandosi maggiormente su quelle in grado di "*open up linkage possibilities with existing concerns or with further new industries.*"⁵⁴¹ Oltre a questo occorreva secondo Colleyriservare particolare attenzione alle imprese "Capital intensive", dotate di alte competenze tecniche e tecnologiche e in grado di attrarre attorno a loro un indotto di piccole e medie imprese sussidiarie.

Il Fine Gael non manifestava una netta opposizione, secondo Donegan il provvedimento avrebbe favorito un maggiore sviluppo industriale, ma a suo

⁵³⁸ Dail Debate, 28 Nov 1969, vol. 242 n. 14.

⁵³⁹ B. Girvin, *Before the Celtic Tiger. Change without modernisation in Ireland*, cit., p. 357.

⁵⁴⁰ P. Bew, H. Patterson, *Sean Lemass and the making of modern Ireland*, pp. 139-143.

⁵⁴¹ Dail Debate, 28 Nov 1969, vol. 242 n. 14.

avviso molto più si poteva fare. Occorreva creare un unico ente per la promozione industriale che incorporasse, oltre l'Ida e l'An Foras Tionscail, anche l'Industrial Credit Company, vista la possibilità con la nuova legge, di dare contributi sui prestiti da essa erogati. Anche senza l'incorporazione dell'Istituto di credito, nel nuovo Ente avrebbero dovuto esserci dei rappresentanti degli industriali, dei lavoratori e delle varie organizzazioni di categoria. Il Re-equipment programme lasciava particolarmente insoddisfatto il Fine Gael, sempre Donegan sosteneva che sia le nuove industrie sia quelle che stavano ampliando la produzione o si stavano ammodernando avrebbero dovuto avere lo stesso trattamento. Molte delle industrie a capitale irlandese erano state costrette a chiudere durante gli anni Sessanta, occorreva a giudizio di Donegan delle misure che invece ne favorissero lo sviluppo, come per esempio un'esenzione del 50% sui dividendi per 5 anni per le nuove industrie irlandesi. Fino al 1969 non si era mai raggiunto l'incremento annuale di 7000 occupati per arrivare alla piena occupazione nel 1987, prospettato dal First Programme. Secondo l'opposizione occorreva dunque un'ulteriore crescita delle attività industriali, favorendo anche le industrie labour intensive, concedendo alle imprese di tal genere degli aiuti in misura maggiore rispetto al passato ⁵⁴².

Per i laburisti il ministro avevo dipinto lo sviluppo irlandese in modo troppo roseo. Secondo Keating l'Irlanda era rimasta fuori dal boom industriale dei paesi europei tra gli anni '50 e '60: *"We have been towed along behind the west European industrial boom"*. Lo scoglio principale da superare per avviare lo sviluppo industriale era quello del costo del credito. Non avendo il monopolio sulla politica monetaria, il tasso d'interesse restava ancorato alle scelte della Gran Bretagna. La politica perseguita fino a quel momento, a cui la legge stava per dare nuova linfa, se da un lato era riuscita a frenare la disoccupazione, aumentare i redditi e avviare lo sviluppo anche in zone remote del paese, dall'altro esposeva troppo l'economia irlandese agli andamenti del mercato estero, inoltre vista in media la piccola dimensione delle industrie estere queste, come del resto già avvenuto, avrebbero potuto chiudere e spostarsi altrove con estrema facilità in caso di crisi, vanificando sostanzialmente gran parte degli sforzi. Lo stato avrebbe dovuto accompagnare la politica d'incentivazione degli investimenti esteri a un

⁵⁴² Ivi.

più impegnativo intervento in favore dello sviluppo dell'industria autoctona, su cui troppo poco fino a quel momento si era fatto. Sulla base dei dati forniti dal ministro, Keating stimava che solo il 20% delle nuove industrie erano di proprietà irlandese⁵⁴³. O'Donnel, esponente del Fine Gael, che in passato aveva lavorato nell'Ida, teneva a precisare che la chiusura di molte industrie, a cui i laburisti facevano riferimento, non dipendeva dalle scelte dell'Ida: *"I believe that once the industrial proposal is sanctioned by the IDA every precaution is taken and if the industry subsequently gets into difficulty the blame cannot be laid on the IDA."* Alcune industrie chiudevano per difficoltà di carattere congiunturale, il Deputato proponeva dunque di creare un'unità apposita all'interno dell'Ida in grado di aiutarle⁵⁴⁴. Per Lenihan del Fianna Fail, la nascita negli anni recenti di industrie estere con alte competenze manageriali e con manodopera altamente specializzata imponeva di continuare il cammino, che da alcuni anni si era iniziato con l'istituzione di una serie di organizzazioni, verso un maggiore sforzo in favore della ricerca in campo industriale⁵⁴⁵. Il Fine Gael spostava l'attenzione sulla questione delle infrastrutture ritenendo che la buona riuscita del provvedimento dipendeva *"essentially on the establishment in the country of a satisfactory infrastructure"*. Secondo Collins lo stato avrebbe dovuto creare un "marketing Board" con il compito di assistere le industrie verso una maggiore diffusione nel mercato dei prodotti. Accanto a ciò occorreva che le richieste di finanziamento presentate all'Ida fossero giudicate con maggiore flessibilità rispetto al passato⁵⁴⁶. Un esponente del Fianna Fail proveniente dalla zona arretrata del Nord ovest, apprezzava gli sforzi fatti da Colley per lo sviluppo delle "designated areas" e riteneva che i futuri regional plans avrebbero incrementato ulteriormente lo sviluppo di queste aree, tuttavia riteneva che occorreva una differenziazione maggiore negli aiuti tra le due parti del paese⁵⁴⁷. Garret Fitzgerald, dirigente del Fine Gael e Taoiseach negli anni Ottanta, esprimeva il proprio disappunto sulla questione. Tra il 1952 e il 1965 l'occupazione industriale era cresciuta di 5350 unità nell'Ovest e di 21.500 nell'Est. I posti creati a seguito degli aiuti erogati dall'Anforas Tionscail erano circa 11.500, mentre 15.500 quelli nati con gli aiuti

⁵⁴³ Ivi.

⁵⁴⁴ Ivi.

⁵⁴⁵ Dáil Éireann debate, 4 Dec 1969, vol. 243 n. 3.

⁵⁴⁶ Ivi.

⁵⁴⁷ Ivi.

nella parte orientale. Ciò significava che vi era stata una diminuzione, nelle imprese non sussidiate, di circa 6000 posti di lavoro nelle “undevelopment areas” e una crescita simile nella restante parte del paese. Mentre i sussidi in questa parte stavano rafforzando lo sviluppo industriale, nell’altra risultavano nettamente più modesti. Né tanto meno ci si poteva aspettare uno sviluppo negli anni successivi, visto che tra il 1966 e il 1967 l’ammontare totale di aiuti approvati per l’Est ammontava a circa il quadruplo di quello per le zone di competenze dell’An foras Tionscail. Fitzgerald non era convinto neanche della riuscita della futura regionalizzazione dell’Ida. La buona riuscita del progetto riguardante la zona dello Shannon, dipendeva dall’azione dell’Ente di riferimento che traeva i suoi punti di forza dal fatto che era “*a separate enterprise organised locally with local loyalties and local enthusiasm for that region.*” La strada giusta sarebbe stata quella della creazione di una serie di enti simili; scegliendo la progressiva regionalizzazione dell’Ida il ministro manifestava tutta la reticenza del governo a cedere poteri verso il basso. Per il Professore la scelta dell’apertura verso i finanziamenti esteri era però una scelta obbligata per avere una crescita dell’occupazione in grado di frenare l’emigrazione:

It must be clear to us that we have a choice either between encouraging foreign industrial development on the one hand, and accepting that this means a significant foreign-owned sector of our economy, or alternatively of not attaining the kind of growth in employment that we need.

Gli investimenti esteri non erano portatori solo di capitali ma spesso erano anche già detentori di determinati mercati di sbocco e di know how, che attraverso l’incentivazione di forme di partecipazione avrebbero finito con l’essere incorporate anche dalle industrie indigene. Sul punto otteneva il plauso del Ministro per l’Industria e Commercio che affermava che: “*What he said is quite correct*”. Circa la fusione tra i due enti Fitzgerald condivideva la visione dei suoi colleghi di partito per cui l’operazione era necessaria ma non adeguata alle nuove sfide imposte dal libero mercato. Infine condivideva la preoccupazione per

l'inadeguatezza del sistema infrastrutturale all'infuori di Dublino, ritenendolo non in grado di sostenere "*the kind of industries we need*"⁵⁴⁸.

In risposta al Fine Gael, il Ministro evidenziava come il 60% delle industrie chiuse riguardava finanziamenti accordati prima del 1960, erano maturate nel frattempo delle maggiori competenze all'interno dell'Ida, in grado di selezionare meglio le industrie, ma si stavano sviluppando anche maggiormente industrie con livelli di investimento maggiore e dunque meno propense a facili chiusure. In merito al Re-equipment programme esso dava nelle designated areas un contributo superiore del 10% rispetto al precedente programma. In merito alle critiche mosse dai laburisti guardando alle statistiche in modo comparato tra il 1965 e il 1968 l'Irlanda faceva registrare la maggiore crescita del settore manifatturiero tra i vari paesi Ocse. Più in generale in merito alle critiche circa l'aver favorito in modo eccessivo l'industrializzazione dall'esterno Colley affermava che:

In spite of our circumstances of unemployment and emigration, if we want to solve these problems everybody is agreed that the primary way we can succeed in solving them is by industrialisation. We are faced with a choice. Do we embark on industrialisation as fast as we can possibly do it in order to remedy unemployment and emigration as fast as we can, or do we rather choose to develop industry but on a slower basis, concentrating only on such industry as can be developed within our own resources, whether State or private enterprise?⁵⁴⁹

In relazione alle critiche mosse da Fitzgerald sui Regional Plans Colley dipingeva l'Ida come un ente che stesse lavorando a stretto contatto con le autorità locali per lo studio delle problematiche e dell'andamento economico delle otto regioni di futura competenza dell'Ida. La fase embrionale nella quale il progetto ancora si trovava non consentiva di creare altri enti specifici per le singole regioni⁵⁵⁰.

Al Senato il dibattito riprendeva in modo più succinto le tematiche discusse nel Dail. Colley evidenziava come a fronte di progetti su piccola scala delle imprese indigene, le industrie estere fossero generalmente di dimensioni

⁵⁴⁸ Dáil Éireann debate, 4 Dec 196, vol. 243 n. 3.

⁵⁴⁹ Ivi.

⁵⁵⁰ Ivi.

comparativamente più grosse e fossero portatrici di una serie di innovazioni in grado di riverberarsi sul tessuto industriale irlandese⁵⁵¹. Secondo Russel, occorre dare stessa dignità alle industrie che modernizzavano il proprio apparato e le nuove. Troppe infatti erano a suo avviso le industrie che avevano chiuso durante il decennio. Per Farrel la differenza tra gli aiuti previsti per la parte Orientale e Occidentale non erano ad un livello tale da innescare lo sviluppo di quest'ultima. In risposta a Russel Colley evidenziava che le chiusure riguardavano per lo più progetti finanziati prima del 1960. Facendo una comparazione con le altre economie il tasso di chiusura delle imprese risultava essere pari se non inferiore. Colley si soffermava particolarmente sull'istituzione degli uffici regionali dell'Ida. Essi oltre a preparare i "regional Plans" avrebbero: fornito assistenza agli investitori esteri; aiutato le imprese esistenti ad espandersi; favorito un migliore utilizzo delle forze locali; dato maggiore risalto allo "Small Industry Programme"; infine instaurato nuovi "linkage" tra le imprese esistenti e le nuove⁵⁵².

⁵⁵¹ Seanad Éireann debate, 18 Dec 1969, vol. 67 n. 8.

⁵⁵² Ivi.

3.3 La “Seconda fase” dell’Ida (1969-1992)

Durante gli anni Sessanta si era verificato un progressivo passaggio di competenze dal Ministero dell’industria e Commercio all’Ida. Con la riforma del ‘69, l’Ida arrivava quasi a sostituirsi al governo nelle scelte di politica industriale. A seguito del crescente interventismo dello stato, la classe politica tendeva ad influenzare la creazione delle nuove industrie in base al proprio tornaconto elettorale. La storiografia ha evidenziato come un organismo autonomo sia meno proclive a comportamenti di carattere elettoralistico-clientelare. Oltre al regime di tassazione favorevole e cospicui incentivi, la presenza di “*negotiators of a different personality type from those associated with the civil service,*” incentivava gli investimenti stranieri⁵⁵³.

Il rapporto dell’Ida del 1970 riassumeva l’attività dell’Anforas Tionscail ora inglobato nell’Ida. Tra il 1952 e il 1970 erano 771 i progetti approvati (di cui 343 nelle designated areas e 428 all’esterno). Si stimava in 65.300 il numero di posti di lavoro creati nello stesso periodo (25.300 nelle designated areas e 40.000 all’esterno). L’importo delle sovvenzioni approvate assommava a 71.582.525 sterline, di cui 32.314.026 effettivamente spese, che andavano a sovvenzionare spese per un totale di 210.021.500, per il 65% effettuate nella parte orientale⁵⁵⁴. Tali dati confermavano la discrepanza tra lo sviluppo delle due aree. Nel 1971 la zona rientrante nel programma di sviluppo per Dublino, rappresentava il 10% della superficie nazionale, deteneva il 36% della popolazione, il 46% dell’occupazione nel settore secondario e il 47% del terziario. Con la riforma l’Ida era dotata oltre che di maggiore autonomia anche di maggiori risorse rispetto al passato. Black ha sostenuto che una vera attività promozionale iniziava solo alla fine degli anni Sessanta, fino ad allora l’Irlanda del Nord era riuscita, attraverso gli incentivi, a creare un numero di posti di lavoro significativamente superiore alla Repubblica. La tabella 3.1. mette in risalto il numero di posti di lavoro creati in imprese sussidiate nelle due aree.

⁵⁵³ J. Lee, *Ireland 1912-1985*, cit., p. 473.

⁵⁵⁴ Nai, 2002/ 8/454, Ida Annual report 1970.

Tab. 3.1. Posti di lavoro creati nell'Irlanda del Nord e nella Repubblica d'Irlanda

Year	Northern Ireland	Republic
1960-68 (annual average)	6.150	2880
1969	5943	11100
1970	6484	1096
1971	7665	6400
1972	7964	10303
1973	9482	20151

Fonte: W. Black, *Industrial Development and Regional Policy*, in N. Gibson, J. Spencer (eds. by) *Economic Activity in Ireland*, cit., p. 67.

Come si evince facilmente, mentre per tutti gli anni Sessanta l'Ulster creava un numero di posti di lavoro annualmente in media pari al triplo di quelli creati dalla Irlanda del Sud nel 1973 tale proporzione risultava invertita.

Nel 1966 il Governo commissionava alle Nazioni Unite un report, uscito nel 1968 con il titolo "Buchanan Report". Il documento sosteneva che i migliori risultati dal punto di vista dello sviluppo economico si sarebbero avuti attraverso la concentrazione delle attività nella zona di Dublino. Tale strategia avrebbe potuto essere corroborata dallo sviluppo di alcune zone circoscritte, per consentire una sintesi tra crescita e sviluppo bilanciato. Naturalmente tale prospettiva si scontrava con la possibile perdita di consenso della classe politica nelle zone eventualmente trascurate⁵⁵⁵.

Sulla spinta della pubblicazione del documento ma anche dello squilibrio che si stava sviluppando tra Est e Ovest si avviava un intenso dibattito, nella classe politica, nella burocrazia e nei media, intorno alle possibili strategie di sviluppo da adottare. Da un lato vi erano coloro che ritenevano si dovesse attuare quanto prospettato nel Report, in primis il Ministero delle Finanze, che già nel 1958 con la pubblicazione dell'*Economic Development* si era mostrato favorevole allo sviluppo concentrato. All'opposto vi erano alcuni giornalisti, tra cui John Helay, che stimolavano l'attenzione verso lo sviluppo delle aree rurali e quindi verso una

⁵⁵⁵ W. Black, *Industrial Development and Regional Policy*, cit., pp. 71-75.

maggiore dispersione delle risorse⁵⁵⁶. Svariati esponenti politici durante la discussione della legge di riforma dell'Ida esprimevano il proprio disappunto nei confronti della strategia proposta dal Report⁵⁵⁷. L'Ida, sotto l'egida del nuovo direttore esecutivo, Michael Killeen, la cui nomina aveva ricevuto apprezzamenti da ambo gli schieramenti politici⁵⁵⁸, e successivamente anche dalla storiografia⁵⁵⁹, si mostrava favorevole a una politica in controtendenza rispetto a quella prospettata nel Report, ferma restando la necessità di un maggiore sviluppo dei principali centri quali: Cork, Limerick, Waterford, Galway, Dundalk, Drogheda, Sligo e Atholone. La dirigenza dell'Ida era convinta che gli investitori avrebbero potuto essere persuasi nell'impiantare i nuovi stabilimenti anche nelle piccole realtà rurali. Killeen, vista la disposizione di legge che affidava all'Ida il compito di portare avanti la politica regionale, istituiva una divisione apposita composta da economisti esperti, con il compito di pubblicare i "Regional Industrial Plans", uno per ciascuna delle 9 regioni istituite dalla legge del '69, esclusa quella di competenza della Sfadco⁵⁶⁰.

Il governo istituiva la Regional Development Organisations (Rdo) con il compito di sintetizzare i singoli piani di sviluppo locali, che erano arrivati a 157, riassumendoli in nove. All'Ida era affidato il compito, lavorando in sinergia con la Rdo, di sviluppare, come già accennato, i piani regionali per lo sviluppo industriale. I lavori erano completati nel 1972. Una prima versione dei Regional Plans era formulata nei primi mesi del 1971. Tali piani avrebbero dovuto avere validità per gli anni 1971-'76. Il Ministero delle Finanze stimava un incremento di circa 53000 unità, di cui 41000 nel settore manifatturiero, per ottenere "*a sufficiently high annual growth rate in Gnp*" per il quinquennio. L'Ida per garantire la crescita di 41000 unità prospettava una crescita "lorda" dell'occupazione di poco più di 55.000 unità, in quanto circa 15.000 sarebbero

⁵⁵⁶ R. MacSharry, P. White, *The Making of the Celtic tiger*, cit., pp. 300-301.

⁵⁵⁷ Si veda, tra i vari, quanto affermato da un esponente del Fine Gael in Senato: "*It is clearly mentioned in the Buchanan Report that Sligo town should be a growth centre and that it would serve an area of north and south Leitrim. If one looks at that one realises that people from south Leitrim would be asked to travel as far as 50 and 60 miles to work every morning and evening and I do not think that is humanly possible.*" Seanad Éireann debate, 18 Dec 1969, vol. 67 n. 8.

⁵⁵⁸ Dáil Éireann debate, 4 Dec 196, vol. 243 n. 3.

⁵⁵⁹ Alla fine degli anni Ottanta, Joseph Lee affermava in merito che: "*Michael Killeen fashioned the Ida into a formidable organisation, respected by its rivals for its success in luring coveted firms to Ireland. He succeed in creating a tight sense of "corporate loyalty" within the organisation.*" J. Lee, *Ireland 1912-1985*, cit., p. 533.

⁵⁶⁰ R. MacSharry, P. White, *The making of Celtic Tiger*, cit., pp. 303-304.

stati i posti persi nel quinquennio. L’Ida rigettava la possibilità che i nuovi posti di lavoro avrebbero potuto essere suddivisi nelle varie regioni proporzionalmente alla crescita conosciuta negli anni precedenti, piuttosto prospettava che: *“The regional industrial plans should include the additional target of achieving a higher proportion of the net job creation in the state in the manufacturing sector for the less well off regions in the coming five years”*⁵⁶¹. Per corroborare tale tesi l’Ida sosteneva che la rivoluzione nel settore dei trasporti consentiva anche alle imprese operanti nelle zone più remote dai centri industriali di produrre senza che i costi di trasporto le rendessero non competitive⁵⁶².

Tab. 3.2. Crescita dell’occupazione e obiettivi per il 1971-‘76

Region	Actual (1961-1966)	Estimated (1966-1971)	Targets (1971-1976)
Donegal	13,8	25,9	36,3
North West	8,2	27,8	40,3
West	13,4	26,0	36,5
Midland	0,9	15,8	25,3
South West	11,7	14,3	19,2
South East	11,6	12,3	17,1
North East	13,3	20,9	26,9
East	6,9	8,5	12,1
Mid West	39,1	17,4	24,3
Total for State	10,6	12,8	18,2

Fonte: Nai, 2003/20/4, Extracts of Part I of Regional Industrial Plans.

Le tre regioni maggiormente in difficoltà, cioè le prime tre della prima colonna, stavano già avendo una crescita netta dell’occupazione manifatturiera, rispetto al totale del settore, più che doppia rispetto al quinquennio 1961-66. L’obiettivo dell’Ida attraverso i Regional Plans era quello di far arrivare tale crescita ad una percentuale compresa tra il 36% e il 40% per il quinquennio 1971-76, spostando gli investimenti in favore delle regioni più periferiche.

⁵⁶¹ Nai, 2003/20/4, Extracts of Part I of Regional Industrial Plans.

⁵⁶² J. Bradley, *The history of Economic Development in Ireland, North and South*, in “Proceedings of the British Academy”, 98, 1999, p. 59.

Dei circa 55.000 nuovi posti da creare per arrivare all'incremento prospettato dal Ministero il 62% poteva essere creato secondo l'Ida con gli aiuti standard quali incentivi fiscali, sussidi sugli investimenti in capitale fisso e in conto interessi; l'altro 38% necessitava di uno "special stimulus". *"The key stimulus to achieving these jobs would be the ability of the Ida to guarantee rapid construction of factories to agreed industrial projects in locations specified in the plans."* Soprattutto nelle regioni con poche possibilità di sviluppo autonomo si sarebbe dovuta concentrare la creazione di nuovi stabilimenti, dotati degli opportuni servizi. Questo era ritenuto dall'Ida fondamentale per influenzare la scelta ubicazionale delle imprese estere⁵⁶³.

Il ministero delle Finanze manifestava non poche riserve nei confronti della proposta. Un membro della segreteria, Mr Curran chiedeva che il ministero dovesse premere affinché si arrivasse a una modifica dei piani, in quanto:

- i) They could not be implemented within the existing capital allocations;
- ii) they would involve some extremely expensive industrialisation of dubious competitive ability;
- iii) they would involve an over dispersed pattern of industrialisation⁵⁶⁴.

In un meeting tenuto nel giugno del 1972 tra Ida, Ministero per l'Industria e il Commercio e il Dicastero delle Finanze, quest'ultimo riproponeva le critiche già mosse nella lettera inviata il mese precedente: *"The degree of dispersion in the plans seemed beyond that involved in any reasonable modification of Buchanan's proposal."* Le spese pronosticate dall'Ida erano giudicate troppo esose per il bilancio dello Stato, mentre le stime, segnatamente quelle relative alle spese per le infrastrutture eccessivamente "crude". I delegati del ministero non erano convinti dell'utilità degli "special stimulus" ideati dall'Ida, in quanto giudicati eccessivamente costosi, rispetto a possibili altre soluzioni⁵⁶⁵. Il riferimento era naturalmente alla concentrazione delle risorse nelle aree in cui vi era una dotazione infrastrutturale migliore.

⁵⁶³ Nai, 2003/20/4, Extracts of Part I of Regional Industrial Plans.

⁵⁶⁴ Ivi, Letter from Mr Curran to Mr Doyle, 18 May 1972.

⁵⁶⁵ Ivi, Meeting to discuss the Ida Regional plans, 9 June 1971.

Nel 1971 a seguito del nuovo censimento cambiavano, seppur di poco, le stime del Ministero delle Finanze sui posti di lavoro che di lì a poco si sarebbero persi e su quelli da creare per mantenere una significativa crescita del Pnl. L'Ida di conseguenza decideva di spostare la validità dei piani al 1973-77⁵⁶⁶.

Tra la documentazione d'archivio vi è solo una forma sintetica dei nuovi piani regionali. Questi si discostavano ben poco dai precedenti, sia dal punto di vista degli obiettivi, sia dei mezzi. La strategia dell'Ida era quella di non favorire un'eccessiva concentrazione industriale in aree ristrette né tanto meno un'accentuata dispersione sul territorio, ritenendo che la distribuzione delle nuove industrie dovesse essere "*tailored to regional needs and potential*"⁵⁶⁷. I nuovi piani ritenevano ottimale una concentrazione dei nuovi posti di lavoro per il 50% nelle nove aree di sviluppo a differenza del 75% prospettato dal Buchanan Report. "*The succesfull implementation of the Plans*" richiedeva un rafforzamento dell'attività promozionale all'estero, un uso più intensivo degli incentivi finanziari, e la creazione, ad opera dell'Ida, di siti industriali all'avanguardia, ma anche una maggior attenzione per lo sviluppo delle industrie indigene.

Gli obiettivi dell'Ida erano dunque i seguenti:

- a) The limitation of population growth in Dublin too that equivalent to its natural increase
- b) the conscious build-up of the larger population centres other than Dublin
- c) remedial actions as a to experience population decline
- d) the encouragement of centres which would provide an industrial nucleus in areas largely dominated by agriculture.

Ciò poteva essere svolto senza gravare eccessivamente sul bilancio dello stato e senza arrecare pregiudizio allo sviluppo dei principali centri urbani:

These larger centres will be strengthened and expanded to provide regional and sub-regional social and economic services and a wider range of employment opportunities than could be provided in smaller towns.

⁵⁶⁶ Ivi, Regional Plans. Letter from Mr. Kirwan, 14 December 1971.

⁵⁶⁷ M. A. O Tuathaigh, *The Regional Dimension*, in K. Kennedy (ed. by), *Ireland in Transition*, The Mercier Press, Cork 1986., pp. 123-124.

L'obiettivo di creare oltre 7000 posti di lavoro all'anno tra il 1973 e il 1977 era giudicato dall'Ida un compito arduo, soprattutto se comparato con l'aumento nel quinquennio 1966-'71 di circa 4000 unità all'anno. Le difficoltà aumentavano a causa delle trasformazioni tecnologiche in atto nell'economia mondiale e dall'imminenza dell'ingresso nella Cee e il conseguente approdo ad un sistema liberoscambista. Gli sforzi avrebbero dovuto portare alla creazione di un sistema industriale in grado di autorigenerarsi⁵⁶⁸.

Il governo di conseguenza emanava un documento che, tenendo conto dei lavori dell'Ida, del Rdo e del Buchanan Report, stabiliva la strategia per la politica regionale per i successivi vent'anni:

- 1) Dublin development to be such as to accomodate the natural increase of its existing population;
- 2) Expansion in and around Cork city [...] and of Waterford, Galway Dundalak, Drogheda, Sligo and Athlone.
- 3) Development of county or other large towns of strategic importance in each region, including relatively large expansion of towns in areas remote from existing major towns.
- 4) Continuation of special measures for the development of the Gaeltacht⁵⁶⁹.

I piani regionali dell'Ida erano validi per il quadriennio 1973-1977. Per consentire che restassero sempre in linea con la strategia del governo erano previsti continui aggiornamenti. La politica regionale doveva fornire anche la base per l'utilizzo degli aiuti europei come il Fondo Sociale⁵⁷⁰. L'ingresso nella Comunità consentiva all'Irlanda di beneficiare in modo significativo di tale Fondo. Dal 1973 al 1993 il 18% delle donne e il 13% degli uomini irlandesi beneficiavano di questi finanziamenti contro la media del 2% europea. Il Fondo era utilizzato principalmente in programmi di formazione professionale⁵⁷¹.

L'ingresso dell'Irlanda nella Cee rappresentava il punto di arrivo del processo di liberalizzazione degli scambi avviatosi nel decennio precedente con la stipula dell'Aifta. Nel gennaio del 1972 il governo pubblicava un documento dal titolo "*The Accesion of Ireland to the European Communities*" con l'obiettivo di

⁵⁶⁸ Nai, 2003/20/4, Memorandum for the government. Regional Industrial Plans, April 1972.

⁵⁶⁹ Nesc, *Regional policy in Ireland: a Review*, Stationery office, Dublin 1975, p. 50.

⁵⁷⁰ Ivi, pp. 85-86.

⁵⁷¹ O. Laffan, J. O'Mahony, *Ireland and the European Union*, cit., pp. 37-38.

rassicurare i critici dell'ingresso nella Comunità, che paventavano un aumento della disoccupazione, a causa dell'esposizione delle industrie autoctone alla competizione con quelle comunitarie, e un perdita di sovranità. Il Documento evidenziava i cambiamenti repentini avvenuti nel decennio trascorso. Tra il 1958 e il 1970 l'economia irlandese era cresciuta del 61%, mentre quella inglese del 41%; all'contempo l'agricoltura perdeva la sua centralità in favore dell'industria⁵⁷² Il documento ammetteva che si sarebbe verificata una perdita di posti di lavoro nei settori tradizionali, quali tessile e calzaturiero, ma questi sarebbero stati più che compensati dalla crescita degli investimenti esteri, attratti dalle nuove possibilità offerte dal mercato comunitario⁵⁷³. Secondo il Rapporto del Committee on Industrial Progress, le industrie tradizionali non si erano adattate alla competizione internazionale. Inoltre, le industrie autoctone, ancora largamente protette, continuavano a produrre principalmente per il mercato interno⁵⁷⁴. I due maggiori partiti, Fianna Fail e Fine Gael, si schieravano compattamente in favore dell'ingresso nella Cee, mentre il Partito laburista e i sindacati si mostravano contrari, temendo una cospicua perdita di posti di lavoro, a seguito dell'esposizione delle deboli industrie irlandesi alla concorrenza europea. I cittadini irlandesi si mostravano però favorevoli all'ingresso nella Comunità: i "sì" al referendum del 1972 ottenevano l'83% delle preferenze⁵⁷⁵. Con l'ingresso nella Comunità l'Irlanda riusciva a ridurre la propria dipendenza dall'economia inglese, intessendo scambi con i vari paesi della Comunità. Gli investimenti americani si intensificavano in quanto vedevano nell'Irlanda un'ottima base per la produzione di beni destinati ad essere esportati nella Cee⁵⁷⁶. Negli anni successivi la crisi dei settori tradizionali colpiva duramente anche l'Irlanda, che tra il 1973 e il 1982 sperimentava una crescita dei settori legati all'ingegneria meccanica del 756%, rispetto alla media comunitaria del 4,2, del settore dell'ingegneria elettronica del 56,6%, rispetto al 18,2% e della chimica del 129% a fronte di una media del 15,2%. Nel periodo 1960-1985 l'Irlanda sperimentava il più alto tasso di sviluppo, in termini percentuali, a livello comunitario della produzione industriale. Nello stesso periodo il settore manifatturiero era in fase di stagnazione

⁵⁷² R. MacSharry, P. White, *The making of the Celtic Tiger*, cit., p. 29.

⁵⁷³ J. Lee, *Ireland 1912-1985*, p. 462.

⁵⁷⁴ B. Girvin, *Between two worlds*, cit., p. 204.

⁵⁷⁵ B. Laffan, J. O'Mahony, *Ireland and the European Union*, cit., pp. 26-27.

⁵⁷⁶ A. Bielenberg, R. Ryan, *An Economic History of Ireland since Independence*, cit., pp. 28-29.

nella Comunità con una mera crescita del 0,5% contro il 4,6% irlandese. Tuttavia il tasso di disoccupazione restava particolarmente elevato: era del 5,6% nel 1973 e arrivava a 12,2 nel 1982, contro rispettivamente il 2,8 e il 9,3 della media Cee⁵⁷⁷. A distanza di un decennio dall'ingresso nella Comunità il Pil pro capite era meno del 50% della media comunitaria⁵⁷⁸.

L'Ida era perfettamente a conoscenza di queste problematiche, nel rapporto del 1975 si legge che:

The international recession bit deeply into Ireland's industrial sector in 1975. Notwithstanding the creation of 14,500 actual new jobs in new and expanding industries there was a net drop of 14100 in the total numbers employed in manufacturing industry during the year.

Nel biennio 1973-75 a fronte della creazione di 50.737 nuovi posti di lavoro, 57.331 erano persi, con una perdita netta di 6594 posti, una cifra cospicua se rapportata alla popolazione irlandese. Tuttavia gli investimenti industriali continuavano a crescere, infatti: *“Despite the world recession ever to hit our industrial economy, the scale of new industrial investment throughout the country in the period 1974- 1976 will greatly exceed that any comparable period in Ireland's economic history.”*⁵⁷⁹ Le stime del Ministero delle finanze circa i futuri posti di lavoro persi si dimostravano nettamente ottimiste, tuttavia la crescita dell'occupazione nelle industrie sussidiate dall'Ida, specialmente a capitale estero, non era certo trascurabile. La presenza di questi due fattori ha fatto sì che gli studi si dividano tra quelli che valutano la politica regionale dell'Ida come positiva e quelli che la considerano negativa. Per White e MacSharry nascevano più dei 55000 posti di lavoro prospettati dai Regional plans, ma soprattutto le regioni più in ritardo conoscevano un aumento degli occupati senza precedenti: circa il 60% nella regione del West e del 35% nella regione del Midlands, ciò mostrava a loro avviso le ottime capacità dell'Ida di favorire lo sviluppo delle zone maggiormente in difficoltà⁵⁸⁰. Tra il 1973 e il 1981 le regioni più arretrate conoscevano un impennata degli occupati nel settore manifatturiero, mentre Dublino un cospicuo calo:

⁵⁷⁷ Haeu, PSP- 375, Benefits of EEC membership to the Irish Economy, 12 May 1987.

⁵⁷⁸ B. Laffan, J. O'Mahony, *Ireland and the European Union*, cit., p. 38.

⁵⁷⁹ Nai, 2006/ 133/214, Report 1975.

⁵⁸⁰ R. MacSharry, P. White, *The making of the Celtic Tiger*, cit., p. 303.

Tab. 3.3. Cambiamenti nell'occupazione tra il 1973 e il 1981.

Region	%Change
West	+70,7
North West	+49,2
Donegal	+28,9
Midlands	+65,2
Above four less Developed Regions	+57,5
Dublin	-20,4
Other Areas	+11,7
State	+4

Fonte: P. White, *A concept of industrial development in the 1980s*, in *Journal of the Statistical and Social Inquiry Society of Ireland*, vol. XXIV, Part V, 1982/1983.

Tra il 1973 e il 1981 il settore manifatturiero registrava un incremento netto di 28.000 occupati; più in generale nel 1981 vi erano 92000 nuovi posti di lavoro non in esistenza nel 1973, mentre 81000 esistenti in tale data non lo erano più all'inizio del decennio successivo. Ciò se da una lato mostrava un incremento netto significativamente inferiore rispetto alle stime dall'altro era sicuro sintomo di grande trasformazione del settore secondario. Nel periodo appena considerato la produzione manifatturiera aumentava del 62%⁵⁸¹. I critici pur ritendo non trascurabili gli sforzi e la crescita del settore secondario nelle aree depresse, hanno evidenziato come *“the imbalance has become more than less pronounced”*. Negli anni Settanta l'unica regione ad incrementare la quota di occupati tra le nove “planning region” era quella attorno di Dublino. Le regioni occidentali erano quelle che subivano maggiormente la flessione dell'occupazione del settore primario, mentre la perdita di posti di lavoro nel settore manifatturiero nell'area di Dublino era più che compensata dalla crescita del settore dei servizi, specie bancario e delle assicurazioni e dall'incremento degli impiegati nel settore pubblico concentrati, visto l'assetto istituzionale irlandese, principalmente nelle Capitale. Vista la costante perdita di posti del settore manifatturiero, il governo nel 1979 affidava all'Ida il compito di dare particolari incentivi per l'allocazione

⁵⁸¹ P. White, *A concept of industrial development in the 1980*, cit., p. 54.

di nuove imprese nella zona di Dublino, riducendo i margini di attrattività delle zone occidentali⁵⁸².

L'incentivazione del settore terziario, largamente tralasciato dall'Ida e dal governo, prendeva avvio nel 1973 con il varo da parte dell'Ente del "Service Industry programme", con il duplice obiettivo di favorire i servizi informatici e la consulenza in campo ingegneristico per vendere tali prodotti all'estero o sostituire servizi prima importati. In un primo momento l'Ida si serviva degli aiuti utilizzati fino a quel momento. Alla fine del Decennio la dirigenza iniziava a pensare a degli aiuti specifici per l'incentivazione del settore terziario, dunque a sussidi sull'impiego. Su proposta del ministero per l'Industria e il Commercio nel 1981 era varato l'Industrial Development Act (n.2) che consentiva all'Ida di dare sussidi sul lavoro, in relazione ad aziende operanti nel settore terziario, conferendo al Ministero la facoltà di stabilire su quali categorie di aziende concentrarsi. Alla fine dell'anno l'Ida provvedeva a creare delle aree attrezzate con uffici e servizi da destinare ad aziende operanti nel settore terziario. Nel 1982 due importanti aziende europee produttrici di software approfittavano degli incentivi per impiantare degli uffici in Irlanda, l'anno successivo l'Ibm creava un centro per lo sviluppo di software a Dublino, mentre nel 1984 la Microsoft installava a Dublino il suo centro per la produzione e distribuzione di software per il mercato europeo⁵⁸³.

Nel 1978 in sostituzione dei Regional Plans prendeva piede l'Industrial Plan per il quadriennio 1978-1982, che avrebbe dovuto contemperare al suo interno uno specifico target di sviluppo nazionale con le politiche di sviluppo regionale per il quadriennio successivo. Il programma lanciato l'anno successivo, in un periodo di forte crescita dell'economia, si scontrava ben presto con la recessione innestatasi con il secondo shock petrolifero. Nonostante nel 1982 fosse stato raggiunto l'80% dei posti di lavoro prospettati, il numero di quelli persi era nettamente superiore⁵⁸⁴.

Nel 1972 Colley, passato al ministero delle Finanze, avviava "a planned government deficit" con l'obiettivo di stimolare l'economia. Di conseguenza il deficit del bilancio statale aumentava dall'8,6% del 1973 al 16,6% nel 1975. Tale

⁵⁸² M. A. O Tuathaigh, *The regional dimension*, cit., pp. 125-127.

⁵⁸³ R. Macsharry, P. White, *The making of the Celtic Tiger*, cit., pp. 294-295.

⁵⁸⁴ Ivi, p. 303.

politica era poi continuata, in un primo momento, dal governo di coalizione Fine Gael-Labour del 1973-'77, che però in contemporanea con la ripresa economica avviava una politica in senso inverso, riducendo il deficit al 9,7% nel 1977. Tornato al governo, il Fianna Fail, con Martin O'Donoghue come ministro of Economic Planning and Development riavviava una politica volta ad aumentare le spese pubbliche e tagliare le tasse, facendo ricrescere il deficit e l'indebitamento pubblico, in un momento in cui, vista la ripresa economica, sarebbe stata da preferire una politica fiscale restrittiva. Con lo scoppio della seconda crisi petrolifera nel 1979, a differenza della maggior parte delle economie occidentali, determinate a mantenere basso il tasso di inflazione, il governo irlandese decideva di continuare nella politica di deficit spending, sperando di stimolare l'economia e frenare l'aumento della disoccupazione. Le misure incrementavano in modo vistoso i consumi senza però stimolare la crescita dell'apparato produttivo, mettendo così in difficoltà la bilancia dei pagamenti, il cui deficit in rapporto al Pnl arrivava al 15% nel 1981. Infine anziché stimolare l'economia, le misure portavano ad un aumento dei prezzi accompagnato da un costante aumento dei salari, che riduceva la competitività dei manufatti irlandesi⁵⁸⁵, in un momento in cui a causa della crisi internazionale e della progressiva inclusione nel mercato Comunitario, sarebbero state da preferire misure di carattere deflattivo. La crisi economica portava a mettere da parte la politica di sviluppo regionale e gli Industrial Plan.

L'Ida se da un lato avviava una politica volta a favorire la nascita di nuove industrie in modo più possibile uniforme sul territorio, dall'altro, a partire dagli anni Settanta, si mostrava molto più selettiva nella scelta dei settori da promuovere, concentrandosi segnatamente sullo sviluppo della farmaceutica e dell'elettronica⁵⁸⁶. Sul settore farmaceutico l'Ida iniziava a concentrarsi già a partire dagli anni Sessanta, attraendo imprese danesi come la Leo Laboratories e americane come la Pfizer. Tra il 1975 e il 1985 dieci nuove imprese farmaceutiche si localizzavano in Irlanda, sei delle quali, su incentivazione dell'Ida, nella zona di Cork, vista la presenza di sufficienti bacini d'acqua e la disponibilità di un adeguato sistema di smaltimento dei rifiuti. Nel 1976 l'americana Allergan

⁵⁸⁵ A. Bielenberg R. Ryan, *An Economic History of Ireland since Independence*, cit., p. 31; K. Kennedy, T. Giblin, D. McHugh, *The Economic development of Ireland in the Twentieth century*, cit., pp. 76-78.

⁵⁸⁶ W. Black, *Industrial Development and Regional Policy*, cit., pp. 48-49.

Corporation decideva di impiantare un sito industriale nella piccola cittadina di Westport, nell'estremità occidentale dell'Irlanda. In poco tempo l'economia della zona conosceva una fase di crescita senza precedenti, l'impresa impiegava direttamente circa 1000 persone senza contare l'indotto; l'Ida riusciva a collegare l'attività promozionale con quella dello sviluppo regionale⁵⁸⁷. Altro settore nel quale l'Ida avviava una vasta campagna promozionale era quello legato all'elettronica che raddoppiava il volume di occupati tra il 1973 e il 1982. Nel 1971 la Digital equipment of Massachusetts avviava la produzione di mini-computer a Galway. Nel 1979 un'altra azienda americana manifestava la volontà di avviare la produzione di computer a Limerik, con possibilità di impiego per 1600 persone. Tra il 1976 e il 1979 l'Ida era riuscita ad attrarre un numero di imprese legate all'ingegneria elettronica in grado di impiegare 18000 addetti, arrivando al paradosso che non vi era manodopera specializzata in grado di rispondere in modo adeguato alla domanda di lavoro. Gli anni Ottanta si aprivano con la scelta dell'Apple di Steve Jobs di creare un impianto destinato alla produzione di computer per il mercato europeo a Cork, impiegando oltre 400 persone. Grazie anche alla presenza di ingegneri altamente qualificati, che dopo la crisi del 1979 lo stato si era impegnato a formare, si creavano i presupposti per la produzione di processori altamente all'avanguardia. Alla fine degli anni Ottanta anche la Intel e Motorola sceglievano l'Irlanda per la produzione rispettivamente di microprocessori e telefoni portatili⁵⁸⁸. Nel 1970 i due settori ora considerati contribuivano per il 13% sul totale delle esportazioni, nel 1981 tale percentuale arrivava al 43%⁵⁸⁹. Tutto ciò avveniva non senza costi e senza critiche. Nel 1982 il "Telesis Report" sosteneva che non vi erano paesi che erano riusciti a raggiungere un grado sufficiente di sviluppo senza che esso fosse basato sulle industrie autoctone. Il Report criticava l'azione dell'Ida, notando come solo il 30% dei posti di lavoro supportati dall'Ida fossero ancora in vita nel 1981. Le industrie estere erano nella maggior parte dei casi un "enclave" che aveva pochi collegamenti con le industrie irlandesi. Occorreva che lo stato selezionasse una serie di industrie autoctone ritenute suscettibili di sviluppo e destinasse loro una

⁵⁸⁷ A. Bielenberg R. Ryan, *An Economic History of Ireland since Independence* cit., pp. 89-90; R. MacSharry, P. White, *The making of the Celtic Tiger*, pp. 275-277.

⁵⁸⁸ H. Patterson, *Ireland since 1939*, cit., p. 262; R. MacSharry, P. White, *The making of the Celtic tiger*, cit., p. 202; pp.286-289.

⁵⁸⁹ P. White, *A concept of industrial development in the 1980s*, cit., p. 53.

cospicua quantità di fondi a supporto del loro sviluppo: “*A goal of raising the proportion of funds allocated to indigenous export or skilled subsupply firms from less than 40% over the past 10 years to 50% by 1985 and 75% by 1990, should made be explicit*”. Infine il report sosteneva che i vari Ministeri deputati alla promozione dello sviluppo dovessero riacquisire parte dei propri poteri in materia di politica industriale⁵⁹⁰. Fino alla seconda metà degli anni Ottanta le industrie estere stabilivano pochissimi legami con l’imprenditoria autoctona, eccezion fatta per il settore alimentare, escludendo tale settore nel 1974 solo l’11,2% delle materie prime o semilavorati utilizzati dalle industrie estere provenivano dall’Irlanda. Svariate sono le motivazioni: le industrie estere erano molto più sviluppate dal punto di vista tecnologico di quelle autoctone, largamente protette fino alla fine degli anni Settanta; probabilmente la dispersione delle nuove imprese sul territorio anche in zone dove l’imprenditoria locale era assente non favoriva la nascita di “linkage”; inoltre fino alla fine degli anni ottanta la maggior parte delle imprese estere erano per lo più delle “branch plants” dedite alla produzione di determinati beni, le cui attività connesse, quali Ricerca e sviluppo e marketing restavano di competenza della casa madre⁵⁹¹; infine l’Eptr, sostituita solo nel 1978 con una tassa fissa del 10% sui profitti delle imprese⁵⁹², se da un lato incentivava l’imprenditoria estera a stabilirsi in Irlanda, al contempo, favorendo il fenomeno del transfer pricing, la disincentivava a rifornirsi dai produttori irlandesi⁵⁹³. Questo trend valido per la maggior parte degli anni considerati in questo studio, subiva un’evoluzione, come si vedrà meglio alla fine del paragrafo, alla fine degli anni Ottanta. La risposta dell’Ida al Report non tardava. Pur non potendo contrastare quanto sostenuto dal Report, soprattutto circa la cospicua perdita di posti di lavoro poco dopo aver elargito i finanziamenti e la mancanza di linkage delle nuove industrie con l’imprenditoria locale, la dirigenza dell’Ente ribatteva sostenendo che le imprese estere avessero creato dei legami con il terziario generando un cospicuo aumento di occupati nel settore e

⁵⁹⁰ J. Lee, *Ireland 1912-1985*, cit., pp. 531-532.

⁵⁹¹ J. Bradley, *The history of Economic Development in Ireland, North and South*, cit., p. 61; D. McAlesee, D. McDonald, *Employment growth and the development of linkages in foreign-owned and domestic manufacturing enterprises*, in “Oxford Bulletin of Economics and Statistics”, November 1978, pp. 328-331.

⁵⁹² R. Mac Sharry, P. White, *The making of the Celtic Tiger*, cit., p. 227.

⁵⁹³ K. Kennedy, T. Giblin, D. McHugh, *The Economic development of Ireland in the Twentieth century*, cit., p. 245.

che già da tempo l'Ida si era preoccupata di creare maggiori legami tra industrie estere e indigene⁵⁹⁴.

Queste ultime, avevano attraversato una fase di intensa trasformazione tra gli anni Sessanta e Settanta: tra il 1973 e il 1980 gli impiegati nelle industrie autoctone crescevano del 5%, ma quelle create prima del 1973 subivano una diminuzione del 13%, percentuale che saliva al 24,5% per quelle operanti nei settori tessile, calzaturiero chimico, metallico e del legno, maggiormente esposti alla competizione internazionale. La crescita della produzione dipendeva principalmente dall'aumento della domanda interna in crescita fino alla fine degli anni Settanta; la percentuale esportata continuava ad essere bassa per un' economia di piccole dimensioni, era infatti del 19% nel 1973 e arrivava al 31% nel 1984. In alcuni settori come quello dell'ingegneria si verificava nello stesso periodo un miglioramento delle performance delle industrie irlandesi. Gli aumenti occupazionali dipendevano dalla crescita delle imprese di piccole dimensioni, quelle che impiegavano più di 200 dipendenti subivano un netto calo.

Se non fosse stato per la piccola impresa si sarebbe verificato un forte calo dei livelli occupazionali. Tra il 1973 e il 1981 gli occupati, rispetto al totale del settore manifatturiero, nelle imprese riceventi gli aiuti dello Small Industry Programme dell'Ida raddoppiavano. La maggior parte di queste imprese, concentrate nei settori dell'ingegneria, del legno e dei metalli, producevano prettamente per il mercato locale: tre quinti di queste non esportavano nulla. Secondo Kennedy, Giblin e McHugh: "*The poor performance of the larger Indigenous firms*" era il fattore principale che bloccava il cammino verso l'industrializzazione. Sulle motivazioni di tale mancato sviluppo si sono formulate svariate ipotesi. La prima si è formulata intorno alla mancanza dei fattori ambientali; tuttavia a ciò è stata contrapposta la presenza nello stesso territorio delle imprese estere. Altri studi hanno rilevato l'inadeguatezza delle competenze manageriali, sulla cui mancata formazione ha pesato la presenza di una serie di costumi e tradizioni che di fatto ne hanno rallentato lo sviluppo; lo Small Industry Programme ha contribuito a dare una spinta all'imprenditoria locale, tale sviluppo però, in cui gli aiuti si sono concentrati per tre quarti in imprese con meno di dieci addetti, dedite principalmente al mercato interno, non ha generato un

⁵⁹⁴ J. Lee, *Ireland 1912-1985*, cit., pp. 534-535.

imprenditoria capace di sviluppare imprese di dimensioni maggiori, in grado di affrontare la competizione internazionale. L'ultima ipotesi ha riguardato l'esistenza di barriere all'entrata avverse allo sviluppo dell'imprenditoria autoctona, derivanti dalla presenza di competitori esteri altamente specializzati. Secondo i tre studiosi le barriere avrebbero potuto essere superate in parte da una classe di manager all'altezza, ma anche attraverso una politica industriale maggiormente attenta a tali problematiche. Gli incentivi erano riusciti ad attrarre le imprese estere ma si mostravano insufficienti ad avviare uno sviluppo autonomo. L'Export rappresentava un forte incentivo alle esportazioni, ma questa restava una prerogativa di chi aveva le competenze e le tecnologie per reggere la competizione con l'estero: "*while it undoubtedly increased the incentive to export, it did not improve the ability to do so*". Oltre a non riuscire a superare le maggiori problematiche di carattere finanziario, la politica industriale non riusciva a sviluppare le competenze tecnologiche delle imprese autoctone. Durante gli anni Settanta gli investimenti in ricerca e sviluppo delle industrie irlandesi crescevano a un ritmo significativamente inferiore della produzione. Tale problematica si avviava a soluzione solo nei primi anni Ottanta: il volume degli aiuti concessi dall'Ida in ricerca e sviluppo rispetto al totale passavano dall'1,5% del 1978 al 7,5 del 1983. Per gli studiosi in conclusione:

The failure of indigenous manufacturing in Ireland to respond better to the outward-looking strategy lies a more general entrepreneurial deficiency affecting both the public and private sectors-namely, a lack of effectiveness in coordinating the resources and devising the instruments needed for the strategic management of large scale manufacturing enterprises⁵⁹⁵.

A partire dal 1983 si assisteva ad una ripresa dell'economia, nonostante la costante perdita di posti di lavoro. La crescita continuava ad essere trainata dalle industrie capital intensive della farmaceutica e dell'elettronica, che nonostante i cospicui investimenti e gli alti livelli di produzione non erano in grado di assorbire la manodopera fuoriuscita dai settori tradizionali. Nel 1985 la maggior parte dell'occupazione era assorbita dalle grandi imprese, per lo più estere, le

⁵⁹⁵ K. Kennedy, T. Giblin, D. McHugh, *The Economic development of Ireland in the Twentieth century*, cit., pp. 241-247.

piccole si mostravano poco in grado di esportare e tenere il passo allo sviluppo tecnologico. L'anno successivo Kieran Kennedy arrivava a definire la rivoluzione industriale irlandese "unfinished", in quanto la politica industriale, se era riuscita ad avviare lo sviluppo grazie all'attrazione di capitali esteri, non era all'altezza di sviluppare un'industria basata su capitali e conoscenze proprie⁵⁹⁶:

The industrial programme failed to dynamise the largest section of manufacturing- the domestic industries. It did not go far enough in developing native skills in technology and marketing, the key elements of self- sustaining growth. The foundations of the industrial superstructure therefore lacked depth. Until this depth is secured, the Irish industrial revolution must be judged unfinished⁵⁹⁷.

Tuttavia si verificavano una serie di circostanze che in breve tempo portavano ad un forte sviluppo congiunto dell'imprenditoria estera e indigena. All'interno di queste ultime restavano in vita solo quelle maggiormente efficienti e in grado di competere nei mercati internazionali; la diminuzione del costo e il miglioramento della qualità dei prodotti di tali industrie favoriva la nascita di nuovi legami tra le varie imprese⁵⁹⁸. Nella seconda metà degli anni Ottanta si compiva il processo di integrazione dell'Irlanda nel mercato mondiale. Nel 1985 metà della produzione industriale era destinata all'esportazione – era un terzo alla fine degli anni '50 – così come i due terzi della produzione agricola. In trent'anni era cambiata anche la conformazione delle esportazioni, animali e latticini, cedevano il passo a prodotti alimentari trasformati nel paese e a manifatture industriali ad alta tecnologia, che da sole assorbivano il 40% delle esportazioni industriali. Nella diversificazione delle esportazioni un ruolo fondamentale era svolto dalle imprese straniere attratte ad investire in Irlanda nel corso degli anni⁵⁹⁹. Non va tralasciato il ruolo svolto da alcune istituzioni pubbliche e di categoria e dell'Ida, come notato da uno dei consulenti dell'Ente:

⁵⁹⁶ K. Kennedy, *Industry: The revolution unfinished*, in Id. (ed. by), *Ireland in Transition*, cit., pp. 45 ss.

⁵⁹⁷ Ivi, p. 49.

⁵⁹⁸ F. Barry, *Irish growth in historical and theoretical perspective*, cit., pp. 39-40.

⁵⁹⁹ D. McAleese, *Ireland and the World Economy*, in K. A. Kennedy (ed. by) *Ireland in Transition*, cit., pp. 20-21.

The policy had a unique ingredient of success. For once, all sections of the Irish community- government, trade unions, professional bodies- pulled together. And the Ida by hard marketing and innovative thinking made sure that the good news got through to the right people. In the process, it acquired a reputation as an Irish industrial development agency of world class⁶⁰⁰.

Nello stesso periodo il governo di coalizione Fine Gael/Labour iniziava a porre rimedio alle problematiche del deficit, del debito pubblico e dello squilibrio nella bilancia dei pagamenti. Con il documento “Building of reality” prospettava una politica deflattiva, di contenimento dei salari e di taglio della spesa pubblica, volta a risanare il bilancio dello stato e far riacquisire competitività ai manufatti irlandesi. Tale politica era avversata dai laburisti che decidevano di far cadere il governo. la scelta di contenimento della spesa e delle tasse era ripresa dal Fianna Fail, tornato al governo nel 1987, che sul punto trovava il favore anche del Fine Gael. Secondo alcuni tale politica contribuiva a generare maggiore fiducia tra gli investitori e quindi contribuiva al rilancio dell’economia; secondo altri studiosi invece la ripresa economica dipendeva dall’inversione del ciclo economico internazionale che favoriva l’afflusso di capitali in Irlanda⁶⁰¹. Il 1988 era un anno di vero e proprio boom economico: si assisteva a una forte impennata di nuovi posti di lavoro in tutti e tre i settori in cui operava l’Ida. Grazie allo Small Industry Programme nascevano 350 nuove compagnie con un incremento occupazionale del 7%, ma il vero boom era rappresentato dalle industrie estere che segnavano un incremento del 37% dei posti di lavoro. Nel bilancio dell’Ida relativo a quell’anno si legge che:

In the manufacturing economy in 1988 output expanded by 12.6% in volume terms; export increased from 8.6 billion to 9. 8 billion£- a 14% growth; and latest estimates of investment in machinery and equipment shows an increase of 6% in volume terms to reach almost £2000 million. Net manufacturing employment at December 1988 was 500 higher than a year earlier, the first increase since 1980⁶⁰².

⁶⁰⁰ Ivi, p. 25.

⁶⁰¹ A. Bielenberg, R. Ryan, *An Economic History of Ireland since Independence*, cit., p. 33.

⁶⁰² Nai, 2019/30 /254, The Ida annual report 1988.

Lo sviluppo toccava anche le imprese autoctone. Dopo una costante perdita di posti di lavoro e di competitività a livello internazionale, dimostrata dal costante calo delle esportazioni, tali industrie a partire dal 1987 conoscevano un vero e proprio “revival”. Nonostante la crescita influisse poco sull’aumento dei posti di lavoro tra il 1987 e il 1996 le industrie indigene attraversavano un periodo di forte crescita in termini di produzione ed esportazioni. Tra il 1987 e il 1995 la produzione manifatturiera irlandese cresceva del 9,9%, considerando le sole industrie autoctone tale dato era del 4%, di certo significativamente più basso rispetto al complesso irlandese, ma molto più alto della media Comunitaria del 1,7% e in comparazione con i venti anni precedenti di costante leggero declino. Le esportazioni in rapporto all’output manifatturiero passavano in breve tempo dal 26 del 1986 al 34% del 1990, per crescere ulteriormente negli anni successivi. Su tale boom influiva senza dubbio la forte crescita dell’occupazione sperimentata dalle industrie di proprietà estera e del settore terziario, con relativo incremento dei consumi; di certo pesava anche la chiusura nei decenni precedenti delle industrie non competitive, con l’effetto di far aumentare il rapporto Export/output. Tale ultimo dato potrebbe essere comunque contestato vista la contemporanea crescita della produzione manifatturiera. Vi erano infatti tutta una serie di altri fattori che rendevano possibile un cambio repentino. Dopo il già citato “Building on Reality”, nel 1987 il governo bloccava la spirale inflattiva avviatasi alla fine del decennio precedente con un accordo nazionale con le Trade Unions. I lavoratori, in cambio di modesti miglioramenti sull’elargizione dei servizi sanitari, accettavano di ridurre drasticamente le richieste salariali consentendo alle produzioni irlandesi di acquisire maggiore competitività a livello internazionale⁶⁰³. Gli studi sociologici hanno evidenziato come a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta una serie di accordi tra datori di lavoro, lavoratori e le State Sponsored bodies abbiano favorito la nascita di un approccio diverso alle problematiche attinenti lo sviluppo. Iniziata come punto di incontro tra lavoratori e datori di lavoro, la social partnership, si estendeva e includeva ben presto altri attori. Questi studi hanno evidenziato che lo stato iniziava a favorire gli investimenti in ricerca e sviluppo e maggiori legami tra le industrie⁶⁰⁴. La

⁶⁰³ E. O’Malley, *The Revival of Irish Indigenous Industry 1987-1997*, in “Quarterly economic commentary”, 1998, pp. 36 ss.

⁶⁰⁴ S. O’Rian, *The politic of hi tech Growth*, cit., segnatamente pp. 45-46 e 182-183.

costante perdita di posti di lavoro avviatasi a partire dai primi anni Ottanta e le critiche mosse alla politica di sviluppo da parte del Telesis Report favorivano un diverso approccio da parte del governo. Non trascurabili erano gli effetti della politica governativa in merito al sistema scolastico e alla formazione di manager e personale specializzato quali ingegneri e chimici. Significativo era anche il peso dei fondi europei, segnatamente del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale utilizzato, principalmente per opere infrastrutturali, e il Fondo sociale destinato in via prioritaria alla formazione dei lavoratori⁶⁰⁵. Secondo O'Malley le industrie estere, oltre a rafforzare la domanda di beni industriali, contribuivano a formare una nuova generazione di manager molto più attenti rispetto al passato alla competitività dei prodotti a livello internazionale. Significativa era anche la politica governativa, nel 1984 con l'uscita del documento governativo "Industrial policy" con il quale, come si è visto, si cercava di confutare le tesi del Telesis Report, si spostava l'attenzione sullo sviluppo delle industrie autoctone, prospettando una politica più selettiva volta ad aiutare tali industrie non in modo indiscriminato ma concentrandosi su quelle più solide in grado di incrementare in breve tempo produttività ed esportazioni. Ciò si rifletteva anche sul campo di azione dell'Ida che nel 1985 avviava il National Linkage Programme con l'obiettivo di favorire una maggiore collaborazione tra industrie estere e autoctone e nel 1988 creava un'apposita sezione dedita al supporto delle industrie autoctone⁶⁰⁶. Si gettavano le basi quindi per una nuova riforma dell'Istituto avvenuta nel 1993 con la suddivisione tra Ida, con competenze in ambito promozionale, ed Enterprise Ireland, con il compito di assistere le industrie indigene.

⁶⁰⁵ Sul punto si veda: R. MacSharry, P. White, *The making of Celtic Tiger*, cit., pp. 187-189.

⁶⁰⁶ O'Malley, *The Revival of Irish Indigenous Industry 1987-1997*, cit., pp. 55-56.

CAPITOLO IV

INTERVENTO STRAORDINARIO E STRATEGIE CLIENTELARI. IL CASO DELLA SICILIA

4.1 L'attività della Cassa in Sicilia durante "la prima fase"

La situazione della Sicilia all'indomani della Guerra era forse più complessa del resto del Mezzogiorno. La politica autarchica fascista aveva danneggiato molto più che in altre zone del Mezzogiorno le produzioni specializzate e quindi le esportazioni dell'isola⁶⁰⁷. La mancanza di beni di prima necessità permetteva alla mafia di fare grossi affari⁶⁰⁸, a ciò si aggiungevano una serie di moti popolari scoppiati tra il '44 e il '46, bloccati solo grazie all'intervento dell'esercito, e le lotte dei contadini che, sotto l'egida dei comunisti, specialmente nella zona del Ragusano, avviavano un vasto movimento di lotta al sistema latifondistico⁶⁰⁹. Alle lotte e alla miseria si aggiungeva il problema del separatismo, nelle cui fila ben presto entrava il blocco latifondista con l'obiettivo di poter mantenere il proprio status attraverso l'indipendenza. Nonostante il discreto seguito, il movimento ben presto si scioglieva a causa dell'"offensiva" dello tato, concretizzatasi attraverso l'azione delle forze dell'ordine e l'emanazione dello Statuto autonomista del 1946⁶¹⁰. Le problematiche sopra esposte e l'alta pressione demografica sulla Regione imponevano un grosso sforzo da parte dello Stato e delle neonate istituzioni regionali. Dopo la fase liberista, a partire dal VI governo De Gasperi, lo stato iniziava, attraverso la Cassa, un vasto piano di opere pubbliche anche nella regione.

⁶⁰⁷ L. Chiara, *La Sicilia negli anni della Prima Repubblica*, cit., pp. 26-28.

⁶⁰⁸ Sulla storia della mafia si veda: L. Chiara, *Per una storia della mafia dalle origini ai giorni nostri*, in L. Chiara E. Crescenti, G. Moschella, *Mafia e legislazione antimafia. Storia, diritto, istituzioni*, Lacaia, Manduria 2009; J. De Saint Victor; *Patti scellerati. Una storia politica della mafia in Europa*, Utet, Torino 2013; J. Dickie, *Cosa Nostra. Storia della mafia siciliana*, Laterza, Roma-Bari 2007; S. Lupo, *Storia della Mafia*, Donzelli, Roma 2004; Id, *La mafia. Centosessant'anni di storia tra Sicilia e America*, Donzelli, Roma 2018.

⁶⁰⁹ Sul punto si veda: R. Mangiameli, *La regione in guerra*, in M. Aymard, G. Giarrizzo (a cura di), *La Sicilia*, cit., pp. 548-568 e le relative note bibliografiche.

⁶¹⁰ Sulla vicenda del separatismo si veda: G.C. Marino, *Storia del separatismo siciliano 1943-1947*, Editori Riuniti, Roma 1979.

L'istituzione della Cassa trovava strenua opposizione all'interno dell'Assemblea Regionale Siciliana. Il terzo comma dell'art.25 della legge istitutiva della Cassa recitava: *“della spesa per lavori pubblici compresi nei programmi di cui al primo comma del presente articolo ed eseguiti in Sicilia, si terrà conto ai fini dell'art. 38 dello statuto speciale”*. Di conseguenza si presentava il rischio che la Sicilia vedesse ridotti i fondi destinatele dalla Cassa. Per questo motivo il 27 luglio del 1950 veniva presentata una mozione da una coalizione trasversale in seno all'Ars affinché si impugnasse la legge istitutiva della Cassa. Tuttavia, l'impegno esplicito da parte di De Gasperi di sbloccare i 30 miliardi promessi come fondo di solidarietà convinceva i deputati democristiani a non continuare nella querelle⁶¹¹.

Gli stanziamenti effettivi, ai sensi del piano dodecennale del 1952, sono riassunti nella tabella seguente:

Tab. 4.1. Stanziamenti per la Sicilia

Settori d'intervento	Piano dodecennale Sicilia (mld di lire)	Piano dodecennale Mezzogiorno (mld di lire)	%Sicilia Mezzogiorno
Bonifiche	127,000	630	20,16
Acquedotti	19,680	155	12,70
Viabilità	23,060	115	20,05
Turismo	5,686	25	22,74
totale	175,426	925	18,96

Fonte: Acs, Fondo Casmez, Presidenza e strutture commissariali, Carte Pescatore 1951-1978, b.3, fasc.14, “Sicilia”, *Stanziamiento per la Sicilia e Totali sul piano decennale e dodecennale per settore d'intervento*. Per ragioni esemplificative si è deciso di omettere la parte relativa al piano decennale.

La Sicilia otteneva quindi una quota di finanziamenti del 18,96% rispetto al totale del Mezzogiorno, una percentuale molto vicina a quella prospettata dai tecnici della Cassa.

⁶¹¹ A. Micciché, *La Sicilia e gli anni Cinquanta*, Franco Angeli, Milano 2017, pp. 36-37.

Nel solo primo esercizio erano assunti dalla Cassa impegni per un totale di 103,229 miliardi, superando il fondo annuale di circa 100 miliardi stabiliti dal piano decennale, dei quali circa il 17% in Sicilia⁶¹².

Il governo regionale avviava anche un vastissimo piano di opere infrastrutturali: al settembre del 1952 erano già finanziate 1117 opere infrastrutturali, un altro vastissimo piano di opere veniva finanziato l'anno seguente e nel 1955 si stanziavano fondi anche per il turismo e per la costruzione di centrali idroelettriche⁶¹³. Tutto ciò andava di pari passo con la strategia dei “due tempi” avviata dalla Cassa.

La Regione negli stessi anni varava una serie di leggi volte a favorire lo sviluppo industriale dell'Isola, avviando quindi una strategia diversa da quella della Cassa. In Sicilia, pur predominando la visione liberista, l'indirizzo intrapreso dal primo governo di centro-destra guidato da Alessi era quello di sviluppare le opere pubbliche in sinergia con dei provvedimenti indirizzati a favorire la nascita delle industrie⁶¹⁴. Era maturata infatti, nel corso del '47-'48, in seno a una parte del ceto politico isolano, ma soprattutto nel ceto imprenditoriale guidato da La Cavera, che nel '49 dava vita alla Sicindustria, la propensione a sfruttare i margini concessi dall'autonomia per sostenere finanziariamente la piccola e media industria regionale⁶¹⁵. Mentre sul piano nazionale le posizioni industrialiste portate avanti dalla Svimez non trovavano ascolto, in Sicilia queste istanze trovavano accoglimento nelle leggi regionali.

Le leggi più importanti erano: la 32 del 1948 che permetteva alle società di nuova costituzione di emettere titoli azionari al portatore; la legge 29 del 1950 che prevedeva ampie esenzioni fiscali per le industrie di nuova costituzione nonché la possibilità per la Regione di entrare nell'azionariato delle stesse; la legge 30, dello stesso anno, che regolamentava la ricerca e lo sfruttamento degli idrocarburi e che dava ampi margini di guadagno a chi si avventurasse in tale ricerca; infine il decreto assessoriale 714 del 1952, poi ripreso dalla legge nazionale 298 del 1953,

⁶¹² Bilancio d'esercizio 1950-51, pp. 87 ss.

⁶¹³ A. Miccichè, *La Sicilia e gli anni Cinquanta*, cit., pp.64-65.

⁶¹⁴ F. Renda, *Storia della Sicilia. dal 1860 al 1970*, vol. III, cit., pp. 323-327.

⁶¹⁵ G. Giarrizzo, *Tra dopoguerra e neocapitalismo: La crisi siciliana nel caso italiano*, in R. Battaglia, M. D'angelo, S. Fedele (a cura di), *Il Milazzismo*, cit., pp. 11-12.

che dava vita all'Istituto regionale per i finanziamenti alle piccole e medie industrie (Irfis)⁶¹⁶, che iniziava a svolgere la propria attività l'anno seguente.

Questo indirizzo da parte della Regione faceva scaturire dei dissidi con il governo centrale che come si è detto aveva una visione differente, le leggi menzionate venivano infatti impugnate davanti all'Alta Corte, che però le convalidava tutte⁶¹⁷, solo la legge 32 del 1948 era dichiarata incostituzionale nel 1974. Tuttavia come sosteneva uno dei massimi studiosi della Sicilia contemporanea:

All'attuazione di una efficace politica di autonomo sviluppo industriale, nondimeno più che le impugnative di costituzionalità, tutte respinte dall'Alta Corte, fu di ostacolo l'opposta tendenza della coeva politica nazionale, che per la strada da seguire nel Mezzogiorno, trovò la sua massima esplicitazione nella Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale, meglio nota come Cassa per il Mezzogiorno⁶¹⁸.

Nonostante questa discrepanza d'indirizzo, gli interventi della Cassa e della Regione generavano effetti "moltiplicativi" non trascurabili, con la conseguenza che tra il 1947 e il 1955 il numero di società nell'isola era aumentato di 3,3 volte, le società per azioni siciliane rispetto al totale nazionale erano passate dall'1,2% al 3,3%, in sostanza *"lo stato provvedeva alla preparazione generale dell'ambiente; la regione interveniva direttamente nella promozione industriale; una mano aiutava l'altra"*⁶¹⁹. Questa ingente crescita era accolta positivamente da Luigi Sturzo, che scriveva nel 1952: *"dalla fine della guerra lo sforzo di ripresa è stato incessante. Vi ha contribuito lo Stato [...]. Vi ha contribuito la Regione con propria politica"*⁶²⁰.

Nel decennio 1951-61 il numero di unità produttive diminuiva in Sicilia del 15,4%, mentre in Italia nel complesso aumentava dell'1,6%. Tuttavia il numero degli occupati nel settore secondario aumentava sensibilmente nella regione, la flessione riguardava solo le aziende con meno di cinque dipendenti, di carattere

⁶¹⁶ A. Miccichè, *La Sicilia e gli anni cinquanta*, cit., pp. 44-45.

⁶¹⁷ F. Renda, *Storia della Sicilia. dal 1860 al 1970*, vol. III, cit., 314-315.

⁶¹⁸ Ivi, p. 328.

⁶¹⁹ Ivi, pp. 345-347, citazione a p. 346.

⁶²⁰ G. Palladino (a cura di), *Luigi Sturzo. Appello ai siciliani*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2015, pp. 40-43, citazione a p. 41.

prettamente artigianale, mentre crescevano le unità con un numero di addetti compreso tra 6 e 10 e oltre i 10. L'industria siciliana era attraversata cioè da un processo di modernizzazione e ristrutturazione non indifferente. L'occupazione nelle unità con più di 100 addetti cresceva nel decennio del 60,3%, cioè di 38096 addetti, contro il 41,1% della Lombardia⁶²¹.

Secondo Paolo Sylos Labini lo sviluppo industriale nel decennio 1951-61 era trainato da quattro fattori:

- a) dall'aumento dell'area irrigata, grazie soprattutto all'attività della Cassa;
- b) dal cospicuo aumento della produzione di elettricità ad opera dell'Ente siciliano di elettricità e della Società generale di elettricità per la Sicilia;
- c) dall'avvio del piano di opere pubbliche della Cassa;
- d) dalla scoperta delle risorse minerarie, con il conseguente sviluppo di nuove imprese, nella zona di Ragusa, Siracusa e Gela⁶²².

A causa di quest'ultimo punto si avviava una forma di sviluppo industriale peculiare nell'isola. Alla crescita industriale di carattere "endogeno" se ne accompagnava un'altra di carattere "esogeno", trainata dalle imprese oligopolistiche del petrolio, che, spinte dall'alto valore dei profitti, dalla disponibilità di manodopera, dalle agevolazioni, da un mercato nazionale in crescita, dalla posizione strategica dell'Isola, intermedia tra i paesi produttori di greggio e i paesi consumatori, nonché dalla presenza di greggio, investivano nella costruzione di impianti per l'estrazione ma soprattutto per la raffinazione del greggio⁶²³. Questi grandi gruppi, solidi e ben organizzati, riuscivano a intercettare, più dei piccoli imprenditori, le agevolazioni e le risorse messe in capo dallo Stato e dalla Regione, assorbendo quindi la maggior parte dei finanziamenti erogati dalla sezione del credito industriale del Banco di Sicilia e dall'Irfis⁶²⁴.

Si profilavano quindi due diverse alternative per lo sviluppo industriale: una che vedeva nella programmazione, negli incentivi finanziari e nello sfruttamento delle materie prime la chiave per avviare lo sviluppo economico nell'immediato; l'altra che invece protendeva per uno sviluppo trainato dall'esterno e dai grandi

⁶²¹ F. Gallo, *L'evoluzione dell'industria dal principio del secolo a oggi*, in *Problemi dell'economia siciliana*, diretta da P. Sylos Labini, Feltrinelli, Milano 1966, pp.481-485.

⁶²² P. Sylos Labini, *Il problema dello sviluppo industriale nella particolare situazione siciliana*, in *Problemi dell'economia siciliana*, diretta da P. Sylos Labini, cit., pag. 996.

⁶²³ Sul punto si veda: G. Restifo, *La questione del petrolio in Sicilia. 1950-1960*, in R. Battaglia, M. D'angelo, S. Fedele (a cura di), *Il Milazzismo*, cit., pp. 217- 227.

⁶²⁴ P. Nucci, *Credito e Usura*, in *Problemi dell'economia Siciliana*, diretta da P. Sylos Labini, cit., pp.819-825.

monopoli. Su queste tematiche si innestava anche lo scontro politico: sulla prima via convergevano infatti le forze di sinistra, quelle di destra e la Sicindustria, mentre sulla seconda la Confindustria, i grandi gruppi finanziari del Nord e una parte del ceto politico democristiano⁶²⁵.

Lo scontro tra Sicindustria e Confindustria si chiarificava durante il Convegno del Comitato Europeo per il Progresso Economico e Sociale (Cepes), organizzato a Palermo nel 1955. La Cavera, presidente di Sicindustria, proponeva la creazione di una Finanziaria siciliana che assumesse il duplice compito di convogliare i risparmi privati dei siciliani per il finanziamento delle piccole e medie imprese isolate, e ridurre, grazie anche allo sfruttamento delle risorse naturali, la mancanza dei “*fattori agglomerativi*”. Sul versante opposto vi era il presidente della Confindustria De Micheli che proponeva uno sviluppo industriale per il Mezzogiorno trainato dalla creazione di poli di sviluppo, in settori dove non operavano le industrie del Nord. I grandi industriali del Nord subordinavano l’avvio degli investimenti privati al verificarsi di fattori di convenienza ambientale, e ritenevano che in quel momento non si potessero sottrarre risorse finanziarie alle imprese del Nord, da poco avviate allo sviluppo⁶²⁶. Nonostante la differenza di vedute tra La Cavera e De Micheli, gli esponenti del mondo industriale si mostravano compattamente contrari all’industria di stato.

Negli anni successivi, a seguito della creazione della Società per il Finanziamento dello Sviluppo in Sicilia (Sofis), fortemente voluta da La Cavera con l’obiettivo di finanziare lo sviluppo dell’imprenditoria locale, i dissidi tra Sicindustria e Confindustria si trasformavano in un vero e proprio scontro che portava all’espulsione del La Cavera dalla Confindustria⁶²⁷.

Nell’Introduzione ai lavori del Convegno Cepes Pasquale Saraceno acutamente delineava quale indirizzo stava per prendere la politica di sviluppo dello Stato:

⁶²⁵ L. Chiara, *La Sicilia negli anni della Prima Repubblica*, cit., pp. 72-73; C. Riolo, *Politiche di industrializzazione e gruppi di pressione negli anni cinquanta*, in A. Tulumello (a cura di), *Modelli di sviluppo economico in Sicilia*, L’Epos, Palermo 1995, pp. 81-82.

⁶²⁶ L. Caminiti, *L’industrializzazione delle aree arretrate nello scontro Confindustria Sicindustria*, in R. Battaglia, M. D’angelo, S. Fedele (a cura di), *Il Milazzismo*, cit. pp. 238-243.

⁶²⁷ Ivi, pp. 246-247.

Sia l'evoluzione del pensiero in fatto d'intervento nelle zone sottosviluppate, sia l'esperienza pratica fin qui compiuta indicano, senza ombra di dubbio, che siamo oggi in una fase di transizione da una politica ispirata alla concezione della pre-industrializzazione ad un'altra informata al criterio che le misure da prendere devono avere come obiettivo il conseguimento del grado di industrializzazione necessario per soddisfare la presumibile offerta di lavoro,[...]. Posto che la politica di sviluppo nel Mezzogiorno debba porsi, come obiettivo diretto, il raggiungimento di determinati gradi di industrializzazione, occorre subito avvertire che tra gli strumenti di tale politica non dovrebbe esservi la creazione su vasta scala di aziende industriali di stato. Se ciò accadesse, si potrebbe assistere [...] allo sviluppo, in uno stesso ambito nazionale, di due sistemi industriali diversi quanto alla proprietà, prevalentemente privatistica al Nord, prevalentemente di Stato al Sud. Sistemi tanto discordanti nei criteri di gestione e nelle leggi di sviluppo da rendere non poco oscura la successiva evoluzione di tutto l'apparato industriale⁶²⁸.

L'aria di fermento che si respirava portava il governo Alessi, eletto nel '55 grazie anche all'astensione dei socialisti, a istituire quattro commissioni di studio con il compito di formulare un "Piano Quinquennale per lo Sviluppo economico e Sociale della Sicilia". La Commissione per lo sviluppo industriale, dopo un'attenta analisi del grado di arretratezza dell'industria siciliana, formulava una proposta che profilava la:

Creazione di una società finanziaria pubblica; creazione di un fondo di rotazione per la concessione di prestiti industriali, a basso tasso d'interesse, per il finanziamento delle scorte e per le esigenze di primo impulso e di potenziamento delle aziende; concessione di contributi sul costo dell'energia elettrica consumata; sul costo degli allacciamenti; sul costo delle opere di carattere sociale; sugli interessi dei prestiti contratti per l'impianto e l'ampliamento degli stabilimenti⁶²⁹.

In merito agli incentivi industriali proponeva: di trovare un accordo con il governo centrale per convogliare l'ubicazione delle imprese al Sud; di esonerare dal pagamento di tributi i profitti d'impresa reinvestiti nel Mezzogiorno; istituire

⁶²⁸ G. Giarrizzo, *Sicilia oggi*, cit., p. 622.

⁶²⁹ Regione siciliana, *Piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale della Sicilia*, Ires, Palermo 1956, p. 27.

un *“Ufficio studi e progettazioni”* con il compito di assistere i nuovi imprenditori; infine bassi prezzi sul costo dell’energia⁶³⁰.

La Commissione prospettava uno sviluppo industriale trainato dall’impresa privata, grande, media e piccola, e giudicava il possibile eccessivo uso di imprese pubbliche statali e regionali *“un imperdonabile errore i cui effetti sul bilancio della Regione, nonché sulla politica regionale, sarebbero deleteri”*⁶³¹.

Il criterio prospettato per la scelta degli impianti industriali da preferire era quello della *“redditività”* che prescindesse dal preferire di investire prioritariamente in settori *“labour intensive”*, perché *“a lungo andare, in un ciclo che potrà anche essere superiore ai cinque anni del piano [...] si creeranno attraverso reinvestimenti e consumi, altre fonti di occupazione permanente, che saneranno in definitiva, il contrasto attuale occupazione-reddito”*⁶³².

Il Piano si mostrava molto innovativo e tutt’altro che statalista. Tuttavia il provvedimento per l’industrializzazione si arenava ben presto, nonostante il consenso diffuso nel mondo imprenditoriale, nell’opinione pubblica e nella sinistra, a causa della debolezza della Dc, attraversata da una lotta intestina tra le varie correnti, in particolare tra fanfaniani e anti-fanfaniani, che costringeva Alessi a rassegnare le dimissioni, a poco più di un anno dalla sua elezione⁶³³. La formulazione dei governi era frutto del *“risultato di componimenti che ora restringono ora dilatano le singole competenze assessoriali”*, di conseguenza i margini di potere dei membri della giunta dipendevano da un ampio grado di discrezionalità e l’azione amministrativa tendeva a dipendere dalla volontà dell’assessore di turno. Ciò, unito allo scarso potere d’indirizzo del presidente della Giunta, di fatto riduceva fortemente la capacità programmatica del governo regionale⁶³⁴.

Nonostante il processo di modernizzazione industriale, secondo Sylos Labini, non si riuscivano a gettare le basi per un *“vigoroso processo autonomo di sviluppo”*. Secondo lo Studioso ciò dipendeva: dallo sviluppo modesto dei *“nuovi nuclei di aziende industriali moderne”*; dal costo dell’energia elettrica ancora alto per le aziende; dalla insufficiente attività di supporto alle aziende ortofrutticole

⁶³⁰ Ivi, p. 28.

⁶³¹ Ivi, p. 29.

⁶³² Ivi, p. 32.

⁶³³ A. Micciché, *La Sicilia e gli anni Cinquanta*, cit., pp. 141-145.

⁶³⁴ G. Giarrizzo, *Sicilia oggi*, cit., pag. 611.

per renderle competitive con quelle degli altri paesi mediterranei; inoltre l'operare della Cassa si rivelava sostitutivo più che addizionale all'intervento ordinario; infine l'attività dell'Ente era carente nel campo delle opere irrigue, ritenute da Sylos Labini fondamentali per lo sviluppo dell'agricoltura specializzata, al 1962 solo un quinto della superficie da irrigare prevista dal piano quindicennale era completata⁶³⁵.

Su quest'ultimo punto occorre fare una precisazione, al 30 giugno 1962 i progetti approvati dalla Cassa per opere irrigue ammontavano a 184,854 miliardi su 267,350 previsti dal piano quindicennale pari, quindi, al 69,1 %, mentre i lavori appaltati assommavano a 168,919 miliardi, pari al 91,4% della cifra dei progetti approvati.⁶³⁶ Questi dati fanno dedurre facilmente che la lentezza non era imputabile alla Cassa ma bensì agli enti appaltanti.

Tuttavia, già durante la prima fase d'intervento iniziavano a farsi sentire le pressioni da parte degli enti locali per convogliare i fondi della Cassa presso i loro territori, contraddicendo con l'organicità degli interventi, a ciò si aggiungevano le pressioni da parte di alcuni politici affinché i fondi dell'Ente venissero utilizzati per scopi di carattere clientelare, infine non mancavano alcuni casi di utilizzo scorretto dei fondi da parte di alcuni operatori della stessa Cassa⁶³⁷. Inoltre l'attività dell'Irfis riusciva a stimolare solo parzialmente uno sviluppo autopropulsivo, a causa dello spropositato assorbimento dei finanziamenti da parte delle grandi industrie monopolistiche, di cui già si è detto, e della scarsa propensione dei funzionari a sviluppare l'attività dell'Irfis in quanto dipendenti in larga parte dal Banco di Sicilia⁶³⁸. Tra il 1951 e il 1960 a fronte di un totale di domane pari a 223, contro le 1012 del Mezzogiorno continentale, pari al 15,2% del numero di domande per l'area di competenza della Cassa, l'Irfis erogava finanziamenti per poco meno di 95 miliardi di lire, pari al 42,5% del totale dei finanziamenti erogati in tutto il Mezzogiorno. L'occupazione generata rappresentava il 20,8% del totale contro il 42% della Campania, che però otteneva il 25,1% dei finanziamenti. Anche se quest'ultima Regione era l'unica a superare la Sicilia per numero di occupati, occorre considerare che in altre regioni la

⁶³⁵ P. Sylos Labini, *Il problema dello sviluppo industriale nella particolare situazione siciliana*, cit., p. 998.

⁶³⁶ Bilancio d'esercizio 1960-61, pp.20-21.

⁶³⁷ L. Scoppola Iacopini, *La Cassa per il Mezzogiorno e la politica*, cit., pp. 72-75.

⁶³⁸ P. Nucci, *Credito e Usura*, in *Problemi dell'economia Siciliana*, diretta da P. Sylos Labini, cit., pp. 828-829.

proporzione tra l'occupazione e i finanziamenti nelle imprese finanziate dalle sezioni di credito speciale era molto più alta: nel Lazio a fronte di finanziamenti pari al 7,3% l'occupazione era l'11,1% del totale⁶³⁹.

Tuttavia queste problematiche non dipendevano dall'agire della Cassa. Dalla lettura dei Bilanci d'esercizio dei primi anni si capisce che questa contribuiva anzi a stimolare l'attività degli enti locali, dotati di poco personale e spesso poco preparato; se si fosse proceduto con l'affidare i compiti della Cassa alle amministrazioni "tradizionali", quasi sicuramente la deriva localista sarebbe stata maggiore. Inoltre, per valutare l'azione della Cassa non bisogna mai tralasciare il fatto che la spesa dello Stato per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno e le aree depresse si manteneva a livelli alquanto bassi in rapporto al Pil, la media annua nel 1951-57 era dello 0,73%⁶⁴⁰.

Non siamo in grado di sapere l'importo totale degli investimenti e delle opere ultimate dalla Cassa in Sicilia al 30 giugno 1957. A questa data gli investimenti effettuati dalla Cassa in tutto il Mezzogiorno per opere pubbliche ammontavano a 650,4 miliardi, cioè l'87,9% della somma stanziata dal piano dodecennale. Dal settimo bilancio d'esercizio possiamo ricavare comunque alcune informazioni significative sulla Sicilia. Alla stessa data erano appaltati, escludendo le quote a carico terzi, lavori per un totale di 79,982 miliardi di lire su un totale di 506,827, diventando la regione in cui la Cassa effettuava il maggior investimento. Un altro dato significativo desumibile dal bilancio del 1956-'57 è il rapporto tra l'importo dei lavori appaltati e quello dei progetti approvati per la Sicilia, che abbiamo riassunto nella tabella 4.2.

⁶³⁹ Svimez, *Un Secolo di Statistiche Nord-Sud*, Il Mulino Bologna 1961, Tav. 323.

⁶⁴⁰ A. Lepore, *La valutazione dell'operato della Cassa per il Mezzogiorno e il suo ruolo strategico per lo sviluppo del Paese*, cit., pp. 296-298.

Tab. 4.2. Lavori appaltati e progetti esecutivi nei maggiori settori d'intervento al 30 giugno 1957.

Opere pubbliche	Lavori appaltati (mld di lire)	Progetti esecutivi approvati (mld di lire)	% lav. app./ prog. eseg.
bonifiche	43,430	51,273	84,70
Bacini montani	2,981	2,981	100
Acquedotti e fognature	12,521	16,394	76,38
Viabilità ordinaria	16,625	18,409	90,31
Turismo	4,425	4,876	90,75
Totale	79,982	93,933	85,15

Fonte: Bilancio d'esercizio 1956-57, appendice statistica, Tav. II e III; nostra rielaborazione. Importo al netto del ribasso d'asta, escluse le quote a carico terzi.

Come si evince facilmente dai dati sopra esposti la Cassa operava, almeno in questa prima fase, in modo abbastanza veloce ed efficiente: al 30 giugno 1957 era stanziata una somma molto vicina al totale dell'intero piano dodecennale, in Sicilia la percentuale dei lavori appaltati in rapporto ai progetti esecutivi era in media vicina al 90%.

I giornalisti del Nord che si trovavano a viaggiare in Sicilia in quegli anni osservavano con stupore la mole di lavori pubblici e i cambiamenti repentini che essi comportavano. Al ritorno di un suo viaggio in Sicilia nel giugno 1957, Luigi Barzini Jr, scriveva sul Corriere della Sera:

Tornando dopo due anni (ero laggiù per le elezioni del 1955) sono rimasto turbato. Tutto ciò che mi avevano descritto, o quasi tutto, i siciliani lo hanno fatto, o per lo meno, lo stanno facendo. Avevano parlato di un grattacielo? (Chi non parla di un grattacielo?) C'è. Mi avevano accennato a giacimenti di sali potassici. [...] Le miniere di sali potassici presso Caltanissetta sono in funzione.[...] Si discorreva di un cementificio ad Augusta. È cosa fatta.

Certo c'era ancora tanto da fare, non si possono cancellare cento anni di miseria in soli sette anni, e l'autore ne era perfettamente a conoscenza:

Forse l'animo umano non è cambiato, in Sicilia. È tuttavia chiaro che assistiamo a un fenomeno conturbante. È noto che le nuove leggi, i nuovi ordinamenti, le nuove teorie, i nuovi uomini non bastano a cambiare le cose umane⁶⁴¹.

La maggior domanda derivante dalla spesa pubblica veniva soddisfatta, in buona parte, dalle aziende del Nord, in quanto al Sud la produzione di beni di consumo era al quanto scarsa. Una problematica, quest'ultima, affrontata più volte da Pasquale Saraceno che premeva affinché lo Stato passasse da una politica di sostegno alla domanda, attraverso le opere pubbliche, a una politica a sostegno dell'offerta, attraverso gli investimenti industriali nel Mezzogiorno⁶⁴². Dello stesso avviso era Domenico La Cavera, il quale sosteneva che un terzo degli investimenti nel Mezzogiorno andassero a favore delle industrie del Nord, chiedeva quindi al governo regionale e alla Cassa di utilizzare la metà delle risorse per opere pubbliche e l'altra metà per finanziare le imprese locali.⁶⁴³

Queste problematiche entravano nell'agenda politica attraverso il "Piano Vanoni", che per l'appunto aveva tra gli obiettivi quello della "*progressiva eliminazione dello scarto tra Nord e Mezzogiorno*"⁶⁴⁴.

Sul piano dei finanziamenti alle industrie alla Sicilia spettava una quota nettamente superiore rispetto alle altre regioni del Sud, come si legge in un documento trovato all'Archivio Centrale dello Stato:

Alla Sicilia è stata assegnata una quota cospicua dei fondi a disposizione. Tale quota raggiunge il 30% dei fondi assegnati dalla Cassa [...] per dotazione agli istituti meridionale e finanziamenti alle centrali ortofrutticole. La quota percentuale assegnata all'Isola sui prestiti ottenuti dalla Birs è pari al 29% [...]. Complessivamente, al 30 giugno 1957, dei fondi assegnati, per i finanziamenti industriali,

⁶⁴¹ L. Barzini, "Sicilia-una nuova realtà", in "Cassa per il Mezzogiorno. Dodici anni: 1950-1962", vol.VI, *Il nuovo volto del Sud*, Laterza, Bari 1962.

⁶⁴² R. Padovani, G. L. C. Provenzano, *La convergenza "interrotta"*, cit., pp. 124-125.

⁶⁴³ L. Caminiti, *L'industrializzazione delle aree arretrate nello scontro Confindustria Sicindustria*, cit., pp. 235-236.

⁶⁴⁴ M. Carabba, *Un ventennio di programmazione. 1954/1974*, cit., p. 4. Sullo schema Vanoni, oltre allo stesso volume di Carrabba, si veda: P. Saraceno, *Gli anni dello Schema Vanoni (1953-1959)*, cit.

dalla Cassa e di quelli finora forniti dalla Birs più del 29% è andato alla Sicilia⁶⁴⁵.

Tab 4.3 Credito agevolato e prestiti Birs.

Provenienza dei fondi	Tot. Mezz. (mld di lire)	Sicilia (mld di lire)	% Sicilia su Mezz.
Fondi assegnati dalla Cassa sino al 30/06/1957 agli istituti di credito e alle centrali ortofrutticole	25,34	7,6	29,9
Fondi della Birs con i primi quattro prestiti	115,8	33,5	28,9
Totale fondi Cassa e BIRS	141,14	41,04	29,1

Fonte: Acs, Fondo Casmez, Presidenza e strutture commissariali, Carte Pescatore 1951-78, b. 3, fasc. 14, "Sicilia", Osservazioni sulla quota assegnata alla Sicilia dei Fondi della Cassa.

Secondo l'indagine condotta dalla Cassa, riassunta nel settimo bilancio d'esercizio, ciò dipendeva da una moltitudine di fattori: la presenza di risorse nel sottosuolo; la collocazione geografica dell'isola che facilitava le importazioni e le esportazioni; infine le varie misure adottate dal governo regionale. Dei 269 impianti realizzati e funzionanti al 30 giugno 1957, con i finanziamenti Cassa/Birs, 48 si trovavano in Sicilia, il 17,84%, e vi lavoravano 2310 addetti. Si trattava per lo più di impianti, in Sicilia come nel resto del Sud, di piccole dimensioni, tra i 48 presenti in Sicilia 15 avevano meno di 10 dipendenti e 17 tra 11 e 50. La maggior parte dell'occupazione così come dei finanziamenti era assorbita dalle imprese più grosse; dei poco più di 2300 occupati il 35% era assorbito dalle 10 imprese con un numero di occupati compreso tra 51 e 100, mentre il 42 % da quelle tra 101 e 500; gli oltre 7 miliardi di finanziamenti erano assorbiti per quasi il 50% da sole 3 imprese. L'investimento medio per addetto in Sicilia era di 7, 5 milioni di lire a fronte di una media del Mezzogiorno di 4,1⁶⁴⁶. Questi dati mostrano in modo inequivocabile che già durante la fase di preindustrializzazione i finanziamenti andavano a favorire le imprese capital

⁶⁴⁵ Acs, Fondo Casmez, Presidenza e strutture commissariali, Carte Pescatore 1951-78, b. 3, fasc. 14, "Sicilia", Osservazioni sulla quota assegnata alla Sicilia dei Fondi della Cassa.

⁶⁴⁶ Bilancio d'esercizio 1956-'57, pp. 167 ss.

intensive di grosse dimensioni. Nel 1955 la Birs concedeva un altro prestito per il Mezzogiorno: dei setti progetti industriali finanziati cinque provenivano dalla Sicilia, mentre l'unico progetto irriguo ammesso, tra i tanti esaminati, era sempre nella regione.⁶⁴⁷ L'alta concentrazione di finanziamenti erogati in Sicilia in questi anni, denotava, quindi, un'alta dinamicità del tessuto sociale isolano.

La Sicilia della fine degli anni Cinquanta presentava comunque un grado di sviluppo economico decisamente superiore al resto del Mezzogiorno, anche se lontano dai livelli raggiunti negli stessi anni dalle regioni del Centro-Nord. Ciò era rilevato dai tecnici della Cassa, che, utilizzando il reddito pro-capite della Sicilia del 1956 e il livello di consumi di beni ritenuti non necessari, in riferimento allo stesso anno, e comparando questi dati con il resto del Mezzogiorno, arrivano a stimare che la Sicilia avesse un indice di depressione minore di circa 10 punti percentuali rispetto alle altre regioni considerate. Inoltre sostenevano che tra il 1956 e il 1957 il reddito pro capite siciliano fosse cresciuto in misura nettamente superiore rispetto al resto del Meridione, grazie soprattutto allo sviluppo industriale, concentrato nello sfruttamento degli idrocarburi, ai nuovi stabilimenti industriali finanziati dalla Cassa e al forte sviluppo dell'edilizia⁶⁴⁸.

La mole degli investimenti della Cassa lasciava totalmente insoddisfatto Giuseppe La Loggia, presidente della Regione in quel periodo. Non siamo in possesso dello scritto di La Loggia con il quale criticava lo stanziamento dei fondi per la Sicilia da parte della Cassa, tuttavia in un appunto, indirizzato al presidente della Cassa Pescatore, con il quale si confutava la visione laloggiana, si trova uno stralcio del pensiero del politico agrigentino che sosteneva che: *“avendo gli interventi della Cassa finalità antidepressive, essi dovrebbero essere proporzionati ai sovrappiù delle popolazioni inattive regionali rispetto alla media regionale”*. Secondo La Loggia alla Sicilia sarebbero dovuti spettare il 42,5% degli stanziamenti totali della Cassa. Dalla risposta presente nel documento si deduce che La Loggia utilizzava una serie di argomentazioni di carattere giuridico

⁶⁴⁷ A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale*, cit., pp. 71-75. In riferimento al progetto irriguo, la Birs spiegava che la scelta ricadeva su Catania perché: *“The Catania project having highest priority, because: a) it is the most productive of the irrigation projects in the long run; b) it concentrates primarily on citrus fruits and provides Italy with an important export crop, and thus strengthens her balance of payments outlook”*. Ivi, p. 75.

⁶⁴⁸ Acs, Fondo Casmez, Presidenza e strutture commissariali, Carte pescatore 1951-78, b. 3, fasc. 14, “Sicilia”, Calcolo della quota spettante alla Sicilia sui fondi della “Cassa”.

ed economico per dimostrare la sua tesi, definite però dai tecnici della Cassa “*del tutto arbitrarie*”. In particolare, in riferimento alle argomentazioni di carattere economico sostenevano che:

Nel riparto dei fondi [...] non si può tener conto di un solo elemento, sia pure importante, ma si debbono tener presenti molti altri elementi, senza i quali non è possibile orientare razionalmente le scelte⁶⁴⁹.

Del resto se si fosse dato seguito alla richiesta di La Loggia di assegnare alla Sicilia il 42,5% dello stanziamento totale si sarebbe sicuramente persa l'organicità dell'intervento in favore del Mezzogiorno.

⁶⁴⁹ Acs, Fondo Casmez, Presidenza e strutture commissariali, Carte Pescatore 1951-78, b.3. fasc.14, “Sicilia”, È inadeguato lo stanziamento per la Sicilia?

4.2 La Cassa per il Mezzogiorno e lo sviluppo mancato in Sicilia

Durante la prima fase di attività della Cassa si verificavano innovazioni significative al lato delle produzioni colturali e del capitale fisso sociale. Tra il 1951 e il 1961 il prodotto lordo agricolo cresceva del 32%, le produzioni agricole specializzate e le loro rispettive trasformazioni conoscevano un'importante crescita: la produzione di vino passava da circa 4,5 milioni di ettolitri l'anno a quasi 8, la produzione di uva da tavola triplicava, mentre quella degli agrumi passava da 6,3 milioni di quintali a 9,4⁶⁵⁰. Su questi incrementi pesava senza dubbio l'operare della Cassa: *“pure a considerare le inefficienze, le lungaggini burocratiche e le trame clientelari, vi sono pochi dubbi sul fatto che questo primo intervento della Cassa rimanga come il più qualificato”*⁶⁵¹. Ancor prima che fosse varata la legge del '57 in materia di incentivi per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno la Birs concedeva un prestito all'Italia di circa 75 milioni di dollari per 15 progetti per lo sviluppo del Mezzogiorno, ad integrazione del piano dodicennale. Uno riguardava un prestito di 10,5 milioni di dollari alla Sges per una centrale termica ad Augusta, mentre due erano rivolti alla creazione di un'industria cementiera nella stessa città e l'altro per la produzione di polietilene a Ragusa⁶⁵².

Nel 1957 interveniva la legge che avviava la “seconda fase” dell'intervento straordinario, prevedendo contributi in conto capitale e ampliando l'ammontare dei mutui concessi dagli istituti di credito speciale. Al 31 dicembre 1958 la Sicilia assorbiva il 34,3% dell'ammontare dei mutui concessi dall'Irfis e dalla Cassa per impianti industriali ed elettrici, classificandosi al primo posto tra le regioni meridionali; stessa posizione la otteneva circa gli investimenti totali realizzati che erano il 35,3% del totale; gli impianti finanziati erano il 17,6% del totale, superata in questo caso solo dalla Campania. Secondo il Cda della Cassa *“Sicilia e Campania hanno maggiormente risposto alle sollecitazioni dei diversi provvedimenti attuati dall'autorità statale in favore dell'industria assorbendo i 2/3 di tutti gli investimenti industriali”*⁶⁵³. Tali dati risentivano anche della particolare attenzione riservata dalla Birs al Mezzogiorno e alla Sicilia. Nel 1957

⁶⁵⁰ F. Renda, *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970*, cit., p. 341.

⁶⁵¹ L. Chiara, *La Sicilia negli anni della Prima Repubblica*, cit., p. 98.

⁶⁵² Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale*, cit., pp. 98 ss.

⁶⁵³ Bilancio d'esercizio 1958-1959, pp. 294-297.

il governo italiano chiedeva un altro prestito alla Banca Mondiale per finanziare due centrali elettriche, di cui una idroelettrica nella provincia di Palermo e 6 progetti industriali di cui tre nell'Isola, nello specifico due per la produzione di fertilizzanti potassici ad opera della Montecatini e della società Trinacria e uno in favore dell'azienda chimica Sincat⁶⁵⁴. Nella prima iniziativa l'occupazione prevista era di 710 addetti; nella seconda era di 1200, la terza riguardava un più ampio progetto che avrebbe dato lavoro nel complesso a 2700 persone⁶⁵⁵.

Meno ricettiva era la Sicilia circa i contributi industriali a fondo perduto: al 31 dicembre 1961 erano ammessi al contributo 133 domande, il 10,3% del totale, risultando la quarta tra le regioni meridionali, per un importo di 1,5 miliardi pari al 14,3% del Mezzogiorno⁶⁵⁶.

La graduazione degli incentivi di carattere unirazionale, cioè in favore di aree particolarmente depresse spesso inficiava sulla graduazione degli incentivi verso i settori maggiormente suscettibili di sviluppo. Semplificando, l'elargizione degli incentivi in favore di determinate aree cozzava spesso con una più attenta graduazione in favore di determinate fattispecie manifatturiere. Inoltre l'iter per la concessione dei contributi risultava al quanto lungo e complesso, visto che le domande passavano prima al vaglio degli istituti speciali di credito, poi alla Cassa e infine al Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno che rimandava la documentazione all'Ente per la liquidazione delle somme⁶⁵⁷.

Alla data del 30 giugno 1963 la Sicilia assorbiva la maggior quota dei lavori appaltati con 186, 9 miliardi di lire, seguita dalla Campania con 173 miliardi di opere appaltate.

⁶⁵⁴ A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale*, pp. 113-115.

⁶⁵⁵ M. Besusso, *Analisi e prospettive dello sviluppo industriale nel Mezzogiorno*, in Casmez, *Dodici anni 1950-62*, vol. V, Laterza, Bari 1962, pp. 182-184.

⁶⁵⁶ Ivi, p. 107.

⁶⁵⁷ Ivi, pp. 112-114.

Tab. 4.4. Lavori appaltati e progetti esecutivi nei maggiori settori d'intervento al 30 giugno 1963.

Opere pubbliche	Lavori appaltati (mld di lire)	Progetti esecutivi approvati (mld di lire)	% lav. app./prog. esec.
Bonifiche e sist. montane	104,3	118,4	88,1
Acquedotti e fognature	36,9	42,2	87,4
Viabilità ordinaria	34,5	39,6	87,1
Turismo	11,2	12,7	88,2
Tot. Sicilia	186,9	234,1	
Totale Mezz.	1073	1460,8	

Fonte: Bilancio 1962-63, appendice statistica, Tav. II e III, Nostra rielaborazione. Importo al netto dei ribassi d'asta, escluse le quote a carico terzi.

I 186,9 miliardi di lavori appaltati al 30 giugno 1963 rappresentavano il 17,4% del totale dei lavori appaltati nel Mezzogiorno. Alla stessa data la Sicilia si classificava al primo posto per l'importo di lavori appaltati nel settore delle bonifiche e della viabilità, il 18,3% del totale per il Sud, dove nel '63 era completata la strada di accesso all'aeroporto di Palermo⁶⁵⁸. A fianco del vasto programma di natura infrastrutturale, con la legge del '57 si prevedeva la possibilità per gli enti locali di costituire dei consorzi industriali atti a gestire i nuclei o le aree industriali. Nell'immediato si costituivano pochissimi agglomerati. Tra il '61 e il '62 scoppiava una *"febbre consortile"*, che portava in breve tempo alla costituzione di dodici aree e ventitré nuclei. La proliferazione dei consorzi dipendeva da due ordini di motivi: o da ingenti investimenti da parte di imprese a partecipazione statale o dalle pressioni di alcuni politici locali che assumevano *"il patrocinio di determinati consorzi"*. All'inizio degli anni Sessanta in Sicilia ottenevano l'approvazione del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno l'area di sviluppo industriale di Catania e Siracusa e i nuclei di Gela e Messina. La maggior parte dei consorzi erano costituiti senza le adeguate indagini preliminari e

⁶⁵⁸ Bilancio d'esercizio 1962-1963, p. 42.

solo grazie all'esistenza dei requisiti formali: dei trentacinque consorzi al 1963 solo diciannove avevano uno statuto e di questi solo tre avevano predisposto un piano regolatore. Era dunque quasi impossibile a distanza di sei anni dalla legge 634 avviare un razionale piano di opere volte a rendere operativi i consorzi industriali⁶⁵⁹.

Nel 1965 era varata la legge di proroga della Cassa al 1980. Il governo siciliano presieduto da Coniglio tornava a dibattere sui temi della programmazione economica. Nonostante un'attenta analisi delle problematiche e le misure correttive proposte, il "Progetto di Programma di Sviluppo Economico della Regione Siciliana" restava inattuato⁶⁶⁰. Al 30 giugno 1965 erano 528 i progetti ritenuti validi per l'ottenimento del credito agevolato, l'Irfis deliberava la concessione di prestiti per 179,8 miliardi di lire. L'Ente risultava essere secondo solo all'Isveimer per numero di progetti e finanziamenti approvati (si tenga conto però che mentre quest'ultimo operava in tutto il Mezzogiorno continentale l'Irfis aveva competenza solo in Sicilia). Nella Regione i prestiti erano erogati principalmente in favore di impianti di grosse dimensioni, specialmente del settore petrolchimico, con un investimento medio per addetto di 12,7 milioni, mentre nel Mezzogiorno, eccezion fatta della Sardegna, andavano tendenzialmente in favore di iniziative di portata medio piccola con un investimento medio di 7,5 milioni di lire. Non altrettanto preminente era la posizione della Sicilia nei contributi in conto capitale, grossomodo la situazione era la stessa del 1961⁶⁶¹. Anche per le opere di bonifica e di infrastruttura alla fine del '65 si confermava il trend degli anni precedenti⁶⁶². In base ai criteri di popolazione e territorio alla Sicilia sarebbe spettato il 22,5% delle risorse. Solo in riferimento ai finanziamenti concessi dall'Irfis la Sicilia otteneva una proporzione abbastanza vicina del 20,9%. Circa l'attività contributiva della Cassa, comprendente i vari rami compresa l'industria, la percentuale scendeva all'11,45% mentre era del 17,3 in relazione alle opere infrastrutturali⁶⁶³. Tra il '62 e il '64 nasceva l'area industriale di Palermo e i nuclei di Caltagirone e Ragusa, che si

⁶⁵⁹ F. Dandolo, A. Amoroso, *Cassa per il Mezzogiorno Europa e regioni nella stagione dell'industrializzazione*, in "Quaderni Svimez", n. 62, 2020, pp. 136 ss.

⁶⁶⁰ L. Chiara, *La Sicilia negli anni della Prima Repubblica*, cit., p. 89.

⁶⁶¹ Bilancio d'esercizio 1964-65, pp. 106 ss.

⁶⁶² Ivi, appendice statistica Tav. 3.

⁶⁶³ G. Jamiceli, *Quindici anni di Rapporti Cassa-Regione*, in S. Butera (a cura di), *Regionalismo siciliano e problema del Mezzogiorno*, Giuffrè, Milano 1981, pp. 593-594.

aggiungevano a quelli di Messina, Gela Catania e Siracusa e a quelli costituiti nel '53 dalla Regione. In alcuni casi si creavano delle sovrapposizioni territoriali tra i comprensori sviluppati nell'ambito dell'intervento straordinario e quelli già costituiti, alla cui soluzione si dava avvio solo nel 1969⁶⁶⁴. Nessuna delle leggi sull'intervento straordinario aveva preso in considerazione la questione del coordinamento tra le zone istituite dalla Regione e quelle nate sulla base della legge del '57⁶⁶⁵. La Cassa avrebbe dovuto concedere contributi ai consorzi per le aree o i nuclei o provvedere direttamente alla creazione delle opere infrastrutturali strategiche per il loro sviluppo, sulla base di piani regolatori predisposti dai singoli consorzi. A livello generale nel Mezzogiorno i consorzi manifestavano una palese difficoltà a redigere i piani regolatori. Tale lentezza era acuita in Sicilia: al 30 giugno 1965 nessuno dei consorzi era riuscito a passare la fase preliminare dell'iter⁶⁶⁶. Sulla scia del piano di coordinamento approvato da Pastore, la Cassa negli anni immediatamente successivi formulava i singoli piani di realizzazione, poi pubblicati nel 1968. Senza entrare in questa sede nello specifico si può tratteggiare un breve consuntivo. Circa il settore agricolo particolare attenzione era data dalla Cassa alle opere irrigue⁶⁶⁷. Nel 1969 erano quasi giunte a compimento la diga sul fiume Jato, e quella sul fiume Dittaino, mentre si stava per procedere ad un'ulteriore sopraelevazione della diga dell'Ogliastro. Alla fine del 1969 erano completate 56 opere irrigue per 19 miliardi; altre 76 erano approvate per un valore di 49 miliardi delle quali 71 appaltate per un importo di 34,5 miliardi.⁶⁶⁸ Anche per il settore industriale il Programma riteneva fondamentale una razionalizzazione e un'intensificazione dell'utilizzazione dell'acqua, accanto a un rafforzamento del sistema dei trasporti⁶⁶⁹. L'incentivazione dell'utilizzo dei bacini acquiferi era uno degli elementi fondamentali posti da Sylos Labini nel 1964 per lo sviluppo della Sicilia. Per l'economista romano la regione avrebbe dovuto: *“far studiare da un gruppo di esperti, e poi finanziare un organico programma di ricerche idrogeologiche, riguardante l'intera isola, affidandone*

⁶⁶⁴ A. Hoffman, *Esperienze di programmazione regionale in Sicilia. Dal documento dei principi alla proposta di Piano di sviluppo*, Tipografi associati, Palermo 1986, p. 76; Bilancio d'esercizio 1969, p. 163.

⁶⁶⁵ G. Jamiceli, *Quindici anni di Rapporti Cassa-Regione*, cit., p. 591.

⁶⁶⁶ Bilancio 1964-65, appendice statistica Tab. 20.

⁶⁶⁷ Casmez, *Programma quinquennale. 1965-69*, Casmez, Roma 1968, pp. 490-491.

⁶⁶⁸ Bilancio d'esercizio 1969, pp.100-102.

⁶⁶⁹ Casmez, *Programma quinquennale*, cit., p. 494.

*l'attuazione a società specializzate italiane e straniere*⁶⁷⁰. Pur non disponendo del quadro dei singoli interventi, dal bilancio del '69 si può desumere un quadro generale della situazione degli interventi nei singoli agglomerati siciliani.

Tab. 4.5. Progetti e lavori nei consorzi industriali.

Consorzi	Progetti			Lavori		Erogazioni
	Approvati n.	Importo mld.	Impegni mld.	Appalti n.	Importo mld.	
Catania	6	1,7	1,5	4	0,9	0,2
Gela	3	1,8	1,5	3	1,8	0,7
Palermo	7	0,9	0,8	7	0,9	0,3
Siracusa	5	3,9	3,8	3	3,5	0,2
Ragusa	3	0,5	0,4	3	0,5	0,07
Messina	-			-	-	-
Trapani	1	0,1	0,1	-	-	-

Fonte: Bilancio d'esercizio 1969, Tav. 39, nostra rielaborazione.

La tabella si riferisce ai progetti presentati dai consorzi industriali e poi approvati dalla Cassa. Dei 58 presentati solo 25, al momento della chiusura del bilancio del '69, erano approvati, mentre 8 erano respinti, i restanti erano ancora in fase di approvazione da parte della Cassa. Il ritardo nella presentazione dei piani regolatori influiva negativamente sui lavori. La maggior parte dei progetti erano presentati alla fine degli anni Sessanta a ridosso dell'approvazione dei piani regolatori. Tale problematica influiva negativamente anche sui progetti di competenza della Cassa. Dei 6 progetti a totale carico della Cassa approvati al 31 dicembre 1969, 4 erano presentati durante tale anno⁶⁷¹. Fatte salve le aree di Catania e Palermo e il nucleo di Caltagirone le prospettive di sviluppo per il futuro degli agglomerati industriali siciliani erano incentrate sulla chimica di base⁶⁷². Al 1969 gli indirizzi di spesa della Cassa erano gli stessi del 1965. Nonostante l'incremento del 38% del numero di richieste e del 25% degli importi

⁶⁷⁰ P. Sylos Labini, *Prospettive di sviluppo dell'economia siciliana*, in "Notiziario Irfis", aprile 1964, citato in Id., *Tendenze in atto dell'economia siciliana*, in *Problemi del Sottosviluppo in Sicilia*, cit., p.167.

⁶⁷¹ Bilancio d'esercizio 1969, Appendice statistica, Tav. 40 e 42.

⁶⁷² Ivi, pp. 166 ss.

ammessi a contributo rispetto al 1968, la Sicilia si trovava superata dalla Campania e dalla Puglia per numero di domande di contributo a cui si aggiungevano la Sardegna e il Lazio circa l'importo dei contributi ammessi. Rapportati al totale i valori erano rispettivamente del 12% e del 8,8%. I lavori appaltati in Sicilia erano il 18% del totale (Tab. 4.6).

Tab. 4.6. lavori appaltati e progetti esecutivi approvati al 31 dicembre 1969

Opere pubbliche	Prog. approvati	appaltati	App/ approvati
Bonifiche e sist. montane	204,8	176	86%
Acquedotti e fognature	97,1	84,7	87,2
Viabilità ordinaria	74,5	62,9	84,4%
Turismo	17	15,2	89,4
Opere per Asi e Ni	11,4	6	52,6%
Tot.	404,7	344,7	85,17

Fonte: Bilancio d'esercizio 1969, appendice statistica, tav. 113 e 114, nostra rielaborazione.

I lavori appaltati per bonifiche e sistemazioni montane rappresentavano il 19,2% del totale per la zona di competenza della Cassa e il 20,6% del totale meridionale, risultando ancora una volta la prima tra le regioni, nella stessa posizione si trovava in merito alle opere di viabilità ordinaria, con il 19,8% del Mezzogiorno; nel settore delle opere per i consorzi industriali la posizione della Sicilia scendeva di parecchio i 6 miliardi di lavori appaltati rappresentavano il 12% del totale dei lavori appaltati dalla Cassa e il 12,5% del Mezzogiorno. Alla bassa dotazione di risorse si aggiungeva la lentezza dei lavori: a fronte di un rapporto lavori appaltati/progetti esecutivi nettamente superiore all'80% per le varie voci di spesa, per le opere da effettuarsi nei consorzi il rapporto scendeva al 52,6%. Il dato risente fortemente della lentezza con cui operavano i consorzi. Alla luce di quanto detto nelle tabelle 4.5-4.6, naturalmente sorge la domanda perché la Sicilia nel primo quindicennio otteneva meno fondi del dovuto?

Secondo una commentatore dell'epoca la Regione riscontrava *“resistenze determinanti nelle assegnazioni globali e settoriali dei fondi stanziati”*, al

contempo la Cassa operava “*senza intese con gli organi regionali*”. Per quanto concerneva la parte incentivale, sulla bassa quota della Sicilia pesava la minore reattività dei privati e degli enti pubblici, ma mancava una collaborazione tra Cassa e Regione per incrementarne le richieste, del resto “*la depressione ambientale*” era uno dei principali fattori che Regione e Cassa avrebbero dovuto correggere. Per la Regione la questione avrebbe potuto risolversi attraverso la “*predeterminazione delle quote anche per la parte incentivale*”⁶⁷³. In Sardegna, dopo un lungo iter durato dodici anni, si avviava una gestione concertata delle risorse, attraverso il Piano di rinascita della Sardegna⁶⁷⁴, mentre in Sicilia non si sviluppava una collaborazione tra Cassa e istituti regionali. “*Nec tecum nec sine te*”, così Giarrizzo riassumeva il rapporto che la Sicilia instaurava con i progetti meridionalistici⁶⁷⁵. In mancanza di un programma economico di carattere nazionale, la politica siciliana facilmente poteva addossare le colpe del mancato sviluppo al governo centrale⁶⁷⁶.

In relazione al credito agevolato la Sicilia assorbiva la quota del 22%⁶⁷⁷, questo era l'unico caso in cui l'assegnazione delle risorse si avvicinava a quello della popolazione, che stando al censimento del 1971 era il 24,9% di quella del Sud⁶⁷⁸. Il credito si indirizzava principalmente verso il settore petrolchimico. Tra il 1950 e il 1970 l'Irfis destinava al settore i 2/3 delle risorse. Nel 1970 il 46% dei finanziamenti andava in favore di quest'ultimo settore e aumentava di un altro 20% nei due anni successivi, per poi decrescere significativamente a seguito della crisi del settore a partire dal 1973⁶⁷⁹. Tra il 1951 e il 1971 il settore petrolchimico arrivava quasi a triplicare il numero di addetti, una crescita cospicua si verificava anche nel settore meccanico e della gomma⁶⁸⁰. La direzione presa dalla politica degli incentivi e dalle partecipazioni statali se da un lato faceva arrivare anche in Sicilia l'industria moderna, fungendo da volano nella crescita degli investimenti in impianti fissi, dall'altro non riusciva ad innescare uno sviluppo di carattere

⁶⁷³ G. Jamiceli, *Quindici anni di Rapporti Cassa-Regione*, cit., pp. 594-595.

⁶⁷⁴ S. Cafiero, *Storia dell'Intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., pp. 98-100.

⁶⁷⁵ G. Giarrizzo, *La Sicilia dal Vespro ai nostri giorni*, cit., p. 158.

⁶⁷⁶ N. Capria, *Programmazione e politica di sviluppo in Sicilia*, in A. Rigoli (a cura di), *Problemi del sottosviluppo in Sicilia*, cit., p. 188

⁶⁷⁷ Bilancio d'esercizio 1969, p. 173.

⁶⁷⁸ Svimez, *Un quarto di secolo nelle statistiche Nord-Sud*, cit., Tav. 17.

⁶⁷⁹ M. Centorrino, C. Calderaro, M. Palumbo, *Imprenditori e incentivi in Sicilia*, in M. Centorrino, S. Butera, *Problemi dell'economia Siciliana*, Giuffrè, Milano 1986, p. 68.

⁶⁸⁰ L. Chiara, *La Sicilia negli anni della Prima Repubblica*, cit., p. 108.

autopropulsivo. L'aumento degli addetti nel settore industriale in termini percentuali era inferiore oltre che al Centro-Nord anche alla media del Mezzogiorno (19,4% in Sicilia contro il 32,7% del meridione)⁶⁸¹. Solo nel 1972 il governo regionale emanava una legge per un più razionale ed efficiente utilizzo del credito agevolato tramite l'Irfis, negli anni successivi ne seguivano altre, tra cui la legge 22 del 1976 volta a potenziare l'erogazione del credito agevolato in favore delle piccole e medie imprese, che nei venticinque anni pregressi avevano usufruito poco di tale forma di incentivo⁶⁸². Senza voler tralasciare le innovazioni introdotte dalle leggi regionali menzionate, su cui non si può entrare qui nello specifico, l'indirizzo generale dei governi della VII legislatura era orientato verso "una indiscriminata protezione dell'esistente" piuttosto che verso l'adeguamento del sistema produttivo alle esigenze imposte dallo shock petrolifero⁶⁸³.

Nel 1971 interveniva la legge n. 853. Al progressivo passaggio di competenze dalla Cassa alle regioni si affiancavano i progetti speciali. Basti qua evidenziare il ruolo fondamentale che in astratto avrebbero dovuto assumere le regioni le quali al pari del ministro per gli Interventi Straordinari avrebbero potuto, sulla base delle direttive emanate dal Cipe, avviare la fase di progettazione, sottoponendola all'approvazione di quest'ultimo. Tuttavia l'azione delle regioni in tal senso restava carente o nulla⁶⁸⁴. Visto il concorso di più istituti alla fase di progettazione ancor più importante rispetto al passato risultava l'attività del coordinamento. Tale compito passava ora nelle mani del Cipe, ciò però non comportava la risoluzione delle relative problematiche; nonostante alcune scelte ardue prese dal Comitato vista l'inerzia delle regioni, le difficoltà legate al coordinamento rimanevano immutate a distanza di vent'anni dall'avvio della politica d'intervento straordinario⁶⁸⁵. I criteri fondativi dei progetti speciali erano enunciati nei documenti per la programmazione, ma mancava la volontà politica per la loro realizzazione, di conseguenza i progetti della "prima generazione" formulati nel 1972 erano frutto di una "contrattazione meramente politica tra ministro e

⁶⁸¹ S. Butera, M. T. Dispenza, *Traccia storica dello sviluppo economico in Sicilia nel secondo dopoguerra*, in S. Butera, G. Ciaccio (a cura di), *Aspetti e tendenze dell'economia siciliana*, Il Mulino, Bologna 2002, pp. 34-35.

⁶⁸² M. Centorrino, C. Calderaro, M. Palumbo, *Imprenditori e incentivi in Sicilia*, cit., pp. 59 ss.

⁶⁸³ L. Chiara, *La Sicilia negli anni della Prima Repubblica*, cit., pp. 117-118.

⁶⁸⁴ S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., p. 103.

⁶⁸⁵ G. Pescatore, *Il progetto speciale*, in M. Annesi, P. Barucci, *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, cit., pp. 735-736.

Cassa”⁶⁸⁶. Come notava Labini al Convegno “Problemi del sottosviluppo in Sicilia”, tenutosi ad Erice nel 1973:

Finora le regioni meridionali hanno fatto poco o nulla in questo campo [progetti speciali]; e gli stessi progetti speciali finora annunciati dalla Cassa lasciano molto a desiderare, o perché si tratta di progetti vecchi e modesti, oppure perché si tratta di progetti ambiziosi, ma ancora generici e vaghi.

La Regione avrebbe dovuto proporre un gruppo “*limitato ma significativo di progetti speciali*”, partendo dalla formulazione di uno propenso ad utilizzare per fini agricolo-industriali la diga dello Jato in provincia di Palermo, dove nel decennio precedente la Cassa aveva profuso notevoli sforzi. Tale progetto avrebbe dovuto essere frutto della collaborazione tra diverse forze sociali e non di un atto “*paternalistico*” della Regione⁶⁸⁷. La mancanza di piani urbanistici, in Sicilia come nel resto del Mezzogiorno, rallentava l’attuazione dei progetti speciali:

Nel dilemma di intuire, con tutti gli scostamenti che l’operazione comporta [...], soluzioni che si suppongono non contrastanti con l’obiettivo territoriale, ovvero di fermarsi in attesa della disponibilità degli strumenti, con la conseguenza di trasformare gli schemi di più razionale azione in elemento insuperabile di inerzia⁶⁸⁸.

La crisi del settore petrolchimico oltre a segnare una diminuzione del peso del settore tra i vari finanziati dall’Irfis comportava anche una decrescita del peso delle agevolazioni concesse dall’Istituto rispetto al totale degli istituti speciali, nel 1969 quest’ultimo era il 22% del totale mentre nel 1977 era il 17,6%⁶⁸⁹. A fronte della decrescita dei mutui a tasso agevolato nel periodo 1970-1976 la Sicilia acquistava maggior peso nella distribuzione dei contributi a fondo perduto, nei sei anni la percentuale era del 16,3%⁶⁹⁰. La crescita oltre a non comportare un cambio nella ripartizione dei contributi per la Sicilia, che al dicembre 1977 era di poco più

⁶⁸⁶ M. Carabba, *Un ventennio di programmazione*, cit., p. 254. Non mancavano tentativi da parte di alcuni tecnici della Cassa di razionalizzare gli interventi proposti dal Cipe, come quello condotto per la Sicilia sull’utilizzo dell’acqua per scopi civili. Sul punto si veda: S. Petriccione, *Cemento e virgin nafta. L’epoca del grande intervento dello stato nel Sud*, Guida, Napoli 2015, p. 87.

⁶⁸⁷ P. S. Labini, *Tendenze in atto dell’economia siciliana*, cit., pp. 183-184.

⁶⁸⁸ S. Cafiero, *Storia dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., p. 104.

⁶⁸⁹ Bilancio d’esercizio 1977, Appendice statistica, Tav. 20.

⁶⁹⁰ E. Felice, *Perché il Sud è rimasto indietro*, cit., p. 220.

del 12%, rappresentava anche un fatto episodico, come si specificherà meglio a breve. Circa le opere infrastrutturali e i progetti speciali la situazione al 1977 è riassunta nella seguente tabella.

Tab. 4.6. Lavori appaltati e progetti esecutivi approvati nei maggiori settori d'intervento al 31 dicembre 1977.

	Lav. appaltati	Prog. esecutivi	Lav. app./prog. esec. %
Bonifiche e sist. montane	428,1	460,8	92,9
Acquedotti e fognature	215,2	256,2	83,9
Viabilità	139,5	161,2	86,5
Opere int. turistico	40,6	52,5	77,3
Asi e Ni	106,5	153,1	69,6
Progetti speciali	237	460,1	51,5
Tot. Sicilia	1167	1544,1	

Fonte: Bilancio d'esercizio 1977, Serie storiche, tav. 112 e 113, nostra rielaborazione.

Mentre la percentuale dei lavori appaltati in Sicilia nel settore delle Bonifiche restava molto vicina ai valori di fine anni Sessanta, si assisteva ad una marginalizzazione della Sicilia nel settore degli acquedotti, la percentuale era ora del 14,4%, così come nella viabilità ordinaria dove il rapporto tra la Sicilia e il totale per il Mezzogiorno era del 14,5%, mentre nel 1969 erano rispettivamente del 17,5% e del 19,8%. Alla posizione marginale nel riparto dei lavori appaltati per progetti speciali pari al 15,7%, si aggiungeva la lentezza con la quale si procedeva nell'appaltare i lavori, con un rapporto tra questi e i progetti esecutivi pari al 51,5%. Su tale ritardo sicuramente pesava l'approvazione l'anno precedente dei progetti speciali di "seconda generazione", e si verificava anche un miglioramento rispetto al 1975, quando il rapporto era del 23,2%⁶⁹¹. Stesso

⁶⁹¹ Svimez, *Un quarto di secolo nelle statistiche Nord- Sud*, cit., Tav. 281.

ragionamento vale per le infrastrutture nelle Aree e nei nuclei industriali. Alla “inefficacia” già riscontrata dalla storiografia dei progetti speciali si aggiungeva l’ “inefficienza”. Una inefficienza difficilmente attribuibile in misura consistente alla Cassa, visto lo scarso scarto tra lavori appaltati e progetti esecutivi nelle varie opere di carattere infrastrutturale riscontrato nel 1977 e nei vari bilanci analizzati. Alle scarse capacità programmatiche, fondamentali per la buona riuscita dei progetti speciali, si aggiungevano quelle della Regione che, a parte la breve “stagione delle speranze”, guidata da Piersanti Mattarella, non manifestava un indirizzo differente dal centro⁶⁹². Nel frattempo si consumava la triste vicenda dei “pacchetti” Sicilia e Calabria. Per calmierare il malessere derivante dalla rivolta di Reggio Calabria, il Cipe, sulla base delle proposte formulate da imprese chimiche e metallurgiche, formulava una serie di iniziative industriali (pacchetti) per la Calabria e la Sicilia. Una questione che necessita di ulteriori approfondimenti, sia in quanto poco studiato in se, sia perché si lega con uno degli aspetti meno studiati della politica per il Mezzogiorno degli anni Settanta e primi Ottanta della contrattazione programmata. Stando alla testimonianza di Sandro Petriccione, membro del Cda della Cassa dal 1963 al 1978, le misure, si rivelavano “*vaghe ed approssimate*”, subendo continue modifiche in corso d’opera, rendendo quindi impossibile l’attività di programmazione delle infrastrutture ad esse connesse a carico della Cassa. Le due iniziative di maggior importanza per la Sicilia avrebbero dovuto essere un impianto elettrometallurgico a Campobello di Mazara, rivelatosi ben presto irrealizzabile e un complesso chimico a Licata ad opera della Sarp e dell’Anic⁶⁹³. “*Le incertezze e le perplessità scatenate dalla crisi petrolifera*” si addensavano sulla costruzione del nuovo centro, come notava Giuseppe Consiglio, coordinatore dei progetti speciali, il quale proponeva una riformulazione del progetto: “*Le popolazioni di Licata e Palma di Montechiaro chiedono un futuro industriale e non un simulacro di industrializzazione per cui è preferibile un momento di serena riflessione ad una pertinace insistenza su posizioni, che entro breve volgere di tempo, potrebbero rivelarsi rovinose*”⁶⁹⁴. Ed entro un breve volgere di tempo si rivelavano rovinose; nel decennio 1971-1981 la

⁶⁹² S. Butera, M. Dispenza, *Traccia storica dello sviluppo economico in Sicilia nel secondo dopoguerra*, cit., p. 38; L. Chiara, *La Sicilia negli anni della Prima Repubblica*, cit., p. 119.

⁶⁹³ S. Petriccione, *Cemento e virgin nafta*, cit., p. 85.

⁶⁹⁴ Acs, Fondo Casmez, Presidenza e strutture commissariali, Carte Pescatore, b. 5, Promemoria di Giuseppe Consiglio, s.d., verosimilmente risalente alla fine del 1975.

Sicilia sperimentava il più basso tasso di crescita degli occupati nel settore secondario tra le regioni meridionali. La struttura industriale fortemente polarizzata in industrie di piccole o di grandi dimensioni, maggiormente colpite dalla crisi, era la causa principale dell'alta mortalità aziendale registratasi e del basso andamento dell'occupazione in Sicilia nel decennio dei Settanta⁶⁹⁵.

Tra il 1975 e il 1983 si verificava un cospicuo passaggio degli impegni di spesa dalle infrastrutture ai progetti speciali: le prime assorbivano nel '75 il 60,3% degli impegni assunti in Sicilia, mentre i secondi il 9,5%; nel 1983 la percentuale passava rispettivamente al 30,1 e al 46,6⁶⁹⁶.

Al 31 dicembre 1983, pochi mesi prima che la Cassa venisse messa in liquidazione, la situazione degli impegni e delle spese è riassunta nella tabella 4.7.

⁶⁹⁵ S. Butera, M. Centorrino, *Le trasformazioni produttive nell'economia siciliana*, cit., pp. 4-5.

⁶⁹⁶ Casmez, *Gli interventi straordinari nelle regioni meridionali: riferimento al 31 dicembre 1983*, Casmez, Roma 1984, p. 3.

Tab. 4.7. Impegni e spese al 31 dicembre 1983.

	Importo impegnato Mld di lire	Importo erogato	Residuo da erogare
Infrastrutture	1945,1	1662,7	282,4
Incentivi	1082,2	620,4	461,8
Progresso tecnico e sviluppo civ.	107,6	68,3	39,3
Zone di particolare depressione	281,1	241,1	40,0
Progetti speciali	3017,5	1434,7	1582,8
Interventi per zone terremotate	27	26,2	0,8
Risanamento Palermo	11,6	4,9	6,7
Tot	6472,1	4058,3	2413

Fonte Casmez, *Gli interventi straordinari nelle regioni meridionali: riferimento al 31 dicembre 1983*, cit., Tav. 1.

Rimaneva stabile lo scarto tra l'importo impegnato e le somme ancora da erogare nel settore dei progetti speciali, dove il rapporto speso/impegnato era del 47,5%, a fronte della stabilità nelle opere di carattere infrastrutturale, su cui non è da escludere pesasse la progressiva diminuzione degli impegni a partire dalla seconda metà degli anni Settanta. Anche nel settore degli incentivi si registravano pesanti ritardi, il rapporto sopra menzionato era del 57,3%; Circa il 90% del residuo da erogare riguardava quelli in favore dell'industria. Tra la fine degli anni '70 e i primi '80 la maggior parte degli impegni assunti per la Sicilia riguardavano i progetti speciali, nel solo 1980 la Cassa assumeva impegni di spesa in tale voce pari a 690,4 miliardi⁶⁹⁷.

⁶⁹⁷ Casmez, *Gli interventi straordinari nelle regioni meridionali: riferimento al 31 dicembre 1983*, cit., pp. 11-13.

La tabella 4.8. fornisce un quadro più puntuale degli impegni e delle spese in merito ai progetti speciali approvati.

Tab. 4.8. Progetti speciali

	Impeg. al 31.12.83	Speso al 31.12.83	Residuo	Da imp.	Pot. di spesa
P.s 2	932,3	646,2	286,1	32,2	318,3
P.s. 32	406,6	94,5	312,1	6,1	318,2
P.s. 30	1052,6	445,0	607,6	151,7	759,3
P.s 23	413,1	207,8	205,3	17	222,3
P.s 33	8,6	0,7	7,9	12,3	20,2
P.s 35	23,8	3,6	20,2	10,7	30,9
P.s 4	7,3	2,7	4,6	-	4,6
P.s 11	89,4	23,2	66,2	-	66,2
P.s 24	10,6	0,8	9,8	-	9,8
Tot.	2944,3	424,5	1519,8	230,0	1749,8

Fonte: *Gli interventi straordinari nelle regioni meridionali: riferimento al 31 dicembre 1983*, cit., Tav. 8.

Il progetto speciale con il più alto valore di impegni era il numero 30 sugli schemi idrici, dove tra il 1979 e il 1980 erano approvati programmi per quasi 600 miliardi⁶⁹⁸, la proporzione tra speso e impegnato era del 42,3%; la maggior parte degli interventi in tale progetto nel 1983 riguardava il potenziamento degli acquedotti di una serie di comuni. Non pare azzardato sostenere che tale progetto abbia perso nel tempo i caratteri della globalità e dell'intersectorialità, finendo con il qualificarsi come un intervento volto a sopperire alle inefficienze degli enti locali. Il progetto speciale n. 2 per la Sicilia sud orientale era il secondo per impegni di spesa, il rapporto tra fondi erogati e impegni assunti era del 69,3%. Nel 1980 *“si procedeva nella realizzazione delle infrastrutture industriali e di quelle necessarie ad attrezzare e riqualificare il territorio”*, continuando a svolgere supporto alla riconversione industriale, attenuandone anche i danni ambientali, delle industrie petrolchimiche⁶⁹⁹. Gli impegni assunti nel 1983

⁶⁹⁸ Ivi, Tav. 2.

⁶⁹⁹ Bilancio d'esercizio 1980, p. 47.

riguardavano opere collegate a questa fattispecie o ad opere di collegamento idrico⁷⁰⁰.

Il terzo progetto speciale per impegni assunti era il n. 32 “Area metropolitana di Palermo”. Per la riuscita di tale progetto come evidenziato già nel Bilancio del 1981 occorreva una stretta collaborazione tra i vari enti pubblici⁷⁰¹. Non si può certo sostenere si sia verificata un’unità di intenti tra Cassa e enti locali, visto il basso rapporto speso/impegnato del 23,2%. Più in generale il progetto si articolava in una serie di opere pubbliche volte a far riacquisire competitività al sistema produttivo, senza una reale capacità di risolvere i problemi strutturali dell’area metropolitana, creando opportunità stabili di lavoro⁷⁰². La situazione di stallo spingeva il Commissario liquidatore della Cassa Giovanni Travaglini a chiedere un incontro con il sindaco di Palermo. Nella missiva il Commissario evidenziava che

Allo stato non risultano appaltati numerosi progetti già finanziati dallo scrivente ed è in corso la loro riapprovazione da parte del consiglio Comunale a seguito di riaggiornamenti. Altre opere, appaltate, sono sospese da tempo e si è in attesa che vengano trasmesse perizie di variante senza la cui approvazione non si potrà procedere alla ripresa dei lavori. Infine, alcuni progetti [...] inviati al Comune per riaggiornamento, non sono stati restituiti e quindi non possono essere istruiti e finanziati⁷⁰³.

Alle lentezze della Cassa si sommavano quelle del comune di Palermo. Tra il 1980 e il 1982 era dato al comune il compito di appaltare 9 opere, all’aprile del 1986 due erano appaltate ma sospese a causa di perizie di variante e suppletive, mentre le restanti 7 non erano ancora aggiudicate⁷⁰⁴.

Tornando alle agevolazioni industriali, pur non avendo i dati aggregati fino al 1984, la posizione della Sicilia tornava ad essere del tutto marginale. Nel 1980 i contributi in conto capitale deliberati per la Regione erano il 10,8% del totale,

⁷⁰⁰ Casmez, *Gli interventi straordinari nelle regioni meridionali: riferimento al 31 dicembre 1983*, cit., p. 28.

⁷⁰¹ Bilancio d’esercizio 1981, p. 59.

⁷⁰² A. Hoffman, *Esperienze di programmazione*, cit., p. 80.

⁷⁰³ Acs, Fondo Casmez, Presidenza e strutture commissariali, Carte Travaglini, b. 2, Situazione Palermo e Sicilia, Lettera di Giovanni Travaglini a Leoluca Orlando, 10 febbraio 1986.

⁷⁰⁴ Acs, Fondo Casmez, Presidenza e strutture commissariali, Carte Travaglini, b. 2, Appunto per il Signor Commissario del Governo, 2 aprile 1986.

mentre per i finanziamenti a tasso agevolato erano del 9,9%⁷⁰⁵; le percentuali scendevano ulteriormente al 9,6% e 9, 7% nel 1982⁷⁰⁶. Negli ultimi anni di attività della Cassa lo stimolo alla creazione di posti di lavoro nel settore secondario risultava modesto, la Tabella 4.9 riporta i posti di lavori creati nel quadriennio 1981-1985 attraverso i finanziamenti a fondo perduto in Sicilia e nelle regioni dove si verificava un aumento superiore.

Tab. 4.9. Posti di lavoro creati nell'industria tramite finanziamenti Cassa

Lazio	154473
Abruzzo	14467
Campania	29435
Puglia	20571
Sicilia.	10384

Fonte: Acs, Fondo Casmez, Presidenza e strutture commissariali, Carte Travaglini, b. 2, Occupazione industriale nel Mezzogiorno.

Nello steso periodo in Campania nascevano circa il triplo di posti di lavoro, in Puglia il doppio, nel Lazio e in Abruzzo circa cinquemila in più; nella sola provincia di Ascoli Piceno si creavano circa 4000 occupati a fronte dei poco più di 10000 di tutta la Sicilia. Solo il 9,3% della nuova manodopera creatasi nell'area di competenza della Cassa si concentrava in Sicilia, l'11,3 rispetto al Mezzogiorno. Al 5 luglio 1985 la Sicilia assorbiva il 17,6% degli occupati nell'industria del Mezzogiorno compreso il Lazio; escludendo le imprese con meno di 10 addetti tale percentuale scendeva al 11,6%, sintomo che una cospicua porzione di imprese era composta da micro imprese di carattere quasi artigianale⁷⁰⁷. Né si stava sviluppando un'imprenditoria che si finanziava con capitale proprio, uno studio condotto dal Banco di Sicilia nel 1984 concludeva che solo il 20% delle nuove imprese nasceva senza fare ricorso alle agevolazioni erogate dalla Cassa e dagli istituti di credito⁷⁰⁸. Un'altra indagine condotta dal quotidiano l' "Ora" tra il 1983 e il 1986 metteva in risalto il forte malcontento degli imprenditori siciliani nei

⁷⁰⁵ Bilancio 1980, Appendice statistica, Tav. 27.

⁷⁰⁶ Bilancio 1982, Appendice statistica, Tav. 27.

⁷⁰⁷ Acs, Fondo Casmez, Presidenza e strutture commissariali, Carte Travaglini, b. 2, Occupazione industriale nel Mezzogiorno.

⁷⁰⁸ M. Centorrino, C. Calderaro, M. Palumbo, *Imprenditori ed incentivi in Sicilia*, in *Problemi dell'economia Siciliana*, cit., p. 75-76.

confronti delle lentezze degli istituti preposti all'erogazione delle agevolazioni⁷⁰⁹. Lo Iasm nel 1979 effettuava un'indagine sull'imprenditoria estera nel Mezzogiorno. Poche erano le aziende estere nelle isole. Circa la Sicilia uno degli intervistati affermava che:

Il servizio telefonico è spaventoso, quello postale senza speranza, e l'aeroporto di Catania funziona molto male. L'erogazione elettrica è molto problematica, e ci è voluta un'eternità per ottenere i permessi di costruzione. Sarebbe auspicabile uno snellimento delle tariffe burocratiche⁷¹⁰.

Dopo quasi un trentennio di tentativi abortiti, la Regione varava nel 1982 il "Quadro di Riferimento della Programmazione Regionale", con il quale erano individuati sei progetti strategici: Riforma istituzionale e amministrativa della Regione; Potenziamento dei grandi fattori di sviluppo; Consolidamento e ampliamento della base produttiva; Attenuazione dei costi di marginalità; Attivazione e qualificazione dell'intervento sociale; Riassetto territoriale, tutela dell'ambiente e valorizzazione dei beni culturali. Il Piano si mostrava già nella sua elaborazione teorica poco propenso all'innovazione: su una spesa di oltre 28.000 miliardi di lire per il triennio 1984-86 solo poco più di 10 miliardi erano destinati al finanziamento di centri di ricerca e alla ricerca applicata. Oltre 9.000 miliardi erano destinati al progetto Attivazione e Qualificazione dell'Intervento sociale⁷¹¹. Al 1986 il Quadro risultava "sostanzialmente non operativo". Qualora effettivo avrebbe potuto rendere "più aderente alle realtà ambientali l'attività di formazione e di attuazione dei singoli progetti dell'intervento straordinario."⁷¹² Tuttavia alla costante mancanza di progettualità della regione si accompagnava a partire dalla seconda metà degli anni Settanta la crisi dell'intervento straordinario⁷¹³. Dopo la difficile e spesso disattesa attuazione delle leggi del '71 e '76, nel 1984 la Cassa era posta in liquidazione, stessa sorte toccava pochi anni dopo all'Agensud.

⁷⁰⁹ Ivi, pp. 79-81.

⁷¹⁰ Iasm, *Indagine sugli investimenti esteri nel Mezzogiorno*, Multigrafica, Roma 1980, p. 70.

⁷¹¹ Casmez, *Gli interventi straordinari nelle regioni meridionali: riferimento al 31 dicembre 1983*, cit., p. 51 ss.

⁷¹² P. Hoffman, *Esperienze di programmazione in Sicilia*, cit., pp. 130-131.

⁷¹³ S. Butera, M. T. Dispenza, *Traccia storica dello sviluppo economico in Sicilia nel secondo dopoguerra*, cit., p. 38.

4.3 La democrazia sfidata. Il clientelismo in Sicilia (1950-1992)

Gli studi più recenti sulla Storia della Sicilia contemporanea mettono in evidenza come occorra ancora “ricostruire con maggior contezza quanto [...] si sia modificato lo scambio politico-clientelare ai fini del consenso elettorale e la creazione di un blocco di potere guidato, nel periodo della Prima Repubblica, dalla macchina politica messa in piedi dalla Dc”⁷¹⁴.

Secondo Miriam Golden il “cattivo governo” è strumentale al consenso. L’emanazione di leggi molto dettagliate che allo stesso tempo lasciano ampi margini discrezionali alla burocrazia, l’eccessiva produzione di leggi di carattere settoriale e l’esistenza di una pubblica amministrazione lenta e inefficiente, sono tutti elementi non di natura accidentale ma voluti dalla classe politica per massimizzare il proprio consenso. Spesso i cittadini invece di condannare tale comportamento sono portati ad avallarlo in quanto “*The pursuit of individual self interest leads to a socially suboptimal outcome*”⁷¹⁵. L’approccio della Golden pur se tendente a vedere l’intero sistema politico italiano come clientelare, è importante perché non vede il clientelismo come frutto della mancata modernizzazione della società ma come elemento che riesce a rigenerarsi ed adattarsi anche in società “modernizzate” come quella dell’Italia meridionale.

Gli studi razionali-strategici di matrice politologica annoverano il clientelismo politico all’interno delle varie strategie per la raccolta del consenso, consistente, in estrema sintesi, nello scambio tra beni, per lo più beni privati, e voti. Affinché si instauri clientelismo politico occorrono, in accordo a tale metodologia, tre presupposti: vi deve essere una classe politica interessata a crearsi uno stabile consenso su base personale; una stretta dipendenza tra consenso e ottenimento di posizioni di potere; infine una pubblica amministrazione non indipendente e permeabile alle pressioni da parte della politica. Gli studi hanno dimostrato la presenza di questi tre fattori in Sicilia e più in generale nel Mezzogiorno. Questa metodologia sposta l’attenzione sull’agire strategico degli individui, mettendo in relazione offerta e domanda di politiche clientelari: i politici offrono politiche

⁷¹⁴ L. Chiara, *La Sicilia negli anni della Prima Repubblica*, cit., p. 139.

⁷¹⁵ M. Golden, *Electoral Connections. The Effects of the Personal Vote on Political Patronage, Bureaucracy and Legislation In post-War Italy*, in *British Journal of political Science*, vol. 33, n. 2, p. 191.

clientelari con l'obiettivo di accresce il consenso, mentre i cittadini domandano politiche clientelari per avere dei benefici di carattere selettivo.

Con questo approccio Simona Piattoni ha studiato le competizioni per la ripartizione dei seggi alla Camera nelle circoscrizioni di quattro regioni meridionali negli anni che vanno dal 1970 al 1992, formulando quattro differenti varianti di clientelismo: vizioso, inefficace, sfidato e virtuoso. La scelta del 1970 non è casuale. Fino alla fine degli anni Sessanta non vi era una distinzione netta tra correnti all'interno della Dc. Lo studio è stato condotto attraverso tre parametri differenti: la coesione dell'opposizione, la coesione della maggioranza e l'egemonia del principale partito di maggioranza sul maggior partito dell'opposizione. La coesione dell'opposizione è la proporzione del maggior partito di opposizione rispetto all'opposizione nel suo complesso; la coesione della maggioranza è la proporzione delle preferenze ottenute dal maggior partito di maggioranza rispetto alle preferenze ottenute dall'intera maggioranza, l'egemonia è il rapporto tra i voti ottenuti dal maggior partito di maggioranza e il maggior partito di opposizione. L'approccio tiene conto anche del sistema partitico, delle implicazioni che esso ha sull'agire dei politici, ma anche la conformazione interna dei partiti. Gli studi dimostrano che al crescere della conflittualità interna, ad un partito o a una coalizione, aumenta anche la propensione dei politici facenti parte del partito o della coalizione a sviluppare pratiche di natura clientelare⁷¹⁶.

La Piattoni prendendo a riferimento le due circoscrizioni siciliane per le elezioni della Camera, nel periodo 1970-1992 è arrivata alla conclusione che in Sicilia vi fosse una maggioranza coesa contrastata da un'opposizione non coesa. Ciò acuito da una sostanziale egemonia della maggioranza rispetto all'opposizione genera un clientelismo di carattere vizioso: la maggioranza predilige politiche clientelari rivolte per lo più ai soli membri della propria macchina politica a scapito di politiche di carattere programmatico, in quanto non minacciata da un possibile cambio di maggioranza. In presenza di tale variante non vi è sviluppo economico e la legittimità delle istituzioni è pressoché nulla.

Lo studio non si vuole sovrapporre agli studi già condotti, ma vuole analizzare come si strutturava l'offerta e la domanda di clientelismo nella competizione per il

⁷¹⁶ S. Piattoni, *Il Clientelismo*, cit., pp. 119 ss.

governo regionale. In Sicilia vi è sin dal 1947 uno Statuto autonomistico, un'Assemblea legislativa e una Giunta esecutiva. Anche qui si instaura una relazione tra chi offre rappresentanza e chi domanda rappresentanza, e dunque si sviluppano strategie per la raccolta del consenso. Data ormai per scontata la presenza dei tre prerequisiti, anche qui vi è una relazione tra chi offre politiche clientelari, sfruttando gli spazi di autonomia, e chi domanda politiche clientelari. A differenza dell'ambito nazionale, come si dirà meglio a breve, la Dc si presentava già alle elezioni regionali del '47 articolata in correnti. Al pari delle elezioni per la Camera, utilizzando la metodologia razionale-strategica in prospettiva storica, è possibile studiare il clientelismo in Sicilia, durante il periodo della Prima Repubblica, avendo come base di riferimento le elezioni politiche regionali. Nel periodo 1947-1963 si strutturava un clientelismo di carattere sfidato, a causa dell'alta conflittualità interna alla maggioranza, contrastata da un'opposizione coesa e da un basso livello di egemonia della Dc sul Pci; tale quadro generava un effetto altalenante sullo sviluppo economico così come sulla legittimità delle istituzioni.

Tab. 4.10. Elezioni regionali siciliane 1947-1963⁷¹⁷

	1947	1951	1955	1959	1963
DC	20,5	31,2	38,6	38,6	42,1
B. DEL POP.	30,4	30,2	-	-	-
PCI	-	-	20,9	19,6	24,1
PSI	-	-	9,7	9,8	9,9
U.S. CRI. SOC.	-	-	-	10,6	0,8
LIB. QUAL.	14,8	-	-	-	-
MSI	-	12,8	9,6	7,6	7,2
P. NAZ. MON.	9,5	8,3	12,7	4,7	-
PDIUM	-	-	-	-	1,4
MIS	8,8	-	-	-	-
PSDI	4,2	2,9	3,1	2,2	3,9
Un. Soc. lib. Aut.	-	2,3	-	-	-
PRI	3,8	1,7	(altro)	0,3	1,5
PLI (UDN)	2,1	2,6	4	3,7	7,8
ADS	-	-	2,6	-	-
UQ	1,5	-	-	-	-
ALTRO	5,5		1,5	2,9	1,3

Fonte: L. Chiara, *La Sicilia negli anni della Prima Repubblica*, cit., p. 50 e 78, per ragioni esemplificative i partiti al di sotto del 2% sono raggruppati sotto la voce "altro".

⁷¹⁷ 1947: Maggioranza: DC, Pli, Psdi, Lib. Qual., Pri, Mis. Opposizione: B. Del Pop., P. naz. Mon (A. Miccichè, *La Sicilia e gli anni Cinquanta*, p. 81).

1951: Maggioranza: DC, Pli, P. Naz. Mon. Opposizione: B. Del Pop., Msi, Psdi. (Ivi, p. 93).

1955: Maggioranza: Dc, Pli, Psdi, astensione Psi. Opposizione: Pci, Msi, P naz Mon. (Ivi, p. 120).

1958: Maggioranza: Msi, Pci, U.S. CRI. SOC, Pli, P. Naz. Mon, Psi. Opposizione: Dc, Pri, Pli, ("Corriere della Sera" 2 novembre 1958).

1959: Maggioranza: Pci, Psi, U.S. CRI. SOC, P. Naz. Mon, Psdi. Opposizione: Dc, Msi, Pli. ("Corriere della Sera" 21 luglio 1959).

1961. Maggioranza: Dc, Psdi, Psi, U.S. CRI. SOC. Opposizione: Pci, Msi, P. Naz. Mon, Pli ("Corriere della Sera" 7 settembre 1961).

1963. Maggioranza: Dc, Psdi, Pri, Psi. Opposizione: Pci, Msi, Pli ("Corriere della Sera" 21 agosto 1963).

Tab. 4.11 Coesione ed egemonia⁷¹⁸

	1947	1951	1955	1958	1959	1961	1963
Coes. gov.	40,43	67,97	69,68	32,9	59,20	63,07	73,34
Coes. opp.	70,04	70,34	48,37	79,77	62,03	55,06	61,64
Egemonia	67,43	103,31	184,69	74,64	196,94	196,94	174,69

Fonte: Nostra rielaborazione della Tab. 4.10.

Negli anni immediatamente successivi alla Seconda guerra mondiale, le problematiche di natura congiunturale avevano portato gli alleati e le forze di governo a tralasciare la questione meridionale e la fame di terra dei contadini. Queste questioni erano invece molto care all'opposizione social-comunista che veniva infatti premiata dalle consultazioni regionali del 1947, divenendo il primo partito. La Dc con poco più del 20% dei consensi formava un governo con l'appoggio del Pli, Pri, Psdi e l'apporto fondamentale dei qualunquisti. Mentre già alle elezioni politiche del '48 la Dc si collocava come centro gravitazionale del sistema politico, alle elezioni regionali siciliane subiva la concorrenza delle opposizioni, segnatamente del Blocco del Popolo⁷¹⁹. Nel 1947 vi era infatti una significativa differenza tra la coesione, molto bassa, della maggioranza e gli indici, nettamente più alti di coesione dell'opposizione. La Dc era dunque portata a fornire ai cittadini un mix, che conteneva sia politiche di carattere programmatico che clientelare. Le prime derivavano dall'esigenza di contrastare l'opposizione, segnatamente quella di sinistra. È ormai acclarato che l'Assemblea regionale siciliana varasse la riforma agraria in ottica anticomunista⁷²⁰. Il governo regionale, forte dei poteri che lo Statuto gli conferiva, avviava una politica in favore dello sviluppo industriale più interventista rispetto a quella avviata dallo Stato attraverso la Cassa per il Mezzogiorno. Mentre quest'ultima si concentrava

⁷¹⁸ La coesione del governo deriva dal rapporto tra i voti ottenuti dal maggior partito di maggioranza rispetto la maggioranza nel suo complesso; la coesione dell'opposizione è il rapporto tra il maggior partito di minoranza e la il totale dei voti ottenuti dai partiti di minoranza. L'egemonia è la proporzione tra i voti ottenuti dal maggior partito di maggioranza e il principale partito d'opposizione.

⁷¹⁹ A. Anastasi, *Il voto siciliano nel lungo andare (1946-1992)*, in M. Morisi (a cura di), *Far politica in Sicilia*, Feltrinelli, Milano 1993, p. 155.

⁷²⁰ A. Checco, *La riforma agraria e le campagne siciliane negli anni '50*, cit., pp. 153 ss.

nella trasformazione del settore primario e in un vasto piano di natura infrastrutturale, la politica regionale affiancava a provvedimenti di tal genere un più vasto piano in favore dell'industrializzazione⁷²¹. A politiche di carattere programmatico se ne affiancavano altre di natura clientelare. Politiche di carattere programmatico incentrate sulla distribuzione di beni su basi universalistiche avrebbero potuto favorire dal punto di vista elettorale anche gli altri esponenti democristiani o gli altri partiti della maggioranza. La spinta verso politiche di carattere clientelare aumentava negli anni successivi a causa dell'acuirsi della conflittualità interna alla Dc, mentre Fanfani e i fanfaniani assumevano, seppur per un breve periodo, la leadership a livello nazionale, a livello regionale vi erano altre componenti in contrasto tra di loro, come la sinistra guidata da Alessi, quella agraria guidata da Milazzo e quella antimonopolistica di Sturzo. A ciò bisogna aggiungere che, con lo sgretolarsi del blocco agrario, l'affermarsi dei monopoli pubblici e privati, e di un nuovo ceto impiegatizio, specie negli apparati pubblici statali e regionali, cambiavano i connotati dello scontro politico che portavano all'affermarsi in Sicilia come in tutto il Mezzogiorno del "clientelismo di massa"⁷²². Ciò influenzava anche l'operato della Cassa. Con l'avvicinarsi della scadenza elettorale del 1958 Tambroni inviava a Campilli, presidente del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, una missiva di carattere personale, chiedendo di spingere affinché la Cassa finanziasse o velocizzasse l'esecuzione di una serie di opere che avrebbero potuto *"favorevolmente influenzare il risultato delle elezioni"*. Campilli rispondeva favorevolmente a quanto chiesto: *"ho interessato la Cassa per il Mezzogiorno perché siano accelerati i tempi per la progettazione ed esecuzione delle opere da te segnalate"*⁷²³.

Nel 1958, approfittando della crisi del governo La Loggia, l'opposizione e i dissidenti della Dc si coalizzavano e affidavano il governo a Silvio Milazzo. Tale fase non era una mera riproposizione di carattere trasformista: l'operazione Milazzo se da un lato rappresentava per il Pci la possibilità di combattere lo "strapotere della Dc", allo stesso momento era per i dissidenti democristiani il

⁷²¹ F. Renda, *Storia della Sicilia. dal 1860 al 1970*, cit., p. 189.

⁷²² G. Giarrizzo, *Tra dopoguerra e neocapitalismo: la crisi siciliana nel caso italiano*, cit., pp. 11-13.

⁷²³ P. Di Loreto, *La difficile transizione. Dalla fine del centrismo al centro-sinistra 1953-1960*, Il Mulino, Bologna 1993, pp. 242-243.

modo migliore per contrastare il potere dei fanfaniani⁷²⁴. Tuttavia “l’operazione” a causa dell’eterogeneità della maggioranza e la sua bassissima coesione, non riusciva a tramutarsi in una valida alternativa di governo. La bassa coesione delle coalizioni di maggioranza, e dunque l’alta conflittualità interna, non controbilanciate da un’opposizione stabilmente coesa davano nuova linfa a politiche di carattere clientelare. In questo quadro si collocavano le leggi, di chiara impronta assistenziale, emanate tra il ’56 il ’63 in materia di ordinamento degli enti locali⁷²⁵.

Dopo una breve pausa di governi di centro-destra, si creava, anticipando i tempi rispetto al piano nazionale, il primo governo di centro-sinistra. Riprendeva così il dibattito sulla programmazione e sullo sviluppo economico, che però si scontrava con l’ormai mutato quadro politico nel quale si erano affermate le trame di carattere clientelare⁷²⁶. La condizione di clientelismo sfidato era dimostrata anche dall’andamento dello sviluppo economico: tra il 1947 e il 1955 il numero di società nell’Isola era aumentato di 3 volte, le società per azioni siciliane rispetto al totale nazionale erano passate dall’1,2% al 3,3%. Nel decennio 1951-61 il numero degli occupati nel settore secondario aumentava sensibilmente nella Regione. L’industria siciliana era attraversata da un processo di modernizzazione e ristrutturazione non indifferente. L’occupazione nelle unità con più di 100 addetti cresceva nel decennio del 60,3% contro il 41,1% della Lombardia. Nel 1955 era varato il “Piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale della Sicilia”. Il Piano si mostrava molto innovativo e tutt’altro che statalista. Tuttavia si arenava ben presto, nonostante il consenso diffuso nel mondo imprenditoriale, nell’opinione pubblica e nella sinistra, a causa della debolezza della Dc, attraversata dalla lotte intestine a cui ho fatto poco fa riferimento.⁷²⁷

Nel 1963 giungeva a compimento a Palermo il processo di assorbimento degli ex monarchici nella Dc che così poteva ora rafforzare il proprio potere⁷²⁸. A Catania a partire dagli anni Sessanta la corrente Dorotea riusciva a prendere il

⁷²⁴ L. Chiara, *La Sicilia negli anni della Prima Repubblica*, cit., p. 76.

⁷²⁵ G. Giarrizzo, *Sicilia oggi*, cit., p. 635.

⁷²⁶ Ivi, pp. 611-612.

⁷²⁷ A. Miccichè, *La Sicilia e gli anni cinquanta*, cit., pp. 141-145.

⁷²⁸ J. Chubb, *Patronage, Power and poverty in Southern Italy. A tale of Two Cities*, Cambridge University Press, Cambridge 1982, p. 58.

controllo del Partito, inteso da loro come: “*un centro stabile di clientele, piuttosto che una sede politica per la formazione di valori e lo sviluppo della società.*”⁷²⁹

Nei primi anni Sessanta infatti il quadro si presentava quasi capovolto rispetto quello dei primi anni '50: il Pci aveva perso l'egemonia all'interno dell'opposizione, la Dc all'opposto aveva accresciuto i propri consensi e sembrava tendere verso l'egemonizzazione dello scontro politico. Al contempo il Pci isolano si mostrava incapace a contrastare gli indirizzi politico-affaristici a cui ora partecipavano pure socialisti e socialdemocratici⁷³⁰. Se si confrontano gli indici di coesione di maggioranza e opposizione degli anni Cinquanta con quelli degli anni Sessanta si nota che mentre i primi restavano più o meno sullo stesso livello i secondi scendevano cospicuamente, non a caso negli anni Settanta la domanda di moralizzazione e contrasto al fenomeno mafioso era meglio intercettato dai missini che dai comunisti.

⁷²⁹ M. Caciagli, *Il clientelismo politico. Passato, presente e futuro*, Di Girolamo, Trapani 2009, p. 3.

⁷³⁰ L. Chiara, *La Sicilia negli anni della Prima Repubblica*, cit., p. 91; Giarrizzo, *La Sicilia dal Vespro ai giorni nostri*, cit., p. 159.

Tab. 4.12. Elezioni regionali siciliane 1967-1991⁷³¹.

	1967	1971	1976	1981	1986	1991
DC	40,1	33,3	40,9	41,4	38,8	42,3
B. DEL POP.	-	-	-	-	-	-
PCI	21,3	19,6	26,8	20,7	19,3	11,4 (Pds)
PSI (PSU)	12,9	11,3	10,3	14,3	15	15,5
U.S. CRI. SOC.	-	-	-	-	-	-
LIB. QUAL.	-	-	-	-	-	-
MSI	6,6	16,3	10,9	8,5	9,2	4,8
La Rete	-	-	-	-	-	7,4
P. NAZ. MON.	-	-	-	-	-	-
PDIUM	1,9	1,2	-	-	-	-
MIS	-	-	-	-	-	-
PSDI	-	5,7	3,4	3	4,3	5,3
PRI	4,5	4,6	3,3	4,4	5,1	3,6
PLI (UDN)	6,1	3,7	2,1	2,2	2,8	2,7
PSIUP	4,2	3,4	-	-	-	-
PRC	-	-	-	-	-	3,2
ADS	-	-	-	-	-	-
UQ	-	-	-	-	-	-
ALTRO	2,3	1,4	1,8	4,5	5,3	4

Fonte: L. Chiara, *La Sicilia negli anni della Prima Repubblica*, cit., p.90, 113 e 118, per ragioni esemplificative i partiti al di sotto del 2% sono raggruppati sotto la voce "altro".

⁷³¹ 1967: Maggioranza: Dc, Pri, Psu. Opposizione: Pci, Msi, Psiup, Pli ("Corriere della Sera" 14 ottobre 1967).

1971: Maggioranza: Dc, Psdi, Pri, Psi. Opposizione: Pci, Msi, Psiup, Pli, (F.Renda, *Storia della Sicilia. dal 1860 al 1970*, cit., p. 234).

1976: Maggioranza: Dc, Psdi, Pri, Psi. Opposizione: Astensione Pci, Msi, Psiup, Pli ("Corriere della Sera" 12 agosto 1976).

1981: Maggioranza: Dc, Psdi, Pri, Psi, Pli. Opposizione: Pci, Msi, ("Corriere della Sera" 29 luglio 1981).

1986: Maggioranza: Dc, Psdi, Pri, Psi, Pli. Opposizione: Pci, Msi, ("Corriere della Sera" 18 luglio 1986).

1991: Maggioranza: Dc, Psi, Psdi. Opposizione: Pds, Prc, Msi, Pli, Pri, La Rete ("Corriere della Sera" 28 luglio 1991).

Tab 4.13. Coesione ed egemonia

	1967	1971	1976	1981	1986	1991
Coes. mag.	69,74	60,66	70,64	63,59	58,79	66,88
Coes opp.	55,76	44,18	52,01	70,89	67,72	38,12
Egem onia	310,85	204,29	152,61	200	201,03	403,80

Fonte: nostra elaborazione della Tab. 4.12.

Il mancato sviluppo industriale accompagnato alla crescita degli impiegati negli enti pubblici portava a un ulteriore aumento dello scambio clientelare. Mentre gli impiegati nel settore secondario sono tendenzialmente meno avvezzi a scambi clientelari, nel settore pubblico, ove spesso le cariche erano distribuite in modo slegato da fattori di merito, trovavano facile nutrimento⁷³². Più in generale, nel Mezzogiorno degli anni Sessanta accanto alle prassi clientelari che legavano i contadini con i propri “patroni” si sviluppava, a causa della mancanza di risorse e dei comportamenti individualistici, il clientelismo impiegatizio specie del settore pubblico⁷³³. All’accrescersi della spesa pubblica faceva da contraltare un aumento del peso delle correnti nei partiti le quali valutavano di influenzarne la direzione “*in termini di elettoralismo*”. Il controllo degli assessorati diveniva fondamentale per indirizzarne la spesa verso scopi clientelari. Le vicende successive alle elezioni del '67 rappresentavano la sintesi dell'accresciuta conflittualità interna alla maggioranza. Il conflitto per la suddivisione degli assessorati portava alla creazione di un governo monocolore temporaneo; solo quattro mesi dopo nasceva un governo di centro sinistra guidato da Carollo. Nonostante tale scontro e la presenza di correnti in perenne conflitto tra loro era prevalente quella Fanfaniana a Palermo e quella Dorotea a Catania⁷³⁴. La prima controllava stabilmente tra la fine degli anni Sessanta e i primi Settanta uno degli assessorati regionali chiave che era quello degli Enti locali⁷³⁵. Di conseguenza risultati di questa ricerca

⁷³² P. S. Labini, *Aspetti e tendenze dell'Economia Siciliana*, cit., p. 179.

⁷³³ M. Caciagli, *Il clientelismo politico*, cit., p. 25.

⁷³⁴ S. Piattoni, *Il Clientelismo*, cit., pp.117 ss.

⁷³⁵ J. Chubb, *Patronage, Power and poverty in Southern Italy*, cit., p. 68.

sembrano sovrapponibili con quelli condotti per la competizione politica per le elezioni nazionali. A partire dalla fine degli anni Sessanta, ma più marcatamente dai primi anni Settanta a fronte di un basso livello di coesione dell'opposizione faceva da contraltare una più alta coesione dei partiti di governo. Non è tanto questo fattore a indurci a ipotizzare la fattispecie di clientelismo vizioso per la Sicilia quanto la netta egemonia della Dc sul Pci, con indici quasi sempre superiori a 200. Sulla marginalità della posizione della Sicilia nel riparto dei fondi della Cassa pesava l'articolarsi di un sistema clientelare di carattere vizioso, in tale fattispecie gli esponenti della maggioranza distribuivano beni in modo selettivo ad un ristretta cerchia di fedelissimi⁷³⁶

Con lo scoppio della crisi petrolifera anziché avviare una politica in favore dello sviluppo di nuove tecnologie per le industrie e della riconversione industriale, l'agire strategico portava le forze di governo regionale a utilizzare le risorse, in costante diminuzione dal '73, in favore del sostegno dell'occupazione e dei redditi, con l'obiettivo di mantenere il consenso per la propria corrente⁷³⁷. Il fallimento delle leggi regionali volte a rilanciare la politica degli incentivi così come della programmazione erano elementi che favorivano il clientelismo vizioso. Una reale politica di sviluppo sarebbe andata a vantaggio anche delle correnti avversarie, e non vi era una spinta verso tale politica neanche dall'opposizione, vista la certezza di non essere scalzati. Giarrizzo così sintetizzava la situazione di quegli anni:

La rincorsa alle risorse nazionali gonfiate da un infrenabile debito pubblico riduce in quegli anni la politica siciliana al più penoso piagnonismo: e le correnti nei partiti si gonfiano e sgonfiano, cambiano divisa a secondo del titolare della borsa che impone al posto regionale o locale il proprio antico o nuovo referente. È la più recente versione dell'ascarismo su cui sarebbe naufragato, tra scandali e fughe, quel che restava del ceto politico siciliano⁷³⁸.

Il decennio degli anni ottanta vedeva il Psi impegnato, sia a livello nazionale che regionale nella doppia lotta per il consenso con la Dc e il Pci⁷³⁹. Oltre alla

⁷³⁶ S. Piattoni, *Il clientelismo*, cit., p. 49.

⁷³⁷ G. Giarrizzo, *Sicilia oggi*, cit., p. 664.

⁷³⁸ Id., *La Sicilia dal Vespro ai giorni nostri*, cit., p. 161.

⁷³⁹ L. Chiara, *La Sicilia negli anni della Prima Repubblica*, cit., p. 119.

concorrenza del Psi, la Dc era attraversata da un'alta concorrenza interna, con molta probabilità acuitasi in questi anni rispetto al passato, dimostrata dall'alto tasso di preferenze e dal basso livello di leaderismo, riscontrate nelle tornate elettorali regionali del decennio. Le preferenze divenivano anzi per la Dc fattore trainante dell'adesione al partito. La forte personalizzazione della politica era sintomo di un'ulteriore diminuzione dei fattori ideologico-programmatici in favore dei fattori di scambio e di potere⁷⁴⁰. Seppur meno coesa, negli anni Ottanta la Dc continuava a non essere minacciata da un possibile ricambio nella guida dell'esecutivo regionale come mostrato dai bassi livelli di coesione dell'opposizione e l'alto grado di egemonia della Dc sul Pci.

L'esame dimostra che l'allineamento, al lato degli effetti, con il clientelismo vizioso è dagli anni '70 in avanti, comparando il clientelismo su base regionale e nazionale, mentre nel periodo precedente si può parlare di clientelismo sfidato.

⁷⁴⁰A. D'Amico, *La "cultura elettorale" dei siciliani*, in M. Morisi (a cura di), *Far politica in Sicilia*, cit., pp. 242-250.

CONCLUSIONI

Posto uguale a 100 il reddito medio delle persone attive in Italia nel 1948, l'Irlanda aveva un valore indice pari a 206,1 mentre nel Mezzogiorno era di 70. Questo dato mette in luce una minore "depressione" dell'Irlanda rispetto al Mezzogiorno. Tuttavia le cifre vanno prese con degli opportuni accorgimenti. L'Irlanda non aveva partecipato direttamente al secondo conflitto mondiale, al di là delle ripercussioni economiche, non aveva subito danni materiali agli impianti industriali e alle vie di comunicazione. L'economia di guerra inglese aveva favorito una crescente emigrazione di manodopera maschile irlandese che sicuramente aveva contribuito ad incrementare il valore pro capite del reddito. All'opposto il Mezzogiorno aveva subito ingenti danni fisici durante il secondo conflitto mondiale, mentre la politica fascista aveva bloccato la classica valvola di sfogo della manodopera meridionale in eccesso. I bombardamenti avevano fortemente danneggiato il già debole settore energetico meridionale, bloccando la maggior parte dei complessi industriali sopravvissuti al conflitto ⁷⁴¹, mentre in Irlanda alla fine degli anni Venti il governo irlandese con lo Shannon Scheme aveva garantito l'energia elettrica a tutto il paese, abbassandone anche i costi. Negli anni Cinquanta l'Italia, e specialmente il Nord-Ovest, sperimentava una fase di intenso sviluppo, all'opposto l'Irlanda attraversava una fase di stagnazione. Comparando la crescita del Pil di Irlanda e Italia non è difficile immaginare che a pochi anni di distanza dallo studio di Molinari i valori assumevano un significato differente. Né nel Mezzogiorno né in Irlanda si sviluppava un diffuso tessuto industriale in grado di competere nei mercati internazionali: in Irlanda lo sviluppo dell'imprenditoria era avvenuto principalmente grazie alle barriere doganali, che però nei primi anni Cinquanta si mostravano inadatte a permetterne un'ulteriore sviluppo; nel Mezzogiorno, a parte che in alcune aree come il napoletano, non si era sviluppato un effettivo passaggio da forme di produzione artigianali ad industriali. Nel 1951 il 41% dei lavoratori irlandesi e il 56% di quelli del Sud

⁷⁴¹ V. Zamagni, M. Sanfilippo (a cura di), *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario*, cit., p.140.

erano ancora impiegati nell'agricoltura⁷⁴². Alla stessa data il pil Meridionale era il 53% di quello del Centro-Nord, una percentuale molto simile a quella irlandese rapportata alla Gran Bretagna nel 1958⁷⁴³. Le due aree rientravano dunque nel novero delle aree depresse. Potremmo dire con un grado di intensità differente, più marcato nel Mezzogiorno. Negli anni immediatamente successivi alla Seconda guerra mondiale Alessandro Molinari suddivideva le zone sottosviluppate in quattro categorie: zone derelitte, dove vi era una condizione permanente di sottosviluppo, non suscettibili di sviluppo; zone di bonifica dove si potevano verificare incrementi di reddito attraverso basilari opere di bonifica e trasformazione fondiaria, nonché di industrializzazione; zone arretrate che dovevano ancora superare una o più fasi “*del moderno sviluppo economico e civile*”; infine zone depresse dove fino a qualche tempo prima vi erano condizioni normali di sviluppo, ma che però si erano trasformate in zone cronicamente depresse. Molinari concludeva che: “*Se si esclude il primo tipo di zone derelitte, si ritrovano nel Mezzogiorno d'Italia, diversamente assortiti tutti gli altri tipi di aspetti sopra elencati.*”⁷⁴⁴ Alla luce dei ragionamenti ora svolti si può facilmente dedurre che non si potevano annoverare le contee irlandesi tra le zone di bonifica, tutt'al più tra le zone arretrate e zone depresse, con una netta prevalenza delle prime. Una comparazione dei livelli di crescita della ricchezza prodotta potrebbe risultare fuorviante vista la problematica del transfer pricing che viziava i dati del Pil irlandese a partire da primi anni Sessanta. Il parametro che a noi sembra più calzante è quello dell'indice di sviluppo umano che tiene conto, oltre del reddito, di salute e istruzione.

⁷⁴² L. Kennedy, *The modern industrialisation of Ireland*, cit., p. 4; P. Saraceno, *Il nuovo meridionalismo*, cit., p. 24.

⁷⁴³ F. Barry, *Irish growth in Historical and Theoretical perspective*, cit., p. 29.; V. Daniele, P. Malanima, *Il divario Nord- Sud*, cit., p. 29.

⁷⁴⁴ A. Molinari, *Il Mezzogiorno d'Italia*, ripubblicato in V. Zamagni, M. Sanfilippo (a cura di), *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario*, cit., pp. 68-70.

Tab. 5.1 Indice di sviluppo umano in Italia e Irlanda

	1951	1961	1971	1981	1991	2001
Italia	0,631	0,709	0,778	0,817	0,850	0,883
Nord-Ovest	0,672	0,734	0,793	0,827	0,854	0,889
Mezzogiorno	0,574	0,671	0,749	0,794	0,831	0,862
Irlanda	0,653	0,711	0,754	0,790	0,838	0,908

Fonte: E. Felice, *Perché il Sud è rimasto indietro*, cit., p. 138.

Nel 1951 il valore del Mezzogiorno era 0,574 mentre quello irlandese era 0,653, superiore a quello italiano di 0,631, ma comunque inferiore al livello del Nord-Ovest e della Gran Bretagna, rispettivamente del 0,672 e del 0,730. A distanza di venti anni il Mezzogiorno era riuscito a colmare il gap con l'Irlanda. I livelli delle due aree al 1981 erano ancora simili, ma nei decenni successivi la forbice tornava ad aprirsi.

I dati non fanno altro che riassumere quanto detto fin ora. Se da un lato la politica (ordinaria e straordinaria) per il Mezzogiorno aveva prodotto una serie di risultati di indubbio valore, non era riuscita ad avviare uno sviluppo industriale in grado di auto sorreggersi; l'Irlanda dopo un lungo periodo di risultati modesti entrava in una fase di veloce convergenza che la portava ad essere una delle nazioni maggiormente sviluppate al mondo. Se per certi versi può sembrare paradossale, risultava più difficile avviare allo sviluppo l'area sottosviluppata di un'economia dualistica, che un'economia depressa, come quella irlandese. Agli inizi degli anni Cinquanta il protezionismo si rivelava inadeguato a permettere un'ulteriore sviluppo dell'industria irlandese, a causa di una domanda interna di piccole dimensioni e del mutato contesto economico internazionale. Occorreva conseguire cospicui aumenti di produttività in modo tale da consentire alle merci irlandesi di competere a livello internazionale. L'economia irlandese si avviava verso una fase di progressiva liberalizzazione degli scambi che le consentiva di contenere la perdita di posti di lavoro in settori obsoleti. Il mercato largamente protetto fino alla fine degli anni Sessanta, riduceva così le barriere all'entrata ai nuovi investitori. Solo a partire dal 1973 con l'ingresso nella Cee le industrie irlandesi entravano in competizione anche con quelle europee. Le nuove industrie meridionali si trovavano a competere con quelle del Nord già all'indomani della guerra e dalla fine degli anni Cinquanta anche con quelle della Cee. Inoltre al

Nord nei periodi di crisi congiunturale si sarebbe potuto procedere attraverso i classici strumenti di carattere keynesiano per riattivare al domanda; al Sud, a causa dello stato di depressione strutturale, occorre politiche in favore dell'offerta. Come notato più volte da Saraceno e dalla Svimez, politiche in favore della domanda erano contrarie allo sviluppo delle aree depresse, in quanto si tramutavano in aumento dei consumi, non accompagnati da un aumento proporzionale della produzione. In Irlanda quindi una politica di carattere keynesiano non avrebbe favorito una parte a scapito di un'altra, ma avrebbe svolto l'effetto perverso di aumentare i consumi e le importazioni.

Fatte queste considerazioni, è facile dedurre che il costo che si sarebbe dovuto sobbarcare la neonata Repubblica e le tempistiche per il rilancio del Mezzogiorno erano di dimensioni nettamente superiori a quelle occorrenti per lo sviluppo dell'Irlanda. Di ciò si ha maggiore contezza se si confronta la popolazione e la superficie del Mezzogiorno con quella irlandese. Nel 1951 la popolazione di quest'ultima era di poco più di 3 milioni di abitanti contro i circa 17 del Sud Italia, con una superficie pari a poco meno del triplo di quella siciliana. Il Mezzogiorno rappresentava un'area depressa la cui popolazione era superiore a quella della Romania e dell'Ungheria⁷⁴⁵.

Unico elemento di difficoltà attraversato dall'Irlanda e non dall'Italia era relativo alla mancanza di fonti statistiche in grado di dare un quadro esaustivo dell'apparato industriale e un gruppo di tecnici in grado di formulare delle proposte di sviluppo. In Italia, a partire dal '47 con gli studi di Cenzato e Guidotti e poi della Svimez si avevano dati attendibili sulle problematiche industriali del Sud, così come proposte ad opera di Menichella, dell'Iri e della Svimez per il suo sviluppo. Tra i compiti dell'Ida vi era anche quello di svolgere studi per conto del Ministero dell'Industria, non va escluso che ciò dipendeva dalla mancanza di competenze all'interno della burocrazia ordinaria, un ufficio nazionale di statistica indipendente era creato solo nel 1949⁷⁴⁶. Si noti che il Senatore O'Higgins durante la presentazione della legge istitutiva dell'Ida nel 1950 rilevava che tale mandato avrebbe fornito *"for the first time in comprehensive forms the structure of existing industrial enterprise and will be a valuable indication of industrial*

⁷⁴⁵ F. Dandolo, *Il Mezzogiorno tra divari e cooperazione internazionale*, cit., p. 245.

⁷⁴⁶ A. Bielenberg, R. Ryan, *An Economic history of Ireland*, cit., p. 55.

possibilities.”⁷⁴⁷ Mentre lo stato italiano poteva ricorrere agli studi della Svimez in materia di sviluppo per le aree depresse, in Irlanda il governo faceva riferimento a gruppi di studio esteri per rivedere e riformulare la politica di sviluppo doveva ricorrere ad organismi esteri (Ibec, Arthur D. Little, Telesis Report). Le proposte, pur se modificate dagli organi politici, si mostravano molto più aderenti a quanto prospettato nei relativi Report che in Italia.

Tenendo conto delle differenze ora esposte è comunque possibile svolgere una serie di ragionamenti comparativi al lato degli obiettivi che si volevano conseguire attraverso la politica d'intervento straordinario, delle relazioni che si instauravano tra essa e la politica ordinaria, ma soprattutto circa i poteri e le competenze dei due enti preposti all'intervento straordinario.

Un obiettivo comune che si voleva perseguire attraverso l'istituzione degli enti di carattere straordinario in entrambi i paesi era quello della programmazione, era sempre O'Higgins che in Senato rappresentava l'Ida come “*a new conception involving a planned approach to industrial development*”⁷⁴⁸. Anche la Cassa nasceva con il precipuo compito di programmare gli interventi stabiliti dal Comitato dei ministri per il Mezzogiorno. Sia De Gasperi che Pescatore ritenevano la programmazione uno dei caratteri salienti della Cassa. Negli anni immediatamente successivi alla creazione della Cassa la programmazione arrivava ad essere uno degli elementi principali del dibattito politico. Assumeva una concezione di carattere diverso, non legata alla sola questione degli interventi, ma riguardante scelte volte a ridurre i divari⁷⁴⁹. Anche in Irlanda si avviava negli stessi anni un intenso dibattito in materia di pianificazione economica, sfociata nell'emanazione dei vari documenti di programmazione. In entrambe le realtà i documenti si rivelavano più che altro dichiarazioni di principio, in grado di incidere poco o nulla sull'andamento dell'economia. Ciò però influiva in modo diverso nelle due aree. Pur se auspicabile anche per l'Irlanda, la programmazione non risultava condizione necessaria per lo sviluppo, mentre lo era per il Mezzogiorno. In un'economia dualistica, come quella italiana, solo una reale politica di stampo programmatorio avrebbe potuto evitare che i nuovi investimenti continuassero a concentrarsi in una ristretta area geografica, favorendo invece la

⁷⁴⁷ T. Garvin, *Preventing the Future*, cit., p. 219.

⁷⁴⁸ F. Barry, *Irish growth in historical and theoretical perspective*, cit., p. 7.

⁷⁴⁹ P. Saraceno, *Premessa*, in Id., *Gli anni dello Schema Vanoni*, pp. 78-79.

loro dislocazione anche nelle aree in ritardo; inoltre si sarebbero potuti mitigare gli effetti sull'accentuazione degli squilibri, dovuti a un aumento della domanda nella parte depressa a seguito di una politica di opere pubbliche. L'Irlanda non presentava ne un cospicuo gap di carattere infrastrutturale con le economie maggiormente sviluppate ne accentuati squilibri interni.

La nascita di entrambi gli enti era fortemente avversata dalle opposizioni, con motivazioni diverse. L'Ida era giudicata un provvedimento in realtà di carattere conservatore, che non marcava una differenza sostanziale con la "Tariff Comission" istituita tra le due guerre, le cui competenze avrebbero potuto essere meglio espletate dal Ministero dell'Industria e Commercio⁷⁵⁰. Il Pci era pregiudizialmente contrario alla Cassa in quanto ritenuta strumento clientelare in mano alla Dc.

La storia dei due enti ma soprattutto delle due politiche di sviluppo risulta essere di carattere opposto. Mentre il primo quindicennio di attività della Cassa risultava essere il più qualificato, all'opposto l'Ida negli stessi anni generava scarsi effetti sullo sviluppo dell'economia irlandese. La prima nasceva come Ente con larghi spazi di autonomia alla seconda erano affidati compiti per lo più di carattere consultivo, rivisti l'anno successivo con il ritorno della politica doganale nelle mani dell'esecutivo ed un rafforzamento delle competenze di carattere promozionale. Come ha notato Barry solo con la pubblicazione da parte del report della Ibec nel 1952 tale funzione assumeva una connotazione più specifica, prima di essa l'Ida aveva incentivato gli investimenti americani in modo casuale, suscitando le critiche dell'Eca⁷⁵¹. Quest'ultima più volte aveva anche criticato, tra il '48 e il '49, la gestione troppo oculata dei fondi del Piano Marshall da parte del governo italiano. A differenza dell'Ida la Cassa riusciva a stabilire sin dalla sua istituzione un rapporto di collaborazione con la rappresentanza americana⁷⁵².

Mentre nel corso del Decennio l'Ida iniziava a intessere delle relazioni con paesi esteri per instaurare contatti con la rispettiva classe imprenditoriale, il progetto della Cassa riscuoteva immediato interesse da parte della Birs. Le caratteristiche dell'Istituto e la sua facoltà di contrarre prestiti all'estero le permettevano in breve tempo di instaurare una stabile collaborazione tra Cassa e

⁷⁵⁰ Si veda anche la sintesi delle posizioni del Fianna Fail in "Irish times", 10 marzo 1950, in Nai, Tsch-14474/A.

⁷⁵¹ F. Barry, *Irish growth in historical and theoretical perspective*, cit., p. 12.

⁷⁵² A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca mondiale*, cit., p. 45.

la Banca Mondiale, che dava vita a un “*originale prototipo delle politiche di crescita economica*”, terminata solo quando la Banca decideva, nella seconda metà degli anni Sessanta, di spostare la sua azione verso i paesi in via di sviluppo⁷⁵³. Come si è detto il governo irlandese instaurava dei rapporti con la Banca nel 1957, ma solo a distanza di un decennio questa si faceva promotrice di una serie di prestiti di cospicue dimensioni. A parte che da Fanning la questione non sembra essere presa in considerazione dalla storiografia⁷⁵⁴. Ulteriori approfondimenti potrebbero essere svolti circa la destinazione e la gestione dei prestiti.

Nella seconda metà degli anni Cinquanta ad entrambi gli enti era conferito il compito di elargire finanziamenti a fondo perduto in favore delle industrie. A partire dal '56 all'Ida era affidato il compito di elargire finanziamenti nella parte orientale (nel versante occidentale già dal '52 l'An foras Tionscail aveva tale facoltà). Dal '57 anche la Cassa poteva elargire finanziamenti a fondo perduto per lo sviluppo dell'attività imprenditoriale nel Sud. I contributi si rivelavano molto più generosi in Irlanda che nel Mezzogiorno. Nella parte occidentale dell'Isola potevano arrivare fino al 100% dei costi per l'impianto, fino al 50% per l'acquisto di macchinari, inoltre vi erano anche aiuti per la formazione dei lavoratori, mentre per la parte di pertinenza dell'Ida gli aiuti potevano giungere fino ad un massimo dei 2/3 del costo dell'impianto industriale. Ai sensi della legge 634 del 1957 i contributi a fondo perduto erogati dalla Cassa riguardavano solo i comuni con popolazione inferiore a 75.000 abitanti, poi elevata a 200.000, e potevano arrivare ad un massimo del 20% della spesa per la realizzazione dell'impianto e al 10% del capitale fisso investito, poi elevato al 20% nel 1959, nel caso in cui i macchinari fossero stati prodotti nel Sud; erano previsti anche dei contributi in conto interessi. Posto in entrambi i casi un massimo ai contributi erogabili, l'importo era poi stabilito in modo autonomo dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, mentre in Irlanda dipendeva da una scelta dell'Ida e dell'An foras Tionscail, sulla base delle prospettive d'impiego offerte, il fabbisogno di assistenza finanziaria, nonché le prospettive di durata dell'impresa. Come rilevava Pescatore, tale potere legittimava il Comitato ad adottare provvedimenti al di fuori dei poteri di vigilanza e programmazione, inoltre prima della concessione del contributo

⁷⁵³ Ivi, pp. 275-277.

⁷⁵⁴ R. Fanning, *The Irish Department of Finance*, cit., p. 618.

occorreva un'altra delibera della Cassa per cui era *“veramente difficile giustificare la funzione del concreto provvedimento dell'organo politico.”*⁷⁵⁵ In entrambe le realtà si concedevano incentivi di carattere fiscale. In Irlanda con l'Eptra, in Italia con esenzioni su imposte di registro e sulla ricchezza mobile. Nata come esenzione pari al 50% dei profitti derivanti dalle esportazioni, ben presto l'Eptra arrivava al 100% di quest'ultimi, mentre in Italia erano introdotti vantaggi fiscali anche al Nord che riducevano i margini di convenienza all'investimento nel Sud.

Durante uno scambio di lettere con Franco Mattei, vice segretario della Confindustria, Saraceno valutava l'ammontare degli incentivi alle industrie meridionali beneficiarie di aiuti tra il 5% e il 10% del loro fatturato, pari ad una protezione doganale di uguale entità. Un valore molto più basso di quello che lo stato italiano aveva sostenuto per lo sviluppo dell'Industria del Nord, che fino al Trattato di Roma aveva goduto di una protezione doganale compresa tra il 20% e il 35%, più i vantaggi derivanti dalle commesse belliche e dai risanamenti bancari. Occorreva considerare anche secondo Saraceno che *“grazie all'intervento di enti locali, facilitazioni anche maggiori di quelle del Sud sono date ad aree del Centro-Nord”*⁷⁵⁶.

In entrambi i casi la politica era congeniata in modo tale da non generare particolari frizioni con il mondo imprenditoriale preesistente. L'Eptra consentiva allo stesso momento di favorire la nascita di nuove industrie senza che esse entrassero in competizione con quelle autoctone. L'ampliamento dell'industria di base consentiva allo stesso momento di fornire beni a basso costo per le industrie manifatturiere del Nord, ampliando al contempo la domanda, spostando anche verso il Mezzogiorno cospicui flussi di investimenti⁷⁵⁷.

In entrambi i casi a cavaliere tra gli anni Cinquanta e Sessanta, si innestava un processo di industrializzazione trainato dall'esterno, in Irlanda attraverso imprese estere, in Italia con aziende pubbliche e private del Nord legate all'industria di base. Tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Settanta, nonostante le posizioni degli apparati tecnici, su pressione della politica, e in Irlanda anche

⁷⁵⁵ G. Pescatore, *Aspetti giuridici degli interventi straordinari nel Mezzogiorno*, in Id., *La Cassa per il Mezzogiorno*, cit., pp. 235-236.

⁷⁵⁶ Acs, Fondo Saraceno, b.26, Lettera di P. Saraceno a F. Mattei, 23 ottobre 1967.

⁷⁵⁷ A. Giannola, M. Lopes, D. Scalera, *Per una rivisitazione dell'intervento straordinario*, cit., pp. 190-191.

dell'Ida, si abbandonava in entrambe le realtà il modello di industrializzazione per poli, in favore di una maggiore dispersione delle industrie nel territorio. La legge 853 del '71 di riordino dell'intervento nel Sud stravolgeva i principi di concentrazione degli investimenti previsti dalla 717 del '65, in favore dello sviluppo industriale delle aree interne. Ciò avveniva a pochissima distanza dall'emanazione dei piani regolatori da parte dei consorzi industriali e poco prima della crisi petrolifera del '73; cioè quando sarebbero serviti maggiori sforzi per lo sviluppo dei poli e per la ristrutturazione dei settori in crisi. Inoltre solo in pochi casi si erano creati dei legami tra l'industria di base e quelle in grado di trasformarne ulteriormente le produzioni. In parole più semplici nel '71 lo stato volgeva una parte cospicua di risorse a zone diverse dai poli senza che la maggior parte di questi si fossero avviati allo sviluppo. In Irlanda la dispersione industriale era uno specifico indirizzo della dirigenza dell'Ida, che con i Regional Plans prospettava di indirizzare il più possibile le nuove industrie nelle aree maggiormente depresse dell'estremità occidentale. In Irlanda la dispersione industriale avveniva a costi nettamente più contenuti che in Italia, non avendo cospicue problematiche di carattere infrastrutturale ed essendo le nuove imprese estere, nella maggior parte dei casi, in possesso di determinate quote di mercato ed impegnate in settori in ascesa. I costi per la creazione di un'ambiente adatto allo sviluppo delle industrie e per la diffusione nel mercato delle produzioni erano dunque più bassi in Irlanda che nel Mezzogiorno. Nonostante le raccomandazioni degli organi tecnici il modello di sviluppo per il Mezzogiorno restava ancorato all'industria di base, mentre in Irlanda l'indirizzo dato dalla dirigenza dell'Ida, che nel 1969 acquistava una larga autonomia, spostava gli incentivi sui settori in ascesa, quali la farmaceutica e l'elettronica. Mentre in Irlanda il processo di industrializzazione avveniva nei limiti imposti dall'industrializzazione esogena, nel Mezzogiorno questa arrivava a svolgere effetti contrari allo sviluppo: convogliando al contempo risorse pubbliche e della Cassa in investimenti slegati da una visione di sviluppo e legati al mantenimento della pace sociale, delle clientele politiche.

L'intervento straordinario iniziò ad andare male proprio quando le scelte elettorali, di consenso, prevalsero sulle motivazioni di opportunità economica, cioè dalla seconda metà degli anni sessanta in avanti. Fallito il modello top down in seguito alla crisi petrolifera, il clientelismo divenne la il tratto egemone di quella politica⁷⁵⁸.

Non mancavano anche in Irlanda pressioni da parte della politica sulle state sponsored bodies affinché il loro intervento rispondesse anche ad esigenze di carattere elettoralistico. Tra classe politica e imprenditoria locale si affermavano dei legami che portavano in alcuni casi a snaturare la politica dell'Ida; ciò comunque influenzava poco la politica industriale. Già durante gli anni Cinquanta l'Ida era parte integrante delle scelte di politica economica, visti i continui contatti tra Sean Lemass e la dirigenza dell'Ida per tali questioni⁷⁵⁹; soprattutto a seguito della riforma del '69 assumeva progressivamente maggiore potere e prestigio tanto da arrivare a prendere le maggiori decisioni di politica industriale degli anni '70 e '80⁷⁶⁰.

L'affermazione di una politica volta ad attrarre principalmente i settori in ascesa, dove la presenza di multinazionali era molto forte e vi erano pochi legami tra queste e la classe politica, nonché l'autonomia dell'Ida, rendeva le pratiche clientelari "*less viable*"⁷⁶¹. Non pare azzardato sostenere che nel Mezzogiorno si affermava una tendenza opposta. La scelta di concentrarsi maggiormente sui settori di base (giustificabile in un momento in cui la domanda di questi beni superava l'offerta nazionale e soprattutto non erano fruibili a prezzi accessibili nel Mezzogiorno), dove la presenza dell'industria estera era poco forte e vi erano forti legami tra la classe politica e i gruppi monopolistici del Nord e delle partecipazioni statali, rafforzava i fenomeni di carattere clientelare. Con l'affermarsi tra il '65 e il '70 dei pareri di conformità, della contrattazione programmata e del piano chimico si rafforzavano gli interessi politico affaristici che distoglievano la politica del Mezzogiorno dal rispettare le regole del mercato e dalla prospettiva di uno sviluppo duraturo⁷⁶². L'avvio della contrattazione programmata stravolgeva il principio dell'automatismo nella concessione delle

⁷⁵⁸ E. Felice, *Perché il sud è rimasto indietro*, cit., p. 216.

⁷⁵⁹ B. Girvin, *Between two worlds*, cit., p. 181.

⁷⁶⁰ S. O'Rian, *The politics of Hi Tech growth*, cit., pp. 155-156; 178-179.

⁷⁶¹ Ivi, p. 180.

⁷⁶² S. Cafiero, *Storia dell'Intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., pp. 151-152.

agevolazioni; gli incentivi erano ora stabiliti in modo arbitrario dal Comitato interministeriale della contrattazione programmata, la cui decisione poteva essere poi modificata dal Ministro per il Mezzogiorno con i pareri di conformità, infine gli istituti di credito e la Cassa erogavano i finanziamenti. Gli studi su tale fattispecie meritano ulteriori approfondimenti, visto che quelli fruibili risultano al dir poco datati. Basti notare qui che tra il 1968 e il 1974 la chimica otteneva l'87% dei finanziamenti disposti in sede di contrattazione programmata e assorbiva meno del 57% della forza lavoro. A parte il progetto dell'Alfasud che è riuscito a creare un indotto di imprese, gli altri progetti derivanti dalla contrattazione programmata si rivelavano per lo più fallimentari, i casi più eclatanti si verificavano in Calabria e Sicilia⁷⁶³. Era il caso del V polo siderurgico a Gioia Tauro, dove la Cassa avviava la costruzione di dispendiose opere infrastrutturali, mai realizzato, la Lifulchimica a Saline Joniche, chiuso pochi mesi dopo la sua entrata in funzione e la Sir a Lamezia Terme, costruito e mai entrato in funzione⁷⁶⁴. In Sicilia si assisteva alle iniziative abortite di Campobello di Mazara e di Licata, rientranti nel pacchetto Sicilia e Calabria, che trascinavano il progetto speciale n.2 per la Sicilia orientale verso spese di carattere inutile, che contemporaneamente doveva sopperire ai danni ambientali creati dai complessi di Priolo e Gela. In generale nella Regione i progetti speciali di maggiore importanza, si rivelavano del tutto scollegati da una visione di sviluppo e fonte di lentezze e di sprechi⁷⁶⁵. In Sicilia negli anni Cinquanta la spinta verso l'industrializzazione era maggiore che nelle altre regioni meridionali, visto il concorso della Cassa, della Regione e della Banca Mondiale. A partire dagli anni Settanta la spinta clientelare era invece più marcata che nelle altre regioni. Il concretizzarsi di un sistema clientelare di carattere vizioso si tramutava in un argine allo sviluppo.

Nel capo dell'industrializzazione i nuovi impegni della Cassa erano assunti preminentemente in connessione alle decisioni assunte in sede di contrattazione programmata⁷⁶⁶. La grande industria oltre a aggirare la normativa sul credito agevolato per le imprese di grosse dimensioni, riusciva anche, costituendo

⁷⁶³ S. Petriccione, *Politica industriale e Mezzogiorno*, cit., pp. 45-83.

⁷⁶⁴ L. D'Antone, *Due, molte una sola Italia: dal miracolo al declino*, in F. Amatori (a cura di), *L'approdo mancato. Economia politica e società in Italia dopo il Miracolo economico*, Feltrinelli, Milano 2017, p. 177.

⁷⁶⁵ Si vedano le pp. 219-221.

⁷⁶⁶ Bilancio d'esercizio 1972, p. 8.

un'impresa collegata, a far assorbire tutti i costi di carattere infrastrutturale alla Cassa⁷⁶⁷. Gli ampi margini di discrezionalità concessi agli organi politici davano quindi una doppia risposta clientelare e al Sud, cercando di mantenere alti livelli occupazionali e dunque la pace sociale, e al Nord, favorendo un'ulteriore penetrazione dei gruppi monopolistici del Nord nel Mezzogiorno (la Sir di Rovelli era tra i maggiori beneficiari dei finanziamenti). La deriva clientelare era congeniale alle dinamiche del consenso della classe politica meridionale, ma accrescendo il potere di spesa del meridione finiva con il favorire anche la grande industria del Nord. L'alleanza instauratasi tra "i rappresentanti delle regioni avanzate" e le "classi dominanti del Mezzogiorno" era, ad avviso di un attento studioso dell'economia meridionale, quale Augusto Graziani, "l'ostacolo più massiccio allo sviluppo economico del Sud."⁷⁶⁸ Certo non mancavano zone in cui le imprese sovvenzionate o erano frutto di iniziative locali in grado di durare nel tempo, come in Abruzzo⁷⁶⁹, ma a partire dai primi anni Settanta la politica straordinaria per il Sud assumeva le sembianze di un intervento principalmente di carattere clientelare.

Mentre la Cassa nel '71 perdeva gli ultimi spazi di autonomia che le erano rimasti, nel '69 l'Ida diveniva a tutti gli effetti un organismo indipendente. La discrezionalità non risiedeva tanto nelle scelte degli organi politici quanto in quelle dell'organo tecnico. Il Ministero poteva approvare la concessione di aiuti superiori a 350000 sterline su richiesta dell'Ida, così come nel caso di investimenti superiori a un milione di sterline l'ammontare degli aiuti sarebbe stato determinato attraverso una contrattazione diretta con le imprese, sulla base comunque dei criteri previsti dalla legge del '69⁷⁷⁰.

Il sistema che si instaurava nel Mezzogiorno degli anni Settanta rendeva impossibile lo sviluppo dell'imprenditoria estera. Nel 1979 lo Iasm commissionava alla Business International S. A. di Ginevra un'indagine sugli investimenti esteri nel Mezzogiorno.

Nessuna delle aziende intervistate lamentava l'inadeguatezza degli incentivi in conto capitale, particolarmente criticate erano le lungaggini burocratiche per l'ottenimento dei finanziamenti. Ciò secondo gli intervistati inficiava in doppia

⁷⁶⁷ S. Petriccione, *Cemento e virgin nafta*, cit., p. 44.

⁷⁶⁸ Acs, fondo Saraceno, b. 11, Lettera di A. Graziani a G. Podpieski, 16/3/1978.

⁷⁶⁹ E. Felice, *Cassa per il Mezzogiorno. Il caso dell'Abruzzo*, cit., pp. 245 ss.

⁷⁷⁰ Si vedano le pp. 167 ss.

maniera sull'utilità degli incentivi: l'utilità si limitava alle imprese di grosse dimensioni "in grado di effettuare operazioni-ponte finanziarie" e la cui dimensione dell'investimento è talmente cospicua da giustificare una trafila burocratica complessa; la lentezza finiva con ridurre il valore dell'incentivo a causa dell'inflazione. La maggior parte degli intervistati riteneva le agevolazioni fiscali l'incentivo maggiormente vantaggioso, il cui ottenimento era più immediato ed era valido per i progetti qualsiasi dimensione. Uno degli intervistati in merito affermava che:

Teoricamente gli incentivi sul capitale sono i migliori d'Europa, ma i ritardi burocratici riducono la loro efficacia; il sistema degli incentivi in Irlanda e nel sud-ovest della Francia funziona meglio. Il fatto che ci voglia tanto tempo ad ottenere i finanziamenti significa che solo le grosse società possono investire nel Mezzogiorno. Inflazione permettendo, consideriamo che solo il 30-40% degli investimenti che abbiamo effettuato l'anno scorso saranno coperti quando otterremo il denaro fra un paio di anni⁷⁷¹.

39 delle 59 società intervistate lamentavano l'inadeguatezza delle infrastrutture. Un terzo delle 39 società lamentava l'inadeguatezza dei servizi di telecomunicazione e della fornitura di acqua. Anche il sistema di collegamento stradale esterno, esterno alle aree e nuclei industriali, dove invece risultava essere adeguato, risultava particolarmente critico⁷⁷². Le imprese censite non giudicavano la manodopera poco produttiva o poco proclive alla formazione, tuttavia lamentavano la difficoltà a reperire manodopera specializzata e l'alto grado di assenteismo, non più alto del Nord, ma comunque superiore al 10%. Le difficoltà al licenziamento unite all'obbligo (legge 675) di assumere attraverso gli uffici di collocamento rappresentavano per gli intervistati un serio ostacolo a futuri ampliamenti.

Al di là della consistente trasformazione produttiva, in entrambe le aree, lo sviluppo dell'imprenditoria autoctona si rivelava modesto. A dire il vero tra gli ultimi anni Sessanta e i primissimi anni Settanta il Mezzogiorno conosceva una fase di cospicua accumulazione di capitale nelle industrie manifatturiere di seconda trasformazione, in grado di generare effetti indotti, che si infrangeva con

⁷⁷¹ Iasm, *Indagine sugli investimenti esteri nel Mezzogiorno*, cit., pp. 48-50.

⁷⁷² Ivi, p. 59.

la crisi petrolifera e il conseguente massiccio spostamento di risorse verso la protezione dell'esistente e la riqualificazione dell'industria settentrionale⁷⁷³. L'Ida solo a partire dal 1967, con lo Small Industry Programme, avviava una politica d'incentivazione diretta esclusivamente all'imprenditoria autoctona, su cui come si è detto occorre approfondire gli studi, che assorbiva una parte marginale dei contributi, circa il 3% durante la seconda metà degli anni Settanta⁷⁷⁴. L'alta mortalità aziendale, il mancato sviluppo dell'imprenditoria locale e la mancanza di legami tra industrie esterne e piccole e medie imprese locali, erano caratteristiche comuni a entrambe le aree. La crisi petrolifera riduceva anche le possibilità di trovare lavoro in altre aree per larghi strati di lavoratori. Non sorprende dunque se sia in Irlanda che nel Mezzogiorno tra la fine degli anni Settanta e i primi Ottanta si assisteva ad un'impennata della disoccupazione. Sud Italia era del 8,8% nel 1975, mentre all'alba degli anni '90 era del 23,1%, in Irlanda era del 6,2% nel 1973 e del 18,2 nel 1985, ma dieci anni dopo era diminuita di 6 punti percentuali⁷⁷⁵. Mentre il Mezzogiorno entrava in una sorta di circolo vizioso dell'arretratezza, l'Irlanda riusciva a correggere le maggiori deficienze della propria politica di sviluppo, come cercheremo di spiegare nei passaggi successivi.

A parte che nei confronti della legge istitutiva dell'Ida le opposizioni, al di là della naturale dialettica parlamentare, non si mostravano mai pregiudizialmente contrarie alla disciplina sull'intervento straordinario. Più o meno in concomitanza con il varo dell'Industrial Development Bill, in Italia i comunisti presentavano un progetto di legge che se fosse passato avrebbe cancellato la straordinarietà della Cassa, affidando il compito di erogare i fondi alle regioni, avrebbe di fatto portato a *“un completo svuotamento dell'Ente”*. Nonostante la contrarietà sembrava rafforzarsi negli anni immediatamente successivi⁷⁷⁶, nel '76 la legge di proroga della Cassa passava con l'astensione dei comunisti, che ottenevano l'istituzione di una Commissione parlamentare di vigilanza sull'intervento straordinario, finendo con l'acuire la complicatezza dell'intervento straordinario. Con l'obiettivo di compensare i comunisti dall'esclusione di cariche di governo si accentuava il

⁷⁷³ R. Padovani, G. Provenzano, *La convergenza interrotta*, cit., pp. 129-130.

⁷⁷⁴ D. McAlesee, *A profile of grant aided industry*, cit., p. 14.

⁷⁷⁵ O'Grada, *A Rocky Road*, cit., p. 97; A. Paci, R. Saba, *The empirics of regional economic growth in Italy 1951-1993*, in "CRENoS", 97/1, 1997, Tab. A3.

⁷⁷⁶ L. Scoppola Iacopini, *La Cassa per il Mezzogiorno e la politica*, cit., pp. 135-136.

passaggio di poteri di spesa in favore delle regioni dai quali i comunisti non erano pregiudizialmente estromessi, acuendo *“la separazione tra poteri di spesa e responsabilità di garantire la copertura finanziaria con mezzi che non fossero i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato.”* La presenza dei comunisti accelerava anche il passaggio da una politica in favore dell’offerta a una in favore della domanda⁷⁷⁷. I governi di solidarietà nazionale riuscivano a dare alcune risposte alle maggiori problematiche di carattere economico, tra cui il contenimento dell’inflazione e il riequilibrio della bilancia dei pagamenti, ma non riuscivano a risollevare le sorti del Mezzogiorno. Le novità introdotte dalla 183 e l’anno successivo dalla legge 675 sulla riconversione industriale, restavano per lo più inattuata, quest’ultima, come si è detto, finiva con l’accentuare lo spostamento di risorse da Sud a Nord, inoltre i “i piani di settore” si addicevano molto più alla riconversione del tessuto industriale del Nord e delle imprese di grosse dimensioni che allo sviluppo delle piccole imprese artigiane imperanti nel Sud⁷⁷⁸. Anche l’Irlanda per circa un decennio a partire dal 1973, eccezion fatta per gli anni 1976-’77, avviava una politica volta a incrementare i consumi, attraverso un consistente aumento della spesa sociale, il mantenimento di un basso livello di tassazione e l’abbandono del vincolo di bilancio, sfociata in un cospicuo aumento del debito pubblico e delle importazioni, che a loro volta generavano uno squilibrio nella bilancia dei pagamenti. Queste scelte non andavano ad intaccare la politica dell’Ida. Con l’Industrial Development Act del 1977 ad essa era conferito il compito di elargire contributi sugli interessi o garantire il capitale in prestito nel caso in cui una impresa decidesse di acquisire o accorparne un’altra. La legge inoltre istituiva l’Enterprise Development Programme consistente nel conferire finanziamenti in misura superiore a quanto previsto dalla legge del ’69 per coloro che si accingevano per la prima volta a fare impresa⁷⁷⁹. Accanto a ciò alla fine del decennio si incrementavano gli aiuti per finanziare la ricerca in campo industriale. I Research and Development grants introdotti nel 1969, si rafforzavano a partire dal 1978, passando dall’1,5% dei sussidi erogati dall’Ida al 7,3% nel 1983. Inoltre durante il decennio l’Ida aveva creato un “Research Park” per far sì che le imprese

⁷⁷⁷ S. Cafiero, *Storia dell’Intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., pp. 117-118.

⁷⁷⁸ P. Craveri, *L’arte del non governo*, cit., p. 324-325; A. Hoffman, *Esperienze di programmazione*, cit., pp. 117-118.

⁷⁷⁹ E. O’Malley, *Industrial Policy and Development: A Survey of Literature from the Early 1960s to the Present*, Stationery office, Dublin 1980, p.11.

allocassero una parte delle proprie funzioni di ricerca in Irlanda⁷⁸⁰. La legge di rifinanziamento della Cassa del 1976 introduceva una serie di strumenti innovativi tra cui anche quello del sostegno della ricerca scientifica in campo industriale. Il progetto speciale che ne avrebbe dovuto dare corso era formulato dal Cipe solo a distanza di tre anni e di conseguenza iniziava a produrre i propri effetti solo a metà del 1980. Nonostante due importanti iniziative per la Calabria e la Puglia, tale attività risultava del tutto marginale, i progetti approvati dalla Cassa nel 1980 per la ricerca rappresentavano lo 0,8% del totale degli impegni assunti per progetti speciali nel 1980, una percentuale quasi analoga la si ritrovava nel 1982⁷⁸¹. In rapporto alla popolazione, negli anni Ottanta il numero di posti di lavoro creati tramite i finanziamenti a fondo perduto era nettamente più alto in Irlanda. Tuttavia i bilanci della Cassa forniscono i dati sulla manodopera creata attraverso i prestiti a tasso agevolato ma non quella creata attraverso i contributi a fondo perduto, in Irlanda l'erogazione di prestiti a tasso agevolato non era di competenza dell'Ida ma della Industrial Credit Company. La documentazione dell'Archivio Centrale fornisce il numero di occupati creati attraverso i contributi della Cassa per il quadriennio 1981-1985, avendo potuto visionare solo il bilancio dell'Ida del 1981, in riferimento a quegli anni, è possibile svolgere una valutazione comparativa attendibile solo in relazione al 1981. I posti di lavoro creati attraverso i vari programmi dell'Ida ammontavano a circa 12500 unità⁷⁸², mentre in tutto il Mezzogiorno ammontavano a 26344; la regione nel Mezzogiorno dove si registravano i maggiori incrementi era la Campania con 8044⁷⁸³, avente comunque una popolazione superiore alla Repubblica irlandese.

A seguito del duro “Telesis report” l'Ida e il governo avviavano una fase di rivisitazione della politica di sviluppo che portava alla creazione di due divisioni all'interno dell'Ida una specifica per le imprese autoctone e una per quelle estere. Nel 1985 era formulato uno specifico progetto per favorire i legami tra industrie estere e industrie autoctone il “The national Linkage Programme”. Nel 1988 le imprese incluse nel progetto incrementavano fortemente i propri standard di qualità mostrandosi in grado di fornire dei prodotti per un'ulteriore trasformazione

⁷⁸⁰ *Ibidem*; K. Kennedy, T. Giblin, D. McHugh, *The economic development of Ireland in the Twentieth century*, cit., p.245.

⁷⁸¹ Bilancio d'esercizio 1980, p. 51 e p. 107; Bilancio d'esercizio 1982, p. 129.

⁷⁸² Nai, 2012/90/578, Report 1981.

⁷⁸³ Acs, Fondo Casmez, carte Travaglini, b. 2, Occupazione industriale nel Mezzogiorno.

da parte delle industrie estere; in soli tre anni si creavano transazioni tra imprese irlandesi ed estere per un valore di 130 milioni di sterline⁷⁸⁴. Il National Economic and Social Council redigeva un documento che proponeva “a macroeconomic framework” che avrebbe dovuto conciliare l’aumento del costo del lavoro con una riduzione del debito pubblico. Sulla base del “Strategy for Development” il governo redigeva nel 1987 il “Programme for National Recovery” che accanto a una politica di contenimento dei salari prospettava una diminuzione del debito pubblico e delle tasse, che trovava il supporto della classe lavoratrice⁷⁸⁵. Il nuovo documento di programmazione auspicava la creazione, di 60000 posti di lavoro nel giro di tre anni, oltre la metà dei quali attraverso gli aiuti dell’Ida. A chiusura del bilancio del 1988 i finanziamenti dell’Ida producevano poco più di 12000 posti di lavoro, in perfetta linea con quanto prospettato dal Documento, mentre i nuovi occupati totali erano 19600 anche questo un dato in linea con l’obiettivo di 20000 nuovi posti ogni anno⁷⁸⁶. Come si è già evidenziato nel terzo capitolo l’avvento della social partnership risultava essere fondamentale per l’uscita dal circolo vizioso nella quale era entrata l’Irlanda tra la fine degli anni Settanta e i primi Ottanta e l’operare dell’Ida risultava essere un tassello fondamentale di questo nuovo disegno. In Italia invece negli anni Ottanta si assisteva al totale fallimento delle politiche di sviluppo per le aree depresse. Le regioni che avevano via via assunto maggiori poteri a scapito o in sovrapposizione alla Cassa mal interpretavano il loro ruolo di programmatori dello sviluppo, mentre la classe politica continuava a portare avanti quel “surrogato” di politica economica rappresentato da svalutazione e inflazione, che se da un lato favoriva le esportazioni dall’altro contribuiva ad avvitare ulteriormente la condizione di sottosviluppo del Mezzogiorno. Tale circolo vizioso si interrompeva solo quando con la crisi della Prima repubblica e il Trattato di Maastricht si arrivava al “*blocco organico del sistema politico italiano*”⁷⁸⁷. Seppur modesti in valore assoluto in rapporto al Pil, i fondi europei e soprattutto il Fesr finivano con l’assecondare le

⁷⁸⁴ Nai, 2019/30/0254, Report 1988.

⁷⁸⁵ A. Bielenberg, R. Ryan, *An Economic History of Ireland since independence*, cit., p. 38.

⁷⁸⁶ Nai, 2019/30/0254, Report 1988.

⁷⁸⁷ M. Salvadori, *Storia d’Italia. Crisi di regime e crisi di sistema*, Il Mulino, Bologna 2003, p. 138.

tendenze in atto della spesa pubblica in entrambi paesi, risultando importanti per il take off dell'Irlanda dei primi anni novanta⁷⁸⁸, e fortemente frazionati in Italia.

Occorre capire se si instauravano contatti tra i due enti e più in generale tra i due paesi in materia di politiche di sviluppo. In Italia si era a conoscenza dall'Ida quantomeno dal 1970. Nel settimanale "Mondo Economico" del 11 aprile 1970 vi era una pagina pubblicitaria dell'Ida con lo slogan "*Gli industriali italiani sono benvenuti in Irlanda: qui ci occupiamo veramente di loro*"; elencando poi i vari vantaggi concessi alle industrie dedite alle esportazioni quali contributi a fondo perduto, esenzione per 15 anni dalla tassazione sui profitti dei beni esportati, manodopera qualificata e sovvenzioni per la formazione del personale, libero accesso delle merci in Gran Bretagna⁷⁸⁹. Guardando i ritagli di giornale e quotidiani presenti all'Archivio di stato irlandese non si può certo presupporre che il Ministero degli affari esteri avesse una buona opinione della Cassa. In uno di questi si legge che "*La realtà è che il potere politico, democristiano e socialista, ha trovato nel Presidente della Cassa [...] un validissimo interprete ed esecutore dei suoi desideri di lottizzazione partitica e di diffusa e inconcludente pioggia di aiuti.*"⁷⁹⁰ Pescatore stava comunque per organizzare una visita nell'Isola nell'aprile 1975 poi da lui annullata⁷⁹¹. Nel 1977 il Ministero degli affari esteri, convinto che alcuni Stati membri adottassero politiche contrarie al Trattato di Roma chiedeva ad alcune ambasciate, tra cui quella italiana, informazioni circa le sovvenzioni, i sussidi e gli incentivi fiscali che erano elargiti dal governo⁷⁹². L'Ambasciatore in Italia rispondeva che secondo l'Ida era pressoché impossibile avere un quadro definitivo della legislazione sugli aiuti per le industrie, l'Ente insieme alla Coras Tracthala rilevava che vi erano almeno 184, tra leggi, decreti e regolamenti in materia. Comprendere il funzionamento del regime di aiuti risultava a loro avviso "*not relevant to the purposes of the enquiry*".

⁷⁸⁸ H. Patterson, *Ireland since 1939*, cit., p. 288.

⁷⁸⁹ Mondo Economico, 11 aprile 1970 in Acs, Fondo Saraceno, b. 51.

⁷⁹⁰ P. Tumiati, "*La Cassa di Pescatore*", in "L'Europeo", 3/4/1975, in Nai, 2007/ 62/39, Cassa per il Mezzogiorno; si veda anche l'articolo ne "il Mattino".

⁷⁹¹ Nai, 2007/ 62/39, Telex from Irish Embassy in Italy to the Department of External affairs 25 April 1975.

⁷⁹² Nai, 2007/ 62/39, Letter from the Minister of the External Affairs to Irish Ambassador in Italy, 22 September 1977.

To some extent the Italian system of State Aids has a much more limited effect than might be supposed. Apart from the industrialized North the country suffers from various serious infrastructural deficiencies, of which the most obvious are a faulty internal distribution network and a relatively uneducated work-force. In addition, its social legislation protects workers right so thoroughly, while they are employed, that they can strike without any ill-consequence to themselves, on pretexts far from labour relations, and even the most inefficient worker can hardly be sacked.⁷⁹³

Nello stesso periodo si intensificava l'interesse a investire in Irlanda da parte dell'imprenditoria italiana così come si instauravano rapporti tra gli organi dell'intervento straordinario italiano e quelli irlandesi. Un ruolo centrale nell'incentivazione degli investimenti italiani era svolto dall'ambasciata irlandese in Italia. Nel 1977 a seguito delle dimissioni da direttore dell'Ida per l'Europa Ivor McEleveen mandava una missiva all'ambasciatore Kennan per ringraziare lui e il suo staff per la collaborazione svolta⁷⁹⁴. Nella risposta l'Ambasciatore affermava che il Dirigente aveva svolto "*a most important contribution to the national objectives of bringing industry and employment to Ireland*"⁷⁹⁵. In quegli anni cresceva l'interesse degli industriali del Nord Italia ad investire in Irlanda. Tra il '77 e il '78 alcuni industriali del Nord chiedevano informazioni all'ambasciata irlandese a Roma su gli incentivi concessi all'imprenditoria estera⁷⁹⁶. Tra il '76 e il '77 l'Ida istituiva un proprio ufficio a Milano⁷⁹⁷. Pur restando del tutto marginali rispetto agli investimenti delle imprese statunitensi, inglesi e tedesche, nel 1978 vi erano sedici imprese italiane operanti in Irlanda. Tre erano istituite nel 1977 grazie anche all'attività del nuovo ufficio e fornivano lavoro a 480 persone⁷⁹⁸. L'attrazione degli investimenti dell'imprenditoria italiana rientrava tra gli obiettivi anche del Ministero dell'Industria e Commercio che nel maggio del 1978 manifestava la volontà di essere "*available for Ida purposes*",

⁷⁹³ Ivi.

⁷⁹⁴ Nai, 2009/98/33, Letter from Ivor McEleveen to Sean Kennan, 17 August 1977.

⁷⁹⁵ Nai, 2009/98/33, Letter from Sean Kennan to Ivor McEleveen, 14 October 1977.

⁷⁹⁶ Oltre alla citata corrispondenza tra Carbone e l'ambasciata irlandese in Italia, si vedano le lettere di Walter Costa e della ditta Falci; tutte in Nai, 2009/98/33.

⁷⁹⁷ Nel bilancio del 1975 non risultava ancora presente un ufficio dell'Ida in Italia; ma in una lettera dell'ambasciatore irlandese a Roma diretta a Leonardo Carbone, che aveva manifestato l'interesse a creare un'azienda in Irlanda nel settore alberghiero e della ristorazioni, era fornito l'indirizzo dell'Ufficio dell'Ida di Milano. Il primo documento si trova in Nai, 2006/133/214; il secondo in Nai, 2009/98/33, Letter from Philip McDonagh to Leonardo Carbone, 19 maggio 1978.

⁷⁹⁸ Nai, 2009/98/33, Letter from P. McDonagh, 14/3/1978.

durante i giorni di un Convegno a Genova al quale il Ministro avrebbe partecipato⁷⁹⁹. Pur se annullato dal Ministro per impegni di governo imprevisti, l'Ambasciata era riuscita ad organizzare un incontro con l'Assolombarda⁸⁰⁰.

Successivamente la Commissione parlamentare per il controllo dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno chiedeva tramite l'Ambasciata se ci fossero istituti simili in Irlanda e successivamente chiedeva di visitare l'Irlanda, con l'obiettivo di *"make contact with the institutions which are charged with the implementation and control of policies of special intervention in Underdeveloped or developing regions"*.⁸⁰¹

Mentre la Cassa durante gli anni Cinquanta e Sessanta rappresentava un modello di sviluppo per i paesi emergenti specie del Sud America, nei primi anni Ottanta era l'Ida a rappresentare un modello. Nel 1978 era anche istituito un specifico fondo volto a fornire attività di consulenza per lo sviluppo di paesi in ritardo, segnatamente africani⁸⁰².

Non va escluso dunque che si assisteva ad una rivalutazione a livello internazionale dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Si rammenti che a cavaliere degli anni Sessanta anche la Comunità Economica Europea, avevo espresso apprezzamenti nei confronti dell'intervento straordinario, ma a metà degli anni Ottanta dubitava della buona riuscita dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e arrivava a sottoporre l'Italia a procedura d'infrazione per la legge 64 del 1986. Oltre alla non conformità con la normativa Europea il governo con la legge istituiva un Ente meramente erogatorio di spesa, con nessuna competenza in materia di programmazione. Con la crisi della Prima Repubblica, il governo italiano, come notato da Galasso, finiva con il *"buttare l'acqua sporca con il bambino"*, in un momento di forte crisi dell'economia meridionale. Dal 1993 in poi non si è mai realizzato un progetto di carattere pluriennale che mettesse mano in modo globale alle problematiche del Sud.⁸⁰³ Da più tempo studiosi di lungo corso e la Svimez si sono occupati di formulare delle proposte per lo sviluppo del Mezzogiorno. Naturalmente non è assolutamente possibile riproporre una Cassa con compiti analoghi a quelli di settant'anni fa, sia perché la realtà del

⁷⁹⁹ Nai, 2009/98/33, Letter from P. McDonagh to L. Carbone, 19 May 1978

⁸⁰⁰ Nai, 2009/98/33, Telex from Kennan to Heaslip, June 1978.

⁸⁰¹ Nai, Dfa/ 2013/27/874, Visit of the Italian Commission for the control of intervention in the Mezzogiorno, October 1981.

⁸⁰² E. O'Malley, *Industrial Policy and Development*, cit., p. 78.

⁸⁰³ A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e lo sviluppo economico italiano*, cit., p. 156.

Mezzogiorno è fortemente mutata, ma anche perché la costituzione del nostro paese è cambiata. È impensabile oggi arrivare alla creazione di un ente con compiti speciali senza un'intesa Stato-regioni⁸⁰⁴. Anche se non comparabili con l'intervento della Cassa vi sono tutt'oggi provvedimenti di carattere speciale per il Sud. È il caso dei fondi europei, segnatamente del Fesr, delle Zone Economiche Speciali (Zes) e del credito agevolato (banca per il Mezzogiorno, Irfis etc.). Ora come Settant'anni le maggiori problematiche riscontrate riguardano la mancanza di progettualità, di coordinamento e della presenza di incentivi previsti anche per il Nord che riducono la portata di quelli previsti per il Sud. Come molti sanno il mezzogiorno ha mostrato scarse capacità di gestione dei Fondi europei, lasciando cospicue somme inutilizzate e disperdendone altre in mille rivoli. Alcuni studi hanno rilevato un intervento fortemente frazionato nella gestione delle acque e dei rifiuti; così come forti carenze sono state riscontrate nello sviluppo dei grandi interventi infrastrutturali⁸⁰⁵. Circa le Zes, la loro istituzione ha proceduto spesso a rilento, così come sono stati sviluppate misure di carattere simile anche nel Nord, che se pur riguardanti ambiti molto ristretti e con incentivi di carattere inferiore, hanno ridotto i margini di convenienza degli investimenti al Sud. Prima ancora della loro istituzione, la Svimez ha ipotizzato la creazione di un'Agenzia con il compito di occuparsi di acque, ambiente, territorio e infrastrutture. Tale Agenzia avrebbe dovuto operare sulla scia di intese programmatiche prese sulla base di un'intesa Stato-Regioni, mentre al Consiglio dell'Agenzia spetterebbe il compito di progettare e gestire i singoli interventi. Il Consiglio sarebbe composto da nove membri, otto scelti dalle regioni, e uno in qualità di rappresentante dello stato, che al suo interno nomina un presidente. Oltre a queste due figure vi sarebbe quella della Giunta e della segreteria tecnico operativa. Il Consiglio è visto come *“centro unitario di gestione complessiva dell'intervento”*⁸⁰⁶. Successivamente è stata creata l'Agenzia per la Coesione territoriale dalla cui attività il Mezzogiorno ha tratto pochi benefici. Questa risulta essere inoltre affiancata da una moltitudine di altre agenzie che si occupano di sviluppo economico e coesione territoriale. L'Agenzia proposta dalla Svimez potrebbe essere *“un cervello unico, una guida*

⁸⁰⁴ Svimez, *Agenzia per lo sviluppo del territorio del Mezzogiorno*, in “Quaderni Svimez”, n. 26, 2010, p. 8

⁸⁰⁵ Ivi, p. 10.

⁸⁰⁶ Ivi, p. 14.

unitaria” per coordinare la politica di intervento per il Sud⁸⁰⁷. Oggi come settant’anni fa problema precipuo da risolvere per una politica lungimirante di sviluppo del Mezzogiorno è quello del coordinamento, come ha notato Trigilia è la mancanza di questo fattore “*a influire sulla performance più modesta di molte città meridionali (anche se non di tutte) rispetto al patrimonio di risorse locali di cui dispongono.*”⁸⁰⁸ Trigilia ha inoltre teorizzato la creazione di un “*fondo per lo sviluppo delle città e dei territori*”, la cui programmazione e gestione spettasse a Governo e regioni congiuntamente, a cui affiancare un’agenzia indipendente “*sottratta alle pressioni politiche*” con il compito di valutare i progetti da finanziare⁸⁰⁹. L’esigenza di un’efficace coordinamento sembra ancora più importante se si considera la moltitudine di enti che si occupano di incentivi, sviluppo economico, coesione territoriale e additività promozionale all’estero, e l’ammontare dei fondi del Pnrr. Una risorsa fondamentale che se utilizzata per progetti di carattere strategico può contribuire a imprimere una forte scossa in favore del Mezzogiorno⁸¹⁰. Come ha notato Amedeo Lepore per il contesto italiano occorre creare un tipo di agenzia che sia in grado di conciliare l’attività di coordinamento, quindi in grado di rispondere congiuntamente a politiche di carattere top down che bottom up, con quella di, attraverso una precisa strategia di marketing, attrarre capitali privati, specie stranieri.

⁸⁰⁷ A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e lo sviluppo economico italiano*, cit., p. 159.

⁸⁰⁸ C. Trigilia, *Non c’è Nord senza Sud*, Il Mulino, Bologna 2012, p. 137.

⁸⁰⁹ Ivi, p. 140.

⁸¹⁰ A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e lo sviluppo economico italiano*, cit., pp. 160 ss.

FONTI ARCHIVISTICHE, BIBLIOGRAFIA E RIVISTE SCIENTIFICHE

Fonti archivistiche

Archivio Centrale dello Stato

Fondo Cassa per il Mezzogiorno

Presidenza e strutture Commissariali, Carte del Presidente Gabriele Pescatore.

Busta. 2

Studi e disegni di legge sulla Cassa.

Busta 3

Attività 1950-1965;

Sicilia.

Busta 5

Segreteria tecnica Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno;

Piano di Programmazione;

Documenti predisposti dagli Uffici Cassa e del Ministero.

Busta 8

Il secondo tempo della Cassa;

Intervento per l'Istituto superiore per imprenditori e dirigenti da Azienda - ISIDA,

Sicilia

Busta 9

Prof. Pasquale Saraceno

Presidenza e strutture Commissariali, carte del Presidente Alberto Servidio

Busta 1

Scritti del Sig Presidente;
Corrispondenza ricevuta.

Busta 2
Ristrutturazione Cassa.

Presidenza e strutture Commissariali, carte del Presidente Gaetano Cortesi

Busta 1
Argomenti del Personale;
Ristrutturazione Regolamento.

Busta 2
Convegni, commissioni, interventi del Signor Presidente.

Presidenza e Strutture Commissariali, corrispondenza della presidenza e dei commissari

Busta 1
Onorevole De Mita;
Onorevole Di Giesi.

Busta 2
Onorevole De vito.

Presidenza e strutture commissariali, Segreteria del Commissario Giovanni Travaglini

Busta 2
Occupazione industriale nel Mezzogiorno.

Presidenza e strutture commissariali, Segreteria della presidenza

Busta 21

Svimez.

Direzione Generale, Carte Giulio Cesare Gallo

Busta 1

Ristrutturazione organizzativa e funzionale;

Busta 2

Regolamento, varie.

Delibere Servidio;

Delibere Cortesi.

Fondo Pasquale Saraceno

Busta 11

Sandro Petriccione

Gisele Podbieski.

Busta 13

Paolo Sylos Labini.

Busta 26

Franco Mattei;

Massimo Perotti.

Busta 51

Mondo Economico.

Busta 89

Lettera aperta al Presidente del Consiglio 1970;

Alberto Servidio.

Busta 90

Salvatore Cafiero.

Archivio storico dell'Unione Europea

Fondo Commissione Europea

Bac-86/1989. 1

Problemi di politica regionale comunitaria.

Bac- 144/1992_1006

Lettera del Rappresentante Permanente presso la Comunità Europea inviata al Presidente della Commissione CEE.

Bac- 26/1979_610

Lettere di M. Bruni a W. Hallestein.

Bac- 144/1992_ 312

Corrispondenza tra la Rappresentanza permanente italiana e W. Hallestein

Bac- 5/1981_61

Relazione al disegno di Legge concernente “Finanziamento per la Cassa per Il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno”.

Peter Sutherland Commission

Psp 241

Dg IV meeting for Mezzogiorno.

Psp 261

Aiuto di stato n. C 14/87.

Psp 375

Benefit of EEC membership to the Irish economy.

Historical Archives of Ireland

2007-62-39

Cassa per il Mezzogiorno.

2003/4/401

Memorandum for the Government, Proposed Programme in connection with Industrial activity.

2003/20/4

Ida regional plans

2013-27-874

Visit of the Italian Commission for the control of intervention in the Mezzogiorno.

Tsch/ 3/S 14474/A

Government Information Bureau;
Memorandum for the Government;
Composition of the Ida.

Tsch/ 3/S 14474/B

Associations of executive and higher executive officers in the civil Service.

Bilanci dell'Ida

Nai,2002-8-454, Report 1970-71.

Nai, 2006-133-214, Report 1975.

Nai, 2012-90-578, Report 1981.

Nai, 2019-30-254, Report 1988.

Bilanci della Casmez

Bilancio d'esercizio 1950-51.

Bilancio d'esercizio 1950-54.

Bilancio d'esercizio 1956-57.

Bilancio d'esercizio 1960-61.

Bilancio d'esercizio 1962-63.

Bilancio d'esercizio 1964-65.

Bilancio d'esercizio 1969.

Bilancio d'esercizio 1970.

Bilancio d'esercizio 1974.

Bilancio d'esercizio 1975.

Bilancio d'esercizio 1977.

Bilancio d'esercizio 1980.

Bilancio d'esercizio 1982.

Bilancio d'esercizio 1984.

Bibliografia

- D. Acemoglu, J. Robinson, *Perché le nazioni falliscono. Alle origini di potenza, prosperità, e povertà*, Il saggiatore, Milano 2013.
- M. Annesi, P. Barucci, G. G. Dell'Angelo (a cura di), *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, Giuffrè, Milano 1975.
- M. Aymard, G. Giarrizzo (a cura di), *La Sicilia*, Einaudi, Torino 1987.
- Banca d'Italia, *Donato Menicella. Testimonianze e studi raccolti dalla Banca d'Italia*, Laterza, Roma- Bari 1986.
- E. Banfield, *Basi morali di una società arretrata*, Il Mulino, Bologna 1976.
- F. Barbagallo, *La formazione dell'Italia democratica*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol I, *La costruzione della democrazia*, Einaudi, Torino 1994
- Id., *La modernità squilibrata del Mezzogiorno d'Italia*, Einaudi, Torino 2002.
- Id., *L'Italia repubblicana. Dallo sviluppo alle riforme mancate*, Carocci, Roma 2009.
- Id., *La questione Italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 ad oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2013.
- F. Barca, *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, Donzelli, Roma 1999.
- F. Barone, *Mezzogiorno e modernizzazione. Elettricità, irrigazione e bonifica nell'Italia contemporanea*, Einaudi, Torino 1986.
- Id., *Stato e Mezzogiorno (1943-1960). Il "primo tempo" dell'intervento straordinario*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, *La costruzione della democrazia*, Einaudi, Torino 1994.
- F. Barry, *Irish growth in historical and theoretical perspective*, in Id. (ed. by), *Understanding Ireland's economic growth*, Palgrave, New York 1999.
- Id., *Politics and economic policy making in Ireland*, in J. Hogan, P. Donnelly, B. K. O'Rourke (eds. by), *Irish Business and Society. Governing, Participating and Transforming in the 21st Century*, Gill and MacMillan, Dublin 2010.
- F. Barry, J. Bradley, E. O'Malley, *Indigenous and foreign industry: Characteristics and performance*, in F. Barry (ed. by), *Understanding Ireland's economic growth*, Palgrave, New York 1999.
- P. Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica italiana dal 195 al 1955*, Il Mulino, Bologna 1978.

Id., *Mezzogiorno e intermediazione «impropria»*, Il Mulino, Bologna 2008.

M. Besusso, *Analisi e prospettive dello sviluppo industriale nel Mezzogiorno*, in Casmez, *Dodici anni 1950-62*, vol. V, Laterza, Bari 1962.

P. Bevilacqua, *Breve storia dell'Italia Meridionale*, Donzelli, Roma 2005.

P. Bew, *Ireland the politics of enmity 1789-2006*, Oxford University press, Oxford 2007.

P. Bew, H. Patterson, *Sean Lemass and the making of Modern Ireland. 1945-66*, Gill and Macmillan, Dublin 1982, pp. 66-69.

A. Bielenberg, *Ireland and the industrial revolution: The impact of the industrial revolution on Irish industry*, Routledge, London 2009.

A. Bielenberg, R. Ryan, *An Economic History of Ireland Since Independence*, Routledge, Londra 2013.

P. Bini (a cura di), *Il Mezzogiorno nel parlamento repubblicano*, tomo I e II, Giuffrè, Milano 1976.

R. Brancati, P. Costa, V. Fiore (a cura di), *Le trasformazioni del Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano 1988.

S. Butera (a cura di), *Regionalismo siciliano e problema del Mezzogiorno*, Giuffrè, Milano 1981.

L. Cafagna, *Dualismo e sviluppo nella storia d'Italia*, Marsilio, Venezia 1994.

Id., *Nord e Sud*, Marsilio, Venezia 1994.

Id., *La grande slavina. L'Italia verso la crisi della democrazia*, Venezia 2012.

S. Cafiero, *Questione meridionale e unità nazionale*, Carocci, Roma 1996.

Id., *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma 2000.

M. Carrabba, *Un ventennio di programmazione (1954/1974)*, Laterza, Bari 1977.

Id. (a cura di), *Mezzogiorno e programmazione*, Laterza, Roma-Bari 1980.

Casmez, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia*, Giuffrè, Milano 1962.

Id., *Gli interventi straordinari nelle regioni meridionali: riferimento al 31 dicembre 1983: Sicilia*, Casmez, 1983.

Id., *Conferenza del Mezzogiorno. La civiltà della ragione*, Casmez, 1983.

S. Cassese (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo*, Il Mulino, Bologna 2016.

L. Chiara, *La Sicilia negli anni della Prima Repubblica. L'autonomia, lo sviluppo, il Potere (1946-1992)*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020.

Id., *Dalla scoperta sociologica del Mezzogiorno al nuovo meridionalismo. Intellettuali, società, istituzioni*, in D. Novarese, E. Pelleriti (a cura di), *Università contro? Il ruolo degli atenei nell'ordinamento in crisi*, Il Mulino, Bologna 2020.

Id., *L'Italia tra gli anni '70 e la caduta del Muro di Berlino. Economia, Società e politica*, in V. Calabro, D. Novarese, *The Wall. Storie di muri tra passato e presente*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021.

L. Chiara, L. D'Andrea, M. Limosani (a cura di), *La Sicilia nel Secolo Breve. Modernità e sottosviluppo*, Giuffrè, Milano 2013.

B. Chubb, *The Government and politics of Ireland*, Longman, Edimburgh 1996.

C. Clapham (a cura di), *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*, St. Martins, Londra 1982.

S. Colarizi, *Biografia della Prima Repubblica*, Laterza, Roma-Bari 1996.

S. Colarizi, P. Craveri, S. Pons, G. Quagliariello, *Gli anni ottanta come storia*, Rubbetino, Soveria Mannelli 2004.

S. Colarizi, *Storia politica della repubblica 1943-2006*, Laterza, Roma-Bari 2007

G. Crainz, *Autobiografia di una Repubblica. Le radici dell'Italia attuale*, Donzelli, Roma 2012.

P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, in *Storia d'Italia*, vol. XXIV Collana diretta da G. Galasso, Einaudi, Torino 1996.

P. Craveri, *L'arte del non governo. L'inesorabile declino della Repubblica italiana*, Venezia 2016.

M. E. Daly, *Industrial development and Irish national identity, 1922-1939*, Syracuse, New York 1992

Id., *Sixties Ireland: Reshaping the Economy, State and Society, 1957-1973*, Cambridge University Press, Cambridge 2016.

L. D'Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Bibliopolis, Roma 1996.

F. Dandolo, *Il Mezzogiorno fra divari e cooperazione internazionale. Informazioni Svimez e la cultura del nuovo meridionalismo (1948-1960)*, Il Mulino, Bologna 2017.

Id., *L'intervento straordinario e l'integrazione europea. Dibattito, modelli e industrializzazione del Mezzogiorno. "Informazioni Svimez" e la cultura del nuovo meridionalismo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2022.

- A. De Benedetti, *Lo sviluppo sospeso. Il Mezzogiorno e l'Impresa pubblica (1948-1973)*, Rubbettino, Soveria-Mannelli 2013
- G. De Luna, *La Repubblica inquieta. L'Italia della Costituzione. 1946-1948*, Feltrinelli, Milano 2019.
- J. De Saint Victor, *Patti scellerati, una storia politica delle mafie in Europa*, Utet, Novara 2013.
- A. Del Monte, A. Giannola; *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna 1978.
- Department of Finance, *Economic Development*, Stationery Office, Dublin 1958.
- G. Di Gregorio, *La Società Generale Elettrica della Sicilia nel secondo dopoguerra*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'Industria elettrica in Italia. Dal Dopoguerra alla nazionalizzazione 1945-1962*, Laterza, Roma- Bari 1994.
- Id., *La nascita del polo petrolchimico siracusano e la collocazione internazionale dell'Italia*, in M. Doria, R. Petri (a cura di), *Banche multinazionali e capitale umano. Studi in onore di Peter Hertner*, Franco Angeli, Milano 2007.
- P. Di Loreto, *La difficile transizione. Dalla fine del centrismo al Centro sinistra (1953-1960)*, Il Mulino, Bologna 1993.
- P. Donnelly, *Organizational Forming in (A)modern Times: Path Dependence, Actor-Network*, P. Donnelly, 2007.
- Id., *Forming Ireland's Industrial Development Authority*, in J. Hogan, P. Donnelly, B. K. O'Rourke (eds. by), *Irish Business and Society. Governing, Participating and Transforming in the 21st Century*, Gill and MacMillan, Dublin 2010.
- R. Fanning, *The Irish Department of Finance. 1922-58*, Institute of Public Administration, Dublin 1978
- E. Felice, *Perché il Sud è rimasto indietro*, Il Mulino, Bologna 2013.
- E. Felice, A. Lepore, S. Palermo (a cura di), *La convergenza possibile, Strategie e strumenti della Cassa per il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 2015.
- G. Galasso, *Mezzogiorno medievale e moderno*, Einaudi, Torino 1965.
- G. Galasso, *Il Mezzogiorno. Da "questione" a "problema aperto"*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma, 2005.
- M. Gallagher, *Political Parties in the Republic of Ireland*, Gill and Macmillan, Dublin 1985.

- T. Garvin, *Preventing the Future. Why was Ireland so poor for so long?*, Gill and MacMillan, Dublin 2005.
- A. Gerschenkron, *Il problema storico dell'arretratezza economica*, Einaudi, Torino 1965.
- M. Gervasoni, *Storia d'Italia degli anni ottanta*, Marsilio, Venezia 2014.
- A. Giannola, *L'evoluzione della politica economica e industriale*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. III, *L'Italia nella crisi mondiale*, Einaudi, Torino 1994.
- G. Giarrizzo, *Mezzogiorno senza meridionalismo. La Sicilia, lo sviluppo, il potere*, Marsilio Venezia 1992.
- Id., *La Sicilia moderna dal Vespro al nostro tempo*, Mondadori, Milano 2004.
- N. Gibson, J. E. Spencer (eds. by), *Economic activity in Ireland*, Gill and Macmillan, Dublin 1977.
- P. Ginsborg, *L'Italia del Tempo presente. Famiglia società civile, stato.1980-1996*, Einaudi, Torino 1998.
- A. Giovagnoli, A. A. Persico (a cura di), *Pasquale Saraceno e l'unità economica italiana*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013.
- A. Giovagnoli, *La Repubblica degli Italiani. 1946-2016*, Laterza, Roma-Bari 2016.
- B. Girvin, *Between two worlds. Politics and economy in Independent Ireland*, Barnes and Noble Books, Maryland, 1989
- L. Graziano, *Clientelismo e sistema politico. Il caso dell'Italia*, Franco Angeli, Milano 1980.
- J. R. Hill (ed. by), *A new history of Ireland*, vol. VII, Oxford University Press, Oxford 2003.
- D. Ivone, *Il Meridionalismo cattolico*, Vita e pensiero, Milano 2003.
- Istat, Svimez (a cura di), *I conti economici delle regioni italiane dal 1980 al 2002*, Il Mulino, Bologna 2006.
- D. Ivone, M. Santillo, *Alcide De Gasperi e la ricostruzione*, Edizioni Studium, Roma 2006.
- A. Jackson, *Ireland 1798-1998: War, Peace and Beyond*, Blackwell, Dublin 2010.
- L. Kennedy, *The modern industrialisation of Ireland. 1940-1988*, The Economic and social history of Ireland-Dundalgan Press, 1989.

- K. Kennedy, T. Giblin, D. Mchugh, *The economic development of Ireland in the Twentieth century*, Routledge, London 1988.
- K. Kennedy, T. Healy, *Small-scale manufacturing industry in Ireland*, Economic and Social Research Institute, Dublin 1985.
- J. J. Lee, *Ireland 1912-1985: Politics and Society*, Cambridge University Press Cambridge 1989.
- A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale. Un modello per lo sviluppo economico italiano*, Soveria Mannelli 2013.
- B. Laffan, J. O'Mahony, *Ireland and the European Union*, Palgrave, Basingstoke 2008.
- L. Lo Schiavo, S. Piraro (a cura di), *Identità e patrimonio culturale europeo, capitalismo globalizzato, democrazia, società della conoscenza*, Aracne, Roma 2019.
- D. MacAlesee, *A profile of grant-aided Industry in Ireland*, Industrial Development Authority, Dublin, 1987.
- M. Magatti, *Corruzione politica e società italiana*, Il Mulino, Bologna 1996.
- O. Massari, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari 2004.
- G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna 1996.
- A. Mortara (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Franco Angeli, Milano 1984.
- L. Musella, *Individui, amici, clienti. Relazioni personali e circuiti politici in Italia meridionale tra Otto e Novecento*, Il Mulino, Bologna 1994.
- L. Musella, *Clientelismo. Tradizione e trasformazione della politica italiana (1975/1992)*, Guida, Napoli 2000.
- V. Negri Zamagni, M. Sanfilippo (a cura di), *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario. La Svimez dal 1946 al 1950*, Il Mulino, Bologna 1988.
- Nesc, *Regional policy in Ireland: a Review*, The Stationery Office, Dublin 1975.
- Id., *A review of industrial policy*, Nesc, Dublin 1982.
- Id., *A strategy for development 1986-1990: Growth, employment and fiscal balance*, The Stationery Office, Dublin 1987.
- R. O'Donnell (ed. by), *Ireland and Ec membership evaluated*, Pinter, London 1991.

- C. O'Grada, *A Rocky Road. The Irish Economy since the 1920s*, Manchester University Press, Manchester 1997.
- C. O Grada, K.O'Rourke, *Irish economic growth, 1945-88*, in N. Crafts, G. Toniolo (eds. by), *Economic growth in Europe since 1945*, Cambridge University Press, New York 1996
- E. O'Malley, *Industrial policy and development: a survey of literature from the early 1960s*, Stationery office, Dublin, 1980.
- Id., *Industry and Economic Development: The Challenge for the Latecomer*, Gill and Macmillan, Dublin 1989.
- G. Pasquino, *Il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna 2006.
- H. Patterson, *Ireland since 1939*, Penguin, Dublin 2007.
- G. Pescatore, *La «Cassa per il Mezzogiorno». Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna 2008.
- G. Pescosolido, *Nazione, sviluppo economico e questione meridionale in Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2017.
- S. Petriccione, *Cemento e virgin nafta. L'epoca del grande intervento dello stato nel Sud*, Guida, Napoli 2015.
- S. Piattoni, *Il clientelismo*, Carocci, Roma 2005.
- A. Rigoli (a cura di), *Problemi del sottosviluppo in Sicilia*, Grafindustria, Palermo 1975.
- M. Ridolfi, *Storia politica dell'Italia repubblicana*, Mondadori, Milano 2010.
- R. Romeo, *Risorgimento e capitalismo*, Laterza, Roma- Bari, 1998.
- A. Russo, *Governare lo sviluppo locale. Esperienze di governance a confronto*, Roma 2009.
- Id., *Politiche pubbliche e governo locale*, Roma 2014.
- G. Sabbatucci, *Il trasformismo come sistema*, Laterza, Roma-Bari 2003.
- M. L. Salvadori, *Democrazie senza democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2009.
- Id., *Storia d'Italia. Crisi di regime e crisi di sistema*, Bologna 2013.
- G. Sapelli, *Storia economica dell'Italia contemporanea*, Mondadori, Milano 2012.
- P. Saraceno, *Il meridionalismo dopo la ricostruzione* a cura di P. Barucci, Giuffrè, Milano 1974.
- Id., *La questione meridionale nella ricostruzione postbellica*, Milano 1980.

Id., *Gli anni dello Schema Vanoni (1953-1959)*, a cura di P. Barucci, Giuffrè, Milano 1982.

Id., *Il nuovo meridionalismo*, Istituto italiano per gli studi filosofici, Napoli 1986.

Id., *Studi sulla questione meridionale 1965-1975*, Il Mulino, Bologna 1992.

P. Scoppola, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Il Mulino, Bologna 1997.

L. Scoppola Iacopini, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Politica*, Laterza, Roma-Bari 2019.

R. M. Sharry, P. White (eds. by), *The Making of the Celtic Tiger. The inside story of Ireland's boom economy*, Mercier Press, Cork 2000

B. L. Solow, *The Land Question and the Irish Economy 1870-1903*, Harvard university press, Cambridge 1971.

Svimez, *Politiche di sviluppo per l'Italia Meridionale*, Giuffrè, Milano 1962.

Id. (a cura di), *Venticinque anni di Statistiche Nord-Sud 1950-1975*, Il Mulino, Bologna 1976.

Id., *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, Bologna 2015.

C. Trigilia, *Non c'è Nord senza Sud. Perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 2012.

A. Vanucci, *Atlante della corruzione*, Einaudi, Torino 2012.

S. Zoppi, *Il Mezzogiorno di De Gasperi e Sturzo (1944-1959)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003.

Articoli Scientifici e Riviste scientifiche

F. Barry, *Third-level education, foreign direct investment and economic boom in Ireland*, in "Int. J. Technology management", vol. 38, n. 3, 2007.

F. Barry, *Foreign investment and the politics of export profits tax relief 1956*, in "Irish Economic and Social History", vol. 38, 2011

F. Barry, M. E. Daly, *Mr Whitaker and Industry: setting the record Straight*, in "The Economic and Social Review", vol. 42, n. 2, 2011.

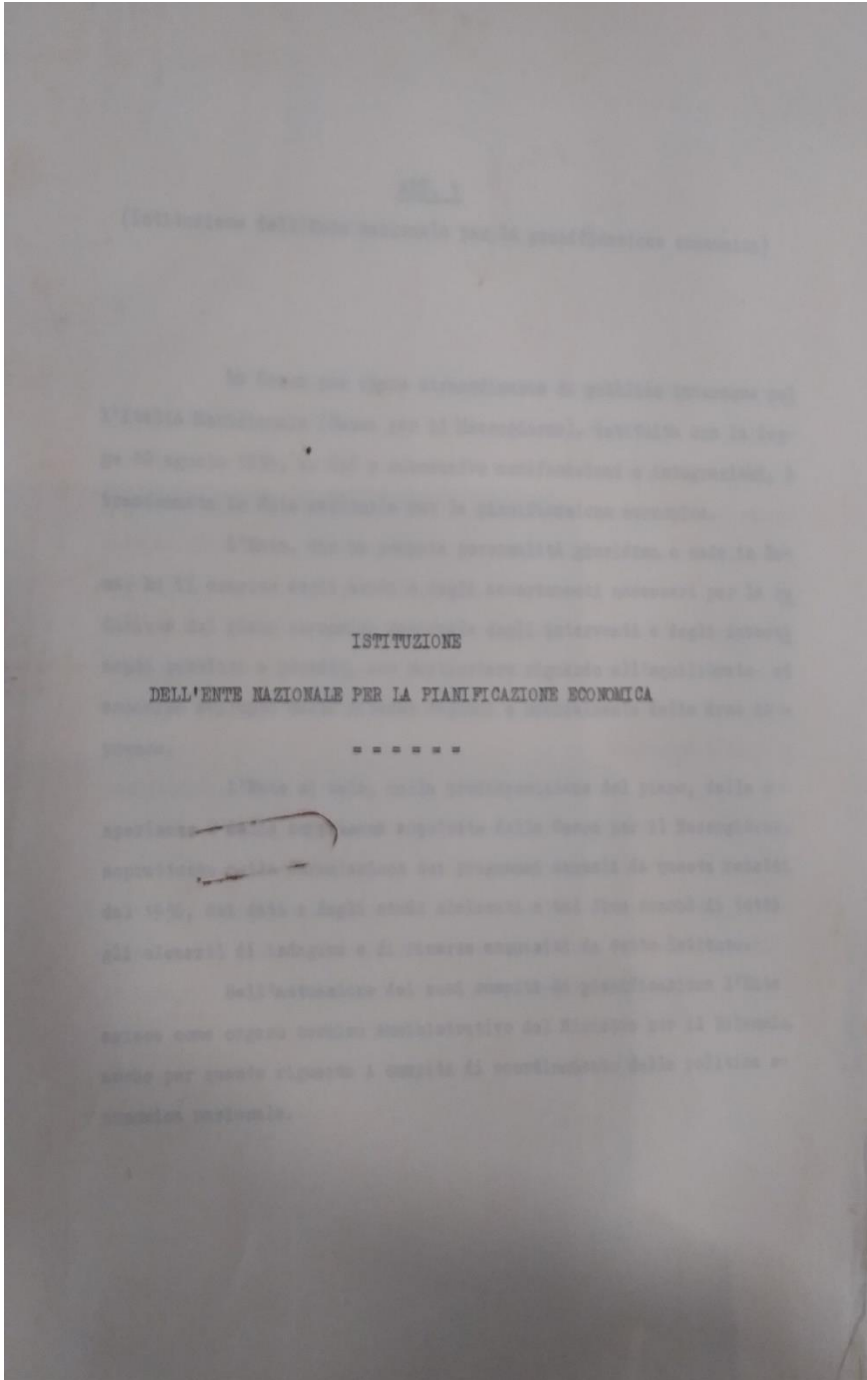
F. Barry, M. ò Fathartaigh, *The Industrial development Authority, 1949-58: Establishment, Evolution, Expansion of Influence*, in "Irish Historical Studies", vol. 39, n. 155, 2015.

- J. Bradley, *The history of Economic Development in Ireland, North and South*, in “The British Academy”, 98, 1999.
- J. Bronflow, *Fabricating Economic Development*, in “The economic and social Review”, vol. 41, n. 3, 2010.
- S. Cafiero, *Menichella meridionalista*, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, XI, n. 3, 1997.
- A. Carera, *Giulio Pastore: per la crescita civile degli “uomini del lavoro”*, in «Storia economica», n. 1, 2012.
- E. Cerrito, *La politica dei poli di sviluppo nel Mezzogiorno. Elementi per una prospettiva storica*, in “Quaderni di Storia Economica”, n. 3, 2010.
- M. D’Antonio, *L’economia del Mezzogiorno dopo la fine dell’intervento straordinario*, in “La questione agraria”, n. 2, 2002.
- F. Dandolo, R. Amoroso, *Cassa per il Mezzogiorno Europa e regioni nella stagione dell’industrializzazione. «Informazioni SVIMEZ» e la cultura del nuovo meridionalismo (1961-1973)*, in “Quaderni Svimez”, n. 62, 2020.
- V. Daniele, P. Malanima, *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)*, in “Rivista di Politica economica”, Marzo-Aprile 2007.
- V. Daniele, U. Marani, *Organized crime, the quality of local institutions and FDI in Italy: A panel data analysis*, in “European Journal of Political Economy”, 27, 2011.
- E. P. Fanning, *United States investment in Ireland*, in “Vanderbilt Journal of Transnational Law”, XVII, n. 3, 1984.
- E. Felice, *Economia e politica. Un’interpretazione di lungo periodo del declino italiano*, in “Italia contemporanea”, n. 288, 2018.
- E. Felice, A. Lepore, *Le politiche di sviluppo nel Sud dell’Italia rivisitate: storia d’impresa e conti regionali relativi all’intervento della “Cassa per il Mezzogiorno”*, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, XXVII, n. 3, 2013.
- M. FitzGerald, *Ireland’s relations with the EEC: from the treaties of Rome to membership*, in “Journal of European Integration History”, 7, 2001.
- D. Flinter, *The transformation of the Irish economy. The role of public policy*, in “Clemson University Center for International Trade”, 21, 2005.
- A. Giannola, *Il Mezzogiorno nell’economia italiana. Nord e Sud a 150 anni dall’Unità*, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, XXIII, n. 3, 2010.

- N. Hardiman, M. Maccarthaigh, *Organising for Growth: Irish State Administration 1958-2008*, in “The Economic and Social Review”, vol. 41, n. 3, 2010.
- P. Honohan, C. Ó Gráda, *The Irish macroeconomic crisis of 1955-56: how much was due to monetary policy*, in “Irish Economic and Social History”, vol. 25, 1998.
- N. Hardiman, *Bringing Politics Back Into Varieties of Capitalism: Shaping Ireland’s Productive Capacity*, in “Workshop 17. European Domestic Societies in the Face of European Integration and Globalisation. Joint Sessions of the European Consortium for Political Research”, 2009.
- P.P. Walsh and C. Whelan, *Hirschman and Irish Industrial Policy*, in “Economic and Social Review”, vol. 41, n. 30, 2010.
- A. Lepore, *La valutazione dell’operato della Cassa per il Mezzogiorno e il suo ruolo strategico per lo sviluppo del Paese*, in “Rivista giuridica del Mezzogiorno”, XXV, n. 1-2, 2011.
- Id., *L’Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno. lineamenti di una storia e di una strategia economica*, in “Rivista giuridica del Mezzogiorno”, XXVII, n. 3, 2013.
- Id., *Il Mezzogiorno dalla riscoperta della Cassa al piano di ripresa dell’Italia*, in “Rivista giuridica del Mezzogiorno”, XXXV, n. 2-3, 2021.
- D. McAlesee, D. McDonald, *Employment growth and the development of linkages in foreign-owned and domestic manufacturing enterprises*, in “Oxford Bulletin of Economic and Statistics”, vol. 40, 1978.
- C. O’Grada, K. O’Rourke, *The Irish Economy during the century after partition*, in “Economic History review”, vol. 75, 2022.
- D. O’Hearn, *The road from import-substituting to export-led industrialisation in Ireland: who mixed the asphalt, who drove the machinery, and who kept making them change directions*, in “Politics and Society”, vol. 18, n. 1, 1990.
- “Quaderni Svimez”, *La Cassa per il Mezzogiorno. Dal recupero dell’archivio alla promozione della ricerca*, numero speciale 44, 2014.

APPENDICE

Appendice 1



ART. 1

(Istituzione dell'Ente nazionale per la pianificazione economica)

La Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia Meridionale (Cassa per il Mezzogiorno), istituita con la legge 10 agosto 1950, n. 646 e successive modificazioni e integrazioni, è trasformata in Ente nazionale per la pianificazione economica.

L'Ente, che ha propria personalità giuridica e sede in Roma, ha il compito degli studi e degli accertamenti necessari per la redazione del piano economico nazionale degli interventi e degli investimenti pubblici e privati, con particolare riguardo all'equilibrato ed armonico sviluppo delle diverse regioni e specialmente delle aree depresse.

L'Ente si vale, nella predisposizione del piano, delle esperienze e della competenza acquisite dalla Cassa per il Mezzogiorno, soprattutto nella formulazione dei programmi annuali da questa redatti dal 1950, dei dati e degli studi elaborati a tal fine nonché di tutti gli elementi di indagine e di ricerca acquisiti da detto Istituto.

Nell'attuazione dei suoi compiti di pianificazione l'Ente agisce come organo tecnico amministrativo del Ministro per il Bilancio, anche per quanto riguarda i compiti di coordinamento della politica economica nazionale.

ART. 2

(Collaborazione e coordinamento)

Per il pieno raggiungimento dei compiti fissati nell'articolo precedente, l'Ente si vale della collaborazione delle varie Amministrazioni dello Stato, ne coordina l'azione e le iniziative connesse con l'attività di pianificazione. A tal fine le Amministrazioni stesse debbono fornire all'Ente tutti gli elementi e i dati concernenti i settori di intervento di loro competenza.

L'ente promuove inoltre, sul piano tecnico ed esecutivo oltre che nella predisposizione delle indagini, la collaborazione delle regioni istituite e da istituire, delle provincie e dei comuni e degli altri enti pubblici nonché delle associazioni dei lavoratori e degli imprenditori.

In relazione alla sua attività di pianificazione, sia nella fase di preparazione che in quella esecutiva, l'ente esercita il controllo anche nei confronti delle Amministrazioni dello Stato, interessate alla pianificazione, e può promuovere tutti gli accertamenti, le indagini e le rilevazioni all'uopo occorrenti.

ART. 3

(Collaborazione con enti specializzati)

Per l'acquisizione degli elementi occorrenti per la redazione del piano, l'ente può assorbire enti ed istituti specializzati nella materia e può utilizzare, con i mezzi ritenuti più idonei, i contributi e le esperienze di istituzioni e di privati.

Il Consiglio del Ministero. Spetta al Consiglio ogni determinazione circa le modificazioni da apportare al piano, la sua esecuzione ed il controllo sulla sua attuazione.

Il Consiglio dei ministri può delegare alcuni di tali compiti ad uno speciale Comitato costituito dai ministri per il Tesoro, per le Finanze, per l'Agricoltura e per le Foreste, per l'Industria e il Commercio, per il Lavoro e la Previdenza Sociale, per i Lavori Pubblici, per il Commercio con l'Estero e per le Partecipazioni Statali. Il Comitato è presieduto dal Ministro per il Bilancio e può essere integrato, in relazione alle materie trattate, da altri ministri.

ART. 4

(Attribuzioni del Consiglio dei Ministri)

Il piano economico nazionale degli interventi e degli investimenti, accompagnato da una relazione illustrativa dei mezzi per la sua attuazione, sotto l'aspetto legislativo e delle intese tra le categorie interessate, è sottoposto dal Ministro per il Bilancio all'approvazione del Consiglio dei Ministri. Spetta al Consiglio ogni determinazione circa le modificazioni da apportare al piano, la sua esecuzione ed il controllo sulla sua attuazione.

Il Consiglio dei ministri può delegare alcuni di tali compiti ad uno speciale Comitato costituito dai ministri per il tesoro , per le finanze, per l'agricoltura e per le foreste, per l'industria e il commercio, per il lavoro e la previdenza sociale, per i lavori pubblici, per il commercio con l'estero e per le partecipazioni statali . Il Comitato è presieduto dal Ministro per il bilancio e può essere integrato, in relazione alle materie trattate, da altri ministri.

ART. 5

(Comunicazione del piano al Parlamento; approvazione)

Il piano approvato dal Consiglio dei ministri, accompagnato da una relazione illustrativa del Ministro per il Bilancio, è da questo comunicato al Parlamento. Ogni anno a cura dello stesso Ministro deve essere presentata al Parlamento una relazione concernente lo stato di attuazione del piano stesso.

Il piano è approvato dal Parlamento in sede di esame e di approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio.

ART. 6

(Sezione speciale per il Mezzogiorno)

Per l'espletamento delle attribuzioni conferite alla Cassa per il Mezzogiorno dalla legge 10 agosto 1950, n. 646 e successive modificazioni e integrazioni, è istituita una sezione speciale dell'ente.

Alla sezione speciale, denominata "Sezione speciale per il Mezzogiorno", spettano tutte le attribuzioni ed i poteri devoluti alla Cassa per il Mezzogiorno dalle leggi vigenti per l'attuazione del piano straordinario diretto al progresso economico e sociale di quel territorio nonchè per il completamento e le integrazioni di tale piano, soprattutto con riferimento all'istruzione e alla qualificazione professionale, all'assistenza tecnica, alle sistemazioni montane ed ai rimboschimenti, allo sviluppo dell'irrigazione, all'industrializzazione ed al turismo.

Sono del pari devolute alla sezione speciale la competenza e le attribuzioni spettanti alla Cassa per il Mezzogiorno per la programmazione e l'attuazione dei provvedimenti speciali per la Calabria, per la Sardegna e per la città di Napoli.

Con l'entrata in vigore della presente legge, il Comitato dei ministri, previsto dall'art. 1 della legge 10 agosto 1950, n. 646, cessa dalle sue funzioni ed i suoi compiti sono assunti dal Comitato dei ministri di cui all'art. 4 della presente legge.

./.

(segue: Art. 6)

Il Presidente del Consiglio dei ministri può tuttavia designare, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, un ministro, affinché espliciti la vigilanza sulla sezione speciale per il Mezzogiorno fino all'esaurimento dei compiti ad essa assegnati.

Per i problemi interessanti il Mezzogiorno, il Presidente del Consiglio dei ministri può designare il ministro indicato nel comma precedente a presiedere il Comitato, di cui all'art. 4 della presente legge, quando si tratti di problemi che interessano in modo particolare il Mezzogiorno e che richiedono il coordinato intervento di diverse Amministrazioni dello Stato.

ART. 7

(Sezione speciale per gli interventi globali)

Presso l'Ente nazionale è istituita una sezione speciale, de
nominata "Sezione speciale per gli interventi globali".

Tale sezione ha il compito di predisporre ed attuare inter
venti straordinari e globali nelle località le quali versano in stato
di eccezionale depressione, a causa di particolare situazione economi -
ca, sociale ed umana.

La sezione identifica la esistenza di tali condizioni e sta
bilisce una obiettiva e rigorosa graduazione delle località nelle quali
esse ricorrono e, in relazione alle disponibilità finanziarie, formula
annualmente il programma degli interventi, da approvarsi dal Comitato
dei ministri, di cui all'art. 4.

Gli interventi si riferiscono ai settori agricolo, industria
le, commerciale, scolastico, sanitario, delle abitazioni civili, delle
comunicazioni e del lavoro ed a tutti gli altri settori nei quali si rav
visano necessari.

La sezione attua normalmente in via diretta gli interventi,
ma ha facoltà di valersi dell'opera di pubbliche Amministrazioni e di
privati. A tal fine spettano ad essa i poteri attribuiti agli organi del
le amministrazioni tecniche ed economiche dello Stato. La sezione può
costituire propri uffici locali per la integrale, rapida e completa at-
tuazione dei suoi compiti.

Sono applicabili tutte le norme relative all'attività della
Cassa per il Mezzogiorno.

ART. 8

(Organi ed amministrazione dell'Ente)

Gli organi e l'amministrazione dell'Ente nazionale per la pianificazione sono quelli stabiliti dall'art. 20 e 21 della legge 10 agosto 1950, n. 646 e successive modificazioni e integrazioni. Sono applicabili gli articoli 22 e 24 della legge stessa.

Sono del pari applicabili al personale dell'Ente le norme stabilite per il personale della Cassa per il Mezzogiorno dalla legge citata.

ART. 9

(Spese per il funzionamento dell'ente)

Per l'attività dell'ente è autorizzata una spesa di 3 miliardi, di cui 800 milioni destinati alla Sezione speciale per gli interventi globali, allo scopo di avviare le indagini preliminari occorrenti per l'individuazione e per la classificazione delle località eccezionalmente depresse.

Il Ministro per il Bilancio è autorizzato a presentare per ciascun esercizio finanziario, il preventivo di spesa per il funzionamento dell'ente.

Appendice 2

ROME

Ref.655

27th October 1977

Secretary
Department of Foreign Affairs

For the attention of Mr. K. Dowling

I refer to your minute OM/21/2 of 22 September regarding Italian State Aids to Industry. It is extraordinarily difficult to get accurate information in this field from any source. In collaboration with OIP representative in Milan, we have been engaged for some time in this exercise and are not convinced that we have absolutely complete data. The principal sources of industrial aids are:-

1. Cassa per il Mezzogiorno - which provides aid to all Italy south of Rome (see map attached, enclosure I) and also to certain designated regions in northern Italy. Documentation on the Cassa was furnished to Dublin early in 1974 and included:

- Direttive e Norme per l'Applicazione della Legge 853 per il Mezzogiorno.
- Legge 183 per il Mezzogiorno e norme di attuazione.

A summary in English of the more important sections of the above should be on file in the Department. A photocopy of a summary of an updated version of Incentives for Industrial Initiatives in the Mezzogiorno is attached (Enclosure II).

2. Law for the Restructuring of Industry - a revision of this law was passed in July 1977 and published in the Official Gazette of 7 September 1977 (photocopy attached, Enclosure III). This law is designed to assist industries in difficulties because of outdated staff or plant structures or needing to renew building and/or equipment. It is not limited regionally but applies to all Italy.
3. Employment subsidy - which was introduced partly to try and limit unemployment and partly because it is very difficult to sack workers (even temporaries) in Italy, and many concerns therefore found themselves seriously overstaffed. Even if they are prepared to meet the almost inevitable labour unrest, companies

./.

offer find it easier to continue paying wages with the aid of a state subsidy than meet the drain on capital of the legally obligatory high severance pay. This consideration reduces the value of the employment subsidy which nonetheless can be considerable.

4. Youth employment subsidy - a new extension of the employment subsidy, under which firms receive a subsidy of the wages bill arising from employment of school-leavers. Firms are not allowed to select the individual concerned once they have agreed to take a certain number.

Copies of "Insurance and Financing of Export Credits", Law 227 of 24 May 1977 and a Government publication "The Italian system of State Participation" which may be relevant are also enclosed (Enclosures IV and V).

Both the CTF and IDA representatives, with whom we have been in contact regarding State Aids even before receipt of your minute, agree that an accurate picture of Italian legislative provision for State Aids is not only almost impossible to obtain but not relevant to the purposes of the enquiry. The IDA representative recently sought clarification of the position through a non-official friendly contact. He was shown 184 different laws, decrees and regulations and told that his informants were by no means certain that they were in any way comprehensive. We could approach the same source but the result would be the same essentially.

In any event the legally constituted aids do not represent the whole picture. We are aware, but could not prove, that where it is thought desirable, other means may be taken to assist industry. A recent case in point was that of an Irish firm tendering for windows in the Middle East at a better price than their competitors. At the last moment they were undercut by an Italian firm who offered a 40% discount on their tender price, supposedly because they had got a tax concession of this amount on their production for export. We tried every avenue to find out about this tax concession but got only denials that it existed. We also suspect, but cannot prove, that a firm establishing an industry in a development area get, in effect, a free factory for the first few years through non-presentation of demands for rent. Similar drifts undoubtedly exist in other spheres but firm information will never be obtainable on them.

To some extent the Italian system of State Aids has a much more limited effect than might be supposed. Apart from the industrialized North the country suffers from various serious infrastructural deficiencies, of which the most obvious are a faulty internal distribution network and a relatively uneducated work-force. In addition, its social legislation protects workers' right so thoroughly, while they are employed, that they can strike without any ill-consequence to themselves, on pretexts far

from labour relations, and even the most inefficient worker can hardly be sacked. Unemployment assistance is virtually non-existent and an unemployed person loses social security rights (e.g. medical benefits) because he is no longer paying contributions. In these circumstances even bankrupt businesses can hardly close for fear of the consequences and much State Aid goes to bolstering concerns that would never survive anywhere else in order not to increase unemployment.

On 12 October the Italian Budget and Economic Policy were discussed in the Senate. In connection with the latter, the Minister for Budget and Planning, Tommaso Morlino, presented the Annual Estimates and Planning Report which included a long chapter devoted to definition of Government action planned to achieve "an adjustment of the structural characteristics" of the economic system. A translation of salient excerpts from this chapter on industrial restructuring and development is attached (Enclosure VI).

With regard to the sensitive industries mentioned in para. 2, the following is the situation as seen by both CTF Milan and the Embassy:-

- Furniture - no unfair competition, though there is evidence (from price levels) that formica type components must be subsidized. They are imported by Irish manufacturers who would have to import such material in any case;
- cement - the price on the Italian market is subsidized but, as Italy produces just about enough cement for the home market, unfair competition does not arise. They did export a couple of years ago with resultant scarcity and black market at home;
- footwear - Italian footwear is designed for a luxury market using very fine leathers and sells at very high prices. It is not, therefore in direct competition with Irish footwear which is designed more for the mass market selling at much more modest prices;
- textiles - Irish textiles are competitive with Italian in quality and price.

/...

Monthly Report
INDUSTRIAL RESTRUCTURING AND DEVELOPMENT

ROME

- 4 -

Footwear and textiles are sensitive industries in Italy also and many firms in both sectors would qualify for aid under the industrial restructuring legislation. The footwear industry as at present constituted is only about 20 years old but is undergoing very difficult problems. Attempts to rationalize by dividing the production process between factories (uppers to one, soles another, making up another) would benefit from restructuring aids.

Italian steel is under-priced but is also an industry in crisis with huge losses. There is serious labour unrest at Italsider at present because of plans to rationalize.

A concealed sectoral aid is advertising by ICE (Institute for Foreign Trade) of an Italian product in general C.S. wine, cheese, footwear.

The most flagrant aid to Italian industry was the introduction of the Import Deposit scheme, which penalised imports of foreign goods severely and made foreign currency difficult and expensive to maintain. This was, of course, approved post factum by the European Communities.

Public intervention should be made in a more direct way in the form of specific sectoral plans aimed at rationalising industries in order to maintain the balance of payments. The sectoral plans should be drafted in such a way as to involve the intervention of public action in all its forms (tax and financial incentives, public orders, management of State Holdings). This policy should be coordinated in the spirit of the Rome Treaty.

Public intervention should be made in a more direct way in the form of specific sectoral plans aimed at rationalising industries in order to maintain the balance of payments.

The sectoral plans should be drafted in such a way as to involve the intervention of public action in all its forms (tax and financial incentives, public orders, management of State Holdings). This policy should be coordinated in the spirit of the Rome Treaty.

RINGRAZIAMENTI

Il primo ringraziamento va a miei genitori e alla mia fidanzata per avermi supportato costantemente in questi tre anni di dottorato. Secondariamente un grazie particolare va al mio tutor il professore Luigi Chiara, per avermi seguito con attenzione e non aver elemosinato consigli. Un ruolo importante per la stesura di questo lavoro è stato svolto dal professore Frank Barry che mi ha dato delle “dritte” importantissime sui documenti conservati all’Archivio di Stato irlandese. Importanti suggerimenti di carattere bibliografico mi sono giunti dal professore Antonio Cicala, a cui naturalmente va il mio riconoscimento. Un supporto del tutto non trascurabile è provenuto da Francesca Frisone e Rossella Merlino, che ringrazio vivamente. Infine, vorrei ringraziare Maria Teresa Papale e Norma Mazza per avermi aiutato a tradurre dal francese e dall’inglese alcuni documenti d’archivio fondamentali per la mia ricerca.