

**RIFORMARE L'INTERVENTO STRAORDINARIO.
GLI EFFETTI DELLE LEGGI PER L'INDUSTRIALIZZAZIONE
NELLE NUOVE FONTI CONTABILI DELLA CASSA PER IL MEZZOGIORNO (1957-1993)**

Stefano Palermo (*)

Abstract: La storia dei divari territoriali italiani è parte integrante del modello di analisi della storia economica del Paese; muovendo da nuove evidenze archivistiche e bibliografiche, la letteratura ha conosciuto negli ultimi anni una nuova stagione di approfondimenti sulla dinamica dell'economia del Mezzogiorno nel secondo Novecento, sui rapporti con i cicli economici e, più in particolare, sulla parabola dell'intervento straordinario e della Cassa per il Mezzogiorno. Il contributo analizza le dinamiche alla base della legge del 1957 che, per molti aspetti, appare come una vera e propria "riforma" finalizzata ad avviare in maniera strutturale le politiche di supporto della Cassa all'industrializzazione del meridione. A partire da nuove fonti quantitative elaborate negli ultimi anni, l'articolo evidenzia inoltre gli effetti determinati dalla legge del 1957 sia per l'evoluzione degli impieghi allocati sul territorio, sia per la contabilità della Cassa stessa.

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *Il ruolo della Cassa per il Mezzogiorno nelle strategie di sviluppo del secondo Novecento.* – 3. *Gli effetti della legge del 1957 per le strategie di intervento e i bilanci della Cassa.* – 4. *La contabilità degli impieghi industriali dopo la legge del 1957.* – 5. *Osservazioni conclusive.*

1. *Introduzione*

La storia del divario interno tra il Mezzogiorno e il Centro-Nord del Paese, da sempre oggetto di molteplici studi e filoni di ricerca (58), ha conosciuto negli ultimi anni una nuova stagione di approfondimenti sulla parabola dell'intervento straordinario e sul ruolo della Cassa per il Mezzogiorno, che dell'intervento fu tra i principali soggetti attuatori.

Nella metà degli anni Novanta del Novecento, infatti, la coincidenza tra la conclusione dell'intervento e la cesura politico-istituzionale del biennio 1992-1994 (59) ha portato una parte della storiografia a rileggere la parabola della Cassa all'interno della dinamica dell'economia italiana del secondo Novecento, con approcci e punti di vista differenti (60). Tali sintesi si sono dovute allora confrontare con un dibattito pubblico nel quale emergevano nuove proposte di politica fiscale e riorganizzazione dello Stato (riforma delle autonomie locali, nuovo titolo V, federalismo fiscale) e l'affermazione della cosiddetta "questione settentrionale" (61), elementi che, per certi versi, hanno spesso portato a oscurare la complessità della vicenda della Cassa retrodatandone, alle volte anche strumentalmente, gli aspetti meno virtuosi. Questo modello di confronto è stato parzialmente rimesso in discussione dalla prima metà degli anni Dieci, quando si consolida nella storiografia la necessità di una rilettura complessiva delle vicende economiche del Paese (e della stessa questione meridionale) considerando la tendenziale fase di stagnazione conosciuta dall'Italia dall'inizio del nuovo millennio e aggravatasi con la crisi del 2008 (62); anche

(*) Professore ordinario di Storia economica presso l'Università telematica Pegaso, Napoli.

(58) Un'ampia bibliografia è stata predisposta in occasione della pubblicazione, nel 2016, del portale Aset (Archivi dello sviluppo economico e territoriale. Modelli innovativi di conservazione e riuso delle fonti per la storia degli interventi straordinari per lo sviluppo del Mezzogiorno) ed è disponibile al seguente link: <<http://aset.acs.beniculturali.it>>.

(59) Sul significato del passaggio del biennio 1992-1994, cfr. G. Crainz, *Autobiografia di una Repubblica. Le radici dell'Italia attuale*, Roma, Donzelli, 2009; P. Scoppola, *Lezioni sul Novecento*, a cura di U. Gentiloni Silveri, Roma-Bari, Laterza, 2010, 119-46; U. Gentiloni Silveri, *Storia dell'Italia contemporanea. 1943-2019*, Bologna, il Mulino, 2019.

(60) F. Barbagallo, G. Bruno, *Espansione e deriva del Mezzogiorno*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. III, *L'Italia nella crisi dell'ultimo ventennio*, t. 2, *Istituzioni, politiche, culture*, Torino, Einaudi, 1997, 399-470; P. Bevilacqua, *Breve storia dell'Italia meridionale dall'Ottocento a oggi*, Roma, Donzelli, 1993; G. Bodo, G. Viesti, *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni Novanta*, Roma, Donzelli, 1997; S. Cafiero, *Questione meridionale e unità nazionale (1861-1995)*, Roma, La nuova Italia scientifica, 1996, Id., *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Manduria, Lacaita, 2000; L. D'Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Napoli, Bibliopolis, 1996.

(61) Sul dibattito dell'epoca, cfr. *Questione settentrionale*, in *Meridiana*, 1993; G. Berta (a cura di), *La questione settentrionale: economia e società in trasformazione*, Milano, Feltrinelli, 2007; L. Cafagna, *Nord e Sud. Non fare a pezzi l'unità d'Italia*, Venezia, Marsilio, 1994; A. Bonomi, *Il capitalismo molecolare. La società al lavoro nel Nord Italia*, Torino, Einaudi, 1997.

(62) Tra le più recenti riletture della vicenda italiana, cfr. F. Amatori (a cura di), *L'approdo mancato. Economia, politica e società in Italia dopo il miracolo economico*, Milano, Feltrinelli, 2017; P. Di Martino P.M. Vasta (a cura di), *Ricchi per caso. La parabola dello*

da qui la pubblicazione di nuove riletture sulla vicende di lungo periodo del Mezzogiorno nella storia economica del Paese (63). Allo stesso tempo, sono emersi i risultati di ricerche basate su nuove fonti, anche internazionali, utili a rileggere la storia del Mezzogiorno all'interno del rapporto tra l'economia italiana e il contesto globale (64).

Nella rivisitazione delle fonti, particolare rilievo assume l'opera di salvaguardia dei fondi documentari della Cassa per il Mezzogiorno (da ora anche CasMez) effettuata nella prima metà degli anni Dieci presso l'Archivio centrale dello Stato di Roma e la realizzazione del progetto *Aset, Archivi dello sviluppo economico e territoriale. Modelli innovativi di conservazione e riuso delle fonti per la storia degli interventi straordinari per lo sviluppo del Mezzogiorno*, che ha visto l'impegno di diverse istituzioni, centri di ricerca, professionalità e competenze (65). È stato così possibile, tra le altre cose, rendere disponibili per tutti gli studiosi l'archivio della Cassa e la sua parziale trasposizione su un portale telematico nel quale è raccolta la documentazione essenziale dei consigli di amministrazione e un *database* informativo, contenente i dati quantitativi e georeferenziati degli impieghi di un quarantennio (66). Tale *database* è stato poi ulteriormente revisionato da chi scrive, insieme ad altri studiosi (67), confrontandolo con i dati originali inseriti nel sistema gestionale informatico della stessa CasMez confluito poi nel Sinit (Sistema informativo per investimenti territoriali), oggi gestito dall'Agenzia per la coesione territoriale per conto delle amministrazioni nazionali competenti. Sono state così elaborate nuove serie quantitative sull'attività dell'ente, da ora riassumibili nell'acronimo Sinit/Aset, che, lungi al considerarsi esaustive, permettono comunque di effettuare una ricostruzione degli interventi nelle infrastrutture e nell'industria (68). Come è stato ricordato: “questa operazione ha consentito di approntare nuovi aggregati più omogenei per tutto l'arco temporale di durata dell'intervento straordinario (1950-1993), che integrano – e non sostituiscono – quelli esistenti. In questo modo, si sono ricavati nuovi schemi di analisi con una più appropriata dimensione cronologica – a differenza dei bilanci di esercizio, che, fino al 1965, seguivano la periodizzazione da luglio di un anno a giugno dell'anno successivo, la contabilità elettronica della Cassa suddivideva gli interventi per anno solare – e una più immediata capacità di interrogazione sulla georeferenziazione delle misure e sull'individuazione dei beneficiari” (69). Tali serie permettono di analizzare tanto gli impieghi diretti, quanto i finanziamenti industriali (questi ultimi nella loro duplice forma di contributi in conto interessi e contributi a fondo perduto), considerando sia le “agevolazioni concesse” (vale a dire le decisioni di spesa assunte dal c.d.a.), sia le erogazioni concretamente effettuate a

sviluppo economico italiano, Bologna, il Mulino, 2017; E. Felice, *Ascesa e declino. Storia economica d'Italia*, Bologna, il Mulino, 2015; G. Toniolo (a cura di), *L'Italia e l'economia mondiale*, Venezia, Marsilio, 2013; V. Zamagni, *L'economia italiana nell'età della globalizzazione*, Bologna, il Mulino, 2018. Una rivisitazione sulla dinamica del Mezzogiorno nella nuova globalizzazione in S. Palermo, *Il Mezzogiorno nella stagnazione italiana dell'ultimo ventennio*, in *Storia economica*, 2021, 1-2, 413-440, e in C. Petraglia, S. Prezioso, *Nord e Sud. Divari economici e politiche pubbliche dall'euro alla pandemia*, Roma, Carocci, 2023.

(63) F. Barbagallo, *La questione italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2017; G. Galasso, *Il Mezzogiorno. Da “questione” a “problema aperto”*, Manduria, Lacaita, 2005; A. Lepore, *Il divario tra il Nord e il Sud dal dopoguerra a oggi*, in *Mezzogiorno protagonista: missione possibile* (Atti del convegno, Matera, 5 giugno 2017), Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, 2017, 19-75; G. Pescosolido, *La questione meridionale in breve. Centocinquanta anni di storia*, Roma, Donzelli, 2017; Id., *Nazione, sviluppo economico e questione meridionale in Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017.

(64) F. Fauri, *Il Piano Marshall e l'Italia*, Bologna, il Mulino, 2010; A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013; D. Strangio, *La Bei e la Cassa per il Mezzogiorno. Criteri di funzionamento e di gestione*, in P. Carucci, A. Lepore, D. Strangio (a cura di), *La Cassa per il Mezzogiorno. Dal recupero dell'archivio alla promozione della ricerca*, Roma, Svinez, 2014, 261-272.

(65) Sul progetto Aset v. P. Puzzuoli, *Il progetto Aset: obiettivi, risultati, prospettive di lavoro*, in E. Felice, A. Lepore, S. Palermo (a cura di), *La convergenza possibile. Strategie e strumenti della Cassa per il Mezzogiorno nel secondo Novecento*, Bologna, il Mulino, 2015, 241-248; Id., *L'archivio della Cassa per il Mezzogiorno*, in A. Attanasio (a cura di), *1943-1953. La ricostruzione della storia* (Atti del convegno per il LX anniversario dell'Archivio centrale dello Stato, Roma, 13-14 gennaio 2014), Roma, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, 2014, 203-218.

(66) Cfr. <<https://aset.acs.beniculturali.it/aset-web/>>. Per una presentazione del progetto e dei risultati, cfr. E. Felice, A. Lepore, S. Palermo (a cura di), *La convergenza possibile*, cit.

(67) Cfr. A. Lepore, S. Palermo, A. Ramazzotti, *Il contributo della Cassa allo sviluppo industriale del Mezzogiorno. La ripartizione settoriale e territoriale degli interventi (1957-1993)*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2021, 521-555; A. Marcelli, *Calabria straordinaria. La Cassa per il Mezzogiorno tra lotta alla povertà e strategie di sviluppo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2022; S. Palermo, *L'analisi territoriale degli interventi della Cassa per il Mezzogiorno nelle serie quantitative dell'Archivio centrale dello Stato e del progetto Aset*, in *Riv. ec. Mezzogiorno*, 2018, 611-644; Id. *La Cassa per il Mezzogiorno nel Lazio. Strategie per lo sviluppo di un'economia di frontiera (1950-1993)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2019; Id., *Le nuove fonti sul finanziamento all'industria della Cassa per il Mezzogiorno nella dinamica degli investimenti in Italia nel secondo Novecento*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2019, 1023-1050; Id., *The role of the Cassa per il Mezzogiorno in the Italian economy during the second half of the 1900s. New Digital accounting sources and research prospects*, in *De Computis*, 2020, 2, 118-140; A. Ramazzotti, *La Cassa per il Mezzogiorno e il miglioramento fondiario attraverso l'esame degli interventi sulle fonti elettroniche e primi risultati di un'analisi empirica*, in *Riv. ec. Mezzogiorno*, 2017, 1037-1068.

(68) Cfr. S. Palermo, *La Cassa per il Mezzogiorno nel Lazio*, cit., 84 ss.

(69) A. Lepore, S. Palermo, A. Ramazzotti, *Il contributo della Cassa allo sviluppo industriale del Mezzogiorno*, cit., 527.

consuntivo (70). Inoltre, è possibile avere una immediata rappresentazione quantitativa degli impieghi a livello territoriale (dal regionale al comunale), nonché, per quanto riguarda i finanziamenti industriali, sulla tipologia di imprese, il settore, l'istituto finanziario utilizzato come veicolo. Tutti elementi che, attraverso ulteriori approfondimenti, potranno consentire di considerare il rapporto tra le allocazioni delle risorse e le dinamiche economiche e produttive settoriali e territoriali.

L'insieme di queste indicazioni documentarie e storiografiche spingono sempre più a collegare la vicenda della Cassa con l'andamento dei cicli economici internazionali, inserendo in questa cornice le diverse fasi di vita dell'istituto dopo la legge istitutiva del 1950 (71), caratterizzate, come noto, da una prima fase (tra il 1950 e il 1957) volta soprattutto alla ricostruzione delle infrastrutture (strade, ospedali, scuole, ecc.) e, dopo il '57, da una nuova fase segnata dall'avvio della strategia di industrializzazione del Meridione (72).

All'interno di questo quadro concettuale, obiettivo del presente contributo è presentare gli effetti determinati dalla legge del 1957 (73) e dalle successive riforme volte a favorire il ruolo di sostegno al tessuto produttivo meridionale da parte della Cassa, sia in termini di impieghi, sia per la struttura dei bilanci e la contabilità dell'ente. Il contributo è basato sulle ricerche dedicate negli ultimi anni all'analisi dei bilanci e delle allocazioni (settoriali e territoriali) della Cassa (74). Dopo questa breve introduzione, nel secondo paragrafo è analizzato il contesto di riferimento nel quale collocare gli impieghi verso i settori industriali; viene quindi proposta un'interpretazione dell'impatto della legge del 1957 sui bilanci e la contabilità dell'ente e, nel quarto paragrafo sono presentati alcuni risultati di carattere quantitativo.

2. Il ruolo della Cassa per il Mezzogiorno nelle strategie di sviluppo del secondo Novecento

Come noto, la politica di intervento straordinario per il Mezzogiorno viene varata all'indomani della Seconda Guerra Mondiale, quando la questione meridionale diventa, con la nascita della Repubblica, una moderna e, per certi aspetti, inedita "questione nazionale", parte del percorso di ricostruzione e di rilancio del Paese. Atlantismo, europeismo, keynesismo ed *expertises* tecniche di primo livello sono le chiavi per capire come si determinino le condizioni per attuare le *policy* destinate a favorire quella "doppia convergenza" che si realizza durante la *Golden Age* tra il Mezzogiorno e il Nord d'Italia e tra il Paese e il centro del sistema economico internazionale (75), e che vede nella legge istitutiva della CasMez del 1950 (76) un tassello essenziale. La letteratura sulla parabola della Cassa ha evidenziato come sia possibile individuare una fase più "virtuosa" della sua attività, coincidente con la *Golden Age* dell'economia internazionale, nella quale l'intervento straordinario si è dimostrato particolarmente efficace nell'industrializzazione del Sud e del Paese, e un secondo periodo, iniziato alla metà degli anni Settanta, nel quale sia per ragioni derivanti dal contesto economico, sia per alcune modificazioni negli assetti della *governance*, il ruolo della CasMez è stato meno incisivo.

Alla base dei risultati ottenuti durante l'età dell'oro vi erano, tra le altre cose, la reciprocità di interessi tra il Nord e il Sud e un contesto internazionale favorevole nel quale, come è stato scritto, si registra una virtuosa convergenza tra Stati Uniti, Italia e Mezzogiorno (77). Come ha scritto Lepore, la spinta allo sviluppo tipica della

(70) Sono state elaborate sei nuove serie per il periodo 1950-1993 (comprehensive degli interventi dell'AgenSud): i) Finanziamenti industriali: contributi a fondo perduto, per gli anni 1959-1993; ii) Finanziamenti industriali: contributi su interessi obbligazioni e mutui, per gli anni 1958-1993; iii) Opere pubbliche e interventi infrastrutturali, per gli anni 1950-1993; iv) Progetti speciali promozionali e interventi per l'agricoltura, per gli anni 1950-1993; v) Assistenza tecnica, afferente al Servizio bonifiche e trasformazioni fondiari, per gli anni 1967-1984; vi) Miglioramento fondiario, per gli anni 1950-1969 (cfr. S. Palermo, *La Cassa per il Mezzogiorno nel Lazio*, cit., 84 ss.; A. Lepore, S. Palermo, A. Ramazzotti, *Il contributo della Cassa allo sviluppo industriale del Mezzogiorno*, cit., 527 ss.).

(71) Una rilettura di queste tematiche in S. Palermo, *La Cassa per il Mezzogiorno nel Lazio*, cit., 25 ss.

(72) Una panoramica in G. Pescatore, *La Cassa per il Mezzogiorno. Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Bologna, il Mulino, 2008.

(73) L. n. 634/1957, "Provvedimenti per il Mezzogiorno".

(74) Cfr. A. Lepore, S. Palermo, *Il finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno al sistema industriale (1950-1984)*, in E. Felice, A. Lepore, S. Palermo (a cura di), *La convergenza possibile*, cit., 79-194; S. Palermo, *L'analisi territoriale degli interventi della Cassa per il Mezzogiorno nelle serie quantitative dell'Archivio Centrale dello Stato e del progetto Aset*, cit.; Id., *La Cassa per il Mezzogiorno nel Lazio*, cit.; Id., *Le nuove fonti sul finanziamento all'industria della Cassa per il Mezzogiorno nella dinamica degli investimenti in Italia nel secondo Novecento*, cit.; S. Palermo, *La dinamica degli incentivi industriali della Cassa per il Mezzogiorno nell'analisi dei suoi bilanci*, in *Storia e problemi contemporanei*, 2018, maggio-agosto, 89-104.

(75) V. A. Lepore, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno: riforme economiche e nuovi itinerari di ricerca*, in P. Carucci, A. Lepore, D. Strangio (a cura di), *La Cassa per il Mezzogiorno*, cit., 47-62.

(76) L. n. 646/1950, "Istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno)".

(77) A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale*, cit., 273-274; S. Palermo, *Sviluppo economico, politiche di convergenza e coesione sociale in Europa nel secondo Novecento. Il caso italiano*, in U. Gentiloni Silveri, G. Labella, S. Palermo (a cura di), *La costruzione della pace nell'Europa del secondo Novecento. Democrazia, diritti, economia*, Roma, Apes, 2016, 81-103.

Golden Age era basata su un modello di interazione tra istituzioni ed economia inedito rispetto al passato (78), in grado di sostenere l'industrializzazione del Mezzogiorno, incidendo sulla sua stessa geografia economica e produttiva (79). Presupposti che, in larga parte, si modificano nella *Silver Age*, quando le ragioni esterne, dovute alla crisi internazionale, si sposano con i cambiamenti altrettanto strutturali del quadro interno (80). In questo contesto, la politica per il Meridione rallenta a causa di diverse ragioni, tra cui: a) l'indebolimento dell'autonomia della Cassa, per il quale svolsero un ruolo importante la legge n. 853/1971 (81) e la legge n. 183/1976 (82), con cui si definiva un diverso sistema di programmazione e controllo istituzionale e collegato alla nascita delle regioni; b) la sedimentazione di un contesto nel quale le esigenze di risposta agli effetti sociali della stagflazione spingevano verso una politica di sostegno della domanda (83); il cambiamento nelle relazioni industriali che, come ricorda Pescosolido, ha "come corollario un'espansione dei salari, dei consumi, del *welfare*, della spesa pubblica, nettamente superiore agli incrementi di produttività realizzati in tutti i campi della vita privata e pubblica, precludendo qualunque politica dei redditi e qualunque tipo di efficace programmazione" (84). Così, mentre si allarga il divario della produttività tra le aree del Paese e all'interno dello stesso Mezzogiorno (85), a partire dai primi anni Settanta comincia a registrarsi la fine della convergenza tra Nord e Sud, come evidenziato dalla dinamica del Pil *pro capite* del ventennio 1971-1991, che vede un aumento del divario interno dal 33% al 40% (86). Non stupisce quindi come dalla metà degli anni Ottanta la questione meridionale perda di centralità, anche in virtù della minore efficacia delle misure dell'intervento straordinario, in questi anni più attente a gestire le spinte provenienti dal lato della domanda (87).

L'intervento straordinario del secondo Novecento è inserito in un contesto di politiche fiscali espansive sia sul versante del *welfare* che di quello degli investimenti. La dinamica delle spese dello Stato di questo periodo, ricostruita dalla Ragioneria generale, evidenzia un incremento degli impegni in conto capitale e delle misure volte alla redistribuzione del reddito. "Dal secondo dopoguerra fino agli anni Ottanta [...] è stato rapido e significativo l'aumento della spesa. In questi anni i sistemi di *welfare* hanno contribuito all'incremento e rafforzato il nuovo ruolo dello Stato. Nel 1980 la spesa pubblica ha raggiunto in Italia il 40,6 per cento del Pil contro il 30,1 per cento del 1960; in media i Paesi europei sono passati dal 29,5 per cento del 1960 al 46,8 per cento del 1980; i Paesi extraeuropei sono passati dal 24,2 per cento del 1960 al 35,2 per cento del 1980" (88). L'espansione della politica fiscale avviene parallelamente al passaggio dal modello della "finanza limitata" a quello della "finanza funzionale"; anche da qui l'incremento della spesa corrente verificatosi in tutti gli anni della *Silver Age* (89), mentre il valore medio annuo della sola spesa in conto capitale – comprensiva dei trasferimenti alle altre amministrazioni – è pari al 18,2% delle erogazioni complessive dello Stato per tutto il periodo 1950-1992 (90).

(78) «Si trattava – secondo Lepore – di un singolare "keynesismo dell'offerta", nel quale diventavano di fondamentale importanza la formazione del capitale industriale, l'incremento dell'accumulazione e dell'offerta produttiva: ben altro che una mera "modernizzazione passiva". L'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno e la strategia da cui traeva origine l'intervento straordinario scaturivano da un modello teorico originale, che aveva visto al suo centro la Banca Mondiale e le politiche di sviluppo internazionali» (A. Lepore, *Il divario tra il Nord e il Sud dal dopoguerra a oggi*, cit., 40).

(79) S. Cafiero, R. Padovani, *Grande e piccola impresa nello sviluppo economico del Mezzogiorno*, in *Riv. ec. Mezzogiorno*, 1989, 433-482.

(80) Su questi aspetti, G. Pescosolido, *La questione meridionale in breve*, cit.; Id., *Nazione, sviluppo economico e questione meridionale in Italia*, cit. Una sintesi anche in S. Palermo, *Cicli economici e divario territoriale in Italia tra silver age e nuova globalizzazione*, in G. Coco e A. Lepore (a cura di), *Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo*, Roma-Bari, Laterza, 2018, 37-45.

(81) L. n. 853/1971, "Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno".

(82) A. Lepore, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit.

(83) R. Padovani, G. Provenzano, *La convergenza "interrotta". Il Mezzogiorno del 1951-1992: dinamiche, trasformazioni, politiche*, in Svimez, *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, Bologna, il Mulino, 2015.

(84) G. Pescosolido, *La questione meridionale in breve*, cit., 8.

(85) E. Felice, *The roots of a dual equilibrium: GDP, productivity and structural change in the Italian regions in the long-run (1871-2011)*, Roma, Banca d'Italia, 2017.

(86) Svimez, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud. 1861-2011*, Bologna, il Mulino, 2015.

(87) A. Lepore, *Il divario tra il Nord e il Sud dal dopoguerra a oggi*, cit.; R. Padovani, G. Provenzano, *op. cit.*

(88) Ragioneria generale dello Stato, *Le spese dello Stato dall'Unità d'Italia. Anni 1862-2009*, Roma, Ministero dell'economia e delle finanze, 2011, 2.

(89) B. Pistoresi, A. Rinaldi, F. Salsano, *La spesa pubblica in Italia: una crescita senza limiti?*, Milano, Angeli, 2015, 21-22.

(90) Un'analisi del tema in S. Palermo, *La Cassa per il Mezzogiorno nel Lazio*, cit., 52 ss.

In questa cornice di lungo periodo, le serie quantitative relative alla spesa per l'intervento straordinario mostrano come gli impieghi per il Mezzogiorno e per le aree depresse siano passati dai 520,7 milioni di euro del 1951 ai 4.416 milioni del 1992, in valori costanti al 2008 (91).

L'analisi complessiva dei bilanci della Cassa per il Mezzogiorno, effettuata da Lepore e Felice, ha evidenziato come l'ente sia riuscito ad allocare tra il 1950 e il 1986 oltre 167.081 milioni di euro (ai valori del 2011) (92). L'impatto di tale volume di spesa sul prodotto interno lordo nazionale è stato contenuto (93). Tuttavia, come già rilevato, l'incidenza dell'intervento straordinario è maggiormente apprezzabile analizzandone l'apporto in percentuale sul Pil delle regioni direttamente interessate dall'intervento della Cassa (94). Muovendo da un'incidenza sul Pil pari allo 0,8% nel 1950, la crescita è continua fino a raggiungere il massimo nel 1975 (3,8%), valore seguito da un progressivo calo fino all'1% del 1992.

In un quadro generale così delineato, le nuove fonti documentarie ricordate in premessa e le nuove serie quantitative da esse derivanti rendono possibile indagare meglio il meccanismo di funzionamento della Cassa, la struttura della contabilità e, in definitiva, l'effettiva portata del contributo da essa fornito al processo di industrializzazione del Mezzogiorno.

3. Gli effetti della legge del 1957 per le strategie di intervento e i bilanci della Cassa

La periodizzazione delle attività della CasMez è stata oggetto di studi e di rivisitazioni attraverso diverse chiavi di lettura. Muovendo dall'analisi delle strategie di allocazione delle risorse e delle stesse innovazioni legislative, la letteratura ha individuato quattro fasi principali: la pre-industrializzazione, tra il 1950 e il 1957, quando la Cassa interviene soprattutto per opere pubbliche e miglioramenti fondiari; la prima industrializzazione compresa tra la legge del 1957 e quella del 1965 (95); la seconda fase dell'industrializzazione, dal 1965 all'inizio del decennio successivo; l'ultimo quindicennio – pure molto significativo sotto il profilo di allocazione delle risorse – culminato con la liquidazione della CasMez e la nascita dell'AgenSud (96). Tale periodizzazione è senz'altro utile per orientarsi in una vicenda complessa. Ad esempio, per comprendere come la legislazione miri ad ampliare progressivamente il raggio di azione della CasMez verso diverse tipologie di imprese e si combini agli interventi fatti parallelamente dalle partecipazioni statali (97); tuttavia, alla luce anche delle vicende che hanno interessato l'economia italiana e il Mezzogiorno dopo la fine dell'intervento straordinario, appare sempre più rilevante l'esigenza di inserire la vicenda della Cassa (e le sue periodizzazioni interne sopra accennate) in un contesto più ampio, segnato dalle diverse fasi dei cicli economici del secondo Novecento in Italia e in Europa.

In questa ottica, il 1957 rappresenta un tornante essenziale non solo della vita della Cassa, ma soprattutto per la politica di supporto all'industrializzazione del Sud e del Paese. La legge favoriva, infatti, la costituzione di alcuni grandi poli collegati anche ai nascenti Consorzi di sviluppo industriale e agli investimenti parallelamente richiesti alle imprese a partecipazione statale. Inoltre, permetteva alla CasMez di attivare incentivi a fondo perduto o contributi conto interessi, collegando tale possibilità alle dimensioni di impresa e alla appartenenza territoriale

(91) Svimez, *150 anni di statistiche italiane*, cit., 1025-1068.

(92) E. Felice, A. Lepore, *Intervento pubblico e strategie di convergenza: la spesa della Cassa a livello territoriale*, in P. Carucci, A. Lepore, D. Strangio (a cura di), *La Cassa per il Mezzogiorno*, cit., 240. Sulla ricostruzione delle serie quantitative cfr. S. Cafiero, G.E. Marciani, *Quarant'anni di intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1989)*, in *Riv. ec. Mezzogiorno*, 1991, 249-274; A. Lepore, *L'andamento della spesa per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia, dalla golden age alla fine del XX secolo*, in *De Computis*, 2012, 16, 76-119; G.E. Marciani, *La spesa della Cassa e dell'Agenzia per il Mezzogiorno nei quarantatré anni dell'intervento straordinario*, in *Riv. ec. Mezzogiorno*, 1993, 673-689; F. Moro, *Le spese dell'Agenzia per il Mezzogiorno per categorie economiche e per regioni*, *ibidem*, 691-711; S. Palermo, *La Cassa per il mezzogiorno nel Lazio*, cit.; Svimez, *Il Mezzogiorno e la politica degli aiuti*, a cura di R. Padovani, F. Moro, L. Bianchi, in *Informazioni Svimez*, 2001, 1-3.

(93) Tra il 1951 e il 1998, "la spesa per le infrastrutture e per le facilitazioni alle iniziative produttive ha raggiunto un valore medio annuo molto basso, pari allo 0,7% del Pil, che ha mostrato, peraltro, un sensibile decremento negli anni Ottanta e Novanta" (A. Lepore, *L'andamento della spesa per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia*, cit., 85).

(94) S. Palermo, *La Cassa per il mezzogiorno nel Lazio*, cit., 66 ss.

(95) L. n. 717/1965, "Disciplina degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno".

(96) Cfr. S. Cafiero, G.E. Marciani, *op. cit.*; E. Felice, A. Lepore, *Intervento pubblico e strategie di convergenza*, cit., 247.

(97) Nel 1965 "un primo caposaldo della legge [del 1957] che venne cambiato fu quello del sistema degli incentivi che si spostò progressivamente dalla piccola e media impresa verso i gruppi monopolistici pubblici e privati [...]. Questo percorso avvenne inizialmente attraverso il meccanismo adottato dai grandi gruppi di incorporare in più impianti produttivi di dimensione media un unico stabilimento, intestandone la proprietà a più società, in modo da restare dentro i parametri di finanziamento pensati a favore della piccola e media impresa. Le leggi che seguirono (L. 26 giugno 1965 nr. 717 e L. 6 ottobre 1971 nr. 853) permisero la concentrazione degli incentivi a favore delle grandi imprese" (S. Adorno, *Le Aree di sviluppo industriale negli spazi regionali del Mezzogiorno*, in M. Salvati, L. Sciolla (a cura di), *L'Italia e le sue regioni. L'età repubblicana*, Istituzioni, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2015, 375-394, anche in <[55](http://www.treccani.it/enciclopedia/le-aree-di-sviluppo-industriale-negli-spazi-regionali-del-mezzogiorno_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/>). Su questi aspetti anche A. Del Monte, A. Giannola, <i>Il Mezzogiorno nell'economia italiana</i>, Bologna, il Mulino, 1978.</p>
</div>
<div data-bbox=)

(Pmi ubicate in comuni con popolazione non superiore ai 75.000 abitanti, poi portati a 200.000 nel 1959) (98). Tale innovazione legislativa appare pienamente aderente al quadro di riforme economiche portato avanti nel secondo dopoguerra e nella fase del Miracolo Economico. La legge era, da questo punto di vista, frutto di un percorso cominciato negli anni precedenti e sviluppatosi sia nel dibattito pubblico e tra gli economisti, sia, come si dirà più avanti, nelle stesse strategie dell'ente (99).

La Svimez e Pasquale Saraceno stesso – tra i principali protagonisti di quella stagione (100) – avevano già individuato nell'industrializzazione la possibile chiave di volta dello sviluppo del Mezzogiorno, in un virtuale collegamento con le eredità del pensiero nittiano. Ma la scelta di utilizzare la Cassa per sostenere l'apparato produttivo e manifatturiero matura più lentamente, quando i risultati ottenuti nella prima fase di vita dell'ente (collegati anche al varo della riforma agraria) non riescono, come ricorda Pescosolido, ad affrontare in maniera significativa la questione del divario, rafforzando così la via dell'industrializzazione come strumento di riscatto del Meridione (101). Un tema, del resto, su cui Saraceno era tornato a più riprese anche dopo la nascita della Cassa, quando la legge istitutiva sembrava aver relegato in secondo piano la questione dello sviluppo dell'apparato produttivo meridionale. La questione dell'industrializzazione viene da subito affrontata da Saraceno negando un'ipotesica politica dei “due tempi”, puntando invece sulla capacità incentivante e non sostitutiva, del capitale pubblico. Nel novembre del 1953, egli stesso ricordava che: “L'industrializzazione non è un processo da avviare solo dopo che saranno costituite condizioni ambientali comparabili a quelle dei distretti industriali; solo l'industria può creare la pienezza di tali condizioni ambientali ed è proprio su un piano di logica tecnica ed economica e non soltanto di necessità sociali che, costituita una prima dotazione di opere ambientali, conviene promuovere l'attivazione di centri di produzione industriale [...]. Non solo la creazione delle condizioni ambientali, ma anche il processo di industrializzazione deve trovare nella fase iniziale il suo principale centro propulsore nello Stato, non già evidentemente nel senso che lo Stato debba farsi carico dell'esercizio delle nuove industrie così come si dà carico della costruzione delle opere pubbliche, bensì nel senso che occorre attuare un determinato complesso di condizioni senza il quale l'iniziativa privata non riceverà incentivi sufficienti per svolgere anche nel Mezzogiorno il suo ruolo tradizionale” (102).

Ma la scelta industrialista era in parte già presente, seppure non nella maniera organica del 1957, nelle strategie di impiego delle risorse adottate dalla CasMez nei suoi primi anni di vita attraverso due canali principali: i prestiti esteri e la collaborazione con gli istituti di credito speciale. Sin dal 1951, infatti, l'utilizzo dei prestiti della Banca mondiale per lo sviluppo dell'industria elettrica rappresenta uno dei primi strumenti di intervento (103). Se negli anni Cinquanta la raccolta delle risorse internazionali è veicolata dagli accordi con la Banca mondiale, dal 1959 la Banca europea degli investimenti diventa uno dei “prestatori di riferimento”. Nel periodo 1951-1977, anni centrali del processo di industrializzazione del meridione, la Cassa può contare su oltre 10.000 milioni di euro (al valore del 2011) di prestiti internazionali, di cui oltre 6.100 (poco meno del 60%) vengono allocati in impianti industriali e il 18,2% in impianti elettrici (104).

Il secondo canale di allocazione delle risorse verso i settori produttivi di questa fase è riconducibile alla partecipazione della Cassa al capitale sociale e ai fondi di dotazione degli istituti speciali per il mediocredito nel Meridione (105). Come è stato scritto, «se è vero che l'intensità dell'impegno industriale sull'insieme degli

(98) “In questa logica, si riteneva necessario – ed è questo il secondo punto – concentrare l'intervento su pochi poli regionali, individuati selezionando, secondo parametri socioeconomici e demografici, aree già in possesso dei prerequisiti essenziali, nelle quali l'intervento pubblico potesse innestare un ulteriore processo di industrializzazione. [...] Alla base del progetto c'era l'idea che il ruolo dei poli attraverso le industrie motrici fosse quello di promuovere la piccola e media impresa, intesa come soluzione più adatta a favorire la piena occupazione mediante il combinato effetto di basso investimento di capitale/alta occupazione. L'elemento che caratterizzava la legge consisteva nell'offrire un dispositivo normativo che sommava gli obblighi degli investimenti dello Stato e delle imprese pubbliche con il doppio sistema, pensato a favore dei privati, delle convenienze economiche per mezzo degli incentivi e dei vantaggi territoriali della localizzazione attraverso le infrastrutturazioni” (S. Adorno, *op. cit.*).

(99) Su questi aspetti cfr. A. Lepore, S. Palermo, *Il finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno al sistema industriale (1950-1984)*, cit.; S. Palermo, *La dinamica degli incentivi industriali della Cassa per il Mezzogiorno nell'analisi dei suoi bilanci*, cit.

(100) Cfr. V. Zamagni, M. Sanfilippo (a cura di), *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario. La Svimez dal 1946 al 1950*, Bologna, il Mulino, 1988.

(101) Cfr. G. Pescosolido, *La questione meridionale in breve*, cit., 107 ss.

(102) P. Saraceno, *Lo sviluppo delle regioni meridionali e l'attività della Cassa per il Mezzogiorno* (intervento al Convegno organizzato dalla Cassa per il Mezzogiorno a Napoli, il 3-4 novembre 1953), in Id., *Il meridionalismo dopo la ricostruzione (1948-1957)*, Milano, Giuffrè, 1974, 163-189 (la citazione anche in L. Scoppola Iacopini, *La Cassa per il Mezzogiorno e la politica. 1950-1986*, Roma-Bari, Laterza, 2018, 99-100).

(103) Su questo A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale*, cit.

(104) V. A. Lepore, S. Palermo, *Il finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno al sistema industriale (1950-1984)*, cit.

(105) P. Croce, *Il credito industriale nel Mezzogiorno*, in F. Cotula (a cura di), *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta*, vol. 3, *Politica bancaria e struttura del sistema finanziario*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

interventi di bilancio nel primo decennio di attività è certamente meno rilevante rispetto agli anni successivi, allo stesso tempo la lettura delle Relazioni [di accompagnamento ai bilanci annuali di esercizio] evidenzia come la questione del contributo della Cassa al processo di modernizzazione produttiva del Meridione sia stato non di meno affrontato sostanzialmente subito dopo la nascita dell'istituto sia nel dibattito politico-legislativo, sia nelle strategie delle alleanze internazionali. [...] Nel periodo, 1950-1957, infatti, le allocazioni definite nei bilanci come "industriali" sono dirette principalmente alla nascita o trasformazione degli impianti di trasformazione agricola, gli unici verso cui la Cassa potrebbe per legge operare. Tuttavia, nella Relazione di chiusura del bilancio 1950-1951 [...] è sottolineato come, seppure la legge istitutiva dell'ente non consenta l'esercizio al credito industriale, sia "in corso una modifica della legge stessa all'esame del Parlamento, la quale estende l'ambito della Cassa a tale settore" [Cassa per il Mezzogiorno, *Bilancio 1950-1951*, p. 29]» (106). La modifica legislativa cui fanno riferimento gli amministratori viene approvata con la legge n. 166/1952 che amplia la possibilità di collaborazione con gli istituti speciali (107).

Tra gli istituti interessati si trovano l'Isveimer (Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale), l'Irfis (Istituto regionale per il finanziamento delle industrie in Sicilia) e il Cis (Credito industriale sardo), che stipulano apposite convenzioni con le quali la Cassa partecipa al capitale sociale e al fondo di dotazione per i finanziamenti industriali. Nella prima fase di "pre-industrializzazione", il numero di domande pervenute sembra conoscere una crescita molto sensibile a seguito della promulgazione della legge del 1952 (dalle 42 richieste del 1951 alle 125 del 1952, per arrivare a 210 nel 1953, assestandosi su livelli tendenzialmente omogenei e superiori alle 250 domande annue fino al 1958). Tale attività crescerà ovviamente dopo il 1957, quando tali istituti saranno – insieme ad altri – alcuni dei veicoli di finanziamento della Cassa alle imprese.

A partire da questi elementi si comprende meglio l'importanza della cesura del 1957. In primo luogo perché legittima le scelte di fondo alla base dell'idea stessa con cui una parte estremamente rilevante del pensiero meridionalista – e non solo – aveva immaginato la funzione dell'Istituto; in secondo luogo perché definisce i parametri intorno ai quali le attività di sostegno all'industria diventano un elemento strutturale e definitorio della vita dell'ente; in terzo luogo perché impatta non solo sulle strategie, ma anche sulla struttura dei bilanci e della contabilità della Cassa. È anche grazie a questi interventi che, durante il Miracolo Economico, il Mezzogiorno conosce non solo "un ampliamento della base industriale, pure presente, quanto l'aumento della produttività nel lavoro: si trattava di una conseguenza diretta della strategia *top-down* della Cassa, in settori capital intensive e che, quindi, innalzavano il Pil per addetto" (108). Un processo che si interrompe a partire dalla svolta della crisi di stagflazione, in virtù delle già citate modificazioni del contesto economico e degli assetti di governance dell'intervento straordinario. Più in generale, si registra in questi anni la difficoltà a sfruttare le pure importanti risorse pubbliche adottate. Come ha scritto Cafiero: "nella nuova fase, la politica industriale, e non solo quella diretta al Mezzogiorno, avrebbe dovuto fondarsi non più soltanto su strumenti di natura erogatoria, ma anche sull'utilizzo simultaneo di molti e diversi strumenti [...]. Non si può dire – conclude Cafiero – che la legge 138 del 1976 per l'industrializzazione del Mezzogiorno, così come la successiva Legge 675 del 1977 per la riconversione e ristrutturazione industriale [...] ignorassero l'esigenza di questi nuovi strumenti; ma le norme più innovative rimasero inoperanti o scarsamente efficaci. La politica industriale continuò, di fatto, a caratterizzarsi per l'assoluta prevalenza di strumenti erogatori, meglio rispondenti, del resto, a quella connivenza di interessi economici-finanziari, politici e sindacali che in quel periodo (e non solo in quel periodo) ha connotato le vicende del nostro Paese" (109).

4. La contabilità degli impieghi industriali dopo la legge del 1957

Analizzando la dinamica delle spese della Cassa, Lepore e Felice hanno mostrato che "nel periodo dal 1951 al 1957 si evidenzia una netta prevalenza della quota di fondi destinata agli investimenti realizzati direttamente dalla Cassa [...]. Più in generale, poi, dal 1958 al 1970 [...] si registrò una crescita particolarmente significativa delle agevolazioni agli investimenti privati – nella stragrande maggioranza, di tipo industriale –, soprattutto nella seconda metà degli anni Sessanta, quando tale comparto raggiunse, in media, un terzo del totale, con punte anche

(106) A. Lepore, S. Palermo, *Il finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno al sistema industriale (1950-1984)*, cit., 89. «Appare chiaro dunque come, fin dall'inizio, si configurasse una prima articolazione dei possibili interventi a sostegno del settore industriale, là dove i finanziamenti diretti erano consentiti solo sulla base dell'utilizzo dei prestiti internazionali, mentre le operazioni creditizie erano possibili tramite il canale degli istituti di credito speciale. Non a caso, infatti, in questi primi anni, i bilanci non presentavano una voce dichiaratamente dedicata al settore "industriale", ma racchiudevano questi interventi nell'ambito dei cosiddetti "finanziamenti"» (Ivi, p. 90)

(107) L. n. 166/1952, "Istituzione di un Comitato esecutivo della Cassa per il Mezzogiorno e nuove norme per i prestiti esteri".

(108) E. Felice, A. Lepore, *Intervento pubblico e strategie di convergenza*, cit., 259.

(109) S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., 116.

di oltre il 40% (nel 1970). Questo livello si mantenne immutato ancora nella prima metà degli anni Settanta” (110). Tali osservazioni sono confermate anche dallo spoglio dei bilanci che ha consentito di analizzare la composizione delle spese e il rapporto tra le diverse direttrici (interventi diretti, sostegno all’industrializzazione) e il sistema operativo complessivo della CasMez (111).

L’opera di riorganizzazione della documentazione della CasMez e la costituzione delle nuove serie Sinit/Aset ricordate nell’introduzione hanno permesso di approfondire alcuni aspetti di questa dinamica (112).

Analizzando le agevolazioni deliberate dalla Cassa per le serie relative a opere pubbliche, progetti speciali e finanziamenti industriali, si evidenzia un andamento crescente tra il 1950 e la fine della *Golden Age*; dopo lo scoppio della crisi di stagflazione, tra il 1973 e il 1980, l’intervento si mantiene su livelli estremamente sostenuti, in una funzione di carattere anticiclico (cfr. grafico 1).

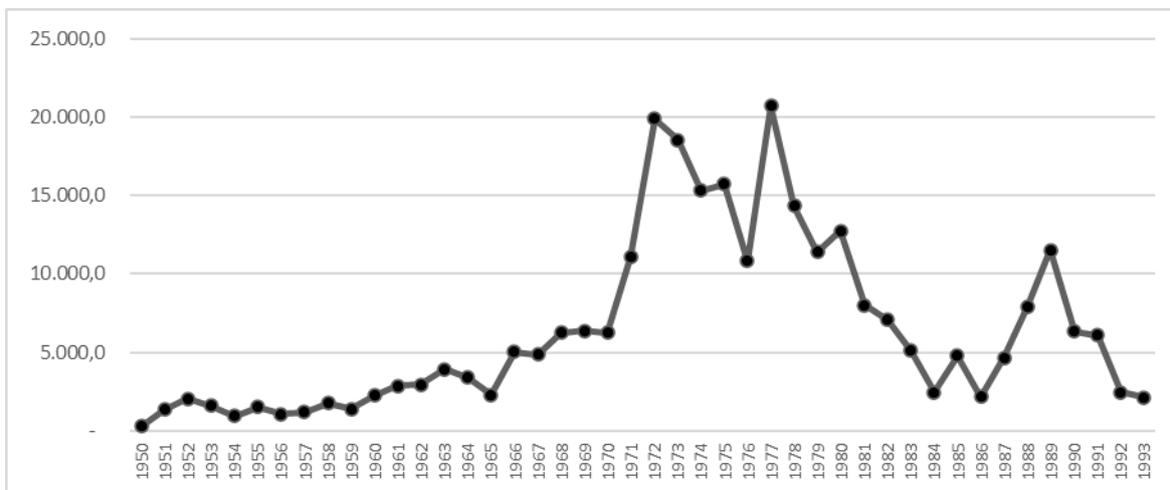
L’apporto percentuale di ciascuna voce conferma il peso prevalente degli “interventi diretti” per tutto la prima fase di attività della Cassa (dal 92,7% del totale del 1950 al 96,1% del 1958) cui segue ovviamente un sensibile riequilibrio a favore del settore industriale dopo il varo della legge del 1957 (tab. 1). La media annuale dei decenni vede la quota percentuale dell’industria sul totale delle serie qui considerate salire dallo 0,1% degli anni Cinquanta al 48,5% dei Sessanta, per poi assestarsi rispettivamente al 32,1% e al 33,2% nei Settanta e Ottanta.

(110) E. Felice, A. Lepore, *Intervento pubblico e strategie di convergenza*, cit., 252.

(111) E. Felice, A. Lepore, S. Palermo (a cura di), *La convergenza possibile*, cit.

(112) S. Palermo, *La Cassa per il mezzogiorno nel Lazio*, cit., 25 ss.

Grafico 1. Totale agevolazioni concesse (somma delle serie opere pubbliche, progetti speciali e finanziamenti industriali). Anni 1950-1993. Valori in milioni di euro 2011



Fonte: elaborazione da dati Sinit/Aset (cfr. *La Cassa per il Mezzogiorno nel Lazio*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2019). La voce agevolazioni industriali è data dalla somma delle serie i) *Contributi a fondo perduto* e *Contributi su interessi obbligazioni e mutui* (v. nt. 13).

Tabella 1. Agevolazioni concesse, serie opere pubbliche, progetti speciali e finanziamenti industriali. Anni 1950-1993. Apporti percentuali di ogni voce sul totale

Anno	Progetti speciali	Opere pubbliche	Agevolazioni industriali*	Anno	Progetti speciali	Opere pubbliche	Agevolazioni industriali*
1950	7,3	92,7		1972	0,7	51,5	47,8
1951	2,2	97,8		1973	0,7	51,3	48,1
1952	2,8	97,2		1974	1,4	75,1	23,4
1953	5,1	94,9		1975	1,4	79,6	19,1
1954	7	93		1976	1,3	82	16,7
1955	4,3	95,7		1977	0,5	84	15,5
1956	5,6	94,4		1978	0,6	78,1	21,3
1957	4,6	95,4		1979	0,9	78,3	20,8
1958	3,9	96,1		1980	0,6	89,1	10,3
1959	3,3	95,5	1,2	1981	1	77,5	21,5
1960	2,5	85,7	11,8	1982	1	72,9	26,0
1961	1,7	54,7	43,5	1983	1,4	58,5	40,1
1962	2	60	38	1984	2,1	55,9	42,0
1963	1,5	44,6	53,9	1985	0,6	59,3	40,1
1964	1,1	22,2	76,6	1986	0,6	34,9	64,5
1965	0,9	42,3	56,9	1987	0,5	65	34,5
1966	0,8	38,8	60,4	1988	0,1	72,8	27,1
1967	1	50,4	48,5	1989	0	74,2	25,8
1968	1,6	50,1	48,3	1990	0	36,1	63,9
1969	1,8	51,3	46,9	1991	0	56,9	43,1
1970	1,9	41,8	56,3	1992	-	20,4	79,6
1971	1,4	46,6	52,1	1993	-	3,1	96,9

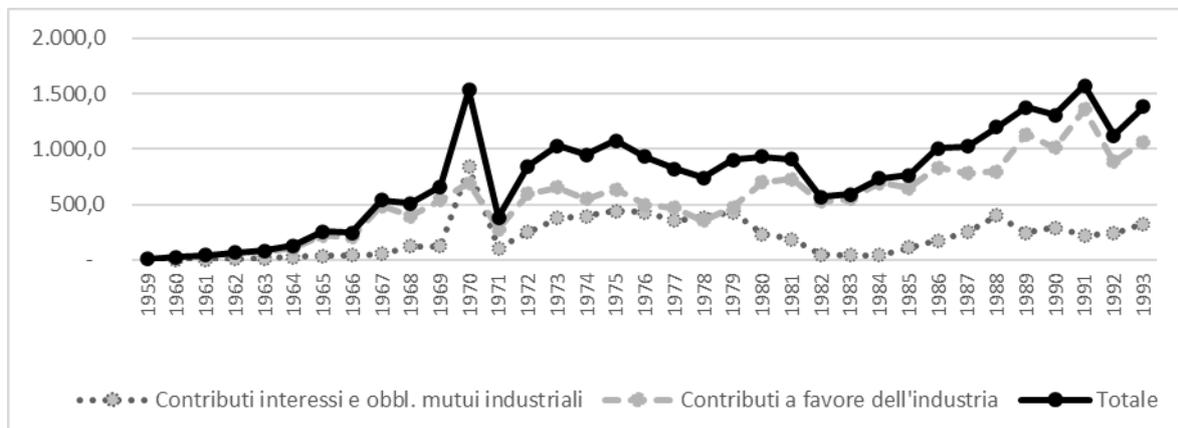
Fonte: elaborazione da dati Sinit/Aset (cfr. (Cfr. *La Cassa per il Mezzogiorno nel Lazio*, cit.).

* La voce agevolazioni industriali è data dalla somma delle serie i) *Contributi a fondo perduto* e *Contributi su interessi obbligazioni e mutui* (v. nt. 13).

La curva dei soli impieghi della Cassa per finanziamenti industriali desumibile dalle nuove fonti contabili (calcolato a partire dal 1959, in virtù dello scostamento derivante tra la promulgazione della legge del 1957 e la sua attuazione) è altrettanto significativa (graf. 2). Appare chiaro l'aumento delle erogazioni in tutti gli anni

Sessanta, seguito da un calo nel 1971 (legato anche alla particolarità degli investimenti fatti nell'anno precedente) (113) e quindi una sostenuta tenuta alla metà dei Settanta, per poi registrare una risalita dalla metà degli anni Ottanta. Contribuisce a definire tale dinamica la legge n. 853/1971 (114), che favorisce la sensibile ripresa delle erogazioni dal 1972. È utile poi rilevare come siano i contributi a fondo perduto a segnare la dinamica complessiva della curva.

Grafico 2. Totale erogazioni a settori industriali. Anni 1959-1993. Valori in milioni di euro 2011



Fonte: elaborazione da dati Sinit/Aset (cfr. *La Cassa per il Mezzogiorno nel Lazio*, cit.).

Ulteriori studi hanno evidenziato le ricadute delle erogazioni a livello territoriale e settoriale dei finanziamenti industriali.

Come è stato scritto, «con il 23,9% del totale delle erogazioni rilevate tra il 1959 e il 1993, la “metalmecanica” (comprendente “metallo e prodotti in metallo” e “macchine e apparecchi meccanici”) è in assoluto il primo settore. Seguono “alimentare e agroindustria” (14,6%), “chimica, farmaceutica e fibre artificiali” (11,5%), “macchine elettriche, apparecchiature elettroniche e ottiche” (7,4%), “automotive e altri mezzi di trasporto” (7,1%). Subito dopo, si posizionano “carta, imballaggi, stampa, legno” (6,6%), “lavorazione di minerali non metalliferi” (6,2%), “gomma e materie plastiche” (5,8%), “tessile e abbigliamento” (5,4%). Indietro, si trovano “estrazione di minerali” (2,3%), “coke e raffinerie di petrolio, energia elettrica, gas e acqua” (2%) ed “edilizia” (1,6%). Da notare che le allocazioni regionali dei macro-comparti [...] vedono una forte concentrazione degli interventi per la “metalmecanica” in Puglia (con il 36,5% di tutte le erogazioni effettuate per questo settore, tra il 1959 e il 1993), Campania (16,6%), Lazio (13,9%), Abruzzo (10,1%). Per “alimentare e agroindustria” si evidenzia un ruolo significativo di Campania (22,6%), Puglia (20,2%) e Lazio (14,4%); per “chimica, farmaceutica e fibre artificiali” si segnalano la Sardegna (29,2%), dove è emersa una forte concentrazione tra il 1965 e la fine degli anni Settanta (in coincidenza con il piano di rinascita), e il Lazio (23,5%), dove, al contrario, la crescita è stata particolarmente intensa negli anni Ottanta» (115).

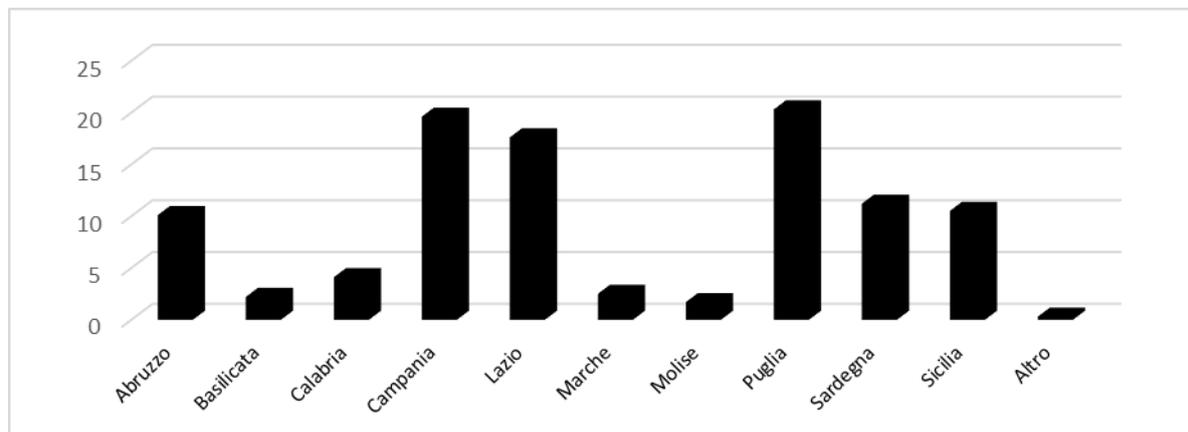
(113) La relazione sul 1970 del c.d.a. della Cassa spiega diffusamente le ragioni del picco conosciuto in quell'anno, collegandolo all'avvio di nuovi impianti (il raddoppio dell'Italsider di Taranto, il potenziamento e l'ammodernamento dello stabilimento di Bagnoli, la nascita di nuove raffinerie in Sicilia, l'avvio dei lavori Fiat di Cassino e Termoli). Inoltre, secondo gli amministratori, “nel corso dell'esercizio si è avuta una conferma della tendenza già registrata per gli ultimi anni per quanto riguarda il lavoro svolto dagli istituti che concedono i finanziamenti agevolati all'industria meridionale: si constata cioè una diminuzione nel numero delle pratiche trattate, ma un corrispondente aumento degli importi” (Cassa per il Mezzogiorno, Bilancio 1970. Ventunesimo esercizio. Relazione, Roma, 1971, pp. 70-75).

(114) “Nel corso del 1971 l'economia italiana non ha presentato, nonostante alcuni segni positivi di ripresa riscontrabili soprattutto verso gli ultimi mesi, quell'andamento marcato e sicuro, necessario perché se ne potesse avvantaggiare in misura notevole il Mezzogiorno. Come è noto, infatti, tra i fenomeni che maggiormente hanno caratterizzato l'anno sono da ricordare un generale aumento dei costi di produzione, in particolare di quelli del lavoro, ed una notevole riduzione nella domanda, che ha provocato un non pieno utilizzo degli impianti. Tali fenomeni si sono registrati soprattutto a scapito delle industrie di minori dimensioni. Inoltre, ha ulteriormente contribuito a determinare una situazione di sosta e di incertezza la scarsità dei mezzi finanziari della Cassa per gli incentivi, motivo peraltro del tutto superato con la nuova legge” (Cassa per il Mezzogiorno, Bilancio 1971. Ventiduesimo esercizio. Relazione, Roma, 1972, p. 71).

(115) A. Lepore, S. Palermo, A. Ramazzotti, *Il contributo della Cassa allo sviluppo industriale del Mezzogiorno*, cit. «L'analisi settoriale degli importi medi [erogati] mostra, come prevedibile, valori maggiori per i comparti *capital intensive*, primo fra tutti “chimica farmaceutica e fibre artificiali” (con poco meno di 680.000 euro), seguito, un gradino più in basso, da “automotive e mezzi di trasporto” (con poco più di 572.000 euro), e, più in giù, da “gomma e materie plastiche” (365.000 euro). Il settore “riparazione di macchine e veicoli»

Considerando invece la ripartizione territoriale, il grafico 3 evidenzia come Puglia (20,3%), Campania (19,6%) e Lazio (17,6%) abbiano ricevuto le maggiori quote percentuali di erogazioni per finanziamenti industriali del periodo 1959-1993, seguite da Sardegna (11,2%), Sicilia (10,5%) e Abruzzo (10,1%); in coda Calabria (4,1%), le Marche (2,5%), la Basilicata (2,2%) e il Molise (1,7%)¹¹⁶. Basilicata, Campania, Sardegna e Sicilia vedono una maggiore intensità delle erogazioni, in termini percentuali, nell'età dell'oro, mentre le altre regioni presentano valori medi più alti per la *Silver Age* (1974-1993).

Grafico 3. Finanziamenti industriali: erogazioni 1959-1993. Ripartizione regionale (valori % sul totale)



Fonte: elaborazione da dati Sinit/Aset (cfr. A. Lepore, S. Palermo, A. Ramazzotti, *Gli interventi della Cassa per il Mezzogiorno per lo sviluppo industriale delle aree urbane (1957-1993)*, contributo presentato al X Congresso internazionale Aisu, Associazione internazionale di storia urbana, Torino, 6-10 settembre 2022). La voce agevolazioni industriali è data dalla somma delle serie *i) Contributi a fondo perduto e Contributi su interessi obbligazioni e mutui* (v. nt. 13).

Inoltre, “la scelta di investire in settori *capital intensive* sembrerebbe confermata anche dalla ripartizione provinciale del totale delle erogazioni industriali, per la quale emerge la maggiore rilevanza dei territori in cui si collocano o vengono rilanciati alcuni importanti impianti produttivi. Nel periodo 1959-1993, si trova al primo posto Napoli (9,3% del totale), seguita da Frosinone (7,8%), Taranto (7,7%) e Bari (6,6%). Valori superiori al 4% si riscontrano per Sassari, Roma, Latina e Salerno” (117).

5. Osservazioni conclusive

La nascita della Cassa è, sotto molti punti di vista, espressione di una classe dirigente articolata, in grado di valorizzare le altissime competenze tecniche disponibili, nonché dei collegamenti con alcune figure particolarmente importanti nel dibattito allora in corso sui modelli di sviluppo dei *second comers*, tra i quali Paul Rosenstein-Rodan (118). Anche da qui deriva la chiarezza di obiettivi e di missione che contraddistingue la fase virtuosa dell'intervento straordinario. L'autonomia gestionale della Cassa, infatti, seppure non pienamente riconosciuta rispetto al progetto originale di Menichella, garantisce agli amministratori un valido margine di manovra. Come ricordava Gabriele Pescatore, Presidente della CasMez dal 1955 al 1976 e consigliere Svimez fino al 2007, «la concezione della “aggiuntività” presuppone una pianificazione operativa in funzione della straordinarietà del nuovo intervento, diretto a realizzare un plus rispetto a quello ordinario, che deve congiuntamente operare [...]. Al Piano strategico, globale e finanziario, fanno riscontro i programmi annuali di intervento, strutturati in complessi di opere e azioni. [...] L'idea di pianificazione contiene in sé, come è proprio e indispensabile, un continuo adattamento degli obiettivi e dell'azione in funzione del mutare delle esigenze e al concretarsi di eventi e fatti

lavanderie industriali; altri servizi” registra una media di circa 498.000 euro. Nelle posizioni successive si collocano, “servizi informatici” (circa 395.000 euro), “macchine elettriche, apparecchiature elettroniche e ottiche” (circa 347.000 euro), “coke e raffinerie di petrolio, energia elettrica, gas e acqua” (circa 308.000 euro) e “metalmecanica” (circa 306.000 euro). In coda, si posizionano tutti gli altri settori, su un livello decisamente più basso rispetto ai precedenti e con valori non troppo distanti tra loro» (Ivi, pp. 542 e 549).

(116) A. Lepore, S. Palermo, A. Ramazzotti, *Gli interventi della Cassa per il Mezzogiorno per lo sviluppo industriale delle aree urbane (1957-1993)*, contributo presentato al X Congresso internazionale Aisu, Associazione internazionale di storia urbana, Torino, 6-10 settembre 2022.

(117) *Ibidem*.

(118) Cfr. A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale*, cit., 29-38.

diversi da quelli previsti al momento della stesura del Piano. [...] In tal modo la Cassa assume la piena responsabilità della scelta degli obiettivi annuali e della gestione operativa e, conseguentemente, dei suoi risultati» (119).

In questo contesto, la legge del 1957 segna un passaggio decisivo per il supporto al processo di industrializzazione e modernizzazione del Mezzogiorno e del Paese. Preparata da un ampio dibattito culturale e politico, essa può essere considerata come una ulteriore riforma nel modello di intervento per la lotta ai divari interni, aderente alle scelte fatte in quegli anni per favorire l'aggancio del Paese alle economie più avanzate e i processi di inclusione sociale e territoriale. Alla base vi era l'idea di sostenere lo sviluppo di alcuni poli industriali catalizzatori della crescita di un tessuto più ampio di imprese, in uno stretto collegamento con la pianificazione territoriale; da qui la previsione nella legge del supporto ai consorzi industriali, della riserva sugli investimenti delle aziende pubbliche nel Mezzogiorno e degli incentivi della Cassa alle piccole e medie imprese.

La letteratura si è interrogata sulla capacità di perseguire effettivamente tale impostazione, anche alla luce della pressione allora esercitata per favorire l'insediamento anche al Mezzogiorno della grande impresa pubblica e privata – in linea, del resto, con le caratteristiche dell'industrializzazione italiana ed europea del periodo (120). In questo senso si spiega anche parte della *ratio* della legge del 1965 che, come ricordato, amplia il raggio di azione della Cassa verso imprese di più grandi dimensioni. Tuttavia, in una analisi di lungo periodo, tali elementi non possono portare a sottovalutare i risultati dalla scelta industrialista, quantitativamente molto evidenti se, come è stato calcolato, il “tasso di industrializzazione” del Sud Italia passa dal 30,5% del censimento del 1951 al 43,5% del 1981 (121). Quello che invece è necessario analizzare con maggiore attenzione, è il tema delle eredità che il sistema produttivo sostenuto dalla Cassa ha determinato per il Sud e per il Paese nel momento in cui si registra, quasi contemporaneamente, la fine dell'intervento straordinario (e della sua coda con l'AgenSud) e la parallela apertura dei mercati segnata dalla nuova globalizzazione. Da questo punto di vista, le nuove fonti Sinit/Aset, in questa sede solo brevemente ricordate, oltre a chiarire meglio modalità e scelte operative dell'ente, se incrociate con gli indicatori macroeconomici territoriali, con le evidenze derivanti dagli archivi e dalla storia di impresa e con altre fonti, possono essere un utile strumento a disposizione di storici ed economisti per evidenziare le possibili interrelazioni tra l'evoluzione dei contesti locali e le strategie di intervento e le eredità della Cassa.

* * *

(119) G. Pescatore, *L'esperienza della Cassa per il Mezzogiorno* (intervista a P.M. Brandini e N. Novacco), in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2001, 647-661 (anche in Id., *La Cassa per il Mezzogiorno. Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, cit., 429-430).

(120) Su questo, v. S. Adorno, *op. cit.*, e la bibliografia ivi indicata.

(121) N. Novacco (a cura di), *Per il Mezzogiorno e per l'Italia. Un sogno e un impegno che dura da 60 anni*, Bologna, il Mulino, 2007.