



Dipartimento di impresa e management
Cattedra di Storia dell'impresa e dell'organizzazione aziendale

L'INDUSTRIA NAPOLETANA DAL
1992 AI GIORNI NOSTRI

Tesi di laurea triennale

RELATORE
Prof. Valerio Castronovo

CANDIDATO
Francesco Rea
Matr. 176491

Anno Accademico
2014-2015

INDICE

Introduzione	3
CAPITOLO 1	
La questione meridionale nel secondo dopoguerra	
1.1 Le eredità della guerra e la Golden Age	7
1.2 L'intervento per il mezzogiorno	11
1.3 Il ruolo della Cassa per il Mezzogiorno nell'età dell'oro	14
1.4 La Cassa e la crescita dell'industria napoletana	22
CAPITOLO 2	
Il divario Nord-Sud nel cambiamento del ciclo economico	
2.1 La crisi negli anni Settanta in Italia	29
2.2 Le conseguenze della crisi e il divario Nord-Sud	33
2.3 L'attività della Casmez dal 1965 al 1984	43
CAPITOLO 3	
L'Agensud e l'industria napoletana dal 1992 ai giorni nostri	
3.1 Nascita e obiettivi dell'Agensud	52
3.2 Strategie e limiti del nuovo intervento per il mezzogiorno	54
3.3 L'evoluzione dell'industria napoletana dal 1992 ai giorni nostri	59
Bibliografia	70

INTRODUZIONE

Obiettivo di questa tesi è presentare le caratteristiche principali dell'evoluzione dell'industria napoletana dal 1992, quando si conclude la fase dell'intervento straordinario nel mezzogiorno, ai giorni nostri.

Per farlo ho analizzato la storia dell'intervento straordinario promosso dallo Stato, con l'istituzione della Cassa per il mezzogiorno prima e quella dell'Agensud poi, e l'evolversi del divario fra il Nord e il Sud del paese.

L'obiettivo principale è quello di mostrare come l'economia del mezzogiorno, e in particolare del napoletano, sia stata influenzata dall'intervento dello Stato, il quale tramite la costituzione di enti che mirassero allo sviluppo economico e sociale delle aree meridionali ha portato la modernizzazione nel Sud del paese. Una modernizzazione promossa dall'alto che non ha permesso negli anni dell'intervento straordinario, caratterizzati dall'erogazione di cospicui fondi, di generare un territorio fertile dal punto di vista industriale che potesse permettere un'autonomia economica che ancora oggi i territori meridionali non hanno raggiunto, autonomia che viene oppressa oggi come ieri dalla classe politica meridionale.

La tesi è strutturata in tre capitoli. Il primo capitolo è incentrato sull'analisi della situazione italiana nell'immediato dopoguerra, caratterizzato prima dal periodo della ricostruzione e poi dagli anni della cosiddetta "golden age"; da questa analisi si è potuto introdurre il tema della nascita dell'intervento straordinario che si espresse mediante la creazione della Cassa per il mezzogiorno. Viene descritto il ruolo della Cassa durante l'età dell'oro e i primi obiettivi ed interventi nel primo decennio. Infine viene esposta la situazione dell'industria napoletana negli anni della ricostruzione, dove in un contesto

caratterizzato da numerosi problemi di natura strutturale avviene la nascita dei poli industriali dell'Italsider e dell'Alfasud che furono due dei simboli dell'intervento straordinario degli anni '50-'60.

Il secondo capitolo descrive la crisi che coinvolse il paese e il meridione negli anni '70, un periodo caratterizzato da forti scossoni come la cessazione del "dollar standard" e la prima crisi petrolifera che portarono ad una congiuntura internazionale negativa. Vengono mostrate le conseguenze della crisi che provocarono un peggioramento dell'economia italiana per via dell'acuirsi dell'inflazione e della frenata degli investimenti, crisi che generò un aumento del divario fra nord e sud del paese, questione che viene analizzata osservando le problematiche sociali e politiche che caratterizzavano il meridione. Infine viene esposta l'attività della Cassa per il mezzogiorno dal 1965 fino alla sua chiusura nel 1984; attività caratterizzata da una serie di piani quinquennali che però non portarono ad uno sviluppo dell'economia meridionale.

Il terzo capitolo descrive la nascita dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del mezzogiorno (Agensud), ente istituito dopo la cessazione dell'attività della Casmez, che ha operato per attuare gli interventi promozionali e finanziari affidatili dal programma triennale per lo sviluppo del mezzogiorno ed analiticamente indicati dai piani annuali di attuazione. Viene inoltre esposto il nuovo piano di interventi attuato dal governo che provoca la chiusura definitiva nel 1993, con la chiusura dell'Agensud, dell'intervento straordinario nel mezzogiorno e il passaggio all'intervento ordinario nelle aree depresse. Infine il lavoro si conclude rappresentando l'evoluzione dell'industria napoletana dal 1992 ai giorni nostri; un processo che ha portato dapprima alla chiusura del polo siderurgico dell'Italsider di Bagnoli con conseguenti dibattiti sull'utilizzo dell'area dismessa, poi allo sviluppo di una concentrazione di piccole e medie

imprese nell'area orientale e flegrea del napoletano, caratterizzate dal fatto di essere progredite in modo del tutto isolato rispetto al resto dell'economia del territorio, contraddistinto da un'economia stagnante ed arretrata. Al termine dell'analisi vengono mostrate due realtà come il "Consorzio Campano di Ricerca per l'Inform e l'Automazione Industriale di Portici" (CRIAI) e il Distretto Aereospaziale della Campania (DAC); dove il primo ha rappresentato negli anni '90 un centro di innovazione molto importante ma che dal 2000 con la messa in liquidazione è stato caratterizzato da numerose difficoltà; mentre il secondo rappresenta oggi un importante centro avveniristico nel panorama non solo campano ma anche nazionale.

Questa modalità di suddivisione dei capitoli è stata scelta per generare un percorso che parte dall'analisi storica degli anni in cui si è svolto l'intervento straordinario per poter comprendere l'ambiente in cui si è evoluta l'industria napoletana fino ai giorni nostri.

Per la stesura della tesi sono state utilizzate diverse fonti bibliografiche. Nell'analisi della ricostruzione storica per i periodi della ricostruzione, della "golden age" e della crisi degli anni '70 è stato fatto riferimento all'opera di Valerio Castronovo: "Storia economica d'Italia dall'Ottocento ai giorni nostri". Per quanto riguarda la descrizione delle conseguenze della crisi degli anni '70 e nello specifico l'analisi riguardante la spirale inflazionistica che colpì il paese, è stata utilizzata l'opera di A.Giovagnali, S.Pons: "L'Italia repubblicana nella crisi degli anni '70: tra guerra fredda e distensione". Nell'analisi dello sviluppo del divario tra il Nord e il Sud del paese è stata utilizzata l'opera di Emanuele Felice: "Perché il Sud è rimasto indietro". Per la descrizione dell'attività della Casmez dal 1965 al 1984 è stato fatto riferimento all'articolo di Amedeo Lepore: "L'andamento della spesa per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno

d'Italia, dalla golden age alla fine del XX secolo" in in "Revista Espanola de Historia de la Contabilidad". Per quanto riguarda la disamina della nuova fase di interventi promossa dallo Stato con la chiusura dell'Agensud nel 1993 ed in particolare il passaggio all'intervento ordinario è stato utilizzato il contributo, in occasione del secondo congresso della Associazione europea per la legislazione: "Le legislazioni nazionali nel contesto europeo" (Roma, 24-25 marzo 1995), di Claudia Trezzani: "Dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno all'intervento ordinario nelle aree depresse".

CAPITOLO 1

La questione meridionale nel secondo dopoguerra

1.1 Le eredità della guerra e la Golden Age

La crescita economica basata sull'industria locale non si è avuta nel mezzogiorno se non in misura sporadica, insufficiente a cambiare il quadro complessivo¹

Se in età liberale il divario era stato tutto sommato modesto, contenuto dai buoni risultati delle esportazioni agricole e dall'avvio di una qualche politica di industrializzazione nel Napoletano, con la legge speciale del 1904, è fra le due guerre che esso si ampliò in maniera drammatica². L'8 luglio del 1904 fu approvata la nuova legge per la città di Napoli intitolata il Risorgimento economico di Napoli nell'interesse di risollevarne la condizione economica della città.

Nel settore industriale, nel dopoguerra, il divario andava aumentando poiché le commesse belliche e i salvataggi che ne seguirono distorsero l'attenzione dello Stato dal mezzogiorno. Nel sud della penisola, quindi, la sopravvivenza di antiquati metodi di conduzione agricola, l'assenza di figure imprenditoriali, l'arretratezza sociale (dove circa l'80% della popolazione era analfabeta), e soprattutto una mentalità conservatrice della classe politica locale,

¹ E.Felice, *Perché il Sud è rimasto indietro*, Bologna, il Mulino, 2013, p.107.

² E.Felice, *Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia*, Bologna, il Mulino, 2007, pp.43-54.

ostacolarono la formazione di una base industriale e la crescita del reddito, salvo che in qualche zona del litorale tirrenico.

Al termine della seconda guerra mondiale il sud della penisola risultava distrutto dal punto di vista strutturale, per via dei bombardamenti, ma soprattutto dal punto di vista economico poiché l'unica attività, quella agricola, che permetteva il sostentamento del territorio, con il richiamo alle armi di tanti giovani braccianti, provocò una drastica riduzione delle coltivazioni. Bisognava provvedere alla ricostituzione di un minimo di scorte e di materie prime; c'era inoltre da affrontare il problema della disoccupazione di massa e bloccare la spirale inflazionistica.

Le autorità statali delle nazioni belligeranti dovettero intervenire sui meccanismi del libero mercato per tenere a freno i fenomeni speculativi e i tentativi di accaparramento dei beni di prima necessità. Ulteriore problema strutturale che colpiva il paese era la forte spirale inflazionistica, la quale fu acuita nel Sud grazie all'utilizzo delle cosiddette AM Lire; stampate in America a partire dal luglio 1942, furono introdotte nei territori del Sud occupati dopo lo Sbarco in Sicilia del 10 luglio 1943, in tagli da 1,2,5,10,50,100,500 e 1000, le AM-Lire furono diffuse senza alcun criterio: sostituite d'ufficio alle Lire Italiane, vennero immesse nel Sud in quantità mostruose (oltre 167 miliardi in due anni nel territorio del solo Regno del Sud). Alla conclusione del conflitto, le AM Lire continuarono a circolare utilizzate a fianco della valuta italiana. Furono infine ritirate definitivamente nel 1950, a spese della neonata Repubblica, che dovette coprire il valore del contante ritirato con l'emissione di titoli di Stato, aumentando il debito pubblico nazionale³. Ulteriore problema, congiunturale,

³ Antonio Martino, "monete come armi: le am-lire nel sud", in *L'intellettuale dissidente*, 19 Marzo 2015

che affliggeva il paese era la disoccupazione che soprattutto al Sud raggiungeva livelli vertiginosi.

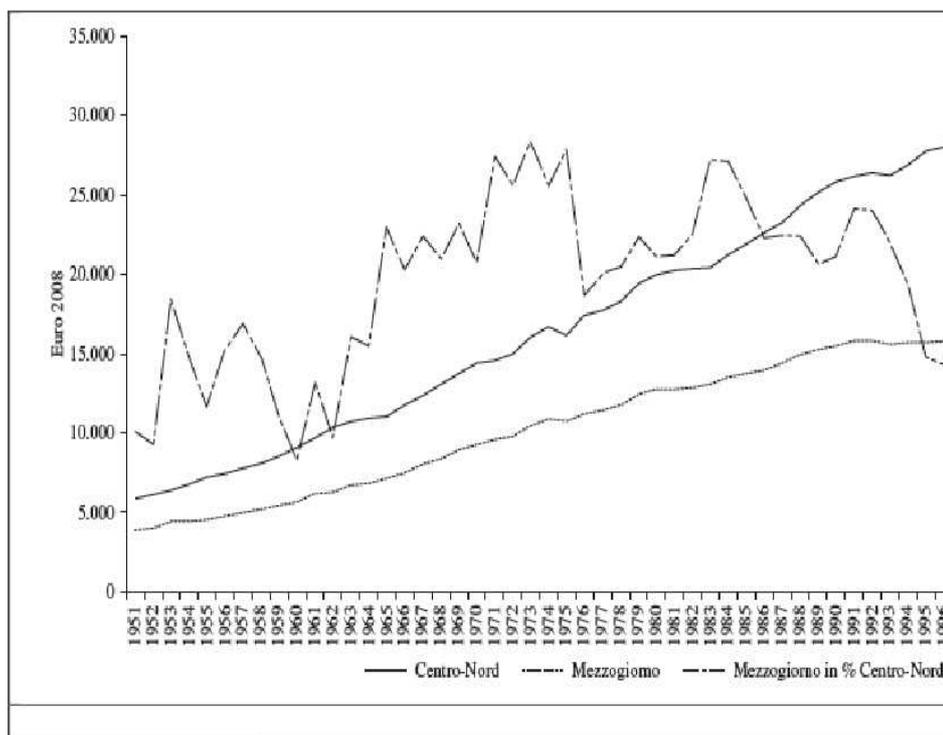
In Italia il dopoguerra fu caratterizzato da un forte squilibrio politico in cui diversi partiti dovevano far luogo alla crisi post bellica. Essendo usciti sconfitti dalla guerra, l'Italia era al centro del dibattito internazionale sul come gestirla; gli Stati Uniti ritenevano di costruire un' alleanza nel nuovo quadro occidentale evitando l'espansione comunista. Proprio gli USA furono il punto di riferimento per la ricostruzione con iniziative diplomatiche (da parte di Mattioli e Cuccia fino a Tarchiani) atte a portare aiuti economici nel paese che furono ritardati per via del forte squilibrio politico che attanagliava il paese. L'anno della "svolta" fu il 1947; a capo del governo c'era Alcide De Gasperi, il quale divenne presidente del consiglio nel '45, che pose l'ex governatore della Banca d'Italia, Luigi Einaudi, al ministero del bilancio. Proprio quest'ultimo attuò una politica economica, la cosiddetta "linea Einaudi", che permise al paese di raggiungere la stabilità monetaria fondamentale nel nuovo contesto internazionale, caratterizzato da un sistema di cambi fissi, dagli accordi di Bretton Woods; essa consisteva nell'abbassare la spirale inflazionistica tramite un innalzamento del tasso di sconto dal 4% al 5,5% e delle riserve bancarie obbligatorie dal 10% al 40%; essa garantì la stabilità monetaria e politica al paese di fondamentale importanza per l'adesione agli aiuti americani del Piano Marshall. Il 1947 fu quindi l'anno in cui l'Italia aderì agli aiuti del Piano Marshall, essi consistevano in benefici quantificati in 1470 milioni di dollari fra macchinari, materie prime e prestiti a interessi ridotti, finanziamenti utili per una fioritura industriale e impedire la recessione. Questa nuova ventata portò il governo nazionale a dover intraprendere una serie di riforme per permettere la crescita del paese; ci sono quattro ambiti in cui avvennero le riforme: 1)

l'economia aperta, nel '49 avvenne la liberalizzazione degli scambi grazie a una revisione dei dazi doganali fra i paesi OECE con l'accordo di Annecy, ciò permise un miglioramento della bilancia commerciale 2) riorganizzazione del sistema di partecipazioni statali, che dovevano permettere una diminuzione della disoccupazione. Le altre due grandi riforme furono attuate al Sud dove la prima riguardava la riforma agraria, nel 1950, che portò all'assegnazione ai contadini di diversi ettari con conseguente caduta del latifondismo, mentre la seconda riguardava, ancora nel 1950, la nascita della SVIMEZ (associazione per il mezzogiorno) che anche grazie al suo stimolo permise l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, un ente pubblico alimentato soprattutto da prestiti provenienti dalla Banca Internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (ente che nasce dal modello della Tennesy Valley istituita tramite il New Deal). Questo periodo di ripresa ebbe il culmine tra il 1956 e il 1963 dove l'economia italiana conobbe una fase espansiva senza precedenti, la cosiddetta "Golden Age" o boom economico. In questo periodo abbiamo un aumento del reddito lordo, della produttività e per la prima volta dal dopoguerra un avanzo della bilancia commerciale di 750 milioni di dollari; l'economia italiana riuscì così a raggiungere le economie nord europee tanto distanti. Un ruolo determinante fu la grande disponibilità di manodopera a basso costo (l'Italia risultava infatti avere ancora in Europa un alto tasso di disoccupazione) che permetteva un contenimento dei salari che con l'aumento della produttività e la possibilità di esportare, grazie soprattutto alla nascita nel '57 del Mercato Comune Europeo, permetteva alle imprese di chiudere i bilanci in utile. Un'altra fonte di finanziamento proveniva dallo Stato che grazie al contenimento inflazionistico, dovuto all'innalzamento del tasso di sconto da parte di Menichella, per via di una lira stabile (nel '60 ottenne l'oscar dal Financial

Times come moneta più stabile) e grazie ai grandi risparmi detenuti dagli italiani, permise una crescita anche della domanda interna.

In questo periodo di boom economico le distanze fra il Nord e il Sud del paese cominciarono a ridursi, infatti abbiamo una convergenza del Pil pro capite fra i due “emisferi” del paese.

Grafico 1. Andamento del PIL pro capite del Mezzogiorno e del Centro-Nord dai valori assoluti (scala a destra) e livello del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord



Fonte: SVIMEZ, Rapporto 2009 sull'economia del Mezzogiorno, Bologna, il Mulino, 2

2.2 L'intervento per il mezzogiorno

L'Italia del dopoguerra era un paese che dopo le amarezze, le ferite materiali e morali e i tanti lutti, grazie alla ritrovata libertà fu travolta da una nuova voglia di creare e crescere. Questi sono gli anni in cui i partiti politici e i mezzi di informazione riscoprirono il mezzogiorno, iniziando a trapelare quella

volontà di garantire un maggiore impegno rispetto al passato. Per avviare questa nuova era bisognava agire rapidamente e proporre nuove idee; queste portarono alla nascita nel 1946 della Svimez (associazione per lo sviluppo industriale nel mezzogiorno) che ha lo scopo di promuovere lo studio delle condizioni economiche del mezzogiorno proponendo programmi e opere per la creazione e sviluppo delle attività industriali. Nella Svimez, i cui principali animatori furono Donato Menichella e Pasquale Saraceno, confluivano alti dirigenti dell'Iri e della Banca d'Italia pervenuti tutti alla convinzione di una celere crescita economica e produttiva del mezzogiorno. Sul piano politico questa svolta meridionalista si ebbe nel Novembre del 1947 quando il Consiglio nazionale della Democrazia Cristiana formulò e approvò una mozione per l'elevazione economica e sociale del mezzogiorno. La mozione rilevava il problema dello sviluppo economico e sociale del mezzogiorno come problema di carattere nazionale e definiva precisi interventi operativi: la trasformazione fondiaria e la riforma agraria, l'industrializzazione, il risanamento igienico, le vie di comunicazione, affinché il mezzogiorno acquistasse una sua funzione produttiva e il tenore di vita degli italiani nelle varie regioni potesse così essere equiparato. A tal fine la mozione vincolava il governo a seguire un duplice obiettivo: il primo consisteva nel promuovere una politica generale di governo che nei settori del credito, della finanza, dei lavori pubblici, dell'istruzione, miri a creare le condizioni favorevoli per il raggiungimento degli obiettivi preposti; il secondo puntava all'intensificazione nel mezzogiorno di un'azione di un profondo rinnovamento politico volto a elevare la vita pubblica su un piano di competizione di idee e programmi basati sulla visione dell'interesse generale del popolo in modo che si raggiungesse l'affermazione e lo sviluppo delle energie locali. A conclusione il Consiglio nazionale deliberò la costituzione di un comitato permanente per il

mezzogiorno, di carattere politico, affiancato da esperti, il quale potesse promuovere e coordinare la politica del partito di governo. Al vertice del comitato era presente Luigi Sturzo affiancato da diversi parlamentari; contemporaneamente iniziava il lavoro una commissione tecnica che avviasse proposte operative. Era il connubio che Sturzo voleva, tra conoscenze tecniche, misurazione degli effetti attesi ed elaborazione e decisioni politiche a favore del mezzogiorno mentre egli agisce come stimolatore, attivatore e garante autorevole; Sturzo avviò un lavoro intenso stimolando fino al termine della sua vita il governo ad un impegno costante nei confronti del mezzogiorno. Il lavoro della Svimez e del comitato si svolgeva in parallelo, pur con ripetuti contatti nel tempo e lavorando per uno stesso obiettivo: lo sviluppo economico e sociale del mezzogiorno, con modalità di intervento diverse. La Svimez mirava a creare un tessuto industriale nel mezzogiorno, impegno essenziale per aumentare l'occupazione e gettare le basi per creare una società moderna. Il comitato permanente invece puntava all'intervento sulla sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani e collinari, punto di partenza indispensabile per un'attività di bonifica e trasformazione agraria fondamentale per lo sviluppo industriale. Contemporaneamente Sturzo identificò come assolute priorità l'espansione della rete elettrica, il collegamento tra agricoltura e industria e lo sviluppo del turismo. Entrambi gli organismi dovettero agire in anni di elevata carenza di capitali privati e con un bilancio statale ancora gravato dai pesi della ricostruzione, per questo essi mirarono ad utilizzare i fondi che il governo statunitense concesse all'Italia; tali risorse rappresentarono così la condizione necessaria per intraprendere programmi pluriennali in grado di incidere sul contesto economico e sociale del meridione. Questa adesione al piano di aiuti americano fu facilitata dal lavoro di Sturzo, che riuscì ad assicurare garanzie al governo statunitense, e

di esponenti come Menichella, ai tempi governatore della Banca d'Italia, che propose al allora vicepresidente dell'Iri Francesco Giordani di trasferirsi a Washington per affiancarsi a Costantino Turrone nel comitato dei direttori della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo. Da quella carica poté svolgere un ruolo fondamentale per l'assegnazione all'Italia di indispensabili fondi che dovevano trovare allocazione in un organismo in grado di programmare gli interventi con unità di scopi e di realizzarli in tempi rapidi. Agli inizi del '48 ci furono i primi segnali di intervento interno delle regioni meridionali; si ricercava l'identificazione di esperti locali che potessero dare un contributo nei settori del commercio, dell'agricoltura, del turismo, dell'industria. Un'attenzione particolare venne riservata a Napoli con la proposta di interventi a largo raggio che andassero dal piano regolatore del porto, dalle ferrovie all'acquedotto, al turismo.

2.3 Il ruolo della Cassa per il Mezzogiorno nell'età dell'oro

La Cassa per il Mezzogiorno (Casmex) fu istituita con la legge 10 Agosto 1950 n° 646, essa venne affidata ai ministri dell'Agricoltura e Foreste, del Tesoro, dell'Industria e Commercio, dei Lavori pubblici, del Lavoro e Previdenza sociale, dei Trasporti - cui successivamente si sono aggiunti il ministro delle Partecipazioni statali, per effetto della l. 22 dicembre 1956, n. 1589, e quello del Turismo, in base alla l. 31 luglio 1959, n. 617 -, sotto la presidenza del presidente del Consiglio dei ministri⁴.

⁴ G.Pescatore, *Cassa per il Mezzogiorno*, Enciclopedia Treccani, Enciclopedia Italiana - III Appendice (1961)

La Casmez prevedeva l'attuazione entro il decennio 1950-60 di una serie di opere straordinarie per avviare il progresso sociale ed economico del sud del paese; il piano riguardava opere inerenti alla sistemazione dei bacini montani e dei relativi corsi d'acqua, alla bonifica, all'irrigazione, alla trasformazione agraria, anche in dipendenza dei programmi di riforma fondiaria; alla viabilità ordinaria non statale; agli acquedotti e fognature; agli impianti per la valorizzazione dei prodotti agricoli; alle opere di interesse turistico, alla sistemazione straordinaria di linee ferroviarie meridionali a grande traffico, Nello stesso piano rientrano l'assunzione e l'utilizzo dei prestiti esteri (l. 22 marzo 1952, n. 166), le attività creditizie nel settore dell'industria, svolte attraverso speciali istituti a medio termine (ISVEIMER, IRFIS e CIS; l. 11 aprile 1953, n. 298), le provvidenze straordinarie a favore dell'edilizia scolastica (l. 9 agosto 1954, n. 645) e le agevolazioni per lo sviluppo industriale e per la preparazione professionale (l. 29 luglio 1957, n. 634). La spesa globale, ripartita fra i diversi interventi, prevedeva uno stanziamento di 1600,5 miliardi di lire per il settore delle opere pubbliche, così suddivisi: bonifiche e sistemazioni montane 662 miliardi, opere di colonizzazione connesse alla riforma agraria 280 miliardi, acquedotti e fognature 312 miliardi, viabilità ordinaria 166 miliardi, ferrovie e traghetti 93 miliardi, opere turistiche 51 miliardi, preparazione professionale ed attività di carattere sociale 36,5 miliardi; di 468,5 miliardi di lire per interventi nelle opere private e precisamente: sussidi per miglioramenti fondiari 188 miliardi, credito agrario 20 miliardi, attività industriali 245 miliardi, contributi per la pesca e l'artigianato 10 miliardi, credito alberghiero 5,5 miliardi⁵.

⁵ G.Pescatore, *Cassa per il Mezzogiorno*, Enciclopedia Treccani, Enciclopedia Italiana - III Appendice (1961)

**Ripartizione per settore di intervento della spesa
prevista dal Piano decennale per lo sviluppo economico e
sociale del Mezzogiorno d'Italia (legge 10 agosto 1950, n. 646)**

	Miliardi di lire
Bonifiche, irrigazioni, controllo dell'erosione e delle inondazioni	490
Trasformazione e ordinamento delle terre	280
acquedotti e fognature	110
strade	90
promozione del turismo	30
totale	1000

Fonte: international Bank for reconstruction and Development, technical operations Department, public utilities Division, *Italy. Cassa per il Mezzogiorno. Summary and appraisal of activities until June 1953*, t.o.-38a/restricted, september 28, 1953,

Facendo riferimento a Pasquale Saraceno, l'intervento straordinario, la cosiddetta scelta meridionalista, può essere suddivisa in tre fasi: pre-industrializzazione (1951-1961), industrializzazione (1962-1974), e stasi (1975-1983)⁶. Questa periodizzazione corrisponde all'epoca di maggior efficacia della Casmez che riuscì ad avviare una profonda opera di modernizzazione. I dati elaborati da Saraceno mostrano che alcuni fattori, come la riduzione del saggio di crescita naturale della popolazione, l'emigrazione e lo sviluppo economico, hanno contribuito nettamente a questa trasformazione, incentrata sull'azione dello Stato. Inoltre il lavoro di Saraceno, presso l'istituto italiano per gli studi filosofici di Napoli con "il nuovo meridionalismo", rivela il progresso del mezzogiorno in tutti i settori nel corso dei tre decenni principali dell'intervento straordinario.

Da questo lavoro emerge che nel periodo di maggior attività della Cassa, la componente crescita economica del mezzogiorno riconducibile all'impiego di risorse naturali, come agricoltura e turismo, registrava notevoli

⁶ A. Lepore, "L'andamento della spesa per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia, dalla golden age alla fine del XX secolo", in *Revista Espanola de Historia de la Contabilidad*, N.16, 2012, p.88

avanzamenti, inoltre si rilevava che i progressi più evidenti si verificarono negli altri settori produttivi, in particolare nell'industria, e che anche altri accadimenti (emigrazione e caduta della natalità) influirono sul cambiamento avvenuto nel meridione. Secondo Saraceno, tuttavia, queste trasformazioni pur avviando un processo di convergenza tra il Nord e il Sud del Paese non riuscirono a risolvere la questione meridionale. Il lavoro di Saraceno ci ha però mostrato come ci sia realmente stato un periodo di convergenza tra i due "emisferi" della nazione che coincide con il boom economico avutosi tra la fine degli anni '50 e l'inizio dei '60 (grafico 4).

Nei primi anni di attività della Casmez, pur garantendo un enorme afflusso di fondi e strutture nel mezzogiorno, il lavoro dell'istituto non raggiunse i risultati sperati dal governo; questa situazione portò alla decisione di intervenire per modificare l'operato della Cassa, questa fu attuata tramite la legge 634/1957. La legge doveva permettere di dar luogo a una decisa spinta industrializzatrice del mezzogiorno anche senza il contributo dell'imprenditoria privata; inoltre la sua promulgazione si prometteva di inserire a pieno titolo la questione meridionale in seno alla programmazione pubblica. La nuova legge sull'industrializzazione del mezzogiorno puntava, quindi, ad oltrepassare la prima fase dell'intervento straordinario, passando ad una che mirava ad accrescere le capacità produttive del meridione. Con ciò la legge 634 tralasciava la concezione strettamente creditizia del finanziamento industriale per adottare quella di una più ampia assistenza finanziaria al processo di industrializzazione, concezione ulteriormente confermata con la prevista costituzione di aree di sviluppo industriale⁷. L'idea di creare queste aree presupponeva la concezione

⁷ Fonte, Comitato dei ministri per il mezzogiorno, relazione al Parlamento Roma , 1960, p.5-6

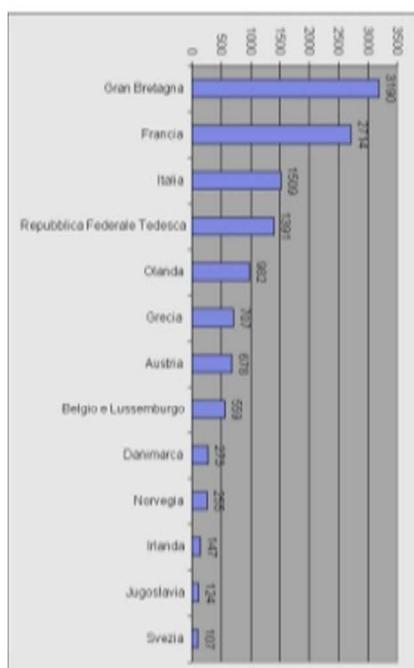
della partecipazione di soggetti prevalentemente facenti parte all'apparato pubblico; così si stava lentamente affermando un processo di crescita industriale che prevedesse come protagonisti, da un lato, l'intervento pubblico, dall'altro istituzioni locali e sullo sfondo l'imprenditoria privata meridionale. Si trattava di una visione che confermava la scarsa fiducia della politica verso l'industria locale, cui è riservato un ruolo di secondo piano rispetto agli altri due attori. In questo periodo si era quindi arrivati ad un maggior peso attribuito all'imprenditore pubblico che riservò, tramite la legge 634, per il mezzogiorno una quota di investimenti per nuovi impianti industriali pari al 40% degli investimenti complessivi su scala nazionale. Se questa fu la maggior novità introdotta dalla legge, c'è da dire che essa introdusse anche una serie di incentivi finanziari finalizzati a sostenere gli investimenti locali, infatti, vennero introdotte ulteriori novità dalla legge 646, e furono:

- L'introduzione di tassi di interesse più bassi per i finanziamenti industriali,
- L'ampliamento del concetto di media azienda ammissibile al contributo, che passa da 1500 a 3000 milioni di lire di investimenti, con la presenza di almeno 500 dipendenti,
- La possibilità di elevare al 20% l'aliquota massima del contributo per l'acquisto di macchinari se prodotti da imprese meridionali,
- L'estensione dei contributi destinati alle PMI per ampliamenti di imprese già esistenti

Questa serie di incentivi non portarono, però, ad un'espansione delle PMI e a una crescita dell'occupazione. Come detto in precedenza beneficiarono di questa situazione le grandi imprese, specialmente siderurgiche e petrolchimiche: abbiamo gli stabilimenti dell'acciaieria di Taranto (realizzata dall'Iri), le raffinerie dell'Anic a Gela e nella valle del Basento, gli impianti della Montecatini a Brindisi. Si andò così a generare la formazione di enormi complessi che per le loro caratteristiche non potevano dar luogo ad un'industrializzazione territorialmente diffusa, quelle che le testate giornalistiche dell'epoca denominarono "cattedrali nel deserto".

Nonostante un periodo che comunque portò ad una sorta di convergenza in diversi settori dell'economia tra Nord e meridione, l'intervento della Casmez in questo periodo di boom economico, generò solo un breve intervallo in quella che da oltre sessant'anni viene denominata dai più come "questione meridionale".

Grafico 2, interventi in Europa del Piano Marshall



Entità degli aiuti Erp (in milioni di Dollari)

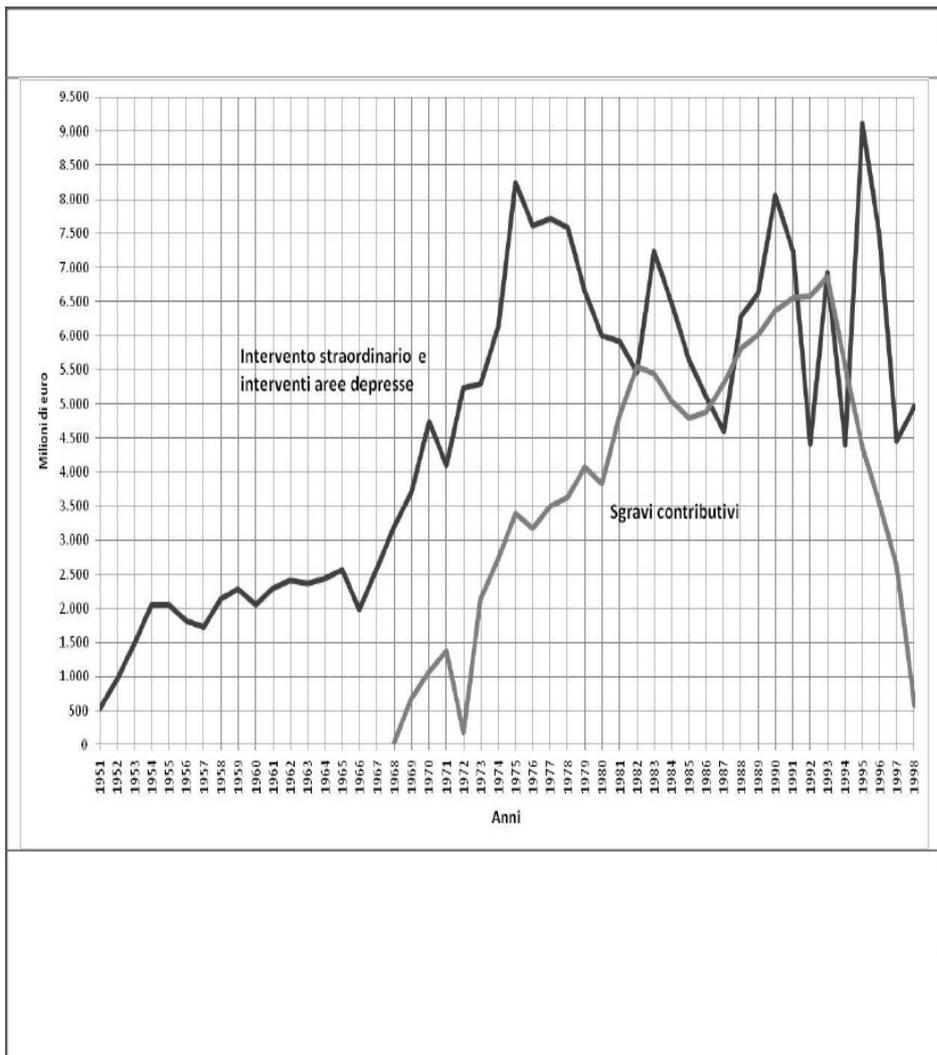
fonte: web.liceomendrisio.ch/storia



I paesi coinvolti dagli aiuti Erp
(in rosso la quantità degli aiuti)

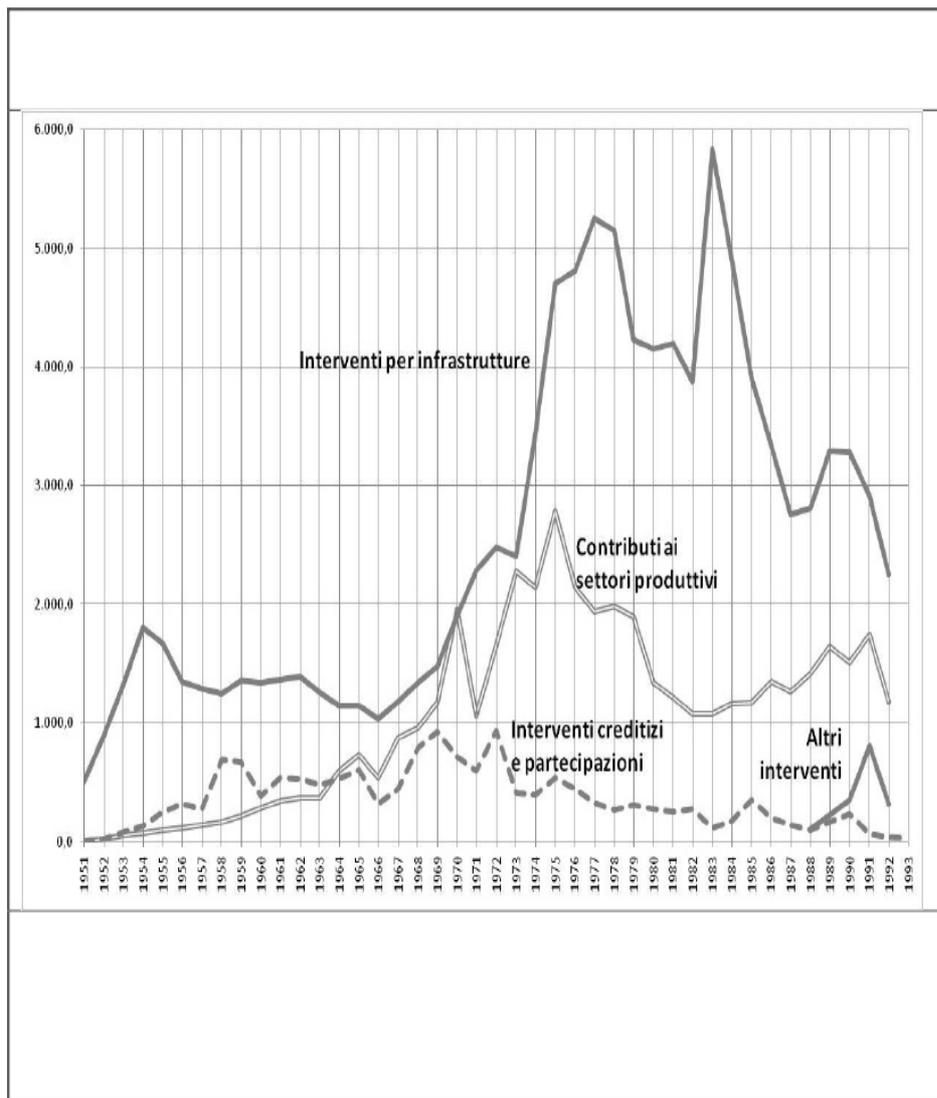
wikimedia.org/wikipedia/commons/5/53/Marshall_Plan.png

Grafico 3 Spesa per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno e per gli interventi nelle aree depresse



Fonte: Elaborazione propria in base ai dati contenuti in CASMEZ - AGENSUD, Bilanci della Cassa per il Mezzogiorno e dell'Agensud

Grafico 4. Spese della Cassa e dell'Agenzia per il Mezzogiorno dal 1951 al 1993



Fonte: Elaborazione propria in base ai dati contenuti in CASMEZ - AGENSUD, Bilanci della Cassa per il Mezzogiorno e dell'Agensud

1.4 La Cassa e la crescita dell'industria napoletana

A Napoli e provincia si sviluppava, prima dello scoppio della seconda guerra mondiale, il nucleo industriale più importante del mezzogiorno ed il quarto del paese, seppur lontano dai livelli del triangolo industriale.

Al termine del conflitto mondiale, i danni causati dalla guerra, a causa dei numerosi bombardamenti che colpirono il sud del paese, determinarono un aumento del distacco industriale fra le due aree della nazione. Nel periodo della

ripresa produttiva, l'industria meccanica presentava tre quarti degli occupati in meno, il porto era completamente distrutto così come gli altiforni dell'Ilva di Bagnoli; inoltre anche le tradizionali industrie della pasta e delle conserve alimentari si mostravano in enorme difficoltà e la SME (Società Meridionale di Eletticità) poté assicurare solo la metà della produzione elettrica.

Agli inizi degli anni '50, con l'adesione dell'Italia agli aiuti del piano Marshall, il settore industriale presentava segnali di una lieve ripresa, anche grazie ad agevolazioni fiscali, alla riorganizzazione dell'Iri ed alla nascita di Finmeccanica. Si svilupparono sei aree industriali dove i settori principali erano: il metalmeccanico e metallurgico, il tessile, l'elettrico, chimico e quelli tradizionali come pastifici e i settori della concia-guanti-scarpe. Come mostrano i dati del primo censimento dell'Italia repubblicana, nel 1951, Napoli è la prima realtà industriale del mezzogiorno; la problematica era, però, che presentava un basso tasso occupazionale, infatti solo il 5,6% della popolazione provinciale lavora nell'industria contro il 25% di Milano, il 23% di Torino e il 14% di Genova. Negli anni del boom economico anche la provincia di Napoli presenta segnali di crescita sotto numerosi punti di vista, ma con molte incertezze e numerosi gravi problemi; non aiutava neppure, inizialmente, la Casmez, che puntava su infrastrutture e agricoltura. In questo periodo, nascevano un modesto numero di importanti nuovi complessi industriali: abbiamo la Cementir a Coroglio, l'Italtubi e la Lepetit a Torre Annunziata, la Rodhatoce a Casoria, la Microlamba a Baia; tuttavia molti altri erano in difficoltà, talvolta per sovrapproduzione, inoltre mancava spesso il coordinamento tra le produzioni dei settori del siderurgico e del meccanico. Nondimeno l'industria pesante si avvantaggiò dell'azione della Finmeccanica che acquisì numerose fabbriche di Pozzuoli, Castellamare, Napoli e soprattutto Pomigliano; inoltre anche le grandi

industrie settentrionali, come Fiat e l'Olivetti a Pozzuoli, effettuarono degli investimenti tramite la creazione di stabilimenti seppur di modeste dimensioni. Con lo stabilimento di Pozzuoli, inaugurato nel 1955, sembra concretizzarsi anche nel territorio napoletano il sogno di Adriano Olivetti di una fabbrica progettata a "misura d'uomo", ove doveva essere possibile assicurare dignità culturale e civile al lavoro manuale, ciò tuttavia durò solo pochi anni.

Un importante lavoro venne svolto dalla Sezione credito industriale del Banco di Napoli, per ammodernamenti e trasformazioni, e dall'Isveimer, per nuovi impianti; in totale tra il 1947 e il 1957 i prestiti erogati dai due istituti ammontavano a circa 40 miliardi di lire, tuttavia restava immutato il grande divario con il Nord.

Uno dei problemi principali che non fu ancora risolto era la mancanza di un vasto tessuto di imprese di medie dimensioni e di una integrazione tra l'apparato industriale avanzato e tradizionale; in più, l'industria napoletana era in gran parte in mano allo Stato, assistita e fuori mercato. Servizi insufficienti, imposte, arretratezza dell'ambiente sociale, eccessiva e lenta burocrazia, scoraggiavano gli investimenti dell'imprenditoria privata nel napoletano, mentre le banche di credito ordinario, così come accade oggi, preferivano finanziare solo le grandi industrie. Nonostante questa serie di problematiche, dal censimento industriale del '61 si evidenziò un incremento della forza lavoro delle unità produttive e un aumento del coefficiente di industrializzazione, il quale rimaneva però ancora lontano da quelli delle aree del triangolo industriale.

Al volgere degli anni '60 l'industria napoletana continuava a presentare un quadro tra luci e ombre dove si alternavano momenti di crisi in determinati settori e singole fabbriche e fasi espansive, importanti ampliamenti, ristrutturazioni e costruzione di nuovi impianti. Tra il '62 e il '64 ci fu un

periodo problematico per l'intero paese, questo a causa del rialzo dei prezzi e del maggior costo dei salari (a seguito delle lotte sindacali), delle restrizioni creditizie, dell'aumento della concorrenza estera e della crisi del mercato nazionale. In questo contesto le conseguenze furono una progressiva deindustrializzazione, con la perdita di circa 24000 posti di lavoro e notevole ricorso alla Cassa integrazione; inoltre si verificò un forte arresto all'attività edilizia e un notevole ridimensionamento dei finanziamenti da parte dell'Isveimer. Ciò nonostante nasceva nel frattempo l'Italsider (società del gruppo Iri), la quale rilevò e rilanciò l'antico stabilimento Ilva di Bagnoli; questo generò un importante incremento produttivo, introduzione di nuove tecnologie di produzione, ma anche problemi di smercio e inquinamento dell'area circostante. Collegati all'Italsider erano alcuni stabilimenti siderurgici minori di Torre Annunziata come la Dalmine e la Deriver. Abbiamo inoltre l'intervento delle industrie settentrionali, come la Ignis e la Pirelli, delle multinazionali, come la Pepsi Cola, Unilever, Fag, Knorr e altre, che fondarono nuovi complessi industriali di medie dimensioni (in genere formate da 2/3000 operai), attratte dagli incentivi e dalla politica della Casmez e dalla manodopera a basso costo (infatti nonostante l'aumento dei salari, l'Italia presentava ancora un livello salariale inferiore rispetto alla media europea).

Nella seconda metà degli anni '60 Isveimer riprese ad erogare credito ad alta frequenza (superando i livelli già alti del '62-'63); rimasero però in affanno i settori tradizionali (calzature, guanti, mobili, pasta), che subirono la concorrenza dell'industria del Nord. Questo portò alla chiusura di numerose piccole fabbriche e ditte artigiane, comportando una diminuzione del peso dell'imprenditoria locale e il notevole aumento della disoccupazione.

Nel frattempo dal '64 l'industria italiana, pubblica e privata, evidenzia segnali di ripresa portando ad un aumento del divario con quella del mezzogiorno. L'economia napoletana riusciva a sopravvivere entro certi limiti solo grazie ai lavori pubblici, all'edilizia e alle partecipazioni statali, basati per lo più su interventi isolati, senza un'efficace politica di programmazione soprattutto della Casmez. Per cercare una soluzione a questi problemi, nel 1964 con iniziativa dell'amministrazione Provinciale, venne istituito il Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Napoli (Asi), al quale aderirono la Camera di Commercio, il Banco di Napoli, il comune di Napoli, l'Isverimer, l'Iri e l'Unione degli industriali. L'Asi si proponeva come obiettivo la rinascita economica e sociale della provincia, questo tramite la redazione del piano regolatore dell'area di sviluppo industriale e la realizzazione delle infrastrutture necessarie (strade, ferrovie, approvvigionamenti di acqua ed energia elettrica, allacciamenti fognari). Un'ulteriore risposta arrivò con la costruzione nel 1968 dello stabilimento automobilistico Alfasud a Pomigliano d'Arco, progettato già dal 1966, che elargì una boccata d'aria all'occupazione della provincia grazie ai 6000 addetti facenti parte dello stabilimento.

Dopo l'apertura dell'Alfasud ci fu un aumento degli investimenti dell'industria privata italiana a Napoli e provincia, attratte dalle agevolazioni fiscali e dalla minore adesione ai sindacati della classe operaia del territorio; abbiamo nel '69 la fondazione dell'Aeritalia e nel '70 dell'Italtrafo (produttrice di motori elettrici) da parte della Finmeccanica. L'intero settore metalmeccanico cresceva anche grazie a Ilva e Dalmine, tra il '69 e il '72 si passò da 18000 a 33000 occupati. Eppure continuava la crisi dei settori tradizionali, i cui addetti si dimezzavano, tra cui i settori del tessile (furono chiusi i due grandi stabilimenti di Poggioreale) e dell'abbigliamento; ciò generò un crollo del reddito prodotto

dal settore industriale, che passa, nella provincia di Napoli, dal 37,1% del 1961 al 29,8% del 1971. Inoltre la crisi energetica del 1973 portò alla chiusura delle poche industrie dei settori tradizionali ancora in attività ma soprattutto mandò in crisi l'Italsider e l'Alfasud spingendo le multinazionali estere a chiudere gli stabilimenti; ciò generò un'enorme perdita occupazionale con esteso ricorso alla Cassa integrazione.

Dopo la crisi energetica l'industria napoletana stenta a riprendersi; negli anni successivi si registrò un modesto progresso nei settori della costruzione dei mezzi di trasporto (per via di una serie di piccoli e medi stabilimenti al servizio soprattutto dei complessi dell'Alfa Romeo ed Aeritalia di Pomigliano d'Arco), del cuoio e delle pelli. Tutti gli altri comparti manifatturieri, tra cui il metalmeccanico, erano in forte calo concorrendo all'era della deindustrializzazione.

Negli anni '80 non ci furono grossi segnali di miglioramento, infatti scomparirono centinaia di aziende e ne furono fondate solo poche decine; per di più permaneva il solito problema della prevalenza assoluta delle imprese di piccola o grande dimensione (queste ultime erano per la maggior parte di partecipazione statale) con la mancanza di quelle di medie dimensioni che rappresentavano lo zoccolo duro dell'industria e permettevano occupazione (esempio lampante erano i distretti industriali nel Nec). In questo periodo avveniva, inoltre, in tutta la provincia, un processo di delocalizzazione dove le fabbriche vennero localizzate dalle aree industriali della città di Napoli e dai sette comuni della fascia costiera più industrializzati (Bacoli, Pozzuoli, Portici, Ercolano, Torre del Greco, Torre Annunziata e Castellammare) ai comuni a nord della città, i quali presentavano una migliore posizione strategica, in quanto erano limitrofi ad autostrade e presentavano un'alta disponibilità di suoli a buon

mercato; inoltre in quest'area erano localizzati la maggior parte degli agglomerati Asi come Caivano, Acerra e Giugliano in Campania. I settori prevalenti erano il meccanico, l'alimentare, il chimico, la produzione di mezzi di trasporto e l'abbigliamento; inoltre importanti settori innovativi erano rappresentati dal polo aeronautico, costituito dall'Alenia, dall'Alfa Avio di Pomigliano, dalla Magnaghi di Napoli che permisero l'adesione di circa 11000 addetti avendo un ruolo importante nella ricerca, nella modernizzazione e nella formazione. Il comparto era poi completato da una trentina di piccole e medie imprese legate a quelle più grandi da contratti di fornitura, qui erano occupati 2000 dipendenti, e da una miriade di piccole e piccolissime unità produttive, le quali si proponevano come subfornitori o produttori di servizi collaterali.

Si è potuto osservare come la crescita dell'industria napoletana, sin dagli inizi degli anni '90, sia stata contraddistinta da grandi successi tecnici, lotte e conquiste civili, ma anche da numerose sconfitte, contraddizioni e periodi di crisi, portando la città e il suo hinterland a passare da terza città industriale d'Italia, al centro di un'area ricca di forti fermenti produttivi, al fondo di questa fantomatica classifica; le cause di questa decadenza sono molte e una di queste è sicuramente l'incapacità della classe politica locale nello sfruttare i cospicui fondi erogati dalla Cassa per il mezzogiorno, il quale ruolo è stato comunque il motore di quella modernizzazione "passiva" che ha contraddistinto il mezzogiorno e la sua industria.

CAPITOLO 2

Il divario Nord-Sud nel cambiamento del ciclo economico

2.1 La crisi degli anni settanta in Italia

Al volgere degli anni '70 l'economia italiana fu colpita internamente da contrasti che si svilupparono fra la classe industriale e quella operaia, questi portarono a numerose lotte operaie.

Il continuo rincaro dei prezzi di beni e servizi, dovuto alla rigidità dell'offerta, e l'aumento progressivo dei salari portarono le grandi industrie (metallurgiche, chimiche) al ritocco dei prezzi dei propri prodotti e ad un aumento della produttività oraria; ciò, anche a causa di un continuo aumento delle migrazioni dal sud al nord, con conseguente rincaro della vita urbana, portò alle lotte operaie del '69 che si prolungarono sino al '71, il cosiddetto "autunno caldo". Queste agitazioni, portate avanti dai movimenti sindacali, provocarono l'imposizione alle imprese di notevoli modifiche sia di carattere normativo che salariale che culminarono con l'adozione dello Statuto dei lavoratori nel 1970. Le vicissitudini dell'"autunno caldo" portarono cambiamenti sociali come le prime conflittualità fra diverse categorie di lavoratori che generarono la nascita di nuove organizzazioni sindacali; tutto ciò portò a numerose problematiche all'interno del settore industriale con ripercussioni nell'economia del paese.

I problemi per l'economia italiana andarono aumentando a causa di una congiuntura internazionale negativa per via della crescita delle quotazioni del petrolio, e dalla svalutazione del dollaro. Questa venne proclamata dal presidente

degli Stati Uniti Nixon nell'agosto del 1971 e mise fine al regime dei cambi fissi varato a Bretton Woods aprendo un periodo di grande incertezza e instabilità. Nixon dichiarò l'inconvertibilità del dollaro in oro e scelse di svalutare la moneta, per far fronte al forte disavanzo della bilancia dei pagamenti, dovuto alla perdita di competitività dell'industria americana. Con l'aumento del prezzo del petrolio nel '73 da parte dei paesi dell'OPEC; sigla di Organization of the Petroleum Exporting Countries, organizzazione dei paesi esportatori di petrolio istituita nel settembre 1960 a Baghdad con la partecipazione di 5 paesi membri (Arabia Saudita, Iraq, Iran, Kuwait e Venezuela). Si sono in seguito aggiunti altri paesi: Algeria (1969), Angola (2007), Emirati Arabi Uniti(1967), Libia (1962), Nigeria (1971) e Qatar (1961); i paesi membri dell'OPEC costituiscono un cartello che ha lo scopo di unificare e di coordinare le politiche relative alla produzione e all'esportazione del petrolio; svolge quindi una importante funzione di mediazione fra i loro interessi e ne protegge le economie contrastando le flessioni di prezzo del petrolio. Suprema autorità dell'organizzazione è la Conferenza. La sede dell'OPEC è stata trasferita a Vienna nel 1965⁸. I paesi aderenti l'OPEC decisero di aumentare del 70% il prezzo del greggio e di diminuire del 10% le importazioni; in Italia il 75% della produzione dipendeva da questo bene e ciò generò gravi conseguenze.

Questi avvenimenti ebbero, quindi, forti ripercussioni anche in Italia se non anche più gravi rispetto al resto dei paesi avanzati, in quanto il paese presentava un forte disavanzo pubblico e un eccessivo indebitamento degli enti previdenziali che spingevano l'inflazione verso l'alto. L'inflazione da strisciante divenne galoppante, tant'è che già alla fine del 1971 si registrava un tasso di

⁸ Enciclopedia Treccani, Enciclopedie on line, Opec

svalutazione complessivo pari al 50 per cento rispetto al 1962⁹, ciò portò nel giro di due anni all'abbandono del paese dal "serpente monetario" della Cee (accordo che stabiliva di ridurre le oscillazioni fra le monete europee). L'Italia si trovava quindi molto più esposta rispetto agli altri paesi industriali poiché la sua economia si basava sulla trasformazione di materie prime importate dall'estero e non contava su prodotti tecnologicamente innovativi. Dal 1972 aveva finito così per vivere al di sopra dei propri mezzi grazie a crediti esteri ma con una serie di cambiali a scadenza ravvicinata; ciò che aveva comportato, fra l'altro, il pignoramento da parte della Germania di un quinto delle nostre riserve auree. Le misure restrittive al credito e i contingentamenti all'importazione adottati per ridurre il deficit dei conti con l'estero, mentre determinarono la flessione della produzione e delle ore lavorative, non riuscirono ad arrestare l'inflazione.¹⁰

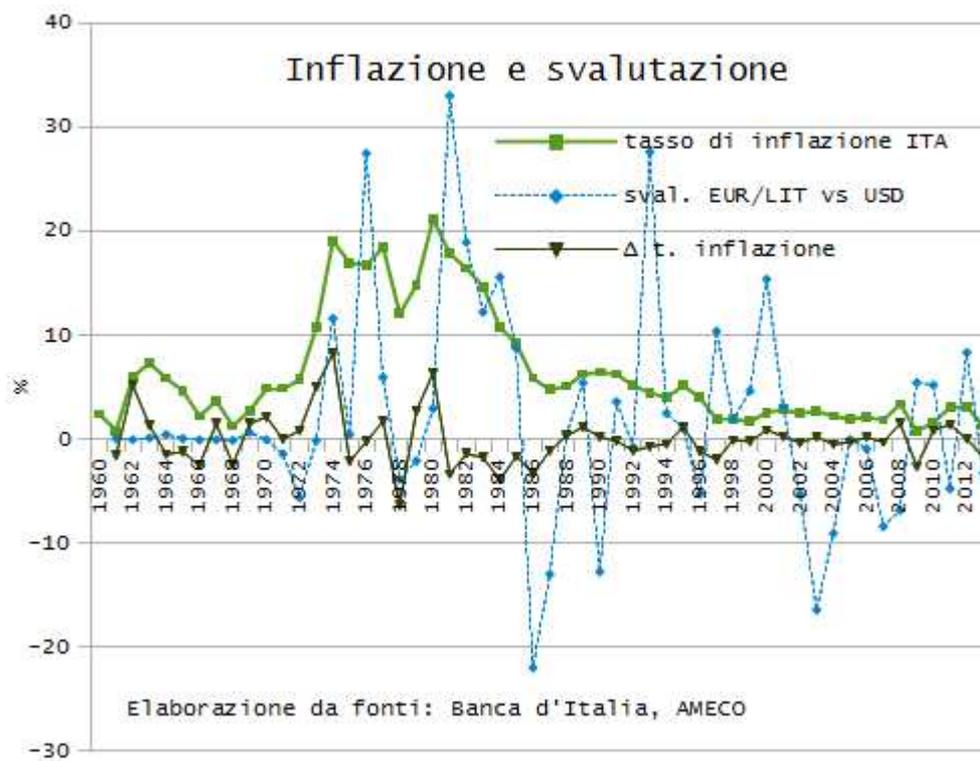
Questa serie di eventi generò la formazione di un fenomeno del tutto nuovo nell'economia, la cosiddetta "stagflazione", un mix fra inflazione e stagnazione economica, generando forti difficoltà nel paese. Queste difficoltà colpirono in modo estremamente grave la grande industria italiana sia pubblica che privata.

La situazione finanziaria dell'Iri presentava risultati di bilancio estremamente gravi e nel '77 l'intero settore pubblico industriale presentava un disavanzo di bilancio di circa 6000 miliardi di lire. Le imprese private non furono da meno e presentavano insieme alle pubbliche un enorme accumulo debitorio che stando ad un'indagine di Mediobanca ammontavano a 74000 miliardi; con ciò il sistema bancario si trovava sempre più coinvolto nel sostegno del settore industriale impedendo così la possibilità di permettere investimenti.

⁹ V. Castronovo, *Storia economica d'Italia dall'Ottocento ai giorni nostri*, Torino, Einaudi, 2013, p 363

¹⁰ V. Castronovo, *Storia economica d'Italia dall'Ottocento ai giorni nostri*, Torino, Einaudi, 2013, p.366

Se l'economia italiana riuscì a rimanere a galla in questa situazione fu grazie ai successi delle PMI (piccole e medie imprese). Esse non dovendo affrontare ingenti costi, come quello delle materie prime importate dall'estero, e quelli dovuti al rincaro dei salari (grazie alla possibilità di raccogliere una grande massa di lavoratori non facenti parte a movimenti sindacali), poterono aumentare e sviluppare le proprie performance. Anche la decentralizzazione delle grandi industrie favorì lo sviluppo delle PMI che potevano contare su una maggiore flessibilità di produzione, si andavano così formando negli anni '70 i distretti industriali che ebbero sempre più importanza nel panorama economico.



Nel grafico possiamo analizzare le serie storiche riguardanti il tasso di inflazione (in verde), il differenziale della stessa rispetto all'anno precedente (verde scuro) e la svalutazione dell'euro rispetto al dollaro (azzurro).

Analizzando il periodo che va dal 1960 al 1985 la svalutazione è successiva ai picchi di inflazione e, nella maggior parte dei casi, è accompagnata da un rallentamento della crescita dei prezzi al consumo.

2.2 Le conseguenze della crisi e il divario Nord-Sud

La crisi degli anni '70 generò diverse conseguenze all'interno del sistema economico e sociale italiano. Il paese usciva dall'autunno caldo con l'economia in affanno, con i conti delle imprese dissestati e con un ciclo sfasato rispetto al resto del mondo. Per far fronte alla congiuntura negativa, il governo dell'epoca varò una manovra reflattiva, sul genere a quella portata avanti con successo all'epoca della prima crisi postbellica del 1963, che fece balzare l'inflazione dai bassi livelli del '69 (2,1%) al 5,3% nel 1970; il trend inflattivo generato dalla manovra di rilancio, però, non si era consolidato e dopo qualche anno si era riportato sui suoi valori normali tra l'1 e il 3%. Proprio per il permanere di un tasso di inflazione contenuto, l'Italia era sempre riuscita a mantenere la parità della sua moneta fissata nel 1949 fino all'abbandono del gold standard nel 1973.

Ma gli effetti della caduta del sistema di Bretton Woods con il passaggio dai cambi fissi ai cambi flessibili proprio nel momento in cui si scatenava la prima crisi petrolifera a livello internazionale furono devastanti, non solo per l'Italia. Il grande disavanzo che si aprì nella bilancia dei pagamenti dovuto alla improvvisa quadruplicazione dei prezzi del petrolio incentivò immediatamente l'uso svalutativo dei cambi flessibili a fini di aggiustamento meno traumatico degli squilibri sul fronte esterno. A questo si accompagnarono

altre spinte inflattive interne, non direttamente collegate al rialzo dei prezzi internazionali, dovute alle lotte sindacali che attanagliavano il paese.

Fu così che, invece di rientrare rispetto ai livelli di inflazione del 5-6% registrati negli anni 1970-72 per motivi sostanzialmente interni, si reagì alla caduta dei cambi fissi e alla crisi petrolifera internazionale con un totale abbandono dei comportamenti “virtuosi” mantenuti in precedenza rispetto all’inflazione, abbracciando una filosofia di slittamento del cambio e di allargamento della spesa pubblica, abbondantemente finanziata in deficit. Quest’ultima già prima della crisi internazionale era andata ad aumentare, sempre a seguito degli effetti dell’autunno caldo. Era comparso un deficit di parte corrente, che si pensava di rimediare, però, anche se con un po’ di ritardo, con la riforma della tassazione (riforma Visentini). Ma quando nel 1974 la riforma fiscale fu varata (sono nel 1976 il nuovo sistema impositivo entrò a regime), lo scenario internazionale era profondamente mutato. Il governo italiano reagì con un uso spregiudicato della spesa in deficit. Se dal 1970 al 1974 la spesa pubblica aumentò di 4 punti percentuali, tra il 1974 e il 1982 aumentò di oltre 15 punti percentuali, fino a oltrepassare il 50% del Pil, mentre il deficit di parte corrente raddoppiò. Naturalmente anche il debito pubblico, che stava attorno al 40% del Pil nel 1970, aumentò fino al 66% nel 1982, ma non si impennò tanto come sarebbe stato implicato dall’andamento del deficit, a causa del contemporaneo forte rialzo dell’inflazione, che erose il valore reale del debito.¹¹

¹¹ A.Giovagnoli, S.Pons, *L’Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta: Tra guerra fredda e distensione*, Roma, Rubbettino Editore, 2003, pp. 233-236.

	Tasso inflazione	Incidenza % spesa corrente sul Pil	% deficit di parte corrente sul Pil	% deficit totale sul Pil	% debito pubblico sul Pil
1970	5,3	30,9	0,3	-4,2	41
1971	5,0	33,8	-2,0	-6,4	47
1972	5,7	35,7	-4,2	-7,6	53
1973	10,8	35,0	-4,0	-7,5	55
1974	18,7	35,0	-3,6	-7,6	54
1975	17,1	38,9	-7,1	-12,4	60
1976	16,4	38,6	-5,0	-9,8	59
1977	17,1	39,1	-3,9	-9,0	58
1978	12,5	42,3	-5,8	-10,6	62
1979	14,5	41,6	-5,0	-10,2	62
1980	21,3	43,6	-5,1	-8,9	59
1981	17,9	48,1	-8,0	-11,6	61
1982	16,3	50,4	-7,4	-11,6	66

Fonti: Statistiche ufficiali dell'epoca (non corrette dalle successive revisioni del Pil) e G. Morcaldo, La Finanza pubblica in Italia, Bologna, il Mulino, 1993

La crisi che colpì l'Italia negli anni '70 acuì uno dei problemi strutturali che attanagliava il paese sin dall'unità: l'arretratezza del mezzogiorno rispetto al settentrione. Le conseguenze della crisi sull'economia del paese, infatti, provocarono una restrizione degli aiuti verso il meridione frenando quel processo di aiuti attuato dal governo con la Casmez. Il divario fra nord e sud del paese è una questione ormai di stato che ancora oggi non è risolta, molti critici

ed esperti, giornalisti e storiografi, hanno provato a dare una spiegazione al proliferarsi di questo problema e chi scrive trova molto interessante il lavoro svolto da Emanuele Felice nel suo scritto “ Perché il sud è rimasto indietro”. Felice analizza nelle diverse epoche, dall’unità ai giorni nostri, lo sviluppo del divario che porta in conclusione la sua tesi riguardo la causa principe dell’arretratezza del mezzogiorno: la classe politica del meridione.

Ripercorrendo lo sviluppo del divario, l’autore evidenzia come esso fosse già presente nel periodo pre-unitario, dove il regno borbonico presentava un alto tasso di analfabetizzazione, circa l’86% della popolazione, oltre a bassi investimenti infrastrutturali (la linea Napoli-Portici, inaugurata nell’ottobre del 1839 non aveva effettiva utilità, infatti era solo una via di comunicazione per facilitare il collegamento fra la città e la residenza estiva della casa reale) e una struttura creditizia lontana dall’evoluzione verso il moderno capitalismo rispetto al nord del paese, addirittura mentre al nord era già presente e circolante la moneta cartacea al sud si utilizzava solamente la moneta metallica. Il divario non si era, quindi, andato a generare con l’avvento dell’unità ma era un fenomeno che si andava già formando nel periodo precedente; c’è da dire che l’unità non portò ad una convergenza, infatti in termini di Pil anche con l’unità era presente un divario fra nord e sud del paese, fatta 100 l’Italia, il mezzogiorno presentava un Pil per abitante di 90 mentre il centro-nord di 106.

Pil per abitante delle regioni italiane nel 1871 (Italia=100)

Piemonte 103	Veneto 101	Abruzzo e Molise 80
Liguria 139	Emilia Rom. 95	Campania 107
Lombardia 111	Toscana 105	Puglia 89
Nord-Ovest 111	Marche 82	Basilicata 67
	Umbria 99	Calabria 69

	Lazio 146	Sicilia 94 Sardegna 78
Centro-Nord 106	Nord-Est e Centro 103	Sud e Isole 90

Fonte E. Felice e G. Vecchi, *Italy's Modern Economic Growth 1861-2011*, «Enterprise and Society», 2015.

Possiamo così notare come all'Unità nord e sud si presentano già divisi nel reddito come negli indicatori sociali. A differenza dei giorni nostri, gli scarti negli indicatori sociali erano più marcati che nel reddito, si può quindi parlare sotto questo aspetto di convergenza, anche se incompleta. Per quanto riguarda il reddito la divergenza è stata invece costante, tant'è che oggi il divario nord-sud si misura principalmente in termini di Pil pro-capite. Felice nel suo scritto descrive l'aumento del divario sotto un'ottica di intervento dall'alto in quella che egli definisce "modernizzazione passiva"; ovvero l'andamento delle classi dirigenti e della società meridionale a una modernità imposta dall'esterno, in primo luogo dallo stato centrale, che viene accettata solo fintanto che non mette in discussione gli interessi consolidati. Modernizzazione senza cambiamento sociale, oppure cercando di contenerlo al minimo, questa forma di adattamento può consentire di convergere facilmente in alcuni indicatori (la speranza di vita e in parte anche l'istruzione) ma non nelle misure più complesse della modernità, dal reddito allo sviluppo civile¹².

La scelta di questo comportamento adattivo da parte delle classi politica e della società meridionale sembra una conseguenza della presenza di istituzioni economiche e politiche di tipo "estrattivo", così come la definiscono Daron Acemoglu e James Robinson; cioè istituzioni politiche che concentrano il potere nelle mani di pochi limitando la partecipazione dei cittadini, concepite per

¹² E. Felice, *Perché il sud è rimasto indietro*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp 91-92

estrarre reddito e ricchezza alla maggior parte della società, a beneficio di una frazione privilegiata. Le istituzioni estrattive quindi non si interessano della comunità, ma accettano la modernizzazione solo se essa genera utilità a loro favore, questo perché se anche le altre classi se ne avvantaggiassero, esse potrebbero intaccare la loro egemonia. Questo è un punto fondamentale per quanto riguarda il pensiero Felice, in quanto consente di congiungere le modalità osservate nel percorso di convergenza del mezzogiorno ai temi centrali delle istituzioni e della distribuzione del reddito; oltre che alle più aggiornate teorizzazioni in campo internazionale, aspetto finora trascurato dalla pur vasta letteratura sul mezzogiorno¹³.

Il divario quindi si andava formando proprio sotto questo aspetto, infatti mentre al sud si andava sviluppando questo genere di politica, al nord era presente una modernizzazione che Felice denomina “attiva”, con istituzioni politiche ed economiche di tipo “inclusivo”, le quali tendono invece a favorire la partecipazione dei cittadini e tutelano i diritti di proprietà, fondandosi su un sistema di legalità efficiente e uguale per tutti; era proprio questa la differenza principale che generava, e genera ancora oggi, l’aumento del divario fra le due aree del paese.

Possiamo osservare l’andamento del divario durante i centocinquant’anni postunitari in quattro fasi. La prima che va dal 1861 al 1913 vede un aumento del divario con il delinearsi del “triangolo industriale” al nord-ovest, ma in questa prima fase la divergenza è comunque contenuta. La seconda fase va dal 1913 al 1951 e rappresenta il periodo di massima divergenza soprattutto a causa delle conseguenze derivanti dai due conflitti mondiali. La terza va dal 1951 al 1973 e si tratta dell’unico periodo della storia italiana in cui

¹³ E.Felice, *Perché il sud è rimasto indietro*, Bologna, Il Mulino, 2013, p.97

il mezzogiorno converge in modo significativo rispetto al resto del paese grazie anche al contesto di “boom” economico. L’ultima fase va dal 1973 ad oggi ed in questo periodo il mezzogiorno termina la fase di convergenza iniziando ad arretrare lentamente rispetto ad una forte convergenza delle regioni del Nec (nord-est-centro Italia) rispetto a quelle del nord-ovest.

Il simbolo di questa distanza fra le due aree del paese può essere identificato dal “triangolo industriale”, essenza della “modernizzazione attiva” applicata in quest’area del paese. Il lungo periodo di successo delle regioni facenti parte il cosiddetto “triangolo” (Liguria, Piemonte e Lombardia) fu assicurato da vantaggi endogeni come la vicinanza ai mercati europei, il ruolo del capitale umano e del capitale sociale, determinanti tenute insieme dall’azione di istituzioni inclusive. Discorso simile può essere intrapreso per quanto riguarda le regioni del Nec che videro proprio negli anni ’70 il periodo di convergenza verso le aree del nord-ovest con il fiorire dei cosiddetti “distretti industriali”; essi sono un sistema coordinato di piccole e medie imprese, la cui caratteristica consiste nell’essere profondamente legate fra loro, ancorate al territorio e alle reti sociali e istituzionali di tipo formale e informale, che lì operano. Dal territorio le imprese dei distretti traggono esternalità positive, ovvero beni pubblici che vanno dalle norme non scritte di comportamento che facilitano il coordinamento fra soggetti diversi, a istituzioni locali efficienti che agevolano la loro attività in molteplici ambiti: servizi di consulenza, concessione di linee di credito, gestione delle relazioni industriali, diffusione delle innovazioni e perfino strategie di marketing (si pensi all’organizzazione di fiere). Tutto ciò contribuisce ad abbassare i costi operativi delle Pmi, rendendole non solo autonome ma competitive rispetto alle grandi quindi in grado di misurarsi anche sui mercati internazionali. Decisivo in questo contesto è stato il ruolo delle

istituzioni inclusive, siano esse le amministrazioni “bianche” del Triveneto o quelle “rosse” di Emilia Romagna e Italia centrale¹⁴.

Questa capacità delle regioni del Nord di convergere rispetto a quelle del nord-ovest deve creare riflessione, infatti questi territori anche senza l'enorme aiuto dello stato, contrariamente di quanto accaduto al sud con l'intervento straordinario, hanno avviato negli anni un processo di crescita che ha permesso di convergere sotto tutti gli aspetti compreso il Pil pro-capite.

Questa crescita dell'industria locale avvenuta nel resto del paese non si è sviluppata, invece, nel mezzogiorno. Il divario peggiorò nell'immediato dopo guerra, mentre negli anni del Miracolo economico si tentò di “accorciare” le distanze tramite un programma di intervento straordinario, promosso dalla Svimez, tramite la costituzione della Cassa per il mezzogiorno. Nel corso degli anni l'azione della Cassa si componeva di una serie di investimenti, dalle infrastrutture ai finanziamenti industriali, che la inquadravano come la più imponente politica di sviluppo regionale realizzata in tutto l'Occidente. Questa enorme quantità di investimenti e di liquidità immessi nel sistema favorirono la fase di convergenza coincidente col periodo di “boom” economico, infatti il Pil pro-capite fra il 1951 e il 1971 aumentò, fatta 100 l'Italia, da 61 a 73. Questo modello di industrializzazione, che Felice denomina “top-down”, avrebbe dovuto fungere da traino alla modernizzazione del sud Italia, favorendo nel breve periodo una rapida convergenza e generando nel lungo periodo, questo di auspicava, una crescita nello sviluppo delle Pmi. Questo schema di interventi era l'emblema della “modernizzazione passiva”, imposta dall'esterno sulla società meridionale; una strategia capital intensive contraria alle caratteristiche del mezzogiorno, ricco di lavoro, non di capitale. Proprio per questa peculiarità,

¹⁴ E. Felice, *Perché il sud è rimasto indietro*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 106-107

sarebbe stata preferibile una strategia fondata su settori labour intensive, come il settore turistico o manifatturiero leggero; questo approccio alternativo però, come specifica Felice, avrebbe dovuto fondarsi sulla collaborazione attiva della società meridionale, così come accadeva negli altri territori del paese: un “protagonismo endogeno” che mancava.

Tornando agli anni '70, lo shock petrolifero mostrava tutta l'inconsistenza della strategia di industrializzazione applicata nel meridione. Questa crisi colpì infatti, in modo maggiormente gravoso, gli impianti meridionali, essendo essi in genere meno forti di quelli del nord, non solo per la localizzazione, e quindi i maggiori costi determinati dai trasporti, ma anche perché scontavano condizioni di contesto più difficili: le istituzioni locali erano meno efficienti nel fornire i servizi essenziali, anche la manodopera industriale risultava meno preparata (la società meridionale risultava adattarsi con difficoltà alla realtà industriale). Le grandi fabbriche capital intensive nel mezzogiorno fallirono e con essere terminò l'intera strategia di sviluppo del mezzogiorno: la sua industrializzazione rimase incompiuta¹⁵.

Il fallimento del modello di industrializzazione rese il clientelismo un fenomeno sempre più comune nelle regioni meridionali e in questo contesto l'intervento straordinario risultava nocivo per il sistema, rafforzando le istituzioni estrattive e le mafie e aumentando il divario fra il sud e il resto d'Italia, divario tangibile ancora ai giorni nostri.

¹⁵ E. Felice, *Perché il sud è rimasto indietro*, Bologna, Il Mulino, 2013, p.172

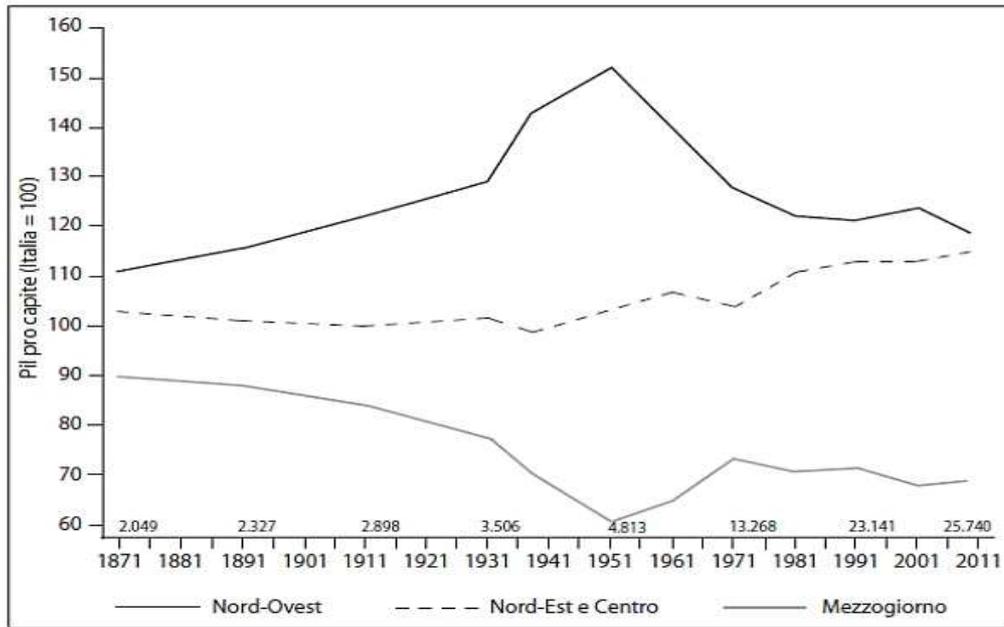
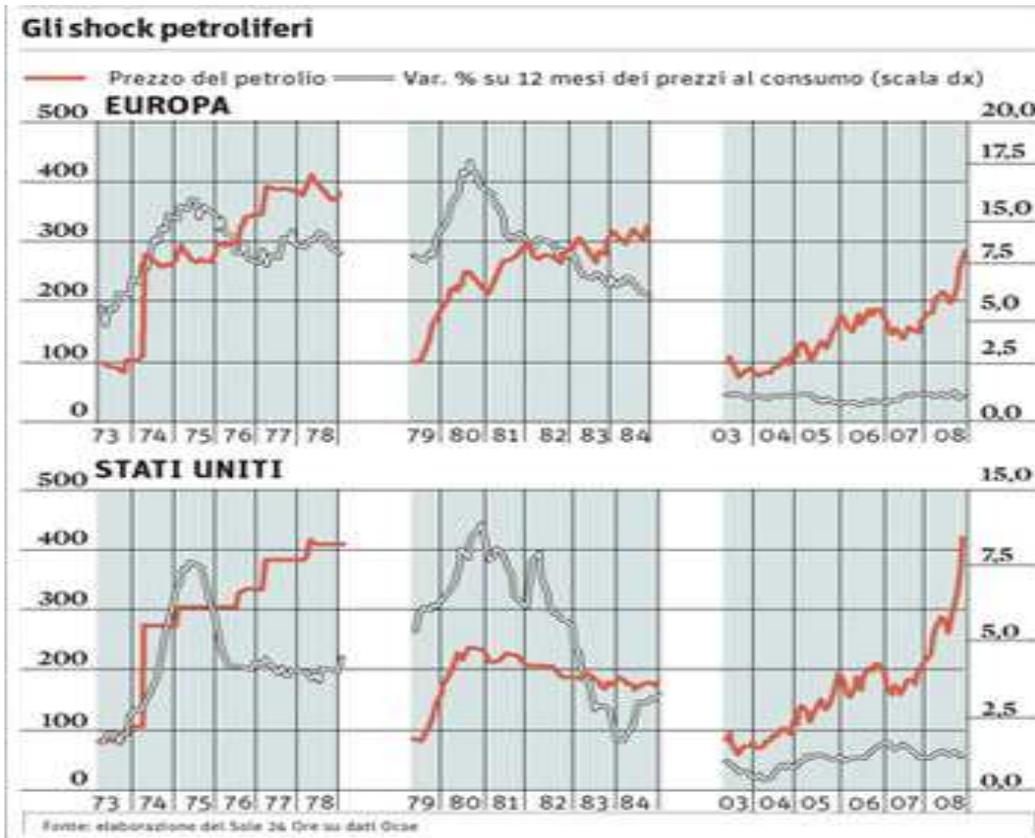


FIG. 2.1. I divari regionali nel reddito dall'Unità a oggi, per macroaree.

nota: I numeri sopra l'asse orizzontale si riferiscono al Pil pro capite dell'Italia a valori assoluti, in euro 2011, per anni a intervalli regolari (fin dove possibile: 1871, 1891, 1911, 1931, 1951, 1971, 1991, 2009). Per i dati regionali si veda l'Appendice statistica online.

fonte: Felice e Vecchi, *Italy's Modern Economic Growth*, cit.



2.3 L'attività della Casmez dal 1965 al 1984

Esaurito il piano quindicennale del 1950-65, l'ultimo ventennio della Cassa è stato caratterizzato da una serie di provvedimenti legislativi. L'azione della Cassa si è svolta, infatti, attraverso piani quinquennali, elaborati secondo le linee programmatiche del governo, contenute, per il quinquennio 1966-70, nella legge 26 giugno 1965, n.717 e, per il quinquennio 1971-75, nella legge 6 ottobre 1971, n.853.

La legge 26 giugno 1965 n.717 innovava, rispetto alla legge costitutiva della Cassa, nei momenti delle scelte politiche, nell'oggetto e nei procedimenti attuativi degli interventi. Tramite essa fu soppresso il comitato dei ministri per il Mezzogiorno e le sue attribuzioni furono conferite a un apposito comitato di ministri costituito in seno al comitato interministeriale per la ricostruzione, al quale era demandata l'approvazione dei piani pluriennali per il coordinamento degli interventi pubblici diretti a promuovere e agevolare la localizzazione e l'espansione delle attività produttive e di quelle a carattere sociale.

Le linee espresse dalle legge n.717 del 1965, trasfuse nelle direttive del conseguente piano di coordinamento 1965-70, ebbero come obiettivi fondamentali: : a) la costituzione di un'armatura industriale urbana, fondata su centri di concentrazione nei comprensori di zone irrigue, di valorizzazione agricola ad esse connesse, di sviluppo industriale e turistico; b) il tentativo di realizzare una più attiva presenza della C. all'attuazione di programmi imprenditoriali, diretti, attraverso partecipazioni maggioritarie in società finanziarie, industriali e agricole, a integrazione della partecipazione che la C. stessa aveva negli'istituti specializzati meridionali per finanziamenti industriali a medio termine; c) l'inserzione dell'obiettivo della formazione dei quadri, con

procedimenti nuovi in materia tecnico-professionale, di promozione dirigenziale e di sviluppo civile.

L'ulteriore evoluzione della disciplina degli interventi straordinari fu segnata dalla legge 6 ottobre 1971, n.853.

Le linee fondamentali di tale legge si caratterizzarono per l'inquadramento dell'azione pubblica nel Mezzogiorno nel più vasto contesto della programmazione economica nazionale, con la creazione di un unico centro di direzione della politica economica e della programmazione, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE); per la ristrutturazione, in chiave regionalistica, dell'azione pubblica nel Mezzogiorno, riconoscendo alle Regioni un ruolo determinante nella politica di sviluppo, da realizzare in sede di programmazione economica nazionale; per l'enunciazione dell'impegno diretto a favorire l'occupazione in loco della manodopera meridionale, mediante un rilevante sforzo finanziario dello stato per creare nuovi posti di lavoro e per la riaffermata destinazione dei nuovi investimenti pubblici delle partecipazioni statali al Sud, nonché per la ristrutturazione del sistema degli'incentivi alle attività industriali, in stretto collegamento con la creazione delle infrastrutture necessarie a realizzare l'ambiente idoneo ad accogliere un diffuso processo di sviluppo industriale.

Dal punto di vista funzionale, il nuovo sistema di interventi affidati dalla legge n.853 del 1971, alla Casmez, fu ravvisato nel binomio programma nazionale "progetti speciali". I "progetti speciali" venivano a configurarsi come strumenti della politica di sviluppo, non limitata alla definizione di obiettivi generali e alla ripartizione delle risorse per grandi aggregati di spesa, ma diretta alla formulazione più precisa degli'interventi in termini quantitativi, di specificazione territoriale, di tempi necessari per la loro attuazione, di costi

previsti, di procedimenti tipici, di responsabilità attuative. Il "progetto speciale" era definito intersettoriale (per la sua attitudine a realizzare interventi riguardanti simultaneamente vari settori) ovvero a interesse interregionale, in quanto diretto ad attuare interventi che investono contemporaneamente più Regioni o che, comunque, producono effetti di carattere economico e sociale al di fuori dell'ambito regionale strettamente inteso.

L'indirizzo dell'intervento ora descritto si è rivelato inefficace nel coordinamento delle azioni, rimesse alle singole amministrazioni centrali e regionali, e nella scelta coerente di politica economica generale, volta a sostenere le iniziative nell'area meridionale, nonché nella visione programmatica degli'interventi. Il programma economico nazionale e il CIPE, al momento di estrarre da tale programma le direttive per gli'interventi, si sono trovati privi dei mezzi per condurre azioni integrate e sicuramente dirette a collocare il problema meridionale nella posizione centrale, formalmente a esso sempre riconosciuta.

Il complesso delle risorse finanziarie che sono affluite al Mezzogiorno nel corso di venticinque anni ammonta a circa 15.500 miliardi. Di questi, oltre 3000 miliardi sono stati destinati a infrastrutture e incentivi nel settore agricolo, 6200 miliardi allo sviluppo industriale attraverso l'incentivazione degli'impianti industriali e la realizzazione di infrastrutture di servizio, 550 miliardi circa al turismo per lo sviluppo dell'attrezzatura ricettiva e la valorizzazione del patrimonio artistico e paesaggistico, e 130 miliardi per lo sviluppo dell'artigianato e della pesca. A opere di acquedotti e fognature sono stati destinati oltre 1500 miliardi, a infrastrutture di trasporto circa 1400 miliardi, a infrastrutture civili e adeguamento dell'attrezzatura ospedaliera 700 miliardi; all'istruzione e qualificazione professionale e formazione culturale 260 miliardi. L'attuazione dei progetti speciali ha comportato a sua volta un impegno di circa

1400 miliardi, riferiti in prevalenza all'utilizzo delle risorse idriche (565 miliardi), alle attrezzature per lo sviluppo industriale (335 miliardi), alla difesa dell'ambiente (400 miliardi) e all'assetto del territorio (50 miliardi).

Tra le più significative realizzazioni finanziate con le risorse sopra citate, figurano: in agricoltura l'irrigazione di 810.000 ha di cui 540.000 con impianti collettivi ai quali si aggiungeranno in un prossimo futuro altri 400.000 ha circa. Il conseguimento di questi risultati e degli obiettivi futuri è reso possibile dall'arricchimento delle risorse idriche del Mezzogiorno attraverso la creazione di una rete di bacini di accumulo delle acque, con una capacità d'invaso che oggi ascende a 3 miliardi di m³, e che in prospettiva raggiungerà i 5 miliardi di m³. Per il settore industriale è in corso l'attrezzatura di 87 zone industriali; nello stesso tempo l'incentivazione alle imprese ha dato luogo a 23.500 miliardi di investimenti con la creazione di oltre un milione di posti di lavoro. Nel settore turistico si è adeguata ampiamente l'attrezzatura ricettiva con il finanziamento di oltre 2200 alberghi con un complesso di 200.000 posti letto.

Lo sviluppo delle iniziative produttive è stato reso possibile dall'ampia maglia di infrastrutture realizzata nell'area meridionale. Tra queste in particolare evidenza: il rifornimento idrico potabile di 3300 centri con una popolazione complessiva di 12 milioni di abitanti; l'adeguamento della rete viaria con la sistemazione di circa 22.000 km di strade e la costruzione ex novo di 15.000 km, di cui 2000 di viabilità a scorrimento veloce; il potenziamento della struttura portuale e aeroportuale del Mezzogiorno, comprendente tra l'altro la costruzione del nuovo aeroporto di Sant'Eufemia Lamezia.

Nel corso dei 25 anni d'intervento straordinario si sono verificati importanti mutamenti nella struttura economica del Mezzogiorno: gli addetti all'agricoltura infatti sono passati in termini percentuali dal 57% sul totale degli

occupati del 1951 al 27% del 1975; pur in presenza di una così notevole contrazione della mano d'opera il valore della produzione agricola è aumentato in termini reali a un tasso del 3,0% annuo, con determinanti riflessi sul reddito prodotto per addetto. Negli altri settori l'aumento del valore della produzione è stato pari al 6,6% annuo per l'industria e al 5,6% per il settore terziario. Gli investimenti totali si sono sviluppati a un tasso del 7,0% annuo e contemporaneamente si è verificata un'espansione dei consumi pubblici e privati del 4,8% annuo.¹⁶

Pasquale Saraceno ha indicato negli anni 1975-1984 il cosiddetto periodo della “stasi” nell’attività della Casmez, ovvero la fase finale in cui le difficoltà della Casmez furono maggiori, mentre si andarono perdendo alcuni dei presupposti fondamentali della Cassa come “l’autonomia dal potere politico e la funzione tecnico-progettuale”.¹⁷

La fase finale della Cassa ebbe inizio vedendo l’introduzione di un’evoluzione legislativa realizzata con la legge 2 maggio 1976, n.183, la quale costituisce una rilevante modifica istituzionale e funzionale dell’intervento della Cassa. La suddetta legge disciplinava l’intervento straordinario nel mezzogiorno per il quinquennio 1976-80 e presupponeva, entro sei mesi dall’entrata in vigore, l’approvazione del CIPE, nel quadro di indirizzi programmatici per l’economia nazionale, su proposta del Ministro per il bilancio e la programmazione economica, riguardo il programma quinquennale contenente gli obiettivi generali e specifici dell’intervento straordinario, e l’indicazione dei loro effetti sulla occupazione, la produttività ed il reddito, nonché: a) l’elencazione e la

¹⁶ G. Pescatore, *Cassa per il Mezzogiorno*, Enciclopedia Treccani, Enciclopedia Italiana- III Appendice , 1961,

¹⁷ A. Lepore, “L’andamento della spesa per l’intervento straordinario nel Mezzogiorno d’Italia, dalla golden age alla fine del XX secolo”, in *Revista Espanola de Historia de la Contabilidad*, N.16, 2012 p.88

descrizione dei progetti speciali da realizzare nei territori meridionali con l'indicazione degli obiettivi economici e delle dimensioni finanziarie, temporali e territoriali dei progetti stessi; b) le direttive generali per gli interventi finanziari infrastrutturali di uso collettivo necessari alla localizzazione delle attività industriali; c) le direttive per l'intervento ordinario e straordinario nel Mezzogiorno, con le relative priorità settoriali e territoriali, e per il loro coordinamento con gli interventi regionali; d) i criteri e le priorità per la predisposizione da parte delle regioni meridionali di progetti regionali per interventi di sviluppo economico e sociale di competenza regionale di cui all'articolo 7, lettera c); e) l'aggiornamento e la revisione dei progetti speciali già approvati con particolare riferimento all'attività avviata, agli obiettivi da conseguire, alle dimensioni finanziarie, ai tempi di realizzazione ed alle priorità da osservare a livello tecnico-esecutivo; f) le direttive per l'attuazione del programma quinquennale alla Cassa per il Mezzogiorno e agli enti ad essa collegati, anche in relazione al successivo articolo 9, con l'indicazione dei mezzi finanziari necessari.¹⁸

A questo programma seguì l'istituzione di: una Commissione parlamentare con compiti di controllo sulla programmazione e sull'attuazione degli interventi ordinari e straordinari nel mezzogiorno e con il compito di esprimere pareri sui provvedimenti legislativi; un comitato dei rappresentanti delle regioni meridionali, avente compito di partecipare alla determinazione delle direttive dell'intervento straordinario e al coordinamento delle azioni nel mezzogiorno; fu inoltre prevista la ristrutturazione sia organizzativa che funzionale della Cassa stessa, nel cui consiglio d'amministrazione le regioni

¹⁸ Fonte Disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno per il quinquennio 1976-80. (GU n.121 del 8-5-1976)

potevano designare nove dei diciotto membri che lo componevano, oltre al presidente.

Alla Cassa era attribuita la realizzazione di progetti speciali, aventi natura interregionale o rilevante interesse nazionale. Tali progetti, da definirsi dal Comitato interministeriale per la programmazione economica, avevano per oggetto la realizzazione di interventi organici a carattere intersettoriale per lo sviluppo di attività economiche e sociali in specifici territori e settori produttivi. Essi comprendevano l'esecuzione di infrastrutture, anche per la localizzazione industriale, e interventi per l'utilizzazione e la salvaguardia delle risorse naturali e dell'ambiente anche con iniziative d'interesse scientifico e tecnologico; l'attuazione di complessi organici, di opere e servizi relativi all'attrezzatura di aree metropolitane e di nuove zone di sviluppo; la realizzazione e il potenziamento di strutture commerciali per la valorizzazione delle produzioni meridionali, specie per i prodotti agricolo-alimentari; lo svolgimento di attività di promozione e di sostegno tecnico-finanziario a favore di forme associative fra piccoli produttori, e ogni altra iniziativa ritenuta necessaria all'attuazione delle finalità del progetto e direttamente collegata agli obiettivi produttivi e occupazionali.

I progetti speciali dovevano osservare le destinazioni del territorio stabilite dai piani urbanistici e, in mancanza, dalle direttive dei piani regionali di sviluppo. Tali progetti furono predisposti dalle regioni meridionali o dal ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno previa elaborazione progettuale e tecnica della Cassa e degli enti a essa collegati.

La quantità e la varietà delle azioni, che s'inquadavano nella figura del progetto speciale, furono tali che l'efficacia dell'impiego di tale strumento risultava condizionata da una chiara e rigorosa visione degli obiettivi da

realizzare da parte degli organi politici, alla cui competenza ne è devoluta la scelta.

Alla Cassa erano affidate inoltre attribuzioni in tema d'incentivazione industriale: erogazione dei contributi in conto capitale per le iniziative industriali, e predisposizione, secondo un programma organico, delle infrastrutture necessarie alla relativa localizzazione.

La l. n. 183, del 1976, prevedeva inoltre che la Cassa, su richiesta delle Regioni, potesse prestare a esse consulenza e assistenza tecnica per la predisposizione e l'attuazione di progetti per interventi di sviluppo economico e sociale di competenza regionale.

La disciplina così realizzata degli aspetti istituzionali e funzionali dell'intervento straordinario rappresentava il punto terminale di un'evoluzione, che lo aveva notevolmente trasformato.¹⁹

Terminato il piano quinquennale previsto dalla legge n.183 del 1976, si procedette ad un nuovo piano triennale di "azioni organiche di intervento" tramite la legge n.651/1983, la quale prevedeva: a) interventi organici consistenti nella realizzazione di opere pubbliche e di infrastrutture generali al servizio dello sviluppo civile ed economico, interventi diretti a favorire l'attrezzatura del territorio, soprattutto nelle zone interne, e la riorganizzazione dei sistemi urbani; b) interventi finalizzati allo sviluppo delle attività produttive, ivi comprese le incentivazioni e le attività promozionali dell'iniziativa economica, dirette a migliorare l'utilizzazione delle risorse, anche naturali, storiche e artistiche, diffondere i servizi idonei ad accrescere l'innovazione tecnologica e la produttività, commercializzare e valorizzare la produzione, sostenere la ricerca e la sperimentazione; c) attività di assistenza

¹⁹ G. Pescatore, *Cassa per il Mezzogiorno*, Enciclopedia Treccani, Enciclopedia Italiana-III Appendice , 1961,

tecnica e di formazione dei quadri, funzionali agli obiettivi della presente legge, con particolare riguardo al raggiungimento di efficienti strutture gestionali per il potenziamento del sistema delle autonomie locali²⁰. Essa venne, però, archiviata a causa della generale incertezza di questa fase transitoria.

Alla suddetta legge seguì il decreto presidenziale, datato 6 agosto 1984, che prevedeva lo scioglimento e la posta in liquidazione della Cassa per il mezzogiorno, tuttavia, a norma della legge 775/1984, potevano ancora essere portate a compimento tutte le opere in corso e realizzate tutte quelle i cui progetti esecutivi fossero stati approvati entro il 31 Luglio di quell'anno; Due anni dopo, la l. 64/1986 trasferì funzioni e obiettivi della Casmez alla costituenda Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno.

²⁰ Fonte Disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno per il quinquennio 1976-80. (GU n.121 del 8-5-1976)

CAPITOLO 3

L'agensud e l'industria napoletana dal 1992 ad oggi

3.1 Nascita e obiettivi dell'Agensud

Al seguito della chiusura della Cassa per il mezzogiorno, il ruolo che spettava ad essa fu assunto dall'Agenzia per la promozione dello sviluppo del mezzogiorno (Agensud). Il nuovo ente fu regolato dalla legge 1.3.1986 n.64 che pose la nuova disciplina organica dell'intervento straordinario del mezzogiorno per il periodo 1985-1993 e riordinava gli altri enti di promozione per lo sviluppo del mezzogiorno che affiancarono l'Agenzia (FINAM, FIME, INSUD, ITALTRADE, FORMEZ, IASM).

L'Agenzia ha operato per attuare gli interventi promozionali e finanziari affidatili dal programma triennale per lo sviluppo del mezzogiorno ed analiticamente indicati dai piani annuali di attuazione. Tali interventi riguardavano esclusivamente: a) il finanziamento delle attività di partecipazione, assistenza e formazione svolte dagli altri enti di promozione per lo sviluppo del Mezzogiorno oltre che dai soggetti pubblici e privati indicati dalla l. 1986/64; b) la concessione di agevolazioni finanziarie a favore delle attività economiche in conformità alle direttive previste dal programma triennale; c) il finanziamento dei progetti regionali e interregionali di interesse nazionale, assicurandone la realizzazione mediante apposite convenzioni con i soggetti indicati dal piano.

Con la legge 19 dicembre 1992, n. 488 l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno è stata soppressa a decorrere dal 1° maggio 1993,

lasciando al ministro dell'Economia e Finanze il compito di coordinare e programmare l'azione di intervento pubblico nelle aree economicamente depresse del territorio nazionale. Agli organi dello Stato sono stati inoltre affidati gli adempimenti tecnici, amministrativi e di controllo per la concessione e l'erogazione di agevolazioni alle attività produttive in determinate aree individuate dal CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica), e l'attività di programmazione e di coordinamento delle grandi infrastrutture a carattere interregionale o di interesse nazionale. Le partecipazioni finanziarie dell'Agenzia sono state conferite all'Istituto per lo Sviluppo Economico dell'Italia Meridionale (ISVEIMER.), all'Istituto per il Finanziamento alle Industrie in Sicilia (IRFIS), al Credito Industriale Sardo (CIS.) e ad altri enti di promozione per lo sviluppo nel Mezzogiorno. Con il decreto legge 8 febbraio 1995, n. 32 è stata data una definizione di "aree depresse". In particolare l'art. 1 ha previsto l'individuazione da parte della Commissione delle Comunità Europee di tali aree come ammissibili agli interventi dei fondi strutturali, previo accordo con la Commissione. Sempre nello stesso articolo è stato previsto che il CIPE, sentiti i ministri dell'Economia e Finanze e gli altri interessati, approvasse gli accordi di programma ("promossi da una amministrazione centrale e la cui attuazione richiede l'iniziativa integrata e coordinata di regioni, enti locali e altri soggetti pubblici e privati"), i contratti di programma ("stipulati tra l'amministrazione e una grande impresa o un gruppo di medie e piccole imprese") e le intese di programma ("tra soggetti istituzionali competenti in un determinato settore, con cui gli stessi si impegnano a collaborare mettendo a disposizione le risorse finanziarie occorrenti per la realizzazione di una serie di azioni specifiche, collegati funzionalmente in un quadro pluriennale"). Nel periodo successivo allo scioglimento dell'Agenzia per

la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno sono comunque proseguite le iniziative di sostegno per le attività industriali al Sud. A partire dal 1999 è stata costituita l'agenzia Sviluppo Italia, con il compito di incentivare lo sviluppo imprenditoriale e occupazionale del Meridione e delle aree più svantaggiate del Paese.

3.2 Strategie e limiti del nuovo intervento per il mezzogiorno

La scelta fondamentale che sta alla base della legge 1° marzo 1986, n. 64. "Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno" rispetto alla precedente normativa è quella di un diverso rapporto tra soggetti destinatari degli incentivi e soggetti di programmazione ed erogazione delle risorse nell'ambito di una riconsiderazione dell'intervento straordinario che teneva conto del vasto dibattito in corso nel paese sull'evoluzione dell'economia meridionale. In tale senso esso costituiva un segnale di transizione verso la vera e propria cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, che avrebbe dovuto essere progressivamente ricondotto nell'alveo delle procedure ordinarie di intervento pubblico nell'economia. Espressioni di tale scelta erano:

a) la "programmazione partecipata", e cioè sostanzialmente la riduzione dell'intervento straordinario a modo di finanziamento selettivo da parte dello Stato, inquadrato in un piano triennale, di progetti presentati da altre amministrazioni, ed in primo luogo dalle regioni;

b) di conseguenza, l'abolizione della vecchia Cassa per il Mezzogiorno e la sua sostituzione con l'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno, avente il più limitato compito di provvedere al finanziamento dei progetti approvati nel piano annuale;

e) l'accentuazione posta, tra gli strumenti di incentivazione alle imprese, sui "servizi reali", e cioè su quegli strumenti che meglio avrebbero dovuto stimolare le autonome iniziative delle piccole e medie imprese meridionali (scelta, questa, che va letta anche in connessione con la quasi contemporanea legge n. 44 del 1986 sulla promozione dell'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno).

d) l'ambito territoriale restava quello tradizionale, fissato dalle precedenti leggi sull'intervento straordinario nel Mezzogiorno, con l'incarico al CIPE di definire, ai fini della concessione di un trattamento preferenziale, le "aree particolarmente svantaggiate". In relazione a questo aspetto, la mancata considerazione dello sviluppo economico nel frattempo verificatosi in talune province meridionali ha dato luogo ad un lungo contenzioso con la Comunità europea per infrazione delle norme comunitarie relative al regime degli aiuti pubblici alle imprese.

Per quanto riguarda gli aspetti finanziari, la legge n. 64 stanziava per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno 120.000 miliardi di lire per il periodo 1985-1993. Nello scorcio finale della X legislatura era peraltro necessario provvedere ad un rifinanziamento, dato che l'intero ammontare delle risorse stanziate risultava prenotato dai piani annuali di attuazione dei programmi triennali, al netto dei 30.000 miliardi riservati per le occorrenze del regime di sgravi contributivi per le aziende operanti nel Mezzogiorno, che successivi decreti legge hanno annualmente prorogato.

Attraverso il varo della legge n. 488 del 1992, ovvero con quel provvedimento che porta alla soppressione del Dipartimento per gli interventi straordinari nel mezzogiorno e dell'Agensud, non solo si è giunti al termine

della politica dell'intervento straordinario, ma si pose fine alla stessa cultura "neo-meridionalista" nata con la Svimez nel 1946.²¹

La legislazione straordinaria per il mezzogiorno viene così superata anche a causa di fattori come: una politica comunitaria sempre più rigida e vincolata nei confronti degli aiuti di Stato alle imprese nell'ambito di più generali politiche rivolte al riequilibrio territoriale, il quale ha portato a numerose procedure di infrazione a carico del paese; l'avvio di un procedimento referendario volto alla cessazione dell'intervento straordinario.

La soppressione di un sistema di tale rilievo ha comportato l'adozione di normative, anche transitorie, molto complesse sotto diversi profili: ordinamentali, occupazionali, finanziari e di raccordo con la normativa comunitaria. I momenti focali del processo di superamento dell'intervento straordinario possono essere così sintetizzati:

- richiesta, nel settembre 1991, di referendum abrogativo di alcune disposizioni della legge n.64 del 1986 recante la disciplina organica dell'intervento straordinario nel mezzogiorno;
- emanazione del decreto legge . 415 del 1992 di rifinanziamento, per il periodo 1992-94, degli interventi previsti dalla legge n.64 del 1986 per il completamento delle iniziative in corso, in attesa dell'emanazione di nuovi criteri e direttive per il graduale passaggio all'intervento ordinario;
- delega al governo, stabilita dalla legge di conversione n.488 del 1992, per il passaggio alla nuova disciplina ordinaria;
- emanazione del decreto legislativo n.96 del 1993 di attuazione della delega e interruzione del procedimento referendario;

²¹ A.Pavarin, *Lo sviluppo del mezzogiorno.*, Roma, APES S.r.l., 2011, p.80

- emanazione di numerosi decreti-legge, con i quali si è cercato di meglio definire l'ammontare delle risorse finanziarie disponibili e la loro destinazione, di completare le procedure di concessione ed erogazione delle agevolazioni, di migliorare il raccordo degli interventi in questo settore con quelli previsti in sede comunitaria.²²

L'architettura del nuovo sistema delineato dal d.l.n. 415 del 1992, dalla legge n.488 del 1992 e dal decreto legislativo n.96 del 1993 appare di elevata complessità, in quanto caratterizzata da una pluralità di soggetti istituzionali competenti per le aree di intervento e dalla scissione tra le fasi di programmazione, di esecuzione, di erogazione dei finanziamenti. La nuova disciplina incontrò, dunque, enormi difficoltà nella fase di attuazione, contraddistinta da un quadro informativo incompleto delle risorse finanziarie disponibili, da forti ritardi nell'emanazione dei regolamenti ministeriali previsti e delibere CIPE E CIPI (in alcuni casi gli atti prescritti non risultano ancora emanati) necessari per la definizione delle nuove procedure, e dalle resistenze delle amministrazioni ordinarie a gestire la fase transitoria del passaggio dal vecchio al nuovo intervento. In tale contesto, il ruolo di coordinamento attribuito al Ministero del bilancio (l'unico che ha provveduto a dotarsi di una nuova struttura organizzativa per far fronte alle funzioni assegnategli) non ha potuto esplicarsi pienamente, in quanto non supportato in modo adeguato sul piano normativo: non è stata cioè prevista alcuna sanzione a carico dei soggetti inadempienti, né l'esercizio di poteri sostitutivi; Per far fronte a tali difficoltà sono intervenuti, fin dall'agosto del 1993 (ad appena quattro mesi di distanza

²² C.Trezzani, *Dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno all'intervento ordinario nelle aree depresse*, Roma, 24-25 Marzo 1995, pp.305-306

dall'approvazione del d.lgs. n. 96 del 1993) numerosi provvedimenti d'urgenza, tutti decaduti per decorrenza dei termini e successivamente reiterati.²³

I provvedimenti adottati non hanno inoltre affrontato definitivamente la questione della compatibilità della normativa nazionale degli aiuti di Stato alle imprese nelle aree depresse con la posizione comunitaria di difesa della libera concorrenza.

Al proposito vale ricordare che con la decisione del 9 dicembre 1992, la Commissione CEE ha ritenuto compatibile con i principi del mercato comune il rifinanziamento della legge n. 64 ad opera del d.l.n. 415 del 1992 a condizione che, terminata una fase transitoria, tale disciplina fosse profondamente modificata.

In particolare, solo una parte delle risorse complessive (10.000 miliardi su un totale di 24.000 miliardi) poteva essere destinato al sistema di aiuti previsto dalla legge n. 64; in tale quota rientravano peraltro soltanto le agevolazioni a fronte delle domande presentate entro l'agosto 1992 e limitatamente alle imprese localizzate nei territori già ammessi al regime agevolativo. Il vecchio intervento straordinario nel Mezzogiorno doveva in ogni caso chiudersi definitivamente entro la fine del 1993.

Era comunque ritenuto incompatibile con l'articolo 92 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea il vigente regime degli sgravi contributivi e della fiscalizzazione degli oneri sociali in favore dei territori meridionali.

²³ C.Trezzani, *Dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno all'intervento ordinario nelle aree depresse*, Roma, 24-25 Marzo 1995, pp.313-314

3.3 L'evoluzione dell'industria napoletana dal 1992 ai giorni nostri

La chiusura dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del mezzogiorno (Agensud) nel 1992 e conseguente termine dell'intervento straordinario nel 1993 non furono gli unici eventi che scossero l'economia meridionale, infatti, in questo biennio avvenne la chiusura definitiva di uno dei poli industriali storicamente più importanti dell'intero sud Italia: L'Italsider di Bagnoli.

L'Italsider venne costruito sui territori di Bagnoli, in quanto il territorio comprendeva un cospicuo numero di terreni vasti che furono venduti ad un prezzo molto basso, pertanto venne favorita la vicinanza al mare affinché si potesse realizzare la linea ferroviaria Roma-Napoli; tuttavia, nonostante il programma potesse avere dei vantaggi da un punto di vista economico, purtroppo non vennero considerati i danni ambientali che avrebbe portato il progetto, nonostante molte persone cercarono di spiegare le loro motivazioni, non furono mai presi in considerazione.

Nel 1911 venne inaugurato il primo nucleo attivo dell'acciaiera. Le critiche fecero il loro percorso fino ad un certo punto, mentre l'Italsider divenne un vero colosso industriale, incrementando le occupazioni al suo interno; tra le tante teorie riguardo il progetto dell'Italsider c'è chi ipotizzò di delocalizzare l'industria affinché non si sviluppasse su tutto il territorio flegreo e chi, come l'ingegnere De Simone, avrebbe invece voluto vedere il ritorno di una Bagnoli lontana dalle industrie, altresì un luogo ideale per fare bagni e villeggiare.

L'Italsider continuò a crescere, ma è proprio durante il picco del proprio splendore che ebbe una battuta d'arresto a causa del conflitto mondiale che, distrusse parzialmente l'industria: però, gli operai cercarono di recuperare la fabbrica, difatti, nel dopoguerra l'Italsider continuò a crescere in maniera

smisurata provocando un pericoloso inquinamento a discapito sia dei lavoratori che dei cittadini residenti nella zona. Nell'indifferenza più totale nel 1961 si decise di ampliare il progetto concernente l'Italsider: si unirono alla fabbrica anche Cementir, Montecatini e l'Eternit, le quali costituirono le mura industriali in cui venne chiusa la città di Napoli. Nel 1970 il Consiglio comunale adotta il nuovo piano regolatore generale. Il piano verrà approvato nel 1972 dal ministero dei lavori pubblici, con modifiche che riguardano, tra l'altro, anche l'insediamento industriale di Bagnoli, per il quale viene stabilito che il 30% della superficie totale occupata lungo la fascia costiera venga destinata a verde attrezzato con impianti turistici ed il restante 70% ad attività di tipo manifatturiero, ad alto contenuto tecnologico, nonché impianti ed attrezzature per la ricerca applicata all'industria con l'esclusione di industrie nocive ed inquinanti.

Nel 1973 allo scopo di ridurre le notevoli perdite registrate a partire dal 1969 l'Italsider propose la costruzione di un nuovo treno di laminazione e di un nuovo impianto di colata continua e chiese una variante normativa alle zone industriali (N) del progetto di legge appena approvato. Il 21 aprile 1975 il Consiglio comunale adotta la variante, definitivamente approvata l'anno successivo dalla regione. Essa prevede la possibilità che nelle aree di proprietà dell'Italsider, senza far ricorso ai piani particolareggiati, si possano realizzare opere di ammodernamento, integrazione ed ampliamento degli impianti esistenti, ivi compreso il nuovo treno di laminazione ed il nuovo impianto di colata continua, sempre che esse non compromettano le eventuali ipotesi di delocalizzazione da inserire nel piano di assetto territoriale.

Nel 1978 il Comitato tecnico consultivo istituito con il compito di analizzare le aree di perdita esistenti all'interno del gruppo IRI nel Rapporto

conclusivo del 27/10/1976, per l'impianto di Bagnoli aveva affermato che i risultati negativi registrati a partire dal 1969 erano imputabili a deficienze impiantistiche e produttive non eliminabili per carenza di spazio, giungendo alla conclusione che la localizzazione era inadatta all'esercizio di un impianto siderurgico moderno. Il successivo rapporto del Comitato per la siderurgia presieduta da Pietro Armani prevedeva per Bagnoli "la progressiva chiusura" in quanto le "razionalizzazioni e ristrutturazioni che si impongono" non possono essere realizzate con la normativa urbanistica vigente, nonostante le modifiche introdotte dalla variante del 1976. Per consentire la realizzazione del piano siderurgico nazionale, che per Bagnoli prevedeva lo stanziamento di circa 1'000 miliardi, il Consiglio comunale adotta una nuova variante che elimina le prescrizioni sull'intera area industriale occidentale, consentendo "La realizzazione di opere per l'ammodernamento, integrazione e ampliamento degli impianti e delle loro attività complementari esistenti, e fin qui esistenti".

Nel 1985 chiude lo stabilimento dell'Eternit impossibilitato a mantenere in vita lavorazioni altamente nocive. L'area, sgomberata dagli impianti, viene acquistata dalla Mededil Spa. Nel corso del 1989 è sottoposta a una prima bonifica ambientale. Nel 1989 a seguito del ridimensionamento dell'apparato produttivo napoletano l'Italsider chiude l'area a caldo. La Cementir, venendo meno la fornitura della loppa di altoforno, converte gli impianti per renderli idonei all'utilizzo della pozzolana.

Nel 1993 l'Italsider venne chiuso definitivamente, mentre nel 1996 si cercò di approvare un piano che potesse salvaguardare Bagnoli attraverso la bonifica di circa due milioni di metri quadri in modo da poter riqualificare l'area dal punto di vista ambientale. Vennero stanziati dallo Stato circa 25 miliardi, poi 340 e aumentati ancora di 50 miliardi in modo tale da bonificare l'intero

territorio suddiviso in lotti; la legge del 1996 prevedeva di bonificare il primo lotto: Coroglio. Vennero stanziati 25 miliardi ed entro il 1997 bisognava concludere i lavori di bonifica di Coroglio, tuttavia, i lavori non vennero mai conclusi e non si arrivò ad alcun risultato. Lo stesso discorso vale per gli altri lotti. Il motivo per cui, la bonifica ebbe problemi, furono molteplici: bisognava risolvere il problema delle piccole aziende che ostacolavano gli appalti della bonifica; un secondo problema erano i fondali, i quali colmi di rifiuti inquinati e infine, il problema impiantistico che si occupava della fragilità, nonché l'instabilità del suolo. Facciamo tuttavia dei passi indietro. Nel 1994 Antonio Bassolino sindaco da poco tempo, si trova a decidere sul destino di Bagnoli con l'Ilva: il sindaco decise di non firmare l'accordo, che prevedeva di impiantare nuove industrie nella zona, ma anzi, venne elaborato un vero programma sul destino di Bagnoli: costruzione di impianti per attirare turismo; un grande parco pubblico; ripristino dell'arenile e della balneabilità, nonché la formazione di una rete di attività produttive con finalità nella ricerca scientifica. Per il progetto vennero stanziati 343 miliardi di lire più 25 miliardi per bonificare la spiaggia, oltretutto il decreto prevedeva anche la costruzione di una società chiamata Bagnoli Spa, affinché ci fosse l'assunzione di 500 lavoratori rimasti all'Ilva, da destinare alla bonifica del territorio. Nel 1995 il decreto venne bloccato in parlamento dalla Lega. Nel 1996 viene costituita la Società Bagnoli S.p.a., strumento ad hoc dell'IRI per l'attuazione del "Piano di recupero ambientale dell'area di Bagnoli" predisposto e finanziato dal CIPE con la delibera del 20 dicembre 1994. Nella nuova società confluiscono i lavoratori dell'ex impianto siderurgico, grazie a un accordo sindacale che garantisce loro anche un breve percorso di formazione per adattare le loro competenze alle operazioni di bonifica. Il progetto prevede lo smantellamento delle strutture

industriali a eccezione di quelle che poco dopo saranno individuate come aree di archeologia industriale e il risanamento ecologico-ambientale dell'area. Viene inoltre istituito, a norma di legge, un Comitato di Coordinamento ed Alta sorveglianza, supportato da una commissione di esperti tecnico-scientifica, per vigilare sulle attività di bonifica della Bagnoli S.p.a. Nel 2000 tutte le attività di controllo e vigilanza sull'attuazione del Piano di recupero ambientale vengono concentrate nel Ministero dell'Ambiente. I suoli pertanto vennero trasferiti all'ente privato, ma il governo Berlusconi bloccò i fondi fino al 2003; si cercò di sbloccare i fondi ospitando "L'America's Cup", in modo tale che il territorio venisse rivalutato e riconsiderato con l'attuazione di un porto turistico, tuttavia il governo Berlusconi, chiedeva che il progetto avesse dovuto rispettare le indicazioni di un luogo preciso in cui avviare lo smaltimento dei suoli, di metalli e dell'amianto. I progetti proposti furono numerosi, si cercò in tutti i modi di rilanciare Bagnoli: nel 2004 durante la crisi di rifiuti si arrivò a pensare che l'area dell'Ilva potesse essere utilizzata per lo stoccaggio dei rifiuti²⁴. Nel 2013, dopo un lustro, il progetto va in crisi. Ed il colpo di grazia arriva con un'indagine della Procura di Napoli che ipotizza il reato di disastro ambientale. Una delle opere, la Città della Scienza, viene bruciata da ignoti.

La società Bagnolifutura annaspa, cambia i vertici, chiede altri 10 milioni di euro per proseguire. Il 29 maggio del 2014 il tribunale di Napoli, considerata l'impossibilità di pagare i debiti, dichiara il fallimento della Bagnolifutura, ed i 59 dipendenti vengono posti in cassa integrazione e da reinserire in altri ambiti del comune.

²⁴ B. Di Dio, "La storia di Bagnoli sino ai disastri dell'Italsider e la mancata bonifica", in *Vesuvio Live*, 14 Giugno 2014.

L'Italsider di Bagnoli, l'intera area dell'ex Ilva, è stata, e continua ad essere, uno dei nodi nevralgici della storia di Napoli nell'immaginario di intellettuali, scrittori, registi, opinionisti e politici, vero e proprio scontro tra "civiltà", così spesso la letteratura industriale ha descritto il rapporto tra fabbrica e società a Napoli.

L'evoluzione dell'industria nel territorio napoletano ha mostrato la caratteristica ,evidente, anche in tutto il resto del mezzogiorno,. di una struttura industriale formata, quasi interamente, da imprese di piccola e piccolissima dimensione, per lo più a conduzione familiare. Tale fenomeno è stato un freno al successivo sviluppo delle imprese, ed incide, inoltre, sul posizionamento competitivo delle stesse sul mercato nazionale ed internazionale. Per quanto riguarda gli investimenti pubblici a sostegno delle imprese, le imprese campane hanno utilizzato i fondi comunitari, principale fonte da cui sono state tratte le misure a sostegno degli investimenti; si avverte, però, la necessità di concentrare le risorse verso pochi obiettivi strategici di lungo periodo, al fine di incidere realmente sullo sviluppo sociale ed economico della regione, evitando al massimo la dispersione degli investimenti. I poli che presentano un elevato rapporto tra medie e piccole imprese, sono le filiere meglio strutturate, come Pomigliano d'Arco, Arzano (carta ed editoria), Marcianise (elettronica) e Scafati.

Considerando nel complesso gli indicatori economici di: crescita di Pil, livello di innovazione, internazionalizzazione e dimensione di impresa, si registra un andamento economico dissonante, nonostante nel complesso la Campania sia leader tra le regioni meridionali. L'andamento del Pil regionale si presenta in costante flessione dal 2000 (in linea con il Mezzogiorno) mentre il livello di innovazione, di internazionalizzazione della regione determinano un

posizionamento della Campania tra le regioni guida dell'economia italiana, mentre comportamenti fortemente dicotomici si registrano per quanto riguarda la dimensione media d'impresa. Tale risultato di sintesi è la media di comportamenti di singola azienda fortemente eterogenei.

Tale premessa ci impone la considerazione che non emergono dei veri e propri settori dinamici, ma piuttosto, delle realtà che nella difficile situazione economica sono riuscite ad emergere. Tali realtà non sono quindi l'espressione di una dinamica settoriale comune ed indifferenziata, ma di una dinamica propria delle singole filiere e delle singole imprese. Come a dire che a vincere, laddove vittoria c'è stata, è lo spirito imprenditoriale del singolo e della capacità dimostrata nello sfruttare al meglio le leve del mercato disponibili. In questo contesto, e nonostante difficoltà congiunturali diffuse, dinamiche e più competitive sono risultate l'area dell'Agroalimentare di Scafati, dei Veicoli (automobili e d aeronautica) di Pomigliano d'Arco e soprattutto dell'Abbigliamento di Arzano e di San Giuseppe Vesuviano ed il Cartario, sempre, di Arzano. Emerge, quindi, un quadro non del tutto negativo, e in un gioco di luci ed ombre, dove peraltro queste ultime appaiono ancora predominanti, si intravedono anche positivi segnali di risveglio e concrete azioni individuali di reazione alle sollecitazioni del mercato anche in un contesto che non ha certo accompagnato in modo positivo tale rilancio. Gli insediamenti industriali di piccole e medie dimensioni presenti sul territorio napoletano, che possono essere individuati dal '92 ad oggi, possono essere suddivisi a seconda della produzione merceologica in: gioielli, nell'area Caserta-Marcianise; carta, nell'area Napoli-Arzano; calzature, nell'area Arzano- Grumo Nevano; tessile, nell'area San Giuseppe Vesuviano; corallo, nell'area Torre del Greco; veicoli,

nell'area Pomigliano d'Arco; ceramica, in Cava de'Tirreni; alimentare, in Scafati.²⁵

Negli ultimi anni abbiamo avuto la nascita sul territorio di nuovi distretti industriali caratterizzati da forti investimenti nel campo della ricerca e sviluppo come il “Consorzio Campano di Ricerca per l'Inform e l'Automazione Industriale di Portici” (CRIAI) e il Distretto Aereospaziale della Campania (DAC). Il CRIAI nasce nel dicembre 1980 per iniziativa dell'Università Federico II di Napoli e della società “Informatica Campania”. Dopo circa cinque anni (1985) entra a far parte del consorzio come socio aderente “Aeritalia”(successivamente Alenia). Dopo altri tre anni si aggiunge alla compagine “Sogei”, società del gruppo Iri Finsiel. Le principali attività di ricerca riguardano temi come l'ingegneria del software, l'automazione industriale, la robotica e la consulenza nell'ambito di sistemi di calcolo e telecomunicazioni. Il CRIAI è stato tra i promotori dei consorzi Iatin, Softin, Napoli Ricerche.

Il bilancio del 1998 si chiude con un passivo di cento milioni di lire, ma, paradossalmente, nel corso dello stesso anno vengono rifiutate commesse per oltre quattro miliardi di lire. Tale controproducente scelta viene motivata adducendo l'imminente fase di chiusura e quindi la conseguente impossibilità ad onorare impegni così lungo termine. Esso viene posto in liquidazione nel luglio del 1998 e mentre il commissario liquidatore avvia le procedure, i quarantadue dipendenti vengono posti in mobilità.²⁶

²⁵ A. Vaccariello, “Distretti Industriali”, in *il Denaro*, 15 Aprile 2006

²⁶ S.Campione, “Una crisi annunciata”. in *il Denaro*, 18 Aprile 1998.

Oggi il CRIAI è un Centro di Ricerca e formazione sulle tecnologie dell'informatica e delle telecomunicazioni promosso dall'Università degli Studi di Napoli Federico II in collaborazione con partner industriali. E' un'esperienza pubblico/privato nata per svolgere programmi di ricerca di respiro nazionale ed europeo che coinvolgono realtà accademiche ed industriali. Il CRIAI opera per avvicinare il mondo accademico campano al sistema delle PMI regionali e per facilitare il trasferimento di tecnologie verso il territorio.

Il DAC è una delle realtà più positive sviluppatesi negli ultimi anni sul territorio campano. Nel sistema economico della Regione Campania la filiera produttiva aerospaziale riveste un ruolo di primissimo piano rappresentando un elemento di sviluppo del territorio sia in termini di presenza industriale, sia per l'elevato contenuto delle conoscenze tecnologiche richieste dai processi produttivi. Ai grandi operatori si affianca un tessuto di piccole e medie aziende subfornitrici in grado di utilizzare le tecnologie, implementare i processi produttivi, garantire gli standard tecnici di qualità e di precisione richiesti dall'industria aerospaziale. Lo studio condotto da SRM (Studi e Ricerche per il Mezzogiorno) nel 2011 evidenzia che la Campania è la seconda regione d'Italia dietro la Lombardia (quest'anno si stima un volume di fatturato pari a 1,6 miliardi) e la prima per numero di dipendenti: ben 8.404 questi ultimi, contro gli 8.217 della Lombardia. La Campania da sola esprime una quota di mercato del 22%, giusto di due punti percentuali inferiore alla Regione Lombardia.

Il DAC ha messo a punto uno studio di fattibilità fondato su 11 programmi strategici che è stato approvato dal MIUR con il massimo punteggio. Complessivamente gli 11 programmi prevedono un investimento di 145 milioni di euro da sviluppare sull'arco di un triennio. Questi progetti, con lo

sguardo ai prodotti industriali del domani, rappresentano il percorso strategico che il DAC sta seguendo.

Per la Campania il DAC rappresenta un passo fondamentale verso la realizzazione e la gestione di un modello industriale a rete in grado di progettare soluzioni competitive e proporle sul mercato a livello nazionale e internazionale. Come nuovo modello di sviluppo la sfida raccolta dal DAC è legata al consolidamento ed all'integrazione delle capacità di tutte le anime industriali del territorio della Campania: aviazione commerciale, aviazione generale, spazio e vettori, manutenzione e trasformazione.

La capacità di integrare tutte le anime della filiera tecnologica e produttiva mettendole in relazione con la ricerca consente di creare un modello nuovo basato su una progettualità che garantisce un'autentica prospettiva strategica. Tale obiettivo è consentito anche dalla costruzione di un modello di governance innovativo in grado di garantire la rappresentanza necessaria a ciascun soggetto ed al tempo stesso di utilizzare un sistema di gestione collaborativo di project & knowledge management su cui tutti i partner operano autonomamente ma con una visione integrata. Le azioni trasversali messe in campo dal DAC per focalizzare gli sforzi ed indirizzare la strategia del territorio riguardano la formazione professionale e l'alta formazione, il trasferimento tecnologico e la comunicazione, la dualità e l'internazionalizzazione in ottica meta distrettuale.

In merito a quest'ultimo argomento si registra un primo elemento di concretezza: l'adesione al Cluster Tecnologico Nazionale Aerospazio. L'impostazione strategica si attua così nell'ambito di un sistema più ampio che coinvolge gli altri distretti territoriali e l'intera filiera nazionale dell'aerospazio difatti al Cluster Tecnologico Nazionale Aerospazio partecipano come soci

fondatori, insieme al DAC: Finmeccanica Spa, Avio Spa, l'associazione AIAD ed altri 4 distretti nazionali (Lazio, Lombardia, Piemonte e Puglia) con l'obiettivo di coordinare gli sviluppi e focalizzare gli sforzi in maniera coerente a livello nazionale ed internazionale.

Vi partecipano 30 soggetti: 8 Grandi Aziende, 11 PMI (di cui 8 consortili che raggruppano 124 aziende e centri di eccellenza), 11 Centri di Ricerca (tra cui 5 Atenei campani). Il DAC vede la partecipazione di importanti realtà industriali (Alenia, Alenia Improvement, Boi, Dema, Magnaghi, Piaggio, Telespazio, Mbda, Avio, Vitrociset, Consorzio Atitech Manutenzione), un folto tessuto di PMI Icoali (Foxbit ,Geven, Calef, Rps Consulting, Oma Sud, Tecnam, Vulcanair, Chain, Caltec, Sam, Ali, Antares, Mese) ed accademiche (Università Federico II, Seconda Università degli Studi di Napoli, Università Parthenope; Università del Sannio) oltre che Centri di Ricerca specializzati (CNR, ENEA, CIRA, INAF, ACCADEMIA AERONAUTICA, CORISTA) e società specializzate in venture capital (Vertis) ²⁷ .

²⁷ Regione Campania, *Distretto Aereospaziale della Campania*, 2013
<http://www.regione.campania.it/it/tematiche/distretti-tecnologici/dac-distretto-aerospaziale-campano>

Fonti Bibliografiche:

V.Castronovo, *Storia economica d'Italia dall'Ottocento ai giorni nostri*, Torino, Einaudi, 2013.

E.Felice, *Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia*, Bologna, il Mulino, 2007.

E. Felice, *Perché il Sud è rimasto indietro*, il Bologna, il Mulino, 2013.

A.Giovagnoli, S.Pons, *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta: Tra guerra fredda e distensione*, Roma, Rubbettino Editore, 2003.

A.Lepore, *L'andamento della spesa per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia, dalla golden age alla fine del XX secolo*, De Computis (Revista Española de Historia de la Contabilidad), Giugno 2012.

G.Pescatore, *Cassa del Mezzogiorno*, Enciclopedia Treccani, III Appendice, 1961.

A.Pavarin, *Lo sviluppo del mezzogiorno. L'intervento dello stato e il sistema bancario dalla nascita della Repubblica agli anni Sessanta*, Roma, APES S.r.l., 2011,

.

