

# STORIA ECONOMICA

*ANNO XV (2012) - n. 1*



**Edizioni Scientifiche Italiane**



## SOMMARIO

ANNO XV (2012) - n. 1

L'INTERVENTO PUBBLICO NELL'ITALIA REPUBBLICANA.  
INTERPRETI, CULTURE POLITICHE E SCELTE ECONOMICHE  
a cura di F. Dandolo e F. Sbrana

<i>Introduzione</i> di Francesco Dandolo e Filippo Sbrana	p.	5
NICOLA DE IANNI <i>"Quel terribile malanno". Cesare Merzagora e l'Iri</i>	»	19
MARIO ROBIONY <i>Oscar Sinigaglia: la siderurgia al servizio del Paese</i>	»	39
FILIPPO SBRANA <i>Guido Carli banchiere pubblico</i>	»	65
STEFANO BAIETTI <i>Il momento d'oro di Ezio Vanoni</i>	»	111
ROBERTO ROSSI <i>Ugo La Malfa e il riformismo difficile</i>	»	151
FRANCESCO DANDOLO <i>Il meridionalismo "beneduciano" di Pasquale Saraceno</i>	»	179
ALDO CARERA <i>Giulio Pastore: per la crescita civile degli "uomini del lavoro"</i>	»	211
SIMONE MISIANI <i>Osso e polpa. Manlio Rossi-Doria e la riforma agraria</i>	»	233
MARCO ZAGANELLA <i>Giuseppe Di Nardi e l'impegno per lo sviluppo del Mezzogiorno</i>	»	261



## IL MERIDIONALISMO “BENEDUCIANO” DI PASQUALE SARACENO

### 1. *Profilo biografico*

Pasquale Saraceno<sup>1</sup> nacque a Morbegno (Sondrio) il 14 giugno 1903 da genitori meridionali. Alle scuole elementari conobbe Ezio Vanoni, suo coetaneo, di cui sposò la sorella minore Giuseppina nel 1930. In seguito alla morte del padre, nel 1918 si trasferì con la famiglia a Milano. Nel capoluogo lombardo iniziò a lavorare come avventizio presso la Banca commerciale italiana e frequentò le scuole serali fino a conseguire nel 1929 la laurea in Economia e commercio all'Università Bocconi. Nel 1933, su segnalazione di Gino Zappa, il docente con cui elaborò la tesi di laurea e che Saraceno considerò il suo primo maestro, iniziò a lavorare nell'ufficio di Donato Menichella, appena nominato direttore generale dell'Iri. Agli inizi del 1934, Saraceno si adoperò affinché fosse assunto all'Iri Sergio Paronetto, anch'egli nativo di Morbegno. Nell'Istituto Saraceno giunse a conseguire la carica di direttore centrale e fino alla morte conservò l'incarico di consulente economico generale. Sempre agli inizi degli anni Trenta intraprese la carriera accademica dapprima alla Bocconi, poi per circa un venticinquennio alla Cattolica, e infine alla Ca' Foscari di Venezia, dove insegnò fino al collocamento a riposo avvenuto nel 1978. Nel corso della seconda guerra mondiale, grazie alla mediazione di Paronetto, allacciò solide relazioni con la federazione dei laureati cattolici, la sede privilegiata dove si formò la futura classe dirigente cattolica. Partecipò

<sup>1</sup> *Diciotto voci per l'Italia unita*, a cura di S. Zoppi, Bologna 2011, pp. 64-69; N. NOVACCO, *Politiche per lo sviluppo. Alcuni ricordi sugli anni '50 tra cronaca e storia*, Bologna 1995, pp. 1808-109; G. VIGNA, *Pasquale Saraceno. L'uomo che voleva unificare l'Italia*, Milano 1997; *Cultura, Stato e Mezzogiorno nel pensiero di Pasquale Saraceno*, a cura di D. Ivone, Napoli 2004; R. BONUGLIA, *Tra economia e politica: Pasquale Saraceno*, Roma 2010; G. ARENA, *Pasquale Saraceno commis d'Etat. Dagli anni giovanili alla ricostruzione (1903-1948)*, Milano 2011; *Pasquale Saraceno e l'Unità economica italiana*, a cura di A. Giovagnoli e A. Persico, Soveria Mannelli 2013.

alle discussioni in seno al movimento, soprattutto sulle forme e le finalità della presenza dello Stato nell'economia. Tale collaborazione ebbe il suo culmine in occasione della stesura del codice di Camaldoli, in cui l'apporto di Saraceno si evidenziò soprattutto nella parte relativa alla destinazione, produzione, scambio e proprietà dei beni, seppure l'economista valtellinese ribadì più volte nei decenni successivi che il documento fu il frutto di un intenso lavoro comune con Sergio Paronetto ed Ezio Vanoni. In stretto contatto con Alcide De Gasperi, Saraceno contribuì alla nascita della Democrazia cristiana, senza impegnarsi mai direttamente nella vita attiva del partito. Nel dicembre del 1946 fondò con Rodolfo Morandi, Donato Menichella, Francesco Giordani e Giuseppe Cenzato l'Associazione per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno (Svimez). Nel corso della fase costituente prese parte ai lavori della commissione economica e nel 1950 con la Svimez partecipò all'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno. Di lì a qualche anno, tra il 1953 e il 1954, condivise l'elaborazione del piano Vanoni e nel 1957 assunse il ruolo di vicepresidente della commissione per l'occupazione e il reddito. Prese parte al processo di integrazione europea come membro della Commissione economica europea di Bruxelles e consigliere della Banca europea degli investimenti. Collaborò con Ugo La Malfa alla preparazione della *Nota Aggiuntiva* che accompagnò la relazione generale sullo stato dell'economia del Paese per il 1961, e nel triennio 1962-1964 assunse l'incarico di vicepresidente della Commissione per la programmazione economica nazionale. Fu al vertice della società Italsiel per l'informatica, della quale fu l'ideatore, e dell'Ifap, l'ente per la formazione dei dirigenti dell'Iri. Nel 1969 divenne presidente della Svimez, e dal 1974 promosse la pubblicazione dei rapporti annuali sull'economia del Mezzogiorno Svimez. Conservò la carica di presidente dell'Associazione fino alla sua morte, avvenuta a Roma il 12 maggio 1991.

## 2. *Intervento pubblico e industrializzazione*

Nella primavera del 1988, in uno dei suoi ultimi interventi in occasione della laurea *ad honorem* conferitagli dalla facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Urbino, Pasquale Saraceno pose in rapporto la nascita dell'Iri e l'obiettivo dello sviluppo industriale delle regioni meridionali. Egli infatti rilevò che già negli anni Trenta del Novecento Alberto Beneduce e i suoi più stretti collaboratori Donato Menichella e Francesco Giordano manifestarono l'intenzione di

«convogliare verso l'area napoletana capitali anche privati e management e creare così un centro per la successiva espansione della industria nel Mezzogiorno»<sup>2</sup>. Il riferimento a tali personalità rappresentava per Saraceno il fondamento ideale al fine di motivare la sua solida convinzione in merito alla preminente funzione dell'intervento pubblico, volto a proporzionare l'investimento industriale nel Mezzogiorno in misura uguale «alla convenienza che, con il concorso di tante circostanze, si era formata nel centro-nord»<sup>3</sup>. Eppure, prima di giungere all'attuazione di un orientamento spiccatamente industriale, sarebbero trascorsi vari decenni, anche se il suo impegno meridionalista si era già evidenziato sul finire della seconda guerra mondiale, con la nascita della Svimez avvenuta appena sei mesi dopo la proclamazione della Repubblica<sup>4</sup>. Fu infatti il varo del ministero delle Partecipazioni statali nel dicembre del 1956 e l'approvazione l'anno successivo della legge che rifinanziò l'intervento straordinario del Mezzogiorno a inaugurare una nuova fase – «il secondo tempo» della politica meridionalistica – all'insegna dell'industrializzazione delle regioni meridionali<sup>5</sup>. Si trattava di provvedimenti basati su un apparato concettuale che in quegli anni era al centro di un serrato dibattito, a più voci, volto soprattutto ad approfondire gli squilibri territoriali resi evi-

<sup>2</sup> P. SARACENO, *L'unificazione economica italiana: un processo ancora lontano dal compimento a centoventisette anni dalla unificazione politica*, in *Giornata in onore di Pasquale Saraceno. Le partecipazioni statali, l'internazionalizzazione e l'unificazione economica italiana*, Milano 1989, p. 26. Elemento ribadito in S. CAFIERO, *Menichella meridionalista*, «Rivista economica del Mezzogiorno», 3 (1997), p. 663; si veda anche L. D'ANTONE, *L'architettura di Beneduce e Menichella*, in *Storia dell'IRI*, 1, *Dalle origini al dopoguerra (1933-1948)*, a cura di V. Castronovo, Roma-Bari, 2011, pp. 234-241.

<sup>3</sup> Ivi, p. 27.

<sup>4</sup> S. CAFIERO, *Continuità e discontinuità fra meridionalismo classico e nuovo meridionalismo*, «Rivista economica del Mezzogiorno», 2 (1997), p. 525; per un inquadramento più ampio si veda L. D'ANTONE, *L'«interesse straordinario» per il Mezzogiorno (1943-1960)*, in *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (Taormina 18-19 novembre 1994)*, a cura di Ead., Roma 1996, pp. 51-109; L. D'ANTONE-F. AMATORI, *Saraceno e l'Iri negli anni Cinquanta-Sessanta*, in *Pasquale Saraceno e l'Unità economica italiana*, pp. 257-279.

<sup>5</sup> P. SARACENO, *Il nuovo meridionalismo di fronte alle attuali prospettive dell'economia*, in Id., *Il nuovo meridionalismo*, Napoli 1986, p. 16. La legge prevede che i nuovi investimenti degli enti a partecipazione statale dovessero concentrarsi nelle aree di pertinenza della Cassa per il Mezzogiorno per una quota non inferiore al 60 per cento della somma totale, vincolando inoltre una riserva del 40 per cento, sempre a favore delle regioni meridionali, degli investimenti complessivi realizzati dall'impresa pubblica. Sul «primo tempo» della Cassa si veda l'introduzione di Piero Barucci a P. SARACENO, *Il meridionalismo dopo la ricostruzione (1948-1957)*, Milano 1974, pp. 1-54.

denti dalla grande crescita dell'economia italiana<sup>6</sup>. In questo scenario lo Stato, la cui azione si palesava nella consistente espansione dell'intervento pubblico, era da considerarsi un eminente fattore della produzione, in grado di sopperire alle carenze redistributive del mercato<sup>7</sup>. Saraceno come membro della Commissione economica europea e consigliere della Banca europea degli investimenti fu sollecitato a porre il Mezzogiorno nel più ampio scenario internazionale; così, all'indomani dei Trattati di Roma del marzo del 1957, realizzò un'analisi comparativa in merito all'intervento pubblico in Italia, Inghilterra, Francia e Repubblica Federale Tedesca. Dal rapporto si deduceva che l'azione dello Stato nell'economia in Francia e Inghilterra aveva determinato le nazionalizzazioni, mentre in Germania aveva assunto funzioni di coordinamento. In Italia, invece, si era perseguito lo schema delle partecipazioni statali con il risultato di rendere permanente il patrimonio industriale nazionale scaturito dall'età giolittiana, senza evidenziare capacità di espansione nell'area meridionale. Si trattava, pertanto, di dare maggiore incisività all'intervento pubblico diffondendo nel Mezzogiorno l'impresa pubblica del "tipo Iri"<sup>8</sup>. D'altronde, nello scenario internazionale il Sud suscitava larga attrattiva: «Vi è certamente nel mondo un interesse diffuso e presente per l'azione che si svolge nel Mezzogiorno; e io mi rendo conto, quando parlo dei nostri problemi fuori dal nostro Paese nelle sedi più disparate, che questo interesse non deriva solo dalle cose da noi scritte e dette»<sup>9</sup>. La via da perseguire era l'industrializzazione intesa sia come sviluppo dei grandi insediamenti produttivi, sia come emersione di una nuova classe di imprenditori «garanzia di sviluppo indefinita in virtù di forze autonome»<sup>10</sup>. L'ottica di Saraceno, nell'ambito dell'analisi keynesiana, era

<sup>6</sup> P. BARUCCI, *La politica economica durante l'epoca democristiana*, «Studi storici», 1 (2012), p. 126. Una recente ricostruzione del dibattito è in A. PAVARIN, *L'impresa pubblica tra programmazione e mercato nel dibattito degli economisti italiani tra gli anni Cinquanta e Sessanta del Novecento*, «Studi e note di Economia», 1 (2012), pp. 29-71.

<sup>7</sup> A. GRAZIANI, *Lo Stato come fattore della produzione*, «Rassegna economica», 3 (1957), p. 470.

<sup>8</sup> ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO (d'ora in poi ACS), *Fondo Pasquale Saraceno*, b. 52, manoscritto dal titolo *Gli strumenti finanziari della politica industriale e al piano quadriennale 1957-1960 delle aziende del gruppo Iri*.

<sup>9</sup> ACS, *Fondo Pasquale Saraceno*, b. 150, discorso tenuto nel corso di un convegno promosso dalla Dc sul Mezzogiorno tenuto a Bari il 16 e 17 ottobre 1960. Su questi aspetti si veda il recente volume di Amedeo Lepre, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, Quaderni Svimez, 34 (2012).

<sup>10</sup> *Ibidem*.

soprattutto di rafforzare il lato dell’offerta attraverso l’attivazione di processi di accumulazione originaria di capitale. Saraceno, tuttavia, in più occasioni osservò che la teoria keynesiana necessitava di significativi adattamenti in quanto era frutto di analisi radicate in Paesi già industrializzati, mentre molto diversa era la situazione economica italiana in cui si registravano forti divari e squilibri, con l’area meridionale della penisola in una condizione di evidente arretratezza<sup>11</sup>.

Sulla base di queste analisi, a partire dagli inizi degli anni Sessanta il progetto di industrializzare il Mezzogiorno fu elaborato con grande tenacia mediante la politica dei poli<sup>12</sup>. Si trattò di un periodo di cruciale rilevanza che Saraceno visse con grande passione civile, esplicitatasi in uno dei suoi saggi maggiormente apprezzati e più volte edito, scaturito dalle celebrazioni del centenario dall’Unità d’Italia e dal compimento dei primi dieci anni dall’inizio dell’intervento straordinario<sup>13</sup>. Come ebbe a precisare molti anni dopo, il saggio mirò a mettere in rilievo la modernità di visione del meridionalismo di matrice “beneduciana” e l’estraneità che ancora accusava la cultura dominante in merito ai problemi secolari del Mezzogiorno<sup>14</sup>. Concetti già analizzati in occasione della pubblicazione del rapporto da lui stilato in qualità di presidente del Comitato per lo sviluppo dell’occupazione e del reddito, in cui annotò che nel quadriennio 1955-58 la localizzazione nel Mezzogiorno degli investimenti industriali si era realizzata in misura inferiore rispetto a quanto previsto dallo Schema Vanoni, innanzitutto nell’ottica di una manifesta divergenza rispetto all’obiettivo prioritario-

<sup>11</sup> ACS, *Fondo Pasquale Saraceno*, b. 150, testo di Saraceno preparato in occasione del centenario della nascita di don Luigi Sturzo. Sempre in merito alla teoria keynesiana, così scriveva a Vittorio Foa: «In sostanza fin da allora il nuovo meridionalismo sorto già nel 1946 attorno alla Svimez pose la soluzione della questione meridionale come un modo di essere dello sviluppo italiano e quindi come una strategia che richiedeva una successione logica di azioni distribuite nel corso del tempo. Ma ciò non poté avere luogo; e vi contribuì anche l’infatuazione keynesiana delle nostre correnti progressive, che non si resero conto e continuano a non rendersi conto che il pensiero keynesiano non può avere un’importanza marginale in un Paese con un meccanismo posto in essere dal capitale già accumulato»; ivi, b. 5, lettera del 21 maggio 1974.

<sup>12</sup> E. CERRITO, *La politica dei poli di sviluppo nel Mezzogiorno. Elementi per una prospettiva storica*, Quaderni di Storia economica della Banca d’Italia, 3 (2010), pp. 6-7.

<sup>13</sup> P. SARACENO, *La mancata unificazione economica italiana a cento anni dall’unificazione politica*, in *L’economia italiana dal 1861 al 1961. Studi nel 1° centenario dell’Unità d’Italia*, Milano 1961, pp. 692-715.

<sup>14</sup> SARACENO, *Il nuovo meridionalismo*, p. IX.

rio volto a imprimere una rapida e sensibile riduzione degli squilibri territoriali<sup>15</sup>. Se poi si comparavano gli investimenti in opere pubbliche tra il 1956 e il 1961, Saraceno evidenziò che nel Mezzogiorno erano aumentati a un tasso pur consistente del 5%, di gran lunga inferiore rispetto al 15-16% nelle regioni nord-occidentali: la spesa pubblica, concludeva l'economista valtellinese, «è divenuta così, dati gli effetti da essa prodotti, fattore di ulteriore squilibrio»<sup>16</sup>.

Tuttavia la sua analisi poneva in risalto un'ottica propositiva, sostenuta da una tensione etica e da un'intima religiosità, che influenzò l'impegno intellettuale e pubblico nell'arco della sua intera esistenza<sup>17</sup>. Non a caso furono anni di rinnovato slancio, cui Saraceno prese parte, oltre che con l'impegno professionale, anche con una carica umana che guardava con simpatia e fiducia all'uomo e alla sua creatività, e che lo avrebbe spinto alla ricerca del bene comune da perseguire con grande determinazione: «Saraceno – rilevava Felice Balbo in occasione della presentazione del volume *Lo Stato e l'economia* – dice chiaramente che la soluzione, di cui indica l'avvio, non è ancora trovata, ma il suo discorso è e vuole essere un'indicazione e un richiamo a scoprire ed inventare»<sup>18</sup>. Così, in questo frangente maturarono prov-

<sup>15</sup> *Riconsiderazione dello Schema Vanoni nel quinto anno dalla sua presentazione* (rapporto n. 6 del "Comitato Saraceno"), «Mondo economico», supplemento, 22 agosto 1959, p. VII. Nel rapporto si elencavano con precisione i motivi di tali tendenze: «Ciò è avvenuto principalmente perché la domanda addizionale indotta dall'aumento del reddito ha potuto essere in larga parte soddisfatta con i necessari incrementi di produttività e di dimensione dei centri industriali già esistenti. Si presenta, quindi, l'opportunità di riconsiderare non solo la politica degli incentivi industriali, ma tutto il problema della creazione di nuove unità produttive».

<sup>16</sup> P. SARACENO, *Adesione al Mercato Comune Europeo*, in Id., *Il nuovo meridionalismo*, p. 158.

<sup>17</sup> G. GALASSO, *Il «nuovo meridionalismo» di Pasquale Saraceno e il meridionalismo oggi*, in *Cultura, Stato e Mezzogiorno nel pensiero di Pasquale Saraceno*, pp. 287-288.

<sup>18</sup> Presentazione di Felice Balbo tenuta alla libreria Paesi Nuovi il 30 ottobre 1963 e pubblicata nella seconda edizione di P. SARACENO, *Lo Stato e l'economia*, Roma 1965, p. 11. Balbo traeva spunto dall'ultima parte del volume (che a suo giudizio andava non solo letta ma ricordata), sottolineando la fiducia laica che Saraceno nutriva nell'azione dell'uomo: «L'avvento dell'industria si è accompagnato con l'esaltazione dell'azione individuale come massimo elemento di propulsione e di regolazione dei nuovi sistemi sociali che si andavano creando; orbene, quel che oggi si richiede è che l'azione degli individui e quella delle coalizioni che essi formano si esplichino non soltanto in senso agonistico, al fine di far prevalere interessi singoli o associati, ma anche sotto forma di contributi alla vita di ogni sorta di comunità grandi e piccole, capaci di curare i molti interessi dell'uomo il cui appagamento – anzi la sua stessa manifestazione – non troverebbe luogo in un sistema di azioni perseguite solo nell'interesse diretto dei singoli e delle loro coalizioni. E l'esperienza ci dice che la ne-

vedimenti di grande incisività, le cui basi erano state poste negli anni immediatamente precedenti<sup>19</sup>.

### 3. *L'esigenza di un'economia di piano*

Tra la fine degli anni Cinquanta e gli inizi degli anni Sessanta, dunque, Saraceno maturò il convincimento che si dovesse imprimere un'accelerazione di stampo riformistico alla soluzione della questione meridionale attraverso la politica di piano<sup>20</sup>. Tale strumento fu inteso come predisposizione di interventi con carattere di regolarità e organicità in grado di includere e coordinare i diversi soggetti economici orientati al soddisfacimento dei bisogni della collettività<sup>21</sup>. Fu un aspetto che Saraceno condivise con Aldo Moro e più in generale con la Democrazia cristiana in occasione dell'inizio della fase del centrosinistra, senza mai però identificare il suo impegno con l'azione del partito cattolico<sup>22</sup>.

Le posizioni di questi anni rappresentavano il compimento di un articolato percorso teorico sviluppatosi nelle stanze dell'Iri e della Svimez, e nel quadro delle tendenze neovolontaristiche della sinistra democristiana di ispirazione dossettiana<sup>23</sup>, anche se i riferimenti da cui l'economista valtellinese attinse maggiormente furono Gino Zappa e Sergio Paronetto, i suoi due grandi maestri<sup>24</sup>. Saraceno divenne così in questi anni l'interprete più fedele della «formula Iri», in cui si prefigurava il disegno di un *neocapitalismo pubblico* «volto a dare forma

cessità di questa azione comunitaria si fa sentire in misura tanto più rilevante quanto più avanzate sono le tecniche che l'uomo possiede» (pp. 165-166).

<sup>19</sup> L. DE ROSA, *La provincia subordinata. Saggio sulla questione meridionale*, Roma-Bari 2004, p. 101.

<sup>20</sup> P.L. PORTA, *Saraceno e la programmazione economica*, in *Pasquale Saraceno e l'Unità economica italiana*, pp. 167-210.

<sup>21</sup> G. PESCATORE, *La «Cassa per il Mezzogiorno». Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Bologna 2008, pp. 203-206.

<sup>22</sup> A. GIOVAGNOLI, *Il rapporto con la politica 1959-1963*, in *Pasquale Saraceno e l'Unità economica italiana*, pp. 303-323.

<sup>23</sup> A. MORTARA, *Introduzione a I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, a cura di Id., Milano 1984, p. 27.

<sup>24</sup> R. BONUGLIA, *Il contesto familiare, gli studi, l'insegnamento. Dal 1930 al 1942*, e A.A. PERSICO, *Pasquale Saraceno: l'incontro con i Laureati cattolici, gli ideali di giustizia sociale, il Codice di Camaldoli*, in *Pasquale Saraceno e l'Unità economica italiana*, pp. 19-35 e pp. 41-70; si vedano anche G. FARESE, *Paronetto economista. Da Alberto De' Stefani a Guido Carli*, in *Sergio Paronetto e il formarsi della costituzione economica italiana*, a cura di S. Baietti e G. Farese, Soveria Mannelli 2012, p. 68; A.

permanente all'intervento dello Stato nell'economia»<sup>25</sup>. I cardini di questa teoria, che Saraceno concettualizzò in un volume pubblicato a metà degli anni Settanta<sup>26</sup>, davano centralità, nell'ambito di un'economia di mercato, a soluzioni istituzionali orientate su investimenti di lungo periodo e i cui costi non potevano essere comparabili a quelli di una qualsiasi impresa privata in quanto gravati da oneri, detti impropri, che per le imprese pubbliche avrebbero comportato rendimenti inferiori a quelli di mercato<sup>27</sup>.

In questo contesto, l'economista valtellinese partecipò all'elaborazione delle aree di sviluppo industriale, tema che gli era familiare, anche perché la Svimez, con la fine della guerra, si era già occupata di incentivare la creazione di nuove imprese nell'ambito della ricostruzione dell'apparato produttivo del Mezzogiorno<sup>28</sup>. Il presupposto fu che tali zone dovessero caratterizzarsi nella capacità di generare accumulazione di capitale, che in un saggio sui fini dell'intervento statale Saraceno pose al centro dell'azione pubblica per due ordini di motivi: sulla base dei soli automatismi di mercato, l'accumulazione di capitale si sarebbe concentrata in modo da rafforzare ulteriormente lo sviluppo delle aree forti del Paese; né, a posteriori, avrebbero potuto concorrere adeguate misure in grado di modificare gli squilibri resi più accentuati in seguito al procedere autonomo degli investimenti<sup>29</sup>.

Tale concezione trasse motivi di forte incoraggiamento dall'istituzione, nell'agosto del 1962, della Commissione nazionale per la programmazione economica, presieduta dal ministro del Bilancio Ugo La Malfa, mentre il ruolo di vicepresidente fu ricoperto dall'economista valtellinese<sup>30</sup>. I rapporti tra i due, già molto cordiali, si rafforzarono nella stretta collaborazione instauratasi in occasione della stesura della *Nota aggiuntiva* alla relazione generale sullo stato dell'economia del Paese per il 1961,

GIGLIOBIANCO, *Pasquale Saraceno: teoria e pratica dell'intervento pubblico*, in *Radici storiche*, pp. 189-200.

<sup>25</sup> F. BARCA-S. TRENTO, *La parabola delle partecipazioni statali: una missione tradita*, in *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, a cura di F. Barca, Roma 1997, p. 214.

<sup>26</sup> P. SARACENO, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Milano 1975.

<sup>27</sup> BARCA-TRENTO, *La parabola delle partecipazioni statali*, pp. 214-216.

<sup>28</sup> F. DANDOLO-A. BALDONI, *Sudindustria. Prospettive imprenditoriali e scenari per lo sviluppo economico del Mezzogiorno (1947-1956)*, Napoli 2007.

<sup>29</sup> P. SARACENO, *Fini ed obiettivi nell'azione economica pubblica*, «Nord e Sud», n.s., 27 (1962), p. 12.

<sup>30</sup> V. VITALE, *L'attività della Svimez dal 1946 al 1991*, «Rivista economica del Mezzogiorno», 2 (2000), p. 599.

che segnò l'avvio in Italia della stagione della programmazione<sup>31</sup>. Per Saraceno il documento contribuiva a porre al centro i problemi strutturali del Mezzogiorno, visione che fu confermata durante l'incontro di studio sui problemi della programmazione nel Regno Unito e in Italia, promosso ad Ancona nel dicembre del 1963. In quella sede Saraceno manifestò la convinzione che la nota rappresentava una svolta rispetto alle strategie perseguite in passato, evidenziando per la prima volta la necessità di un'organica politica economica da attuare nell'ambito di un programma pluriennale. Saraceno, peraltro, ribadì con toni perentori che l'accelerazione del processo di industrializzazione del Mezzogiorno dovesse costituire l'obiettivo basilare dell'azione pubblica<sup>32</sup>.

La questione, tuttavia, era ben lungi dall'essere soltanto tecnica: riguardava, invece, il modo di concepire l'impegno politico in rapporto alle scelte di strategia economica, soprattutto nell'ottica di un cristiano animato da una forte fede quale egli era. In occasione del convegno di San Pellegrino Terme sui fondamenti ideologici della Democrazia cristiana – preparatorio del Congresso nazionale del Partito che si sarebbe tenuto sul finire del 1961 – Saraceno esplicitò con chiarezza la sua concezione della politica, facendo riferimento all'enciclica *Mater et Magistra* di Giovanni XXIII, pubblicata il 15 luglio 1961. La sua attenzione si concentrò sulle parti del documento in cui si rilevava che vitali esigenze di ordine economico risultavano ancora largamente inappagate. Saraceno ne traeva la lezione su come essere classe dirigente cattolica: «L'azione di un cattolico non si risolve quindi nella diffusione di una ideologia; egli è invece tenuto a realizzare in concreto il bene comune»<sup>33</sup>. Temi che Saraceno ripropose nel corso di una conferenza tenuta a Bologna su invito del cardinale Giacomo Ler-

<sup>31</sup> La nota fu presentata in Parlamento il 23 maggio 1962 con il titolo «Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano». In una lettera inviata dieci anni dopo la redazione del documento, La Malfa rese omaggio all'apporto determinante di Saraceno: «Caro Pasquale, la tua lettera oltre al significativo contributo per la "Voce" è davvero l'espressione affettuosa e generosa di un amico sempre vicino nei momenti più difficili e impegnativi. E proprio riandando al nostro lavoro del 1962 (al Tuo determinante contributo) penso che è stato possibile e necessario condurre la battaglia di questi ultimi anni. Certo sarebbe stato meglio essere ascoltati per tempo»; ACS, *Fondo Pasquale Saraceno*, b. 25, lettera del 28 aprile 1972.

<sup>32</sup> ACS, *Fondo Pasquale Saraceno*, b. 93, Compendio del rapporto Saraceno sul programma italiano di sviluppo, incontro di studio sui problemi della programmazione nel Regno Unito e in Italia, promosso con la collaborazione del Centro studi sullo Sviluppo economico della Svimez, Ancona, 14-15 dicembre 1963.

<sup>33</sup> P. SARACENO, *Lo Stato e l'economia. Relazione al Convegno sui fondamenti ideologici della Dc*, «Mondo economico», 23 settembre 1961, p. 35.

caro, incentrata nuovamente sull'analisi dell'enciclica *Mater et Magistra*, in cui affiorava una visione ottimistica sulle possibilità che la teoria economica aveva ormai conseguito nella risoluzione dei problemi delle aree depresse e sul desiderio della collettività nazionale di perseguire il bene comune<sup>34</sup>. In questa prospettiva, prendeva corpo e assumeva una valenza pragmatica un disegno utopico – i cui tratti caratterizzanti erano già emersi per l'intero territorio nazionale nella fase della ricostruzione – che si proponeva di risolvere la questione dello sviluppo del Mezzogiorno con un'intensificazione della spesa pubblica finalizzata all'investimento industriale<sup>35</sup>.

#### 4. *La programmazione e il cambiamento del Mezzogiorno*

Agli inizi degli anni Sessanta, dunque, il flusso di capitali pubblici destinati al Mezzogiorno fu molto più rilevante che negli anni precedenti<sup>36</sup>. In particolare, a partire dal 1963-64, in controtendenza rispetto al ritmo dello sviluppo nazionale, che, per quanto fosse ancora sostenuto, tese a rallentare e soprattutto a divenire meno regolare, aumentò invece sensibilmente la partecipazione del Mezzogiorno alla formazione del nuovo capitale industriale del Paese<sup>37</sup>. La Cassa del Mezzogiorno, definita in quel frangente da Saraceno «il principale strumento della politica di sviluppo economico del Sud», divenne lo snodo di riferimento<sup>38</sup>. In effetti, tale orientamento rifletteva il principio secondo cui la pianificazione avesse un centro ben delineato: «Che non può non essere pubblico, centro il quale deve assumere il compito di determinare la natura e gli obiettivi di un generale pro-

<sup>34</sup> All'indomani della conferenza, nella lettera di ringraziamento che il cardinale Lercaro inviò a Saraceno, oltre a evidenziarsi l'apprezzamento per il modo in cui il meridionalista aveva trattato l'argomento, si poneva in risalto la scelta di non voler ricevere nessuna forma di remunerazione: «Don Giuseppe Dossetti mi ha riferito che Ella aveva premesso, accettando, di non volere compensi; La ringrazio anche di questa generosità perché mi sarebbe stato difficile anche solo calcolare il mio debito»; ACS, *Fondo Pasquale Saraceno*, b. 25, lettera del 18 gennaio 1962.

<sup>35</sup> G. AMATO, *Il governo dell'industria in Italia*, Bologna 1972, p. 19.

<sup>36</sup> P. SYLOS LABINI, *Osservazioni sull'evoluzione economica del Mezzogiorno*, in *Scritti sul Mezzogiorno (1954-2001)*, a cura di G. Arena, Manduria-Bari-Roma 2003, p. 182.

<sup>37</sup> S. CAFIERO-R. PADOVANI, *Grande e piccola impresa nello sviluppo economico del Mezzogiorno*, «Rivista economica del Mezzogiorno», 1 (1989), p. 435.

<sup>38</sup> ACS, *Fondo Pasquale Saraceno*, b. 93, Compendio del rapporto Saraceno sul programma italiano di sviluppo, p. 7.

cesso di sviluppo centrato sul sorgere di un'industria»<sup>39</sup>. Su questa posizione, e più in generale sugli inizi e i successivi sviluppi della programmazione che coincise con il dispiegarsi della nuova stagione politica del centrosinistra, vi fu un acceso dibattito, in cui Saraceno discusse e si confrontò – a tratti anche in modo animato e palesemente divergente – con i principali economisti di quegli anni, tra cui Giuseppe Ugo Papi, Giorgio Fuà, Paolo Sylos Labini, Giuseppe Di Nardi e Giorgio Ruffolo<sup>40</sup>. Nei fatti, come ha recentemente evidenziato Luciano Cafagna, Saraceno «può considerarsi la figura più rappresentativa nella storia della cultura della programmazione in Italia»<sup>41</sup>. Si trattò di una politica che nel Mezzogiorno si sarebbe dovuta concretizzare in obiettivi di ampio respiro, da inquadrare nella politica economica nazionale che, pur salvaguardando l'economia di mercato, avrebbe dovuto conciliare in una strategia redistributiva i consumi e gli investimenti. Tra le principali finalità, inoltre, trovava grande risalto la prospettiva che si dovesse andare al di là di una questione meramente quantitativa, soffermandosi invece sulla qualità delle trasformazioni già in corso e di quelle ancora da intraprendere<sup>42</sup>. In questo modo, il Mezzogiorno sarebbe divenuto l'ambito territoriale privilegiato in cui «costruire un quadro coerente degli obbiettivi da conseguire ai fini di un ordinato progresso civile, oltre che economico del Paese»<sup>43</sup>.

Tutti i settori fondamentali – scuola, cultura, previdenza, assistenza sanitaria, servizi pubblici, sport – sarebbero stati inclusi in questa trasformazione «non tanto allo scopo di raggiungere questo o quell'obbiettivo e neppure massimizzare il saggio di aumento del reddito e dell'occupazione, quanto allo scopo di rendere possibile un ordinato progresso della società nazionale»<sup>44</sup>. Alla programmazione si sarebbe dovuta associare un'accurata politica dei redditi, sfera altrettanto cruciale, volta a contenere – nella prospettiva congiunta di Saraceno e La Malfa – le istanze rivendicative al fine di favorire stili di vita sobri e

<sup>39</sup> P. SARACENO, *Iniziativa privata e azione pubblica nei piani economici dei Paesi sovrappopolati*, in Id., *Sottosviluppo industriale e questione meridionale. Studi degli anni 1952-1963*, Bologna 1990, p. 90.

<sup>40</sup> F. LAVISTA, *La stagione della programmazione. Grandi imprese e Stato dal dopoguerra agli anni Settanta*, Bologna 2010, pp. 295-384.

<sup>41</sup> L. CAFAGNA, *Prefazione* a LAVISTA, *La stagione della programmazione*, p. 12.

<sup>42</sup> P. PECORARI, *Dalla ricostruzione al "miracolo economico"*, in *L'Italia economica. Tempi e fenomeni del cambiamento*, a cura di Id., Padova 2009<sup>3</sup>, pp. 230-231.

<sup>43</sup> P. SARACENO, *Esperienze di programmazione: 1943-1963*, «Nord e Sud», n.s., 75 (1966) p. 25.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

rispettosi delle potenzialità produttive, in un contesto invece che per la prima volta concedeva significativi incrementi salariali ai lavoratori<sup>45</sup>. Era, dunque, un programma molto ambizioso, di cui Saraceno era consapevole: «Il quadro che sta di fronte a noi è dunque estremamente complesso: il formarsi degli squilibri economici conseguenti al processo di industrializzazione esige nuovi tipi di azione economica pubblica; questa necessità obbliga a ripensare nuove strutture dello Stato»<sup>46</sup>.

I risultati, tuttavia, stentavano a manifestarsi. Del resto, divergenze si palesarono già in occasione della nazionalizzazione dell'energia elettrica; infatti, nel maggio 1962 Saraceno mostrò esplicite riserve a Ugo La Malfa evidenziando che una tale misura, imponendo costi rilevanti, si sarebbe tradotta in un danno per la risoluzione dei problemi del Mezzogiorno, mentre invece la scuola e l'agricoltura dovevano essere gli ambiti prioritari dell'attività programmatrice<sup>47</sup>. E più in generale il timore di Saraceno era che, per l'esperienza fino a quel momento compiuta, le nazionalizzazioni gravavano pesantemente sul Tesoro, senza poter chiedere alle loro amministrazioni «specifiche iniziative in favore della politica di sviluppo»<sup>48</sup>.

Al di là di questa pur rilevante vicenda, con il trascorrere dei primi anni della nuova stagione del centrosinistra si parlò diffusamente di sostanziale fallimento della politica di investimenti, che pure erano stati rilevanti. Non si era realizzata, infatti, un'efficace redistribuzione

<sup>45</sup> A distanza di tredici anni, nel corso della presentazione del volume di Ugo La Malfa, *La Caporetto economica*, Saraceno ricordò la solida convinzione che aveva ispirato entrambi nel considerare la politica dei redditi «uno strumento indispensabile della programmazione»; P. SARACENO, *L'economista senza illusioni*, «Nord e Sud», n.s., 241/3 (1974-1975), p. 40.

<sup>46</sup> P. SARACENO, *Lo Stato e l'economia*, Roma 1963, pp. 151-152.

<sup>47</sup> G. MORI, *La nazionalizzazione in Italia: il dibattito politico-economico*, in *Storia dell'industria elettrica*, 5, *Gli sviluppi dell'Enel (1963-1990)*, a cura di G. Zanetti, Roma-Bari 1994, p. 162.

<sup>48</sup> SARACENO, *Lo Stato e l'economia*, pp. 115-116. Tesi ampiamente ripresa in un lunga lettera inviata a Carlo Donat Cattin: «È mia persuasione che gli obbiettivi politici che si afferma di conseguire con la nazionalizzazione possono essere conseguiti solo se si nega l'indennizzo; che la nazionalizzazione con indennizzo può addirittura aumentare il potere della sfera privata se il meccanismo dell'accumulazione di capitale presenta certe caratteristiche. Mi sembra che questo sia un tema che meriterebbe di essere approfondito, perché è proprio l'eccessivo peso dato a questo Istituto che dà ragione della sterilità dell'azione socialista nel mondo occidentale in questo dopoguerra. Ed io credo che il nostro Partito commetterebbe un grave errore accogliendo questo Istituto nel modo confusionario con cui viene presentato»; ACS, *Fondo Pasquale Saraceno*, b. 23, lettera del 27 febbraio 1962.

dei redditi a favore del Mezzogiorno, e soprattutto la strategia complessiva fino a quel momento perseguita si era rivelata insufficiente nell'assorbire la considerevole quota di disoccupati e sottoccupati<sup>49</sup>. Allo stesso tempo, la preoccupazione si concentrava sull'incapacità di stimolare forze endogene capaci di generare sviluppo autonomo, tanto da giungere all'interpretazione – ampiamente condivisa – che l'accumulazione realizzatasi «nel Mezzogiorno dal 1951 in poi è stata effettuata mediante risorse apportate da altre regioni»<sup>50</sup>.

A metà anni Sessanta, dunque, il bilancio non era dei più rosei, e le critiche si soffermarono sulla classe politica che aveva largamente deluso le aspettative<sup>51</sup>. Saraceno visse con travaglio questo periodo, che pure nella fase iniziale era stato segnato da attese ed entusiasmi<sup>52</sup>. In due lettere inviate ad Aldo Moro manifestò la sua insoddisfazione; nella prima denunciò la sua condizione di isolamento nella Dc, nella seconda evidenziò la sua convinzione che la Commissione nazionale per la programmazione economica sembrava aver esaurito le sue funzioni: pertanto «la sopravvivenza è non soltanto inutile, ma addirittura dannosa; da qui il mio fermo proposito di non farne più parte»<sup>53</sup>.

In questo scenario si colloca il provvedimento legislativo che rinnovò l'intervento straordinario. Il 21 gennaio del 1965 il Consiglio dei ministri approvò il disegno di legge che si riallacciava alle due precedenti normative del 10 agosto 1950 n. 646 e del 29 luglio 1957 n. 634. Il progetto divenne legge il 27 giugno dello stesso anno, prolungando in tal modo l'intervento straordinario fino al 31 dicembre 1980. Con il nuovo strumento legislativo, che tenne conto dell'apporto di Saraceno, l'intervento della Cassa si concentrò nelle aree potenzialmente industriali, caratterizzate da fattori endogeni suscettibili

<sup>49</sup> L. FREY, *Bilancio macroeconomico della politica del Mezzogiorno*, «Mondo economico», 14 settembre 1963, p. 16.

<sup>50</sup> A. GRAZIANI, *Sviluppo del Mezzogiorno e produttività delle risorse*, «Nord e Sud», n.s., 52 (1964), p. 27.

<sup>51</sup> F. COMPAGNA, *Mezzogiorno, classi dirigenti, centrosinistra*, «Nord e Sud», n.s., 49 (1964), pp. 6-11. A tal proposito si vedano le recenti considerazioni di P. MACRY, *Unità a Mezzogiorno. Come l'Italia ha messo assieme i pezzi*, Bologna 2012, pp. 122-125.

<sup>52</sup> D. FELISINI, *Biografie di un gruppo dirigente (1945-1970)*, in *Storia dell'IRI*, 2, *Il «miracolo» economico e il ruolo dell'IRI (1949-1972)*, a cura di F. Amatori, Roma 2013, pp. 220-221.

<sup>53</sup> ACS, *Fondo Pasquale Saraceno*, b. 150, lettere del 24 dicembre 1963 e dell'11 settembre 1964.

di sviluppo, assumendo la rinnovata fisionomia di una politica di piano<sup>54</sup>.

### 5. *Le polemiche contro l'industria privata*

La nuova legge fu volta a dare rinnovato slancio all'azione meridionalistica. Intento che fu enfatizzato dal ministro del Bilancio Antonio Giolitti, che collegò il provvedimento normativo alla nuova stagione programmatica che di lì a poco si sarebbe inaugurata<sup>55</sup>. Le speranze erano sollecitate dalla nuova capacità di espansione dell'economia italiana, delineatasi a partire dal 1966. In questo scenario, si ritornò a parlare della convenienza a investire nel Mezzogiorno, in presenza di due elementi che vi avrebbero concorso: un vasto mercato interno e una consistente riserva di manodopera inutilizzata<sup>56</sup>. Saraceno e gli uomini della Svimez furono i tenaci propugnatori di questa tesi: nel compiere un bilancio, l'economista valtellinese evidenziò la rilevante funzione delle imprese a partecipazione statale, cui era da attribuire il 45% (pari a circa 2.000 miliardi di lire) degli investimenti nel decennio 1957-67<sup>57</sup>. Secondo il disegno di Saraceno, gli investimenti privati avrebbero potuto concorrere con quelli di natura pubblica, considerato che questi ultimi fino a quel momento avevano svolto da soli la funzione di propulsione dell'attività imprenditoriale. A tal fine, nell'estate del 1967 Saraceno promosse in ambito Svimez uno studio sui costi di insediamento nelle diverse regioni d'Italia<sup>58</sup>. L'indagine fu accolta con palese insofferenza dalla Confindustria, alla cui presidenza era da pochi mesi tornato Angelo Costa. Ne è prova la corrispondenza che l'economista valtellinese intrattenne con il vicedirettore generale dell'ente di rappresentanza degli imprenditori privati Franco Mattei, che in una lettera del settembre del 1967 espresse a Saraceno le sue dure critiche:

Ma sinceramente dubito si possa concludere, come fa lo studio, che la politica di maggiore equilibrio territoriale indicata in una delle due ipotesi esaminate po-

<sup>54</sup> CAFIERO, *Storia dell'intervento straordinario*, p. 80.

<sup>55</sup> A. GIOLITTI, *Il Mezzogiorno nel programma quinquennale*, «Mondo economico», 4 settembre 1965, p. 25.

<sup>56</sup> *Investire nel Mezzogiorno*, «Mondo economico», 30 aprile 1966, pp. 23-28.

<sup>57</sup> P. SARACENO, *Prospettive, nel 1969, dello sviluppo economico del Mezzogiorno*, in ID., *Studi sulla questione meridionale 1965-1975*, Bologna 1992, p. 133.

<sup>58</sup> LAVISTA, *La stagione della programmazione*, p. 379.

trebbe ridurre l'importanza dei capitali fissi sociali relativa ai nuovi insediamenti consentendo un risparmio di 670 miliardi pari all'11-12 per cento del totale richiesto; dubito soprattutto che si possa dare questa indicazione come elemento per scelte politiche<sup>59</sup>.

Mattei contestava la scientificità della ricerca, osservando che le condizioni fisiche delle regioni italiane erano tangibilmente diverse:

E poi lo studio non tiene conto che condizioni orografiche diverse comportano problemi e costi diversi. È possibile che un'espansione delle infrastrutture dei trasporti a Napoli comporti gli stessi costi di espansione nella pianura padana? E che i collegamenti fra i centri del Mezzogiorno non risenta del caos orografico della regione? Per questo l'abusata espressione dei costi sociali maggiori al Nord che al Sud dovrebbe essere almeno per ora abbandonata<sup>60</sup>.

Le critiche si accentuarono in occasione di una successiva lettera di Mattei. Il riferimento fu a una trasmissione televisiva cui aveva partecipato Saraceno dal titolo *La fabbrica sotto casa*. I toni si fecero apertamente polemici: «Credo che nessun meridionalista, anche il più spinto, – scrisse il dirigente della Confindustria – possa sostenere la tesi implicita nel titolo *La fabbrica sotto casa*»<sup>61</sup>. Mattei, tra l'altro, osservò che era impossibile sopprimere la questione della redditività dei capitali investiti, l'indicatore cardine di ogni investimento, mentre i costi relativi ai fattori umani e sociali erano elementi del tutto aleatori ai fini di una quantificazione precisa del conto economico. La risposta di Saraceno fu immediata e dai toni indignati. Nella lettera che inviò al vicedirettore generale della Confindustria ribadì il rigore e la correttezza delle analisi Svimez, rimarcando l'esigenza di attuare una politica di sostanziale riequilibrio territoriale conveniente economicamente «oltre che socialmente opportuna»<sup>62</sup>. D'altronde, la recente industrializzazione realizzata in Veneto ed Emilia-Romagna confermava le possibilità di crescita del capitalismo italiano, mentre allo stesso tempo i disordini sociali che si riscontravano in Sardegna e in altre zone del Mezzogiorno – «cui noi assistiamo sgomenti» – avrebbero dovuto far maturare l'urgenza di una politica meridionalistica da parte dell'imprenditoria privata, «anche se venissero trascurati gli ingenti valori non economici che l'esodo inevitabilmente distrugge nelle zone

<sup>59</sup> ACS, *Fondo Pasquale Saraceno*, b. 26, lettera del 16 settembre 1967.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> Ivi, lettera del 17 ottobre 1967.

<sup>62</sup> Ivi, lettera del 23 ottobre 1967.

di emigrazione e la cui conservazione da sola giustificerebbe una simile politica»<sup>63</sup>. Vi è poi una pregnante riflessione che riguardava l'interesse diretto che le aree più solide industrialmente avrebbero tratto da una più incisiva politica meridionalista:

E se le felici società consumistiche del Nord avessero la forza morale di riflettere sul loro destino, dovremmo anche mettere in conto, a favore della politica meridionalistica, i valori pure non economici che vengono dispersi dal disordine creato nelle regioni industrializzate dallo stesso fenomeno dell'esodo che disgrega le società meridionali<sup>64</sup>.

Tuttavia, Saraceno era consapevole che le società consumistiche sono capaci di tali riflessioni solo di fronte a situazioni di rischio imminente:

Noi cosiddetti meridionalisti vorremmo evitare tutto ciò nell'interesse di tutti; e sarà nella misura in cui noi imporrmo questa civile concezione della futura società italiana – come forse cominciamo a imporre – che lo sviluppo di quella società potrà svolgersi in modo ordinato<sup>65</sup>.

Né le regioni del «triangolo industriale» erano state immuni da politiche economiche nazionali volte a salvaguardare i loro interessi:

Fino al Trattato di Roma vi fu nel nostro Paese una protezione variabile a seconda del settore, tra un 20 per cento e un 35 per cento, nel corso di un trentennio, inoltre, hanno beneficiato di due grandi inflazioni, di due ingenti flussi di commesse belliche, nonché delle svalutazioni di impianti consentite dai risanamenti bancari cui provvide lo Stato nel periodo 1921-1933<sup>66</sup>.

Si trattava di consistenti sostegni, prolungati nel tempo e decisamente maggiori rispetto agli aiuti che lo Stato assicurava da poco meno di due decenni a sostegno dell'industrializzazione del Mezzogiorno:

Aggiungo subito che se il prezzo pagato negli scorsi decenni per avere un primo

<sup>63</sup> *Ibidem.*

<sup>64</sup> *Ibidem.*

<sup>65</sup> *Ibidem.* Saraceno precisò che non condivideva la polverizzazione che Mattei «giustamente e ovviamente» deprecava: «Vorrei a questo riguardo aggiungere che le misure da prendere a tutela del Mezzogiorno hanno reso ben consapevoli i meridionalisti delle leggi che reggono lo sviluppo industriale del nostro tempo».

<sup>66</sup> *Ibidem.* Né questo intervento era stato sufficiente per evitare situazioni di crisi di importanti città industriali: «Consideri il caso di Genova; dopo che anche la S. Giorgio è caduta nel 1948 nelle braccia dello Stato l'economia di quella città richiama certo più il modello jugoslavo che quello nordamericano».

nucleo industriale in Italia era il solo modo per avere una industria e far cessare l'emigrazione delle valli lombarde verso la California, è stato bene pagarlo. Ma come stupirsi del fatto che una frazione di tale prezzo vada pagata per effettuare lo stesso processo nelle regioni che non ne hanno beneficiato prima d'ora?<sup>67</sup>

Infine, Saraceno approdava a una conclusione che lo spingeva ben oltre la sola, per quanto eminente questione economica, individuando nell'incapacità di comunicazione fra i responsabili degli enti preposti allo sviluppo dell'Italia il principale ostacolo che si frapponeva alle sorti generali del Paese, tanto da spingerlo a usare espressioni severe:

Caro dottor Mattei, la situazione mi pare oggi molto seria non tanto perché l'avvenire del Mezzogiorno è piuttosto oscuro, quanto perché vi è una grave e, a mio avviso, non rimediabile incomunicabilità intorno a questo fenomeno; è in fondo un caso di colonialismo sul piano interno che non possiamo più sperare di risolvere con un impegno comune. E uno scontro (certo non cruento!) è ormai inevitabile; e malgrado questa ferma persuasione, mi auguro sinceramente di avere altre occasioni per continuare insieme l'esame di quello che, come Lei sa, io considero il massimo nostro problema<sup>68</sup>.

È sempre di questi anni uno scambio di lettere con Enrico Cuccia, dai toni più personali e cordiali, ma che ribadivano analoga distanza fra le posizioni di Saraceno e l'industria privata. Nel settembre del 1968 Saraceno scrisse a Cuccia per riprendere una discussione avviata il giorno precedente nel corso di una conversazione telefonica. La fonte del dissenso verteva su alcune valutazioni in merito a una serie statistica pubblicata da Mediobanca. La questione era rilevante: Saraceno ne era consapevole tanto da manifestare, fin dalle prime righe, la sua preoccupazione: «Sei certo rimasto contrariato e dispiaciuto dell'opinione che amicalmente mi sono permesso di esprimerti ieri»<sup>69</sup>. Eppure, non esitava a ritornare sull'argomento, difendendo in modo tenace la sua posizione. La statistica che infatti Mediobanca aveva pubblicato confrontava il settore privato con quello pubblico sulla cruciale questione del grado di autofinanziamento delle aziende. Su questa comparazione il dissenso era netto. In primo luogo, si diceva riluttante a confronti del genere: «Essi assumono quasi sempre una coloritura ideologica su meriti e demeriti del settore pubblico e

<sup>67</sup> *Ibidem.*

<sup>68</sup> *Ibidem.*

<sup>69</sup> ACS, *Fondo Pasquale Saraceno*, b. 39, lettera del 10 settembre 1969.

settore privato»<sup>70</sup>. Il contrasto, peraltro, muoveva dalla constatazione che si raffrontavano strutture produttive profondamente diverse tra loro. Ma al di là della questione specifica, a Saraceno premeva sottolineare che proprio sull'autofinanziamento non era possibile un confronto fra le due tipologie di aziende. Anche perché egli si diceva persuaso che, a parità di esercizio, l'autofinanziamento delle aziende pubbliche era fisiologicamente minore rispetto alle aziende private. L'analisi su cui poggiava il suo assunto muoveva da una domanda basilare:

Come potrebbe essere diversamente se, nella filosofia del sistema italiano, il settore pubblico si dà carico di iniziative che il privato non avvia o non continua e che, per un motivo o per un altro, lo Stato ritiene di continuare, di sviluppare e, soprattutto, di riportare in reddito?<sup>71</sup>

In altri termini, ribadiva ancora Saraceno, era indubbio che esisteva un costo dell'azione pubblica quando operava nel settore industriale, ma esso doveva essere determinato con esattezza, calcolando, da un canto, la diversità di struttura e, dall'altro, il peso che lo Stato si assumeva attraverso enti di gestione di cui il privato non intendeva farsi carico. Infine, quasi a voler reintrodurre elementi di cordialità, ricordava con toni amichevoli l'antico rapporto di amicizia:

Caro Cuccia, questa chiacchierata mi riporta alle nostre discussioni giovanili e ne sono quindi lieto, tutto sommato; comunque essa ti dice quale interesse porto alle vostre elaborazioni per le quali mi è caro esprimerti ancora le più vive felicitazioni<sup>72</sup>.

La risposta di Cuccia fu decisamente breve, di qualche riga appena, e non entrò nel merito della questione, se non per ribadire, dopo i ringraziamenti – «per la pena che ti sei preso per meglio illustrarmi le tue idee»<sup>73</sup> –, che permaneva la differenza di opinione. Ma ci tenne ancora a precisare, quasi anch'egli a voler fornire elementi di rassicurazione reciproca, che il contrasto «non ha minimamente scalfito il buon umore né, ciò che più conta, la mia amicizia per te»<sup>74</sup>.

<sup>70</sup> *Ibidem.*

<sup>71</sup> *Ibidem.*

<sup>72</sup> *Ibidem.*

<sup>73</sup> Ivi, lettera del 18 settembre 1968.

<sup>74</sup> *Ibidem.*

## 6. *Congestione industriale e nascita dell'ordinamento regionale*

Le discussioni dai toni palesemente divergenti con i rappresentanti dell'industria privata erano destinate ad aprire una ferita che si sarebbe approfondita negli anni successivi. Saraceno, infatti, più volte tenne a precisare che il progresso industriale delle aree settentrionali era stato ottenuto grazie al fondamentale apporto della manodopera immigrata proveniente dalle aree per lo più rurali del Mezzogiorno<sup>75</sup>. Si trattava, dunque, di saldare un prezzo che le zone benestanti del Paese avevano contratto con quelle arretrate. Ed era in gioco, come ebbe a sottolineare in una lettera indirizzata all'amministratore delegato del Credito italiano Michele De Michelis, la solidarietà che doveva sovrintendere al patto nazionale e all'appartenenza a un comune destino:

Non posso poi non aggiungere, indirizzando questa lettera al Nord, che sviluppi tutt'altro che favorevoli sono da temersi anche nelle regioni sviluppate se il flusso disordinato, direi incivile, di emigranti dal Sud, dovrà continuare. [...] Allo squilibrio del nostro Paese non si può ormai più porre rimedio che parzialmente; e ne pagheremo il costo con turbamenti che speriamo non gravi, sia al Nord, sia al Sud<sup>76</sup>.

Del resto, nuovi dati evidenziavano l'esigenza di dirottare maggiormente l'attenzione sulle regioni meridionali: da una ricerca realizzata nel 1966, risultò che il Mezzogiorno costituiva il 42,7% del territorio nazionale, il 37,7% della popolazione italiana, il 62% dell'incremento naturale rispetto al dato complessivo per l'intero territorio nazionale, e soltanto il 26,5% degli investimenti lordi<sup>77</sup>. Da qui l'ulteriore spinta a compiere nuovi investimenti pubblici nel Mezzogiorno, che si svilupparono tra la fine degli anni Sessanta e gli inizi degli anni Settanta. Così, nel luglio del 1967 il Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe) approvò la proposta del ministero delle Partecipazioni statali relativa alla costruzione da parte dell'Iri dell'impianto automobilistico Alfa-sud nell'area napoletana, nel quadro

<sup>75</sup> P. SARACENO, *Vecchio e nuovo meridionalismo*, «Mondo economico», 12 gennaio 1974, pp. 41-42. Si calcolava che tra il 1961 il 1968 si era realizzato un saldo migratorio negativo di un milione e 100 unità: «Che ha falciato la popolazione meridionale delle sue classi più giovani»; I. TALIA, *Mezzogiorno e piena occupazione*, «Nord e Sud», n.s., 124 (1970), p. 78.

<sup>76</sup> ACS, *Fondo Pasquale Saraceno*, b. 39, lettera del 22 settembre 1970.

<sup>77</sup> G. DOMINICI, *Il distacco fra Nord e Sud. Quando la polemica cederà il passo a consuntivi sereni, senza ottimismo e pessimismi?*, «Mondo economico», 4 maggio 1968, p. 14.

di un rilancio degli investimenti industriali nel Mezzogiorno e del rafforzamento della struttura industriale italiana<sup>78</sup>. La costruzione dell'Alfa-sud si collegava ad altri progetti di grandi dimensioni: fra questi, ebbero un ruolo di rilievo il «complesso meccanico» patrocinato dalla Comunità economica europea in Puglia e l'ampliamento dello stabilimento siderurgico dell'Italsider di Taranto<sup>79</sup>. In tal modo, trovava applicazione quanto Saraceno sosteneva in quegli anni in merito al peculiare ruolo dell'impresa pubblica, da associare «nel campo degli impianti di grandi dimensioni, cioè di impianti che possono essere gestiti da *managers* scelti da una autorità superiore»<sup>80</sup>. Conseguenza di tali scelte fu che la quota meridionale degli investimenti nazionali crebbe fino a metà degli anni Settanta<sup>81</sup>.

Con l'approssimarsi della conclusione degli anni Sessanta, anche alla luce dei nuovi investimenti appena elencati, si intensificarono bilanci e commenti sul percorso fino a quel momento compiuto dall'economia italiana. L'impostazione si focalizzò su aspetti problematici, anche perché a partire dalla primavera del 1968 le tensioni sociali tesero ad accentuarsi, con un deciso innalzamento dall'autunno del 1969 dello scontro all'interno delle fabbriche<sup>82</sup>. Saraceno, che in quel frangente assunse la presidenza della Svimez e che avrebbe mantenuto fino alla sua morte nel maggio del 1991, interpretò le manifestazioni operaie nei principali centri urbani del «triangolo industriale» come un malessere sociale e culturale largamente annunciato, frutto dei forti squilibri territoriali che avevano caratterizzato l'evoluzione capitali-

<sup>78</sup> L. DE ROSA, *L'Alfa-sud: una nuova politica meridionalistica?*, «Rassegna economica», 4 (1967), pp. 883-904.

<sup>79</sup> Anche le più importanti firme di «Nord e Sud», l'autorevole e qualificata rivista di dibattito meridionalista di quegli anni, concordavano sull'eminente ruolo che l'intervento pubblico doveva continuare a rivestire nel Mezzogiorno: «È difficile pensare che il problema venga risolto dall'iniziativa spontanea del settore privato. Gli elementi che rendono possibile e conveniente lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (e cioè il diverso tasso di accrescimento dei salari e la possibilità di alimentare per questa via lo sviluppo delle esportazioni) rientrano difficilmente nell'ottica dell'impresa isolata; ma essi possono ben rientrare in un piano coordinato di investimenti pubblici»; A. GRAZIANI, *L'industrializzazione efficiente*, «Nord e Sud», n.s., 92-93 (1967), p. 20.

<sup>80</sup> P. SARACENO, *La politica di sviluppo regionale nella esperienza italiana*, «Nord e Sud», n.s., 101 (1968), p. 90.

<sup>81</sup> CAFIERO-PADOVANI, *Grande e piccola impresa*, p. 435.

<sup>82</sup> F. DANDOLO, *L'industria in Italia tra crisi e cooperazione. La partecipazione dei lavoratori alla gestione d'impresa dall'autunno caldo alla legge Marcora (1969-1985)*, Milano 2009, pp. 1-33.

stica dell'Italia. Sulla scia di quanto già rilevato più volte, ribadiva la lungimiranza del meridionalismo – «il settore più moderno del pensiero politico-economico italiano»<sup>83</sup> – e si soffermava con toni fortemente critici sul nodo della «congestione» delle città settentrionali di più antica industrializzazione: «Si tratta di uno squilibrio che i sindacati di Milano e Torino tardivamente e in termini non certo illuminanti denunciano oggi, ma che i meridionalisti avevano previsto, tra la generale disattenzione e suscitando qualche ironia, già negli anni '50»<sup>84</sup>. Si poneva nuovamente la questione di ripensare le strategie che avevano fino a quel momento guidato lo sviluppo capitalistico italiano:

Che cosa ha significato costruire l'autostrada Milano-Napoli tanti anni prima della Napoli-Reggio Calabria e della Bologna-Bari e, quindi, per il periodo corrispondente a quegli anni, avvicinare tra loro le regioni estranee al Sud, staccando di fatto questo blocco di regioni da quelle del Mezzogiorno e lasciando di più queste regioni isolate tra loro? [...] È noto che in questa fase storica la produzione di autovetture e di elettrodomestici fornisce la quota più rilevante dell'aumento del reddito industriale dei Paesi economicamente avanzati. Già da tempo, quando apparve facile accertare il ritmo di futura espansione della domanda di tali prodotti, sarebbe stato logico considerare, ad esempio nel programma 1966-70, il contributo delle industrie in questione per modificare la geografia industriale del Paese [...] Invece, non solo ciò non è avvenuto, ma allorché una iniziativa nel campo automobilistico venne proposta nel 1967, esperti e politici manifestarono in forma molto vivace il loro stupore e le loro preoccupazioni<sup>85</sup>.

Ancora una volta, inoltre, Saraceno riaffermava la sua ferma convinzione che il problema era ben lungi dall'essere confinato in un'area, per quanto vasta, dell'Italia: «In sostanza i meridionalisti non propongono il particolare problema dell'arretratezza economica della loro regione, ma quello dell'unificazione economica e sociale di tutto il Paese e quindi il problema della sua unità morale prima ancora che economica»<sup>86</sup>. Mancava, secondo l'economista valtellinese, una visione unitaria dello sviluppo economico italiano, preoccupazione che a par-

<sup>83</sup> Saraceno e la politica economica del dopoguerra, «Nord e Sud», n.s., 128-129 (1970), p. 72. L'articolo sintetizzava il dibattito svoltosi a Roma il 21 ottobre 1969 su iniziativa della libreria Paesi Nuovi, in occasione della presentazione del libro di Saraceno *Ricostruzione e pianificazione 1943-48* (a cura e con introduzione di P. Barucci, Bari 1969).

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> P. SARACENO, *La programmazione negli anni '70*, Milano 1970, pp. 83-84.

<sup>86</sup> Saraceno e la politica economica, p. 72.

tire dagli anni Settanta divenne incalzante in coincidenza con la nascita dell'ordinamento regionale. Saraceno, infatti, temeva che l'intervento straordinario potesse perdere di unitarietà ed efficacia, rilevando che «la programmazione regionale si [era] affermata già prima della nascita delle regioni»<sup>87</sup>. Preoccupazioni ribadite in modo esplicito da Nino Novacco, presidente dell'Istituto per l'assistenza allo sviluppo del Mezzogiorno e tra i più fedeli interpreti, all'indomani della morte di Saraceno nel 1991, del meridionalismo di matrice "beneduciana": «Non si deve spezzare l'unità del Mezzogiorno in tante inevitabilmente questioni regionali, siciliane o sarde, calabresi o molisane. [...] Lo strumento portante di una politica per il Mezzogiorno non può essere che quello dell'intervento straordinario; ed anche questo deve essere mantenuto, nella sua organicità, e non riportato a livello delle regioni»<sup>88</sup>.

Le preoccupazioni di Saraceno e Novacco rimasero inascoltate se nell'autunno del 1971, in occasione del varo della legge n. 853 che rifinanziò l'intervento straordinario, si affermò il principio regionalista inserendo non solo le singole regioni meridionali nella determinazione degli interventi straordinari di loro specifico interesse, ma l'insieme di esse nell'indicazione della complessiva strategia in merito agli interventi straordinari per l'intero territorio interessato dalla legge<sup>89</sup>. E, in generale, furono questi gli anni nei quali Saraceno iniziò a percepire con chiarezza la progressiva marginalizzazione del Mezzogiorno, correlata alle polemiche sulla politica di piano. In una lettera inviata a Ferruccio Parri, sottolineò il sentimento di delusione che lo aveva pervaso nei riguardi della programmazione «che avrebbe dovuto attuare, a partire dal 1964, gli obiettivi di un governo di centrosinistra»<sup>90</sup>. Il timore era che le critiche sempre più agguerrite nei confronti degli esiti del primo piano quinquennale potessero mettere da parte l'impegno meridionalista che egli continuava a ritenere prioritario per l'intero Paese. D'altronde palesi segnali negativi nei confronti del Mezzogiorno derivarono dal ridimensionamento complessivo dei soci che caratterizzò le prime fasi della presidenza di Saraceno alla Svimez, con l'uscita dall'associazione di importanti gruppi creditizi e industriali<sup>91</sup>.

<sup>87</sup> P. SARACENO, *Ordinamento regionale e programmazione regionale*, «Mondo economico», 13 giugno 1970, p. 13.

<sup>88</sup> *Regioni e Mezzogiorno*, «Mondo economico», 21 novembre 1970, p. 20.

<sup>89</sup> CAFIERO, *Storia dell'intervento straordinario*, p. 103.

<sup>90</sup> ACS, *Fondo Pasquale Saraceno*, b. 11, lettera del 29 dicembre 1969.

<sup>91</sup> VITALE, *L'attività della Svimez*, pp. 624-625.

In questo contesto, sul finire del 1970 l'economista valtellinese intese assumere un'iniziativa di forte richiamo, sottoscrivendo come primo firmatario un appello indirizzato al presidente del Consiglio Emilio Colombo, cui seguirono le firme di altri diciassette eminenti meridionalisti, nel quale si chiedeva il rilancio di una robusta politica di investimenti per il Mezzogiorno<sup>92</sup>.

### 7. *Shock petrolifero e cattedrali nel deserto*

Agli inizi degli anni Settanta, la condizione dell'economia italiana tese di gran lunga a peggiorare. All'«autunno caldo» di fine anni Sessanta, che determinò un inasprimento delle rivendicazioni salariali, seguì il primo shock petrolifero sul finire del 1973. In tal modo, si instaurò una fase di recessione che mise in crisi la strategia industriale fino a quel momento perseguita nel Mezzogiorno<sup>93</sup>. Fu dunque inevitabile che si aprisse una stagione di rinnovate critiche contro l'intervento straordinario, che iniziarono a essere parzialmente condivise anche da importanti esponenti governativi<sup>94</sup>. Critiche che si concentravano sulle numerose inefficienze dello stabilimento automobilistico Alfa-sud di Pomigliano d'Arco, che rappresentavano la palese contraddizione della visione dell'intervento pubblico sostenuta da Saraceno<sup>95</sup>.

<sup>92</sup> A quella di Pasquale Saraceno seguirono le firme di Manlio Rossi-Doria e Nino Novacco. Gli altri quindici economisti, le cui firme furono poste in ordine alfabetico, erano: Massimo Annesi, Vincenzo Bagliori, Michele Cifarelli, Francesco Compagna, Giangiacomo Dell'Angelo, Vittore Fiore, Augusto Graziani, Salvatore Guidotti, Guido Macera, Giovanni Marongiu, Claudio Napoleoni, Bruno Pagani, Sandro Petriccione, Francesco Cesare Rossi, Paolo Sylos Labini; *Il Mezzogiorno alla soglia degli anni '70. Una lettera di 18 economisti al Presidente del Consiglio. Roma, 16 dicembre 1970*, «Mondo economico», 26 dicembre 1970, pp. 12-13.

<sup>93</sup> F. AMATORI, *Un profilo d'insieme: l'età dell'IRI*, in *Storia dell'IRI*, 2, pp. 39-40.

<sup>94</sup> In occasione della trentacinquesima Fiera del Levante, il ministro dell'Industria Silvio Gava rilevò: «Negli anni Sessanta si è fatto forte assegnamento sulle industrie di base ritenute le più capaci di dare impulso all'attività produttiva e alla trasformazione sociale del Sud. Purtroppo questa fiducia è andata non di rado delusa. Gli impianti giganteschi non sempre hanno avuto il seguito di attività indotte nel volume che si sperava, donde la loro icastica, anche se esagerata, definizione di "cattedrale nel deserto"»; «Mondo economico», 25 settembre 1971, p. 35.

<sup>95</sup> CERRITO, *La politica dei poli*, p. 28. Per una ricostruzione delle vicende dell'Alfa-sud si veda A. DE BENEDETTI, *L'IRI e il Mezzogiorno. Una interpretazione*, in *Storia dell'IRI*, 2, pp. 645-663.

Saraceno reagì in modo infastidito, pur non sfuggendo ad analisi parzialmente autocritiche: «Ora sono meno sicuro di un tempo che Sturzo avesse torto quando temeva i danni di una rilevante espansione dell'azione pubblica: ma continuo a pensare che questa espansione non è evitabile»<sup>96</sup>. Il suo disagio, alimentato anche dalla diffusa identificazione delle imprese a partecipazione statale come una sorta di «ospedale di salvataggio» per le imprese private in crisi e di «braccio finanziario dei partiti di governo»<sup>97</sup>, lo spinse a rivendicare più volte con toni fieri e caparbi il ruolo di primo piano svolto dalla Cassa a sostegno dello sviluppo delle regioni meridionali. A chi evidenziava che il divario era rimasto inalterato dopo oltre venti anni di Cassa per il Mezzogiorno, Saraceno replicò che il paragone era improprio, in quanto i progressi in termini di reddito e di trasformazioni strutturali dell'economia meridionale erano evidenti e progressivi, e che comunque i meridionalisti non avevano mai pensato «che tra gli obiettivi di un'azione programmata vi fosse anche quello di fissare a una data scadenza la soluzione della questione meridionale, e neppure si aspettarono che venissero fissati i tempi delle tappe da percorrere per giungere a quella soluzione»<sup>98</sup>. Rimaneva persuaso che a livello di politica economica nazionale fosse essenziale ribadire la centralità del Mezzogiorno, soprattutto in rapporto al processo di integrazione europea, divenuto più serrato agli inizi degli anni Settanta con l'ingresso di Regno Unito, Irlanda, Danimarca e Norvegia, in modo da «non accettare il pensiero dominante a Bruxelles secondo il quale tutte le situazioni di sottosviluppo sono della stessa natura»<sup>99</sup>. Alle accuse che mettevano in rilievo il fallimento dell'impresa pubblica nel Mezzogiorno, Saraceno ricordava che le partecipazioni statali, sorte per le esigenze dell'economia settentrionale, erano ancora a metà degli anni Settanta un elemento tutt'altro che secondario in quelle zone: «E oggi,

<sup>96</sup> ACS, *Fondo Pasquale Saraceno*, b. 150, lettera al direttore dell'Istituto Sturzo del 26 ottobre 1972. Aspetto che Saraceno riprese durante il convegno di Perugia promosso dalla Dc nel giugno del 1973: «Noi a partire da San Pellegrino, abbiamo esplicitamente dissentito da lui quando ritenemmo che l'azione pubblica non poteva non assumere le grandi e crescenti responsabilità che il governo della società contemporanea richiede; non dobbiamo però dissentire da Sturzo nella valutazione della gravità dei rischi che quella scelta comporta, ove essa sia portata avanti, come si è fatto, senza una chiara nozione della natura del sistema che si va costruendo».

<sup>97</sup> A. CAFARELLI, *Occasioni mancate*, in *L'Italia economica*, p. 248.

<sup>98</sup> SARACENO, *Vecchio e nuovo meridionalismo*, pp. 41-42.

<sup>99</sup> B. PAGANI, *La "centralità" del problema meridionale: incontro alla Camera di Commercio di Napoli; sintesi delle relazioni e degli interventi; qualche conclusione*, «Mondo economico», 3 febbraio 1973, p. 17.

dopo venti anni di rilevanti investimenti del sistema nel Mezzogiorno, è ancora nelle regioni esterne a questo territorio che il sistema delle partecipazioni statali ha l'estensione più rilevante»<sup>100</sup>. Severa era poi la reazione nei confronti dell'espressione *cattedrali nel deserto*, ampiamente impiegata nel dibattito meridionalista degli anni Settanta<sup>101</sup>. Saraceno riteneva che si trattasse di una definizione superficiale, attorno a cui «la grande stampa quotidiana e settimanale si è lanciata negli scorsi mesi sulla questione meridionale», sollevando «un gran polverone» e offuscando «i reali termini attuali della questione»<sup>102</sup>. In realtà, dagli studi promossi da Saraceno presso la Svimez, emergeva che le grandi strutture produttive di base finanziate con capitali pubblici erano cinque: l'insediamento siderurgico di Taranto e i quattro impianti petrolchimici di Priolo, Brindisi, Gela e Porto Torres. Pertanto, sotto il versante dei capitali investiti – «pari al 3% circa del costo complessivo dell'intervento straordinario effettuato per la formazione del capitale nei ventitré anni trascorsi dall'inizio dell'intervento»<sup>103</sup> –, i dati restituivano l'evoluzione della realtà produttiva, mentre definizioni di successo ma fuorvianti rischiavano di non dare «ragione di quanto è avvenuto e di quello che occorre fare»<sup>104</sup>. D'altronde, nell'intento di assicurare scientificità alle ricorrenti analisi sul Mezzogiorno, dal 1975 Saraceno promosse la pubblicazione dei rapporti annuali Svimez, che divennero – e lo sono tutt'oggi – il riferimento obbligato per la conoscenza e l'orientamento delle politiche meridionaliste.

<sup>100</sup> SARACENO, *Il sistema delle imprese*, p. 28.

<sup>101</sup> P. SATALINO, *Mezzogiorno senza false polemiche*, «Mondo economico», 20 dicembre 1975, pp. 17-18.

<sup>102</sup> P. SARACENO, *Modelli di sviluppo da abbandonare e da adottare*, «Mondo economico», 26 gennaio 1974, p. 45.

<sup>103</sup> P. SARACENO, *Le cattedrali nel deserto*, in Id., *Studi sulla questione meridionale*, p. 276. Una ricerca di Salvatore Cafiero documentava la genericità della definizione: «Dal confronto dei due censimenti 1961 e 1971 emergeva che le percentuali di occupazione più rilevanti in ambito industriale si erano verificati proprio laddove si erano localizzati i grandi impianti di base: Taranto, Brindisi, Matera, Caltanissetta, Enna, Sassari. Solo per Caltanissetta ed Enna l'elevatissimo tasso di incremento è in gran parte imputabile all'esiguità irrisoria della base di partenza. Per le altre provincie si tratta di uno *sviluppo reale*, che si riflette anche sugli altri settori manifatturieri, i cui tassi d'incremento sono tra i più alti tra tutte le provincie meridionali; il luogo comune delle "cattedrali nel deserto" alla luce di questi dati, appare notevolmente ridimensionato»; *Territorio e industria nel Mezzogiorno*, «Mondo economico», 5 ottobre 1974, p. 33.

<sup>104</sup> SARACENO, *Vecchio e nuovo meridionalismo*, p. 42.

Eppure nonostante i numerosi e articolati interventi, dalla metà degli anni Settanta Saraceno fu spesso identificato con posizioni superate e inadeguate rispetto alla situazione economica radicalmente cambiata. Erano discussioni che in Saraceno provocavano crescente amarezza, anche se non lo rendevano meno combattivo nel difendere le sue posizioni: «Nord-Sud – scriveva ad Antonio Ghirelli – i nostri problemi vengono tutti da lì. E temo anche che le odierne vicende sono affrontate in modo che allargano e non restringono il solco. Non può quindi esservi durevole successo»<sup>105</sup>.

#### 8. *L'impianto siderurgico di Gioia Tauro e le critiche sugli oneri impropri*

Le critiche erano destinate a intensificarsi attorno al progetto di creare il quinto centro siderurgico di Gioia Tauro e alla teoria degli oneri impropri. La costruzione dell'impianto in Calabria, infatti, coincide con un drastico crollo della domanda: veniva così meno il criterio cardine dell'economicità dell'investimento. Pertanto, il consiglio di amministrazione dell'Iri istituì un comitato tecnico consultivo per la siderurgia. Al vertice fu nominato Pietro Armani, membro del comitato di Presidenza dell'Iri, mentre Saraceno vi fece parte come componente, in qualità di responsabile della Svimez<sup>106</sup>. Nel gennaio del 1977 Armani scrisse una lunga lettera a Saraceno. Dal tono e dalle espressioni si deduce che fra i due non vi era sintonia. Le divergenze erano nette, soprattutto sulla teoria degli oneri impropri, la cui validità fu in quel periodo ribadita da Saraceno, in quanto legittimava i costi che lo Stato doveva sopportare al fine di «conseguire il fine politico attribuito a quel particolare investimento»<sup>107</sup>. Nella lettera, invece, Armani evidenziò che la grave crisi in cui si dibatteva l'Italia impediva alle partecipazioni statali di operare nel «migliore dei mondi possibili»<sup>108</sup>. Occorreva pertanto ridefinire spazi e tempi della coesi-

<sup>105</sup> ACS, *Fondo Pasquale Saraceno*, b. 7, lettera del 13 maggio 1974.

<sup>106</sup> Le conclusioni del comitato furono rese note ai primi di luglio del 1977, con un'analisi ripartita in tre ambiti: una relazione generale di 159 pagine; un rapporto di sintesi di 25 pagine; e un esposto, pure di una ventina di pagine, letto da Armani alla commissione parlamentare per il Mezzogiorno; *Conclusioni del comitato Armani sulla siderurgia (e su Gioia Tauro)*, «Mondo economico», 13 agosto 1977.

<sup>107</sup> P. SARACENO, *Fondo di dotazione e oneri impropri nella economia degli enti di gestione delle partecipazioni statali*, «Bancaria», 1 (1977), p. 26.

<sup>108</sup> ACS, *Fondo Pasquale Saraceno*, b. 51, lettera dell'8 gennaio 1976.

stenza fra intervento pubblico e privato, in quanto si erano definitivamente rotti gli equilibri entro cui dal secondo dopoguerra si era sviluppato il modello di economia mista in Italia.

Oggi caro Professore, le teorie degli anni Cinquanta sul sistema economico misto sono morte e sepolte e non basta certo il corollario teorico degli “oneri impropri” per risuscitarle e aggiornarle: con gli “oneri impropri” si va dritti come fusi fuori della teoria della impresa, verso una serie di nazionalizzazioni surrettizie, rispetto alle quali restare neutrali è delitto, anzitutto verso la propria coscienza<sup>109</sup>.

Secondo Armani gli oneri impropri erano una «giustificazione a posteriori di un farisaico “obbedisco” verso il “primato della politica”», che trascinava l'Iri in scelte che erano estranee alla sua funzione: «Anche se poi la garantita remunerazione degli “oneri impropri” consente di far tornare i conti»<sup>110</sup>.

Saraceno recepì con chiaro disagio le critiche; pertanto, a conclusione dei lavori della commissione, scrisse una postilla per spiegare la sua posizione. Nel documento osservò, da un canto, che l'investimento di Gioia Tauro era stato motivato dalla necessità di allineare la produzione con una domanda che all'epoca era in espansione, dall'altro, «si prese atto, in quella circostanza, dell'esistenza di extra-costi legati alla specifica localizzazione prescelta»<sup>111</sup>. Anche Saraceno si mostrava convinto che si era in una fase di crisi, ma riteneva che la realizzazione dell'impianto di Gioia Tauro potesse essere ancora sostenuta puntando sui mercati esteri, seppure a condizioni non remunerative come nel passato, per far fronte al calo della domanda interna, in attesa che quest'ultima potesse nuovamente espandersi: «Agli extra-costi di localizzazione comportati dal primitivo progetto si dovrebbero quindi aggiungere gli oneri conseguenti a questa, sia pure temporanea, situazione»<sup>112</sup>.

Se i rilievi mossi da Armani determinarono una reazione argomentata, una lettera giunta da Umberto Agnelli provocò un risentimento decisamente maggiore. Agnelli, infatti, osservò che gli oneri impropri non erano da applicare per le sole imprese a partecipazione

<sup>109</sup> *Ibidem.*

<sup>110</sup> *Ibidem.*

<sup>111</sup> Ivi, postilla del prof. Saraceno in merito al rapporto del comitato tecnico consultivo per la siderurgia costituito ai sensi dell'art. 13 dello Statuto dell'Iri (rapporto del primo luglio 1977).

<sup>112</sup> *Ibidem.*

statale, ma per tutte le grandi imprese: «Alle quali, con la stessa intensità, vengono affidati obiettivi e imposti vincoli di tipo sociale che si traducono in extra-costi»<sup>113</sup>. Ma vi erano due specifiche questioni su cui il disappunto di Saraceno si concretizzò: in primo luogo, quando Agnelli rilevava che con gli effetti della crisi si sarebbe potuta inaugurare una fase in cui molte imprese pubbliche potevano essere poste sul mercato per essere privatizzate; e su questo concetto, a margine, Saraceno annotò un macroscopico «magari!». In secondo luogo, Agnelli contestò l'interpretazione – formulata in modo ricorrente da Saraceno – che le imprese a partecipazione statale avevano la funzione prioritaria di colmare i vuoti dell'imprenditorialità privata:

In realtà è anche vero il contrario, le imprese a partecipazione statale sono entrate in tali aree con minore rischio, usufruendo di sbocchi di vendita garantiti e/o praticando prezzi inferiori ai costi di mercato. In tal modo hanno finito col sottrarre spazio alla imprenditorialità privata<sup>114</sup>.

Da qui la punzecchiatura finale: secondo Agnelli era discutibile assegnare al sistema delle partecipazioni statali «l'avvio di produzioni di alto rischio in quanto legate ai risultati di difficili e costose ricerche»<sup>115</sup>. Se era vero che queste attività necessitavano di un supporto dello Stato, richiedevano allo stesso tempo un'elevata capacità imprenditoriale: «Capacità che difetta invece nelle partecipazioni statali»<sup>116</sup>. Ed è proprio su questa ultima frase che il risentimento di Saraceno si materializzò con l'annotazione a margine di un vistoso punto esclamativo.

### 9. Osservazioni conclusive

La fine degli anni Settanta fu per Saraceno un periodo difficile, vissuto con amarezza e con l'assidua preoccupazione che il Mezzogiorno fosse sempre più sacrificato dagli effetti della crisi, che in quel frangente tornava nuovamente ad accentuarsi<sup>117</sup>. La legge dell'estate del 1977 sulla riconversione e ristrutturazione industriale lo spinse a el-

<sup>113</sup> Ivi, lettera s.d.

<sup>114</sup> *Ibidem*.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

<sup>116</sup> *Ibidem*.

<sup>117</sup> F. BARBAGALLO, *La questione italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 a oggi*, Roma-Bari 2013, pp. 173-179.

borare un documento sulle partecipazioni statali nell'intento di mettere in discussione la quantificazione degli oneri indiretti che il provvedimento imponeva: «È stato rilevato che ammettere la nozione di onere indiretto significa derogare dal principio della economicità che deve governare il sistema. È questa una posizione politica pregiudizialmente ostile all'impresa pubblica»<sup>118</sup>. Accettare questa prospettiva significava lasciare irrisolto lo sviluppo del Mezzogiorno da ricondurre «come nel 1945 a quello dell'industrializzazione»<sup>119</sup>.

La delusione sul modo in cui era interpretato il suo pensiero e su come era affrontato il tema dello sviluppo delle regioni meridionali si accrebbe di molto<sup>120</sup>. L'avanzare degli anni e la diminuzione di cariche di responsabilità lo posero su un piano di minore visibilità e operatività, anche se continuò a essere presente nel dibattito sul Mezzogiorno con numerosi saggi e discorsi volti a rilanciare l'intervento straordinario. In particolare, i suoi interventi si caratterizzarono per una robusta e ragionata difesa della Cassa per il Mezzogiorno, la cui attività era invece sottoposta a severe critiche, intensificatesi in prossimità del 1980, anno nel quale era previsto l'epilogo dell'intervento straordinario. Nelle vivaci discussioni di quegli anni – stimolate dal fallimento del sistema delle partecipazioni statali – si evidenziarono ripetutamente le inefficienze e gli sprechi nelle strategie adottate dall'ente, che spinsero a parlare di un sostanziale insuccesso della politica meridionalistica<sup>121</sup>. Eppure, documentate analisi di quegli anni confermavano che le dinamiche dell'accumulazione industriale realizzatasi nei due decenni precedenti erano connesse alle politiche di investimento perseguite dalle imprese pubbliche<sup>122</sup>. Come, d'altra parte, l'evoluzione produttiva delle regioni della dorsale adriatica confermava l'esigenza di richiamarsi a giudizi diversificati e approfonditi in merito alle trasformazioni del Mezzogiorno<sup>123</sup>. Analisi condivise da Saraceno che con toni ironici commentava:

<sup>118</sup> ACS, *Fondo Pasquale Saraceno*, b. 151, documento del 25 febbraio 1980.

<sup>119</sup> ACS, *Fondo Pasquale Saraceno*, lettera a Enzo Giustino del 25 marzo 1978.

<sup>120</sup> Sugli ultimi anni di vita di P. Saraceno si veda la documentata ricostruzione di F. SBRANA, *L'ultimo Saraceno e la Svimez in una stagione difficile (1978-1991)*, in *Pasquale Saraceno e l'Unità economica italiana*, pp. 405-432.

<sup>121</sup> P. GENTILUCCI, *I guai della Cassa*, «Mondo economico», 12 maggio 1979, p. 17.

<sup>122</sup> A. DEL MONTE-A. GIANNOLA, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Bologna 1978, p. 181.

<sup>123</sup> F. DANDOLO, *Le trasformazioni dell'economia abruzzese negli anni Sessanta e Settanta tra programmazione nazionale e programmi di sviluppo regionali*, in *L'A-*

Nel dibattito che da qualche tempo si svolge nel nostro Paese tutto ciò è messo in discussione: talvolta esplicitamente, più spesso con silenzi significativi. L'industrializzazione? Meglio non pensarci nell'attuale crisi, non certo congiunturale, dell'economia mondiale. L'intervento straordinario? Si vedrà se continuarlo dopo il 1980. Le agevolazioni finanziarie? Basta con l'assistenza. L'impresa a partecipazione statale? Non si estenda più: si perde troppo. Il programma? Nel nostro Paese non è possibile; si torni a una economia di mercato<sup>124</sup>.

La questione dei grandi impianti a partecipazione statale fu poi nuovamente al centro delle sue riflessioni – in realtà su questo tema mai sopite – in un lungo e accurato saggio dal titolo emblematico *Cattedrali nel deserto?* In esso, pur dando risalto al valore della piccola e media impresa che in quegli anni si rivelava il versante più dinamico dell'apparato produttivo nazionale, ribadiva la ferma convinzione sull'opportunità e i vantaggi determinati dalla diffusa presenza di capitale pubblico, soprattutto nell'ambito delle grandi industrie di base. Infatti, il rilevante contributo delle partecipazioni statali aveva posto le fondamenta per avviare la crescita industriale del Mezzogiorno, mentre del tutto deludente era stato l'apporto delle imprese private<sup>125</sup>.

Saraceno, dunque, ribadiva la sua fiducia nell'intervento pubblico, che ai suoi occhi si poneva in linea con la storia economica dell'Italia. Di questa materia era profondo conoscitore, persuaso che si trattasse di una branca del sapere imprescindibile per comprendere in modo equilibrato e lungimirante il presente e formulare ipotesi e prospettive per il futuro<sup>126</sup>. Così egli, rivisitando le vicende che avevano caratterizzato l'industrializzazione dalla fine dell'Ottocento in poi, poneva in risalto il ruolo di primo piano che il capitale statale aveva svolto nell'accompagnare e sostenere lo sviluppo delle regioni del nord-ovest della penisola, soprattutto quando le congiunture sfavorevoli sembravano pregiudicare i fragili progressi ottenuti<sup>127</sup>. Nel caso del

*quila e l'Abruzzo nella storia d'Italia. Economia, società, dinamiche politiche*, a cura di M. Zaganella, Roma 2013, pp. 155-157.

<sup>124</sup> P. SARACENO, *La lunga ombra sul futuro del Mezzogiorno*, «Nord e Sud», 3 (1978), pp. 28-29.

<sup>125</sup> P. SARACENO, *Cattedrali nel deserto?*, «Nord e Sud», 9 (1980), p. 69.

<sup>126</sup> P. BARUCCI, *Il meridionalismo di Pasquale Saraceno tra efficienza e impresa pubblica*, in *Cultura, Stato e Mezzogiorno*, pp. 258-260.

<sup>127</sup> Si tratta di un tema su cui Saraceno insistette fin dal secondo dopoguerra e che ebbe un efficace inquadramento storico in occasione del congresso internazionale di studi sul problema delle aree arretrate, tenutosi nell'ottobre del 1954; si veda P. SARACENO, *Lo sviluppo economico del Mezzogiorno*, in *Il meridionalismo dopo la ricostruzione*, pp. 191-203.

Mezzogiorno, poi, per Saraceno la questione assumeva una valenza spiccatamente politica: era impossibile dare solidità all'identità nazionale se alla base non ci fosse stato un patto di solidarietà volto a risolvere in via definitiva i forti squilibri territoriali dell'Italia:

In sostanza l'intervento straordinario costituisce una forma di separazione in due parti della nostra economia, separazione temporanea che, circoscritta alla sola politica di sviluppo economico, può coesistere con il permanere dell'unità politica; anzi esso ha come obiettivo quello di rafforzare quella unità<sup>128</sup>.

In realtà, il principale ostacolo all'unità era costituito da «una parte notevole della nostra cultura» che «non ha accettato tale impostazione»<sup>129</sup>. Annotazione che avrebbe trovato conferme ancora più eclatanti poco dopo la sua morte, quando nella primavera del 1993 si decretò l'abolizione definitiva dell'intervento straordinario, preceduta dal successo della Lega Nord in occasione delle elezioni politiche dell'aprile del 1992. Fu in quella congiuntura che la polemica contro l'intervento straordinario raggiunse il suo apice e che a livello politico – con modalità e accenti diversi – si affermò la volontà di accantonare la questione meridionale<sup>130</sup>. Come è noto, questa fase si è prolungata per poco meno di un ventennio, in netta antitesi con la centralità acquisita dal Mezzogiorno degli anni Sessanta e Settanta. Così la politica meridionalista ha oscillato tra due estremi, senza riuscire a trovare il giusto equilibrio fra le strategie economiche che pure hanno radicalmente trasformato l'intero Paese. In tempi recenti, se la crisi economica ha imposto l'attuazione di politiche di intervento pubblico, l'esistenza nelle recenti compagini governative del ministero della Coesione nazionale sembra, fra scenari incerti e risorse inadeguate, riproporre l'esigenza di affrontare i problemi delle regioni meridionali in una visione organica e unitaria. Come è recente la pubblicazione di studi che evidenziano la necessità di approntare politiche economiche nazionali in grado di agevolare la formazione di poli di sviluppo volte a contrastare il rischio di desertificazione industriale nel Mezzogiorno<sup>131</sup>.

<sup>128</sup> SARACENO, *Il nuovo meridionalismo*, p. 53.

<sup>129</sup> *Ibidem*.

<sup>130</sup> Per un inquadramento delle vicende degli ultimi decenni si veda F. PROTA-G. VIESTI, *Senza Cassa. Le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*, Bologna 2013; C. BORGOMEIO, *L'equivoco del Sud. Sviluppo e coesione sociale*, Roma-Bari 2013.

<sup>131</sup> *Secondo Rapporto della Fondazione La Malfa sui dati di bilancio delle imprese industriali del Mezzogiorno (2008-2011)*, Milano 2012.

Sono questioni che restituiscono rinnovata attualità al dibattito sullo sviluppo delle regioni meridionali, anche se in forme che necessitano di essere elaborate in modo diverso rispetto a quelle definite tra il secondo dopoguerra e la fine degli anni Settanta. In questa prospettiva, l'insistenza a porre la centralità della questione meridionale è l'eredità più preziosa trasmessa da Pasquale Saraceno, soprattutto in questi tempi di difficoltà economica, quando è evidente che «l'Italia non può crescere se non cresce il Mezzogiorno»<sup>132</sup>.

FRANCESCO DANDOLO

*Università degli Studi di Napoli Federico II*

<sup>132</sup> La citazione è tratta dalle *Considerazioni finali* tenute il 31 maggio 2011 da Mario Draghi, all'epoca governatore della Banca d'Italia, e riportata in N. NOVACCO, *Impegnarsi – dopo 150 anni dall'Unità politica nazionale – per lo sviluppo economico del Mezzogiorno*, «Rivista economica del Mezzogiorno», 3 (2011), p. 388. A tal proposito si veda anche C. TRIGILIA, *Non c'è Nord senza Sud. Perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno*, Bologna 2012.