# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA

## DOTTORATO DI ANALISI, PIANIFICAZIONE E GESTIONE INTEGRATA DEL TERRITORIO

**CICLO XXIII**

**A.A. 2009-10**



# SVILUPPO A MEZZOGIORNO, TRA PIANIFICAZIONE E INDUSTRIALISMO. Storia di un polo siciliano

**Candidato Fabio Salerno**
**Tutor prof. Salvatore Adorno**
**Tutor prof. Francesco Martinico**
**Coordinatore prof. Francesco Martinico**

*A Marco e Gaia,*
*perché crescano cullati*
*da quel sole*
*che a Mezzogiorno*
*riscalda e vivifica*

Un doveroso ringraziamento al professor Adorno e al professor Martinico per i preziosi consigli elargitimi nel corso della ricerca, al professor Granozzi per il sostegno continuo e costante, e a mia moglie Maria a cui devo la pazienza, il conforto e l'aiuto concreto che con grande dedizione in questi ultimi anni mi ha dedicato. Un grazie particolare anche ai miei genitori e ai miei suoceri per la collaborazione e la sempre viva presenza manifestatami.

**INTRODUZIONE.....XI**

*PARTE PRIMA – MEZZOGIORNO E SVILUPPO NELL'ITALIA REPUBBLICANA*

**CAP. 1 – L'INTERVENTO STRAORDINARIO PER IL MEZZOGIORNO: DALLA LEGISLAZIONE SPECIALE ALLA POLITICA DEI POLI DI SVILUPPO.....3**

1.1. QUESTIONE MERIDIONALE E VECCHIO MERIDIONALISMO.....3
*1.1.1 Attualità della Questione meridionale*.....3
*1.1.2 Dualismo economico e sociale*.....6
*1.1.3 Nitti, l'industrializzazione di Napoli e la legislazione speciale*.....8
*1.1.4 Il fascismo e gli "enti Beneduce"*.....13
*1.1.5 L'Italia ricomincia dal Sud*.....15
*1.1.6 Movimento contadino e riforma agraria*.....17
*1.1.7 Il mito della civiltà contadina*.....19
1.2 SVIMEZ E NUOVO MERIDIONALISMO.....21
*1.2.1 L'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno*.....21
*1.2.2 L'Italia nell'economia internazionale*.....25
1.3 L'INTERVENTO STRAORDINARIO.....28
*1.3.1 Uno sguardo all'indietro sulle origini dell'intervento*.....28
*1.3.2 La nascita della Cassa*.....32
1.4 IL *PRIMO TEMPO* DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO.....37
*1.4.1 La preindustrializzazione*.....37
*1.4.2 Verso l'industrializzazione, Dc e Confindustria: industria pubblica e privata*.....41
1.5 IL *SECONDO TEMPO* DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO.....46
*1.5.1 La legge 634 del 1957 e la svolta industrialista*.....46
*1.5.2 La legge 1462 del 1962 e la discesa dei grandi colossi*.....48
*1.5.3 L'Italia e la divisione internazionale del lavoro*.....49

**CAP. 2 – MEZZOGIORNO E POLITICA DI PIANO.....55**

2.1 GLI ANNI DEL CENTRO-SINISTRA.....55
2.2 IL DIBATTITO IN OCCASIONE DEL DECENNALE DELLA CASSA.....56
2.3 POLITICA E PROGRAMMAZIONE.....59
*2.3.1 Dalla Prima Relazione Pastore al Rapporto Saraceno*.....59
*2.3.2 Dal Piano Giolitti al Progetto '80*.....66
*2.3.3 Gli ultimi tentativi di programmazione*.....69
2.4 PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE NELL'INTERVENTO STRAORDINARIO DEL MEZZOGIORNO.....73
2.5 CENNI DI TEORIE DELLO SVILUPPO ECONOMICO.....77

*2.5.1 Sviluppo equilibrato e sviluppo squilibrato*....77
*2.5.2 L'impresa motrice*....78

**CAP. 3 – DALL'INTERVENTO STRAORDINARIO ALL'INTERVENTO ORDINARIO....83**

3.1 LA SUPREMAZIA DELLA POLITICA....83
*3.1.1 La legge 717 del 1965 e i piani pluriennali di coordinamento*....83
*3.1.2 La legge 853 del 1971: ordinamento regionale e contrattazione programmata*....86
*3.1.3 Il piano dell'Italconsult "per la creazione di un polo di sviluppo industriale in Italia meridionale*....89
*3.1.4 I progetti speciali di intervento organici*....90
*3.1.5 Piano chimico e pacchetto Calabria-Sicilia*....91
3.2 INDUSTRIALIZZAZIONE SENZA SVILUPPO....94
3.3 LA FINE DELL'ETÀ DELL'ORO....99
3.4 LA LEGGE 183 DEL 1976 E LA "SOLIDARIETÀ NAZIONALE"....102
3.5 LA FINE DELL'INTERVENTO....104
*3.5.1 Agonia e chiusura della Cassa*....104
*3.5.2 Il degrado della Cassa*....107
*3.5.3 Intervento e controllo sociale*....110
3.6 IL MEZZOGIORNO DOPO L'INTERVENTO STRAORDINARIO....114
*3.6.1 La Nuova programmazione del 1998*....114
*3.6.2 Le nuove teorie*....115

*PARTE SECONDA – PROGRAMMAZIONE ECONOMICA E PIANIFICAZIONE INDUSTRIALE*

**CAP. 4 IL SENSO DEL PIANO....125**

4.1 LA PIANIFICAZIONE NEL DIBATTITO POLITICO ECONOMICO NEL SECONDO DOPOGUERRA....125
*4.1.1 Il piano tra politici ed economisti*....125
*4.1.2 Matrice economica e matrice urbanistico-sociale*....127
*4.1.3 La pianificazione intercomunale*....128
4.2 IDEE SULLA PROGRAMMAZIONE....130
*4.2.1 Tra collettivismo e liberismo: la programmazione come strategia dello sviluppo economico*....130
*4.2.2 Quattro teorie nel campo della pianificazione economica*....133
*4.2.3 La pianificazione per lo sviluppo economico-sociale secondo un artefice dell'epoca*....134
4.3 PIANIFICAZIONE ECONOMICA E PIANIFICAZIONE URBANISTICA....137
4.4 LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA REGIONALE....141

**CAP. 5 – I CONSORZI E LE AREE DI SVILUPPO INDUSTRIALE.....146**

5.1 AREE E NUCLEI INDUSTRIALI.....146
*5.1.1 Oltre le "Zone industriali"*.....146
*5.1.2 Limiti legislativi e distribuzione territoriale*.....148
5.2 I CONSORZI E IL PIANO REGOLATORE DELLE AREE E DEI NUCLEI DI SVILUPPO INDUSTRIALE: PIANI GLOBALI O PIANI SETTORIALI?.....152
*5.2.1 I Consorzi, enti "a base territoriale"*.....152
*5.2.2 I piani consortili*.....153
*5.2.3 La pianificazione economica territoriale*.....159
*5.2.4 Il convegno di Napoli su "I Consorzi Industriali e i Piani Regolatori delle Aree e dei Nuclei d'industrializzazione"*.....162
*5.2.5 Indicazioni operative di Radogna*.....168

*PARTE TERZA – SICILIA INDUSTRIALE: STORIA DI UN POLO (SIRACUSA)*

**CAP. 6 – AUTONOMIA, INDUSTRIA E PIANIFICAZIONE NEL PRIMO VENTENNIO DELLA REGIONE SICILIANA.....175**

6.1 L'AUTONOMIA REGIONALE.....175
*6.1.1 Lo Statuto speciale*.....175
*6.1.2 L'industria per il risollevamento socio-economico dell'isola*.....179
6.2 LA SICILIA EPICENTRO DELLA CRISI.....186
*6.2.1 Da Restivo all'esperimento del Centro-sinistra*.....187
*6.2.2 La Cavera e i rapporti contrapposti tra Sicindustria e Confindustria*.....191
*6.2.3 Breve consuntivo di un ventennio di industrializzazione*.....195
6.3 LA PIANIFICAZIONE IN SICILIA NEGLI ANNI '50 E '60.....197
*6.3.1 Il Piano Alessi e il Piano Battelle*.....197
*6.3.2 Il Piano Grimaldi e il Piano Mangione*.....201
*6.3.3 Studi sulla localizzazione industriale in Sicilia: Doglio, Rocca, Urbani*.....203
*6.3.4 Abbozzo di assetto territoriale ai fini della programmazione economica 1966-70*.....208

**CAP. 7 – L'INDUSTRIALIZZAZIONE DI UN TERRITORIO: PRIOLO-AUGUSTA-MELILLI.....218**

7.1 LA TRASFORMAZIONE DEL TERRITORIO E DELLE CULTURE.....218
*7.1.1 Il prezzo del progresso*.....218
*7.1.2 Una nuova identità per un nuovo territorio*.....220
*7.1.3 La città industriale*.....223

7.2 IMPLICAZIONI INTERNAZIONALI E RIFLESSI IN SICILIA....225
*7.2.1 Cenni sul mercato del petrolio e conseguenze della crisi di Abadan*....225
*7.2.2 Alla ricerca del petrolio*....227
7.3 STORIA DEL POLO: IL SOGNO MODERNIZZATORE E I SUOI LIMITI....230
*7.3.1 Un territorio povero ma strategico*....230
*7.3.2 Gli anni '50 e '60. L'arrivo delle industri*e:
*la Rasiom; la Sincat e la Celene; l'Augusta Petrolchimica; la Montedison; altre industrie*....232
*7.3.3 La monocoltura petrolchimica, la nascita del Consorzio e il piano*....241
*7.3.4 Gli anni '70 e i primi segnali di crisi:*
*la Liquichimica; l'Icam, l'Isab; il polo in sintesi; l'avvio del declino*....242
*7.3.5 La crisi ambientale:*
*Marina di Melilli; l'impianto di Anilina; la Commissione Cagnes; l'azione del pretore Condorelli; i bambini nati malformati di Augusta e le morie di pesci*....246
*7.3.6 La grande crisi degli anni '80:*
*l'Enimont; la piattaforma Vega*....252
*7.3.7 Gli anni '90: tra crisi, stagnazione e ripresa:*
*l'Isab Energy; la Polimeri Europa; l'Enichem Augusta; il Progetto Spring; crisi e segnali di ripresa; la fine degli anni '90*....255
*7.3.8 Dal 2000 ad oggi:*
*nuovi assetti societari; il progetto Archimede*....259
*7.3.9 Nuovi strumenti di programmazione:*
*il Progetto globale, il Patto territoriale, la Sovvenzione globale, l'Accordo di programma, sviluppo senza autonomia*....264

**CAP. 8 – L'AREA DI SVILUPPO INDUSTRIALE DI SIRACUSA ATTRAVERSO I PIANI CONSORTILI....283**

8.1 LE FRATTURE DI UN TERRITORIO ATTRAENTE....283
*8.1.1 Senza regole e competenze*....283
*8.1.2 La rada di Augusta*....285
*8.1.3 I riflessi territoriali di un'industrializzazione improvvisa*....287
*8.1.4 La luce troppo intensa del progresso e la Zona industriale regionale di contrada Pantanelli*....290
8.2 IL CONSORZIO DELL'AREA DI SVILUPPO INDUSTRIALE DELLA SICILIA ORIENTALE – ZONA SUD – SIRACUSA....293
*8.2.1 Verso la realizzazione del Consorzio*....293
*8.2.2 Un'Area unica per lo sviluppo industriale della Sicilia orientale*....294
*8.2.3 Catania centro di irradiazione stradale*....299
8.3 IL PIANO REGOLATORE PRELIMINARE DELL'AREA DI SVILUPPO INDUSTRIALE DELLA SICILIA ORIENTALE – ZONA SUD (SIRACUSA), 1964....301
*8.3.1 L'Italconsult, società generale per progettazioni, consulenze e partecipazioni s.p.a*....301
*8.3.2 Il Piano regolatore preliminare dell'Italconsult del 1964: tra coerenza distributiva e grandi prospettive*....302

*8.3.3 Un'ipotesi di sviluppo iperbolico*....312
*8.3.4 Le ricadute territoriali dell'ipotesi di sviluppo*....316
8.4 IL PIANO REGOLATORE DELL'AREA DI SVILUPPO INDUSTRIALE DELLA SICILIA ORIENTALE – ZONA SUD (SIRACUSA), MODIFICHE, 1969....322
*8.4.1 Il parere della Commissione per i Piani Regolatori Territoriali, 1967*....322
*8.4.2 Considerazioni generali sui limiti di uno sviluppo ormai consolidato*....324
*8.4.3 Lo stato di fatto al 1967-68*....326
*8.4.4 Le ricadute territoriali*....330
8.5 LA DIFFICILE APPROVAZIONE DEL PIANO....334
*8.5.1 Quattro anni per l'approvazione: il vincolo archeologico su Magnisi; si arresta la dinamica dello sviluppo; una variante per la ripresa; subentra la legge Mancini*....334
*8.5.2 Le modifiche del 20 giugno 1972*....341
*8.5.3 La definitiva approvazione: le ultime opposizioni; il primo vagito di un piano già adulto*....343
8.6 I NUMERI DEL CONSORZIO E IL PROGETTO SPECIALE 2....347
8.7 IL NUOVO PIANO REGOLATORE DELL'AREA DI SVILUPPO INDUSTRIALE DELLA SICILIA ORIENTALE – ZONA SUD (SIRACUSA)....351
*8.7.1 La variante al Piano dei primi anni '80*....351
*8.7.2 Il nuovo Piano per una nuova visione dello sviluppo: otto anni per l'approvazione; una nuova visione dello sviluppo?*....352
*8.7.3 I contenuti del nuovo Piano*....357
*8.7.4 L'aggiornamento del 2006 e la variante alle norme tecniche di attuazione e al regolamento edilizio del Piano del 2009*....361
*8.7.5 Sulla prossima scadenza del Piano*....363

**CONCLUSIONI....377**

**BIBLIOGRAFIA....383**

*Indice delle illustrazioni*....405
*Indice delle tabelle*....406

Occorre ora avvertire che una pianificazione assoluta e perfetta non esiste.
Essa è tanto meno perfetta quanto più strettamente razionale ed astratta.
La sua perfezione aumenta quanto più essa si apre
ai vari e possibili fenomeni che si verificano nel territorio.
Paradossalmente si potrebbe dire persino che
la perfezione del pianificare trae vigore dall'accettazione dell'imponderabile.

*Rosario Filosto, Leonardo Urbani*
in *Urbanistica nelle aree di sviluppo industriale, 1960*

## INTRODUZIONE

Ho sempre provato due sensazioni opposte lungo la statale 114 nel tratto Augusta-Siracusa. Due sensazioni differenti che risalgono alla mia infanzia legate all'olfatto e alla vista, ma inconsapevolmente dipendenti dal tempo. Più alla vista che all'olfatto, per la verità, forse perché negli anni l'immagine non è molto cambiata, mentre l'odore si è attenuato. Quell'odore che prima, infatti, oscillava dal nauseabondo all'inconsistente, in base al vento e agli orari di sfiato, è oggi sempre meno percettibile. La vista, invece, no, non è cambiata molto e nella mia mente è sempre uguale a quella di quando da bambino, in macchina con i miei genitori, percorrevo l'area. E sono due immagini, contrapposte, distanti, eppure entrambe legate alla stessa sagoma, che varia in base all'alternarsi del giorno e della notte. Perché se di notte si apre una città moderna, le cui luci disegnano tratti netti e ben stagliati sul fondo di un cielo nero e su cui poter fantasticare di realtà sconosciute, il giorno rivela, invece, un ammasso incomprensibile di tubi, cisterne e serbatoi, che occludono la vista della costa per chilometri e chilometri.
Ma non si tratta solo di un ricordo. Nel corso della mia esistenza queste due visioni hanno preso corpo, concretizzandosi in un altalenante andirivieni di attrazione e repulsione, con la prima prevalente nell'adolescenza, forse perché, figlio di uno dei lavoratori del polo e affascinato dal modello paterno, non potevo non sentire vicino quei luoghi. La seconda predomina, piuttosto, nell'età matura di un giovane non ancora adulto, che ragiona più facilmente adattandosi agli stereotipi e ai luoghi comuni di chi guarda la storia con i se, e favoleggia di spiagge candide e mari cristallini.
Non è, dunque, solo il ricordo di un bambino, se è vero che tutt'oggi le due sensazioni rimangono immutate. Ma soprattutto non si tratta solo di sensazioni. Studiando l'area mi

accorgo sempre più che queste non sono solo legate al sorgere e tramontare del sole, ma soprattutto al sorgere e tramontare di un'illusione. Se gli anni Cinquanta e Sessanta e parte dei Settanta corrispondono alla città notturna, capace di catturare l'immaginazione e la fantasia di un bambino, dopo subentra il giorno che svela l'intricato e difficile da decifrare miscuglio di tubi.

Certamente un fatto rimane. Quell'area ampia 85 $km^2$, per chi, spinto da quella naturale voglia di conoscere e vivere i luoghi, e che da sempre ha percorso il territorio, raramente è stata raggiungibile; quasi una cittadella fortificata, impenetrabile. Un indistinto succedersi d'impianti, ciminiere, fabbriche e lamiere che ininterrotte si susseguono per oltre venti km. Un mondo altro, incomprensibile agli occhi di chi non l'ha mai vissuto, e circondato da un muro alto e invalicabile.

Vivendo a Siracusa, a volte, si ha quasi l'impressione che l'industria non esista, che si tratti di una realtà lontana e non appartenente al territorio. Eppure esiste, ed è molto più che reale. Talmente reale che ha dominato la vita sociale, politica ed economica siracusana per ormai quasi sessant'anni, e si capisce il perché salendo sul colle su cui si posa il Castello Eurialo, da dove questa si presenta in tutta la sua forza ed estensione, propagandosi da Targia fino ad Augusta.

Queste le premesse personali del seguente lavoro, il cui oggetto d'indagine è un territorio, visto nel suo variare attraverso i decenni, per riconoscerlo e meglio decifrarlo varcandone i cancelli. Un territorio che subisce alterazioni profonde per opera dell'uomo, che ne cambia definitivamente i connotati. Alterazioni che dipendono da scelte lontane, sospinte sia da fini utilitaristici sia da fini sociali e che, comunque, sono il frutto di un'epoca fervente, appassionata, di rinascita e costruzione, dove progresso e tecnica sono il futuro radioso, capace di annullare secoli di miseria. Qui s'innesta quell'intreccio, forse inusuale, ma in realtà prodigo di risvolti, tra la storia e l'urbanistica. Una storia che è economica, sociale, politica e culturale ed un'urbanistica al servizio dello sviluppo, con visioni ampie e intersettoriali, ma che è inquadrata nella cultura dell'industrialismo dominante degli anni Cinquanta-Sessanta.

Addentrandomi nelle questioni concernenti la storia del polo siracusano, del suo Consorzio e degli strumenti utili alla razionalizzazione territoriale dell'area, si palesava, però, sempre più la necessità di una più alta riflessione, che inserisse gli intrecci di questa storia locale in un quadro ben più esteso, ampliando la linea del tempo e dello spazio. Si tratta, infatti, più che di una storia siracusana, di una storia italiana che prende forma in

una data provincia del Bel Paese, che si distingue dalle altre per il suo appartenere ad un isola posta al centro del Mar Mediterraneo e che dal 1946 gode di uno Statuto speciale. Una provincia di quel Sud, povero e rurale, che dall'Unità nazionale entra di diritto in quella grande pagina italiana che è la questione meridionale, da cui occorre ripartire per meglio dipanare i fili della memoria.

È, infatti, in questo contesto che si metterà in moto un meccanismo che con Nitti, ai primi del '900, vede un binomio inserirsi nelle dinamiche governative volte al risollevamento del Sud: territorio e industria. Con lui si abbandona l'uniformità legislativa adottata dall'Unità nazionale e s'introduce lo strumento delle Aree industriali attrezzate. Con lui si formeranno Menichella e Beneduce che, in seguito alla crisi del '29, diedero vita con l'Iri a quella particolare forma di ingegneria istituzionale del capitalismo italiano, fondata sulla forte presenza di capitale pubblico nell'industria e sull'attribuzione delle imprese a partecipazione statale alla sfera giuridica privata, mettendo in campo tecnostrutture pubbliche sottratte, in nome dell'agilità, al controllo politico. Passa da qui anche la Svimez che, fondata nel 1946, svolse un ruolo fondamentale nell'inserire la questione meridionale in quel circuito virtuoso del sostegno americano alla ricostruzione, con la Banca internazionale che si trovò di fronte al più "attraente piano di sviluppo regionale del mondo"[1].

Questi i germi in cui l'idea dell'industria pianificata si va sempre più affermando come unica soluzione al risollevamento del Sud, e che daranno vita alla Cassa per l'intervento straordinario del Mezzogiorno (legge 646/50), che presenta alte caratteristiche innovative quali la pluriennalità dei finanziamenti, le competenze intersettoriali, il carattere aggiuntivo delle risorse rispetto a quelle ordinarie, una larga autonomia decisionale, la visione unitaria del territorio meridionale e il superamento degli interventi sporadici. Ed è proprio con la Cassa che, dalla sua seconda fase (legge 634/1957), si introducono quelle forme di incentivazione settoriale e territoriale che divengono il principale oggetto di indagine del presente lavoro: i Piani regolatori territoriali delle Aree di Sviluppo Industriale.

Le Aree rappresentarono il tentativo di superamento dell'istituto delle precedenti Zone Industriali, legate all'ambito territoriale comunale, dando luogo sia ad iniziative di

[1] Cfr. L. D'ANTONE, *L' "interesse straordinario" per il Mezzogiorno (1943-60)*, in Id. (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Taormina, 18-19 novembre 1994, Bibliopolis, Roma 1996, p. 84.

dispersione puntiforme, sia ad iniziative di concentrazione industriale. L'innovazione consisteva nella realizzazione dei fattori agglomerativi di stimolo all'imprenditoria, con i Consorzi che avrebbero svolto il ruolo di coordinamento e gestione territoriale. Pensati per la piccola e media impresa e in numero ridotto per meglio concentrare gli investimenti, dando la competenza agli enti locali per la loro realizzazione, si assistette, invece, ad un'eccessiva proliferazione degli istituti (42 tra Aree e Nuclei al 1969), mentre con la L. 1462/62 si favorirono le imprese ad alto tasso di capitale e basso impiego di manodopera. Queste si concentrarono principalmente nelle aree costiere e nei centri urbani, che vissero un aumento della pressione demografica, con il risultato, come ebbe a dire Vittorini, di esaltare gli squilibri già evidenti tra zone interne e zone costiere.

I Consorzi, enti di diritto pubblico con personalità giuridica a base territoriale, ebbero il compito di riqualificare le Aree industriali attraverso il piano regolatore, di cui dovevano curare l'elaborazione e la successiva esecuzione. Istituiti con l'art. 21 della L. 634/57, che prevedeva si dotassero di un piano regolatore zonale, successivamente con la L. 555/59 (art. 8) si chiarì che occorreva redarli secondo le direttive della L. 1150 del '42, che disciplinava i piani territoriali di coordinamento, con l'effetto di vincolare i Comuni ad uniformare i loro piani con il piano territoriale o consorziale.

Da subito si palesò, dunque, la difficoltà di collocare adeguatamente i piani consortili nella gerarchia di razionalizzazione territoriale, chiarendo se la loro funzione dovesse ricalcare quella dei piani settoriali o se piuttosto dovessero considerarsi come piani globali. La giurisprudenza, intervenendo nel dibattito, precisava che questi non potessero sostituirsi ai piani territoriali, non foss'altro perché quelli consortili erano strumentali allo sviluppo industriale e dunque settoriali, seppur con ruolo di direttiva rispetto alle altre forme di sviluppo. Il risultato fu che i piani consortili, non essendo piani di coordinamento vero e proprio, si risolsero in un ibrido tra piani comunali e piani di coordinamento, sicché i Consorzi, pur senza gli adeguati poteri amministrativi, si videro assegnata la gestione di territori ampi, esorbitando così dalle loro funzioni e configurando il piano come strumento di pianificazione territoriale, piuttosto che semplicemente industriale. D'altronde, se anche il piano risultava settoriale, il fine riguardava lo sviluppo dell'intero territorio, nei confronti del quale era necessario porsi con un approccio globale, tanto che si parlò di "pianificazione economica territoriale"[2]. Il fatto che l'industria fosse l'attività

[2] M. MARINELLI, *Coordinamento tra programmi economici e piani urbanistici nel Mezzogiorno*, comunicazione presentata al IX Congresso nazionale di urbanistica dell'Istituto nazionale di urbanistica, svoltosi a Milano il 23-25 novembre 1962 sul tema: "Programmi di sviluppo economico e pianificazione urbanistica", in Id., *Programmazione economica e*

privilegiata, dipendeva piuttosto dal suo configurarsi all'epoca come il settore maggiormente produttivo.

Al di là dei risultati pratici, delle incongruenze e della visione negativa che molta storiografia ha evidenziato con la tematica dell' "industrializzazione senza sviluppo", si trattò, comunque, di una grande innovazione nell'ambito della disciplina urbanistica e dell'approccio meridionalistico, in cui i piani industriali prendevano la sostanza dei piani di sviluppo, risultando predominanti rispetto alle precedenti forme di pianificazione. Può dirsi, anche, che l'Italia assistette al primo vero tentativo di superamento della discrasia che da sempre aveva connaturato la programmazione economica e la pianificazione urbanistica. Si tentò, cioè, di superare quel mancato coordinamento che aveva connaturato la pianificazione, le cui matrici teoriche risultavano sempre ancorate su due livelli differenti, caratterizzati da un approccio macroeconomico dall'alto, tipico di politici ed economisti e quello minoritario di ispirazione anglosassone, proprio di urbanisti e sociologi, sensibile a politiche di sviluppo che partissero dalle forze locali.

In questo contesto la Sicilia assume un ruolo peculiare. Con la concessione dell'autonomia nel '46, che garantisce alla Regione competenza esclusiva in materia di urbanistica e industria e che con l'art. 38 sancisce il principio riparazionista, si spostarono, infatti, certe linee di fondo della vita economica nazionale verso il Mezzogiorno, che anticiperanno la legislazione nazionale in termini di industrializzazione. Le procedure regionali, che privilegiarono almeno fino al '57 l'iniziativa privata, furono legate ai vantaggi fiscali capaci di attrarre le nuove industrie e all'assunzione diretta del rischio da parte della Regione attraverso società finanziarie.

Tra i luoghi isolani, caratterizzati da questo sviluppo, sicuramente la rada di Augusta rappresenta l'esempio maggiormente esemplificativo. Quella grande trasformazione che ha vissuto il territorio di Augusta-Priolo-Melilli dagli anni '50 rappresenta, infatti, una storia sintomatica. Una trasformazione caratterizzata da un progresso massiccio che ha inondato un territorio agricolo e arretrato, avulso da grandi esperienze industriali, alterandone per sempre la fisionomia fisica e culturale. Primo tra i grandi poli di sviluppo del dopoguerra nel Mezzogiorno ad essere realizzato, antecedente alla seconda fase della Cassa, fu sicuramente non soltanto uno dei maggiori, per dimensioni e investimenti, ma anche uno dei più longevi. Nato come polo interamente privato, soltanto dalla seconda

---

*pianificazione territoriale urbanistica nello sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno*, Istituto per la Pianificazione Economica e Territoriale, Roma 1966, p. 14.

metà degli anni ’70 ha visto l’ingresso dell’impresa pubblica, che successivamente è subentrata ad alcune imprese private in operazioni di salvataggio. Fu un esperimento, quello del polo, che in una prima fase sembrò funzionare, ma che anche per Siracusa, con il sopraggiungere della crisi petrolifera, rivelò l’essenza di un modello di sviluppo esogeno incentrato sulla monocoltura petrolchimica, che si dimostrò fragile di fronte alle congiunture internazionali e incapace di stimolare le energie endogene. Anche per Siracusa si parlò allora di “cattedrale nel deserto” e si palesarono gli ingenti danni ambientali che trent’anni di grande industria avevano determinato su un territorio non tutelato.

Nei suoi sessant’anni di vita il polo vedrà l’elaborazione di due piani consortili realizzati in periodi profondamente diversi, gli anni ’60 e gli anni ’90 e che riflettono le divergenze proprie di due epoche molto lontane tra loro. Entrambi saranno però accomunati dalla coincidenza di macchinose pratiche di approvazione, che renderanno gli strumenti già superati nel momento della loro attuazione.

Il primo strumento regolatore si svilupperà attorno alle necessità poste da un territorio già profondamente alterato dagli insediamenti industriali delle grandi imprese, che in maniera caotica si contenderanno oltre venti km di area costiera. Un accaparramento dei suoli che avverrà in maniera incontrollata per oltre due decenni e che determinerà non poche difficoltà per un’organizzazione territoriale ex-post. Il piano aderisce a quell’approccio globale, di cui si è detto, seppur con evidenti connotazioni settoriali, riflettendo una proiezione verso il futuro eccessivamente ottimistica e una manipolazione del territorio tipicamente fordista, propria dell’epoca. Ma il limite principale riguarderà piuttosto i lunghi tempi per l’approvazione dello strumento da parte delle autorità competenti che, per lentezza e contrapposizioni burocratiche, impiegheranno un decennio dal momento della prima elaborazione del testo. Questo porterà al paradosso di un polo petrolchimico che vedrà finalmente il suo primo strumento regolatore, disegnato secondo le dinamiche di sviluppo dell’Italia del boom, approvato a ridosso della prima crisi petrolifera mondiale.

Il secondo piano giunge, invece, dopo il crollo del mito del piano, in piena crisi economica provinciale e nazionale e si presenta come un’opera tecnicista con un profilo ben più riduttivo del primo, dove all’economica dello sviluppo e all’interdisciplinarietà, capace di immaginare nuovi percorsi seppur con errori di prospettiva, si è sostituita la pura

disposizione dei lotti industriali. Ma anche in questo caso il peggior limite consiste piuttosto nei lunghi otto anni trascorsi per la sua approvazione.

Se il secondo, comunque, rientra nelle pratiche urbanistiche caratterizzate da una semplice ottimizzazione del territorio, il primo, coerentemente con la visione propria di quella fervente stagione programmatoria che furono gli anni Sessanta e contrariamente a chi definisce la stagione pianificatoria in maniera sorniona come "epica dei piani e dei programmi"[3] caratterizzata da omogeneità di forme e contenuti, nonostante i limiti, rappresentò un eccezionale strumento utile per ripensare tutto il territorio provinciale con prospettive a largo raggio.

Entrando nel merito della presente ricerca, l'analisi delle pratiche fin qui esposte, proprio partendo da una maggiore comprensione degli eventi passati e da una loro valutazione, può risultare, anzi piuttosto dovrebbe risultare utile (non in riferimento soltanto a questo studio ma a quelli storici in generale) per proporre nuove soluzioni e strategie di sviluppo. Per quanto l'esperienza insegni che la Storia raramente permetta di evitare gli errori compiuti in passato, nonostante non sia dunque deputata a svolgere questo ruolo, emerge comunque con chiarezza che qualora la classe politica, i tecnici e la cittadinanza avessero una maggiore conoscenza di quanto è avvenuto nel loro territorio, aumenterebbero le possibilità per lo stesso di trovare nuove vie di sviluppo.

Per il tipo di lavoro svolto le fonti utilizzate riguardano principalmente, oltre ai piani e ad una serie di documenti del Consorzio e delle principali associazioni socio-economiche di Siracusa, testi a stampa, coevi al periodo studiato, che riflettono le variegate visioni disciplinari con cui il tema è stato indagato. Molteplici, infatti, le figure che con differenti funzioni si sono accostate all'argomento: storici, sociologi, economisti, urbanisti, meridionalisti, giuristi, tecnocrati, politici, amministratori, giornalisti, antropologi, ambientalisti, industrialisti, ecc.

---

[3] Rossi nel riferirsi alla "stagione programmatoria" nostrana la apostrofa come "fortunato genere letterario nazionalpopolare" con una straordinaria omogeneità di forme e contenuti. Quasi un' "epica dei piani e dei programmi [che] non fotografano la realtà per quella che è ma si limitano a inserire elementi di realismo in una finzione. Il loro obiettivo non è l'azione ma la descrizione dell'azione". Cfr. N. ROSSI, *Mediterraneo del Nord – Un'altra idea del Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari 2005, pp. 54-55, nota 1. Seppur guardando i risultati non si può dar torto a questa visione, penso che tal giudizio sia comunque eccessivo ed ingiustificato se riferito ai pianificatori, in quanto il loro compito non consistette nell'attuare i modelli proposti, ma semplicemente nell'elaborarli e se anche molte furono le coincidenze tra i piani, non va dimenticata l'altrettanta coincidenza di molte situazioni di arretratezza (es. infrastrutturale) e la presenza ingombrante della visione industrialista. Il limite principale è piuttosto nelle pratiche amministrative e nell'eccessiva abbondanza di enti deputati a regolare i suoli che rendono le fasi attuative lunghe e complesse. Al di là delle realizzazioni, comunque, i Piani, oltre a rappresentare uno straordinario strumento di conoscenza dei territori per gli storici, continuano ancora oggi a suggerire visioni e procedure non esplorate.

Nello specifico il testo è stato suddiviso in tre parti. La prima, denominata “Mezzogiorno e sviluppo nell’Italia repubblicana”, rappresenta una storia delle pratiche attuate dal Governo centrale per lo sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno - a partire dal riconoscimento delle enormi differenze tra Nord e Sud palesate con l'Unità nazionale - che si concretarono in età repubblicana attorno ai provvedimenti "straordinari" basati sull'intervento pubblico, l'industrializzazione e la politica di piano. Nella seconda, intitolata “Programmazione economica e pianificazione industriale”, si tenta di analizzare il dibattito dell'epoca intorno ai concetti fondamentali della pianificazione, con una particolare attenzione agli anni Cinquanta e agli anni del Centro-sinistra, con i riflessi urbanistici in ambito industriale di questa stagione. Nella terza ed ultima parte, intitolata “Sicilia industriale: storia di un polo (Siracusa)” si sottolineano, in un primo capitolo, le peculiarità proprie della Regione Sicilia che, in virtù del suo Statuto speciale che le conferisce autonomia decisionale in tema di industria e urbanistica, attua provvedimenti industriali e di pianificazione che anticiperanno spesso quanto avverrà a livello nazionale. Successivamente l’analisi, invece, si restringe attorno alla storia del polo petrolchimico siracusano visto attraverso l’avvicendarsi delle sue imprese principali, nella loro doppia funzione di panacea dei mali nel primo ventennio ed emblema delle disfunzioni socio-economico-ambientali nel periodo successivo. Chiude il testo, infine, un lungo capitolo dedicato alle implicazioni territoriali del polo e all’analisi dei suoi piani regolatori di cui si sottolineano sia gli aspetti programmatici sia le ricadute spaziali e che rappresenta il tentativo di trovare un riscontro empirico alle formulazioni teoriche che hanno animato decenni di storia italiana.

*Parte prima:*

# *MEZZOGIORNO E SVILUPPO NELL'ITALIA REPUBBLICANA*

Queste terre, riarse da un sole che per mesi e mesi
non è levato da nubi e disseccate dai venti africani,
era ben facile capacitarsi che mai avrebbero potuto dare un rendimento
che eguagliasse quello delle campagne del nord.
Mai avrebbero potuto così coi loro frutti alimentare
la popolazione numerosa che vi nasceva,
permettere al contadino che le lavorava con indicibile accanimento
una vita meno inumana di stenti.

*Rodolfo Morandi*
in *Il dualismo e l'industrializzazione, 1931*

# CAP. 1 – L'INTERVENTO STRAORDINARIO PER IL MEZZOGIORNO: DALLA LEGISLAZIONE SPECIALE ALLA POLITICA DEI POLI DI SVILUPPO

## 1.1 QUESTIONE MERIDIONALE E VECCHIO MERIDIONALISMO

### *1.1.1 Attualità della Questione meridionale*

A 150 anni dal conseguimento dell'Unità nazionale la questione meridionale non può certo dirsi risolta. Ne è prova evidente lo straordinario successo alle ultime politiche regionali della Lega, che continua a sbandierare proposte di federalismo fiscale integrale, spia evidente di un'insofferenza delle regioni del Nord, nei confronti di un Meridione ritenuto sempre uguale a sé e immutabile. Non siamo, evidentemente, troppo lontani da quel "panregionalismo" che Compagna, nel 1976, condannava come forma di decomposizione dell'unità nazionale, come tendenza "a configurarsi in termini di contrapposizione allo Stato"[1], e che si profila oggi con tanta palese evidenza.

Nonostante le profonde trasformazioni cui il Mezzogiorno è stato sottoposto, a partire dagli anni '50 e nonostante il ruolo non indifferente che ha avuto, soprattutto negli anni '60 e '70, nello sviluppo dell'economia nazionale, restano infatti cospicue "sacche di miseria"[2]. In tal senso, non è tanto l'ancor marcata differenza di reddito tra Nord e Sud che rende la questione attuale, quanto la persistenza di un ancor modesto processo di sviluppo della società civile di alcune zone del Mezzogiorno, di cui l'esistenza della criminalità organizzata ne è uno dei fenomeni più evidenti, così come l'indomita presenza

[1] F. COMPAGNA, *Il Mezzogiorno nella crisi*, Edizione della Voce, Roma 1976, p. 60.
[2] P. SYLOS LABINI, *Le classi sociali negli anni '80*, Laterza, Bari 1986, p. 32.

di una classe politica legata a processi clientelari e d'intermediazione, e viceversa il malcostume meridionale di richiedere favori e favoritismi, oltre al persistere di un'economia sussidiata e poco avviata verso un processo reale di autosviluppo.

Quell'immagine che il Villamaria o il Farini, comunicarono al Cavour nel 1860, seppur con una rapida e superficiale analisi della società napoletana, di un Mezzogiorno "pigro, corrotto e vile", rappresenta ancora per gran parte dei settentrionali, e non solo, lo stereotipo di un Sud sorprendentemente attuale[3]. Per quanto tale negatività fu "costruita fuori del Mezzogiorno con il colore della <paura>" da una destra storica timorosa di un Sud visto come polveriera d'Italia da cui proveniva la minaccia rivoluzionaria, questa tendenza eliminò "ogni traccia di dislivello regionale per segnarne con maggior forza e nettezza uno solo, quello che taglia in due il paese appena unificato"[4]. Pur condividendo l'idea di Bevilacqua, secondo cui dal secondo dopoguerra la storiografia ha ridotto le caratteristiche del Mezzogiorno d'Italia, unificando la sua storia con quella della questione meridionale e seppur coscienti di una sua maggiore complessità, rispetto a quanto un semplice approccio meridionalista o settentrionalista non consenta di cogliere[5], ciononostante ritengo che proprio la visione, reale o presunta, che si costruì intorno agli occhi di quegli intellettuali e di quei politici permette di comprendere le azioni "straordinarie" successivamente poste in atto dai governi per lo sviluppo del Sud. È per questo che in un lavoro di ricerca che tenta di seguire il dibattito sviluppatosi intorno alla pianificazione delle aree industriali del Mezzogiorno, così come si configurò con la seconda fase della Cassa, un cenno alla suddetta questione meridionale, risulta utile e inevitabile.

La storiografia solitamente distingue i protagonisti in due grandi categorie: i vecchi meridionalisti e i nuovi meridionalisti. Intendendo con i primi coloro che di questa se ne occuparono dalle origini fino alla seconda guerra mondiale, e con i secondi chi ne determinò gli sviluppi dagli anni '40 fino alla fine del secolo scorso. Non si tratta solamente di una distinzione cronologica, ma di un modo diverso di intervenire sul territorio. Il vecchio meridionalismo, di caratura classica, proprio di grandi pensatori ed intellettuali, vide infatti il sorgere di tre correnti di pensiero, corrispondenti a sua volta a tre differenti fasi: la tesi politico amministrativa, propria delle inchieste della destra, con Franchetti, Sonnino, Villari e Fortunato; la tesi economica di Arias, Ciasca, Cuboni e

[3] Cfr. C. PETRACCONE, *Le 'due Italie'- La questione meridionale tra realtà e rappresentazione*, Laterza, Roma-Bari 2005, p. 6.
[4] G. GIARRIZZO, *Mezzogiorno senza meridionalismo - La Sicilia, lo sviluppo, il potere*, Marsilio, Venezia 1992, pp. XIV-XV.
[5] P. BEVILACQUA, *Breve storia dell'Italia meridionale*, Donzelli, Roma 2005 (1° ed. 1993), p. 7; G. GIARRIZZO, op. cit., p. IX.

soprattutto De Viti De Marco; la tesi sociale di Salvemini, Dorso e Gramsci. Queste posizioni possono essere ricondotte a due, come afferma Saraceno. Una fiduciosa nei meccanismi autoregolanti del mercato che, con opportune modifiche da parte dello Stato, avrebbe in automatico risolto il tema del dualismo e un'altra che auspica un movimento più radicale e rivoluzionario[6]. Il nuovo Meridionalismo, più improvvisato, ma anche più pragmatico e formato dall' "intelligenza tecnica" meridionalista[7], comprende, invece, coloro i quali ebbero un atteggiamento più analitico nello studio del Meridione, disaminando i vari aspetti con indagini statistiche, economiche, sociologiche, urbanistiche, ecc. e comprende gli uomini che, riuniti attorno alla Svimez (Cenzato, Menichella, Paratore, Giordani, Morandi, Saraceno, Molinari, Compagna, Ceriani Segrebondi, ecc.), seppero influenzare l'operato del Governo, determinando una politica statale di intervento diretto che, con il nascere della Cassa del Mezzogiorno, si concretò in opere infrastrutturali, modifiche dell'ambiente rurale e industrializzazione. "Il nuovo meridionalismo intese, con l'intervento straordinario, rendere possibile una politica di sviluppo e far cessare la pratica delle politiche assistenziali seguite nel Mezzogiorno dopo l'unificazione"[8]. Punto d'incontro tra queste due correnti, probabilmente, Francesco Saverio Nitti, con una visione dell'industrializzazione da attuare attraverso un ben preciso piano industriale, e Beneduce e Menichella con l'introduzione della strategia della straordinarietà.

La questione meridionale, inoltre, come divario tra Nord e Sud da colmare, è stata variamente intesa dagli intellettuali che l'analizzarono e nel contempo la forgiarono. Privilegiando un aspetto del problema, piuttosto che un altro, questa è stata infatti definita come sociale, politica, economica, doganale, razziale, agraria, urbana, industriale. Sfaccettature varie che ne determinano la complessità, dando forse ragione al perché di un suo mancato superamento dopo tanti decenni. Certamente un limite è da individuare nel tentativo di rendere il Sud, arcaico e arretrato, simile a un Nord, avanzato e moderno. Limite che ha determinato spesso un'errata conoscenza del Meridione che si è tentato di forzare e forgiare a immagine del Settentrione, alterando spazi e culture. Il Meridione in

---

[6] P. SARACENO, *Il nuovo meridionalismo*, Istituto italiano per gli studi filosofici, Napoli 1986, p. 6.

[7] Barucci così definisce "quel gruppo di persone che si avvicinarono al meridionalismo senza essere meridionalisti di professione. Il loro passato non era ricolmo di denunce moraliste o di dotte ricerche storiche sulle cause dell'arretratezza, ma piuttosto di esperienze concrete maturate nel corso di dure prove come i risanamenti bancari, le ristrutturazioni industriali, le battaglie per la riforma agraria o le misure creditizie antinflazionistiche." Cfr. P. BARUCCI, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno - La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Il Mulino, Bologna 1978, p. 318.

[8] P. SARACENO, op. cit., p. 7.

gran parte lento e stantio, per cause storiche e non certo fisiologiche, si è trovato così catapultato in una compagine nazionale, che giustamente tentava l'aggancio con i più avanzati paesi europei. Ma anche quando il Sud tentava di scrollarsi le ragnatele della sua apaticità, interveniva spesso lo Stato, conservatore o riformista, monarchico o repubblicano, per ristabilirvi un ordine che comunque non andava annullato.

Oggi, molte delle questioni un tempo poste, o sono state assorbite o non hanno più senso, ma sicuramente, e senza dover necessariamente confrontare il Sud con il Nord, rimane una questione culturale, fatta soprattutto di mancanza di senso civico e di collaborazione tra i singoli individui, tra pubblico e privato, così come tra i vari rami degli enti pubblici. Senza voler dire nulla di nuovo è chiaro ed evidente che l'educazione del popolo, e non la semplice e abusata formula della formazione, è ciò che manca. Manca il sentirsi parte di territorio, che anche quando non è proprietà privata, anzi soprattutto quando non lo è, appartiene a tutti e non a nessuno, manca il senso di quei valori etici inalienabili di cui tutte le ideologie politiche si nutrono, cioè senso del dovere, rispetto, collaborazione, solidarietà. Manca un processo di maturazione dell'intero Meridione, ancora incapace di trasformarsi in una comunità compatta, pur nel rispetto della diversità e delle idee.

Certamente in questi ultimi vent'anni molte cose sono cambiate. La globalizzazione e lo sviluppo informatico hanno già stravolto usi e costumi sociali ed economici dei singoli, così come delle comunità e degli Stati, determinando da un lato processi di uniformazione, così come dall'altro processi di distinzione dalle alterità. Il Meridione, così come gran parte dei luoghi della terra, ne è investito pienamente e pertanto, oggi più di ieri, il Sud non si confronta soltanto con il Nord o con l'Europa, ma direttamente con il resto del globo, rendendo così la sfida più difficile, ma al contempo allargando i nostri orizzonti.

### *1.1.2 Dualismo economico e sociale*

Di là dall'esistenza o meno di un dualismo economico e sociale già al momento dell'Unità, o se questo piuttosto sia il frutto delle politiche governative dei decenni successivi all'unificazione[9], è un dato di fatto che il governo post-unitario percepì l'arretratezza del

[9] Per Croce la divergenza tra le due parti d'Italia risale al XIII secolo, quando, mentre al Nord la feudalità decadeva, al Sud la rottura dell'unità dello Stato normanno-svevo e la conseguente contrapposizione tra l'angioino Regno di Napoli e l'aragonese Regno di Sicilia, determinò il "malanno della contesa di pretendenti", che vide i re di Napoli concedere blandizie e concessioni ai baroni alimentando la struttura feudataria. L'unità nazionale invece permise alle altre parti d'Italia di adeguarsi alla legislazione piemontese traendone vantaggio. Galasso, inserendosi nel filone di studi crociano, evidenzia come all'alba del secondo millennio il volano dello sviluppo dell'Italia centro settentrionale è costituito dalle città, mentre nell'Italia meridionale una forza militare straniera imperniò il suo predominio sulla particolare

Mezzogiorno come "un accidente imputabile al malgoverno borbonico, destinato a scomparire con il nuovo ordine politico"[10] e intese l'Italia, tutta, arretrata e povera. Conseguenza di ciò fu l'attuazione di politiche amministrative unitarie per tutto il territorio nazionale, come l'adozione della lira piemontese, l'unificazione dei debiti dei vecchi stati preunitari (con il debito del Piemonte che assorbiva oltre la metà del totale), l'abolizione delle dogane interne e l'allineamento delle tariffe doganali verso l'estero, orientate verso i valori più bassi che coincidevano con quelli piemontesi. Il liberalismo della classe dirigente, inoltre, sfociava in una politica di non intervento, per quanto concerne la modifica delle strutture produttive, mentre intervenne invece nel settore delle infrastrutture[11].

L'abolizione delle barriere doganali, essendo l'Italia ancora un paese sostanzialmente esportatore agricolo e importatore di beni industriali, se da un lato determinò la chiusura di gran parte delle imprese meridionali (per la verità di tipo artigianale e vissute sotto l'ala protettrice dei dazi borbonici), dall'altro rappresentò un vantaggio per la ben più importante agricoltura meridionale, che si agevolò dell'esportazione delle sue colture tipiche (vino, olio, agrumi, ecc.). Il problema fu che se al Nord l'aumento di produzione agricola avvenne grazie "al miglior rendimento dei fattori ed all'aumento del capitale impiegato", al Sud avvenne piuttosto con la "messa a coltura di nuove terre"[12].

---

organizzazione socio-politica delle campagne del Sud. Anche Eckaus considera la depressione dell'Italia meridionale antecedente al momento dell'unificazione, e così anche Cafagna. Giarrizzo, invece, contesta la tesi delle radici storiche del divario che considera di natura ideologica, più che storica, in quanto tesa a giustificare la durezza della politica governativa della Destra e anche Bevilacqua propende per limitare la differenza tra le due parti d'Italia. Pescosolido riduce la differenza dualistica, asserendo che se anche i dati sono favorevoli al Settentrione, occorre che il termine di paragone sia l'Europa ricca e in questo caso la differenza Nord-Sud quasi si azzera. Cfr. P. BEVILACQUA, op. cit.; L. CAFAGNA, *Dualismo e sviluppo nella storia d'Italia*, Marsilio, Venezia 1989; L. CAFAGNA, *Intorno alle origini del dualismo economico italiano*, in A. CARACCIOLO (a cura di), *Problemi storici della industrializzazione e dello sviluppo*, pubblicazione dell'Università di Urbino, Serie economica, vol. IV, Argalìa Editore, Urbino 1965, pp. 103-150; B. CROCE, *Storia del Regno d'Italia*, Laterza, Bari 1966; R. ECKAUS, *L'esistenza di differenze economiche tra Nord e Sud d'Italia al tempo della Unificazione*, in "Moneta e Credito", n. 51, 1960, pp. 347-372; G. GALASSO, *Mezzogiorno medievale e moderno*, Einaudi, Torino 1965; G. GIARRIZZO, op. cit.; G. PESCOSOLIDO, *Alle origini del divario economico*, in L. D'ANTONE (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Taormina, 18-19 novembre 1994, Bibliopolis, Roma 1996.

[10] S. CAFIERO, *Questione meridionale e unità nazionale 1861-1995*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1996, p. 20.

[11] Del Monte ridimensiona la tesi di Romeo secondo cui una larga parte delle aliquote fu assorbita, oltre che dalle spese militari, dalle opere pubbliche, ponendo così le basi per il futuro decollo industriale che fa partire dal 1880, che a suo dire furono invece insufficienti, cfr. A. DEL MONTE, A. GIANNOLA, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna 1978, pp. 19-22; R. ROMEO, *Breve storia della grande industria in Italia 1861-1961*, Mondadori, Milano 1991 (1988), pp. 25-29. Le spese dovute all'unificazione peggiorarono la situazione finanziaria e lo Stato, per aumentare le entrate, si diede all'alienazione delle proprietà demaniali, all'aumento delle imposte e all'aumento del debito. A soffrirne maggiormente furono le regioni meridionali, soprattutto quando con la crisi delle banche nel 1866, per aumentare le quote di gettito dell'imposta fondiaria, mancando dati catastali, si procedette ad una stima delle quote che gli ex stati avrebbero dovuto versare, cosicché le stime del gettito meridionale furono al rialzo in funzione della presunta ricchezza naturale di queste regioni.

[12] Tra le ragioni della mancata espansione degli investimenti va considerato il fatto che parte del risparmio meridionale, originatosi grazie all'apertura di nuovi mercati, fu indirizzato verso l'acquisto di beni ecclesiastici e demaniali per l'espansione della proprietà e parte fu destinato all'acquisto di titoli di stato, cfr. A. DEL MONTE, A. GIANNOLA, op. cit., pp. 49-50.

Dal 1887, con la svolta protezionistica, che diede alla questione meridionale una connotazione più propriamente economica, si assistette, invece, ad un' "ulteriore emarginazione del Mezzogiorno sia dal punto di vista politico che economico" e all'affermazione del blocco storico tra borghesia industriale del Nord e grande proprietà terriera del Sud, che "permetterà alla grande classe proprietaria meridionale di controllare fino alla seconda guerra mondiale la vita economica e politica del Mezzogiorno"[13]. In seguito a questi eventi, infatti, si determinò un dualismo economico territoriale caratterizzato da un orientamento industrialista per le province del Nord ed uno agrario estensivo per il Sud.

### *1.1.3 Nitti, l'industrializzazione di Napoli e la legislazione speciale*

Nel periodo in questione l'aggressiva politica espansionistica del governo Crispi, il protezionismo, il trasformismo usato sia da Crispi, sia da Giolitti, aumentarono il malessere delle classi popolari radicalizzando gli scontri, mentre la politica governativa per la soluzione dei problemi del Mezzogiorno rimase alquanto blanda e l'Italia visse la prima grande ondata migratoria che, tra il 1887 e la prima guerra mondiale, interessò solo nel Mezzogiorno oltre cinque milioni di persone[14]. Nel frattempo si radicalizzava anche la differenziazione politica tra le due grandi divisioni territoriali italiane. Se al Nord si sviluppavano movimenti democratici e socialisti più radicati e capaci di aggregare le masse, al Sud si rafforzavano le forse conservatrici.

Gli unici provvedimenti degni di nota per il Mezzogiorno risalgono al 1904-1906 che, in particolar modo per ciò che concerne la legislazione speciale per Napoli del 1904, possono, in parte, considerarsi all'origine della futura legislazione speciale per il Mezzogiorno[15]. In tal modo la questione napoletana, e con essa più ampiamente quella

[13] La scelta protezionistica, oltre che in seguito al contingente peggioramento dei rapporti commerciali con la Francia, avvenne in conseguenza delle forti pressioni di alcuni settori industriali settentrionali come quello siderurgico e tessile, mentre la scelta di aumentare i dazi sul grano era una contropartita alle richieste degli agrari del Sud, come conseguenza della necessità di contrastare la crisi agraria, facendo così ricadere il peso del protezionismo sui consumatori, piuttosto che sulla rendita agraria (tra l'altro nel 1886 la legge sulla perequazione dell'imposta fondiaria, voluta dai proprietari settentrionali per la compilazione di un nuovo catasto nazionale uniforme, penalizzava i proprietari meridionali). Si trattò, insomma, di un compromesso tra grande industria settentrionale e grande proprietà terriera meridionale. Il risultato per il Sud fu la persistenza di strutture agrarie antiquate e la crisi dei piccoli proprietari. Cfr. A. DEL MONTE, A. GIANNOLA, op. cit., pp. 77-84.

[14] Per quanto frutto d'interessi di forti ambienti economici, anche la conquista della Libia venne a collegarsi con il tema della questione meridionale, per la prospettiva di un'emigrazione guidata verso territori italiani che fu sostenuta da molti meridionali, anche se poi la realtà di quei territori ne deluse le aspettative, cfr. C. PETRACCONE, op. cit., pp. 145-152.

[15] Tale legislazione venne presentata dopo che una commissione d'inchiesta per la città partenopea, presieduta da Saredo, aveva evidenziato come la camorra fosse anche una conseguenza delle precarie condizioni socio-economiche della città. Oltre ad un piano finanziario quindicennale, contenuto nella legge 333 del 1881 per l'esecuzione delle opere

meridionale, divenne oggetto di discussione in parlamento. Per la sua soluzione fu proposto in sede governativa il tema dell'industrializzazione, con una visione per la prima volta organica e programmatica dietro la proposta avanzata da Francesco Saverio Nitti. Questi, in *Nord e Sud*, al fine di rafforzare l'unità nazionale e per desiderio di verità, indagò in termini economici quanto lo Stato prelevasse dalle singole regioni e quanto vi spendesse. Senza attaccare il processo di unificazione, che "non poteva essere fatta se non con il sacrificio di alcune regioni, soprattutto del Mezzogiorno continentale"[16] e senza imputare la colpa al Nord, ma bensì a cause storico-politiche, dimostrò un maggior drenaggio di risorse dal Sud al Nord, per finanziarne il processo di industrializzazione, cosa di cui il Nord aveva perso memoria[17].

Nitti, stimolato dall'apertura liberale del governo Zanardelli, dai risultati incoraggianti del processo Casale e dal dibattito inaugurato dalla sua opera, realizzò altre due pubblicazioni ai primi del '900 quali, *La città di Napoli* e *Napoli e la questione meridionale*, in cui il riferimento della questione meridionale non è più la campagna, ma le città e il futuro del Mezzogiorno non è più l'agricoltura, ma l'industria. L'idea centrale era quella di trasformare Napoli in una città industriale, in modo da far risentirne l'effetto positivo in tutto il Meridione, oltre a ciò si affermava la necessità di una legislazione speciale perché "il mezzogiorno sarà efficacemente aiutato solo quando vi saranno leggi speciali per esso in materia di imposte, in materia di lavori pubblici, in materia di legislazione sociale […] bisogna rompere con la tradizione delle leggi uniformi" [18] e bisogna "accordare esenzioni

straordinarie nel Mezzogiorno, le leggi in questione riguardano la legge per Napoli del 1904, la coeva legge per la Basilicata, quella per la Calabria del 1905 e le leggi per Province Meridionali, per la Sicilia e la Sardegna del 1906. Magagnoli osserva come considerare la legge per Napoli antesignana della futura tradizione meridionalista, corrisponda ad un visione riduttiva del progetto industrialista per Napoli, essendo molti gli elementi peculiari che la contraddistinguono. Innanzitutto il metodo che analizza forze e debolezze del sistema Napoli (scarsa presenza di tessuto industriale, di borghesia industriale e di capitali, ma anche esistenza di risorse idrauliche, la presenza del porto, e la disponibilità di manodopera) e realizza interventi selettivi in una scala territoriale ristretta. L'obiettivo è quello di richiamare capitali e imprenditori esteri per supplire alla carenza di quelli indigeni. Il progetto si basa su alcuni punti ben precisi: l'unione amministrativa dei Comuni limitrofi a Napoli (per superare il frazionamento amministrativo così da avere maggiore coordinamento); la realizzazione di Aia (aree industriali attrezzate) come quartieri industriali; l'introduzione di regimi doganali agevolati; la realizzazione d'impianti di energia idroelettrica da cedere ai privati. Fondamentale anche il ruolo del mare nell'Aia napoletana e il forte ruolo pubblico. Particolare attenzione inoltre era prestata alla localizzazione delle Aia, da considerare in relazione alla vicinanza del mare e delle forze idrauliche, cioè trasporto ed energia. Il progetto, infine, non si pone solo obiettivi economici, ma anche sociali, in quanto la crescita del comparto industriale assume una funzione strumentale per il cambiamento socio-economico del territorio. Cfr. S. MAGAGNOLI, *Arcipelaghi industriali - Le aree industriali attrezzate in Italia*, Rosenberg & Sellier, Torino 2007, pp. 85-101.

[16] F.S. NITTI, *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97 - Prime linee di una inchiesta sulla ripartizione territoriale delle entrate e delle spese pubbliche in Italia* (1900), ora in Id., *Scritti sulla questione meridionale*, (a cura di A. SAITTA), Laterza, Bari 1958, vol. II, p. 418. Di quest'opera Nitti preparò contemporaneamente una versione ridotta dal titolo *Nord e Sud* sempre nel vol. II dell'opera citata.

[17] Del Monte, pur ammettendo un maggior trasferimento dal Sud al Nord, non considera questa come la causa prima degli squilibri, cfr. A. DEL MONTE, A. GIANNOLA, op. cit., p. 67.

[18] F.S. NITTI, *Napoli e la questione meridionale*, ora in Id., *Scritti sulla questione meridionale*, (a cura di M. ROSSI DORIA), Laterza, Bari 1978, vol. III, pp. 24-25.

speciali alle industrie nuove che sorgeranno nel Mezzogiorno", oltre a ridurre l'imposta fondiaria e l'imposta di ricchezza mobile.

L'idea di abbandonare l'uniformità legislativa, adottata dall'Unità d'Italia, fu fatta propria da Giolitti nel 1903, quando ne riconobbe il fallimento e intese più utili dei provvedimenti settoriali. Nei fatti, però, la legislazione speciale venne utilizzata da Giolitti, nel solco del trasformismo crispiano, per conservare il sostegno del ceto politico meridionale attraverso l'accoglimento di richieste clientelari, mentre al Nord si favoriva il libero sviluppo delle forze spontanee. Già allora, comunque, si profilavano gli oppositori della legislazione speciale, tra cui particolarmente avverso fu De Viti De Marco, che denunciava la possibilità per la questione meridionale di perdere così la sua unitarietà, senza peraltro eliminare le cause dell'inferiorità economica. Posizioni simili furono manifestate anche da Giustino Fortunato secondo cui "Pensare che con una o più leggi di larghe sovvenzioni, in cinque o dieci anni sia dato <elevare> il sud alle condizioni del nord […] è una illusione funesta"[19].

Abbandonando le tesi liberiste, Nitti sottolineava anche l'importanza dell'iniziativa statale e proponeva, come condizioni essenziali per il processo di industrializzazione, l'unificazione territoriale e amministrativa dei Comuni che compongono l'area napoletana, con l'eliminazione delle loro cinte daziarie, l'istituzione di una zona franca doganale per l'insediamento industriale e la fornitura di energia a basso costo, con l'obiettivo di consentire pari condizioni di partenza. Accennando al tipo d'industria, quasi preannunciando quanto sarebbe avvenuto in seguito nel Mezzogiorno degli anni '60, sottolineava come

> a Napoli, nelle condizioni presenti, è sopra tutto la grande industria che occorre. La piccola industria è in certa guisa sussidiaria della grande alla cui ombra sorge e di cui quasi sempre vive. Una grande acciaieria, un grande cotonificio, una grande casa di prodotti chimici, danno luogo spesso a una serie di piccole industrie sussidiarie. Ma ciò che più giova a Napoli è la grande industria: essa sola forma la maestranza abile, determina lo spirito industriale, acuisce le attività; non è una necessità economica, è sopra tutto una necessità didattica[20].

Tra queste Nitti promosse la siderurgia, che avrebbe potuto avvantaggiarsi della presenza del porto. Le sue proposte trovarono conferma nella legge speciale "per il risorgimento

[19] Cfr. C. PETRACCONE, op. cit., pp. 126-137.
[20] F.S. NITTI, *Napoli e la questione meridionale*, cit., pp. 162-163.

economico della città di Napoli" del 1904, che permise la costruzione dell'impianto siderurgico dell'Ilva di Bagnoli, i cantieri di Pattison e Armstrong di Pozzuoli, le Carterie meridionali e gli arsenali di Castellamare e Napoli [21]. Per quanto Nitti fosse contrario ad un'ipotesi collettivista e fosse fautore del liberalismo, diviene sostenitore della necessità che lo Stato si facesse promotore dell'incremento produttivo, piuttosto che della distribuzione della ricchezza e che, per un paese povero di materie prime come l'Italia, l'energia andava cercata nel "carbone bianco". Come afferma Magagnoli

> si tratta di un provvedimento in cui si scorge l'embrione di un nuovo modo di intendere l'intervento pubblico che […] si sviluppa nella direzione di identificare i vincoli e le debolezze esistenti nel sistema produttivo, mettendo progressivamente a punto un progetto efficace per indicare le possibili soluzioni. […] Più in particolare l'originalità del nucleo concettuale che sta a base del piano di intervento per sostenere lo sviluppo partenopeo, e che introduce nella pratica politica italiana lo strumento delle AIA [aree industriali attrezzate], consiste nell'identificare la necessità di realizzazione di un vero e proprio piano di sviluppo industriale, capace di incidere sulle strozzature esistenti, rimuovere gli ostacoli, e forzare la mano, attraverso l'intervento pubblico, a "debolezze" dell'imprenditoria privata o a bassi livelli di complementarietà esistenti in determinate realtà[22].

Nitti non era l'unico esponente politico italiano a sostenere che lo Stato si facesse carico dei processi di sviluppo, la sua innovazione però consisteva

> nella natura *selettiva*, *concentrata* e *olistica* che egli assegna ai piani di intervento. *Selettiva*, perché riguardante uno specifico contesto territoriale e non, genericamente, un'area indeterminata; *concentrata*, in quanto si tratta di provvedimenti che intervengono massicciamente e non in modo "omeopatico"; *olistica*, perché gli obiettivi non sono solo esclusivamente economici, ma si prefiggono un preciso cambiamento dei rapporti sociali[23].

Se Napoli costituiva l'emblema della questione urbana nel Mezzogiorno, al lato opposto, come termine estremo della questione meridionale, si posizionava per Nitti la Basilicata,

[21] Per quanto concerne le fonti energetiche nel 1906 fu costituito formalmente l'Ente Volturno, che avrebbe dovuto produrre energia dalle acque dell'omonimo fiume ed occuparsi della sua distribuzione, sostituendo l'elettricità al vapore. Questo ritardo, rispetto a quanto previsto dalla legge, insieme a quello ancora maggiore della costruzione dell'Ilva, che avverrà solo nel 1909, è da imputare all'opposizione delle compagnie elettriche private, che si opponevano alla pubblicizzazione dell'energia elettrica, così come a quella delle clientele locali, cfr. F. BARBAGALLO, *Francesco S. Nitti*, Utet, Torino 1984.
[22] S. MAGAGNOLI, op. cit., p. 89.
[23] Ivi, p. 89, nota 12.

che rappresentava la campagna spopolata meridionale, simbolo di tutto il Mezzogiorno agricolo. Dopo aver condotto un'inchiesta governativa sulle condizioni dei contadini meridionali, come relatore della sottocommissione per la Calabria e la Basilicata tra il 1907 e il 1909, concluse in linea con le posizioni di Fortunato, che occorreva "ricostruire il territorio"[24]. La sua analisi, partendo dai dati naturali delle terre in questione - geologia, clima, acqua – e da una descrizione delle condizioni di vita dei contadini, affermava che il problema non era tanto nella distribuzione di ricchezza, quanto nelle cause che ne impedivano lo sviluppo: acqua, malaria, disboscamento, emigrazione. Allo Stato affidava il compito di promuovere una trasformazione produttiva, partendo da una politica di acque, di boschi e di lotta alla malaria. Nella fattispecie, oltre alla creazione di un grande demanio forestale, occorreva promuovere un grande demanio idraulico, secondo le più moderne indicazioni di tecnica idraulica, così come gli furono suggerite da Angelo Omodeo, ingegnere della Edison e tra i massimi esperti in questione. Il suo grande pragmatismo, alla luce delle difficoltà seguite alla legge per Napoli per la creazione di un monopolio pubblico di produzione e distribuzione di energia elettrica, gli suggerì di ricorrere questa volta alle imprese private alle quali concedere l'utilizzo delle risorse idrauliche.
A cinquant'anni dall'Unità d'Italia, quindi, come afferma Petraccone

> la questione meridionale non era più all'ordine del giorno nell'agenda politica del paese. Con la legislazione speciale, con l'inserimento nel governo di Nitti […] e con la concessione del suffragio universale, […] Giolitti poteva dire di aver tenuto fede all'impegno di affrontare sul piano concreto la questione meridionale.[25]

Con la grande guerra e il richiamo alle armi dei contadini meridionali s'impose poi il grido, fatto proprio dai socialisti e dalla CGIL, de "la terra ai contadini", come forma di compensazione dei sacrifici imposti dal conflitto. Nel 1917, per volere sempre di Nitti e di Beneduce, nacque l'Opera nazionale combattenti, con la finalità sociale di assistere i combattenti superstiti e come strumento statale di trasformazione delle campagne. Intanto alla fine del conflitto i contadini occupavano spontaneamente le terre.
Contro la tesi della collettivizzazione socialista della terra intervenne don Luigi Sturzo, che auspicava che la borghesia varasse riforme sociali, ma non lesive del diritto di

[24] F.S. NITTI, *Inchiesta sulle condizioni dei contadini in Basilicata e in Calabria*, ora in Id., *Scritti sulla questione meridionale*, (a cura di P. VILLANI, A. MASSAFRA), Laterza, Bari 1968, vol. IV, p. 364.
[25] C. PETRACCONE, op. cit., p. 150.

proprietà privata. Questi pose la questione meridionale al centro di un nuovo partito di massa imbevuto di solidarietà cristiana, da contrapporre all'ateismo e al classismo dei socialisti. Combattendo la socializzazione della terra, sottolineava l'importanza della piccola proprietà contadina come elemento stabilizzatore e al tempo stesso il rispetto della grande proprietà, che andava però sottoposta a migliorie con correttivi statali che spronassero i proprietari assenteisti[26]. Auspicando un risorgimento meridionale, affermava che occorresse superare il dualismo tra Stato e Mezzogiorno e che bisognava sviluppare la vocazione industriale al Nord e quella agraria al Sud, nel segno dello sviluppo sia meridionale sia dell'intero paese. In quanto a vocazione territoriale asseriva che se il Nord "s'irradia nell'Europa centrale […] il mezzogiorno continentale e le isole hanno la loro zona nel Mediterraneo"[27].

### *1.1.4 Il fascismo e gli "enti Beneduce"*

Con la prima guerra mondiale si accentuò ancora maggiormente il divario tra l'industria del Nord e quella del Sud, poiché l'industria bellica era prevalentemente localizzata nel Nord. Successivamente, con il fascismo, il dualismo industriale si rafforza ulteriormente. Il Mezzogiorno assiste, invero, ad un aumento della percentuale di addetti nelle industrie complementari all'agricoltura (alimentare e tessile), ma contemporaneamente si ha un calo della potenza installata per addetto, che dimostra come tale industria sia caratterizzata da metodi di tipo artigianale con bassa intensità di capitale. I progressi, inoltre, che si erano avuti nel settore dell'agricoltura dedita all'esportazione (vino, ortaggi, frutta, olio) alla fine dell'età giolittiana, vennero arrestati dalla politica fascista e dalle conseguenze della crisi del '29. Infatti, oltre a non aver attuato alcuna politica a favore della piccola proprietà, la scelta deflazionistica del '26 (quota 90) colpì queste aziende e non le grandi proprietà capitalistiche - a grano, barbabietola e riso - tipiche del Nord. La stessa battaglia del grano ebbe al Sud come effetto un aumento delle superfici coltivate a grano di tipo estensivo, a danno del pascolo e delle altre colture.

Con il crollo di Wall Street nel '29 e la conseguente crisi industriale italiana, si ebbero forti ripercussioni sulle banche italiane, che da creditrici delle industrie ne erano divenute

[26] L. STURZO, *I problemi della proprietà terriera*, ora in Id., *Mezzogiorno e classe dirigente*, (a cura di G. DE ROSA), Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 1986.
[27] L. STURZO, *Scritti politici di Luigi Sturzo*, (a cura di M. G. ROSSI), Feltrinelli, Milano 1982, p. 196.

azioniste[28]. Per evitarne il fallimento intervenne l'Istituto di liquidazioni, che finanziò le attività concernenti il credito commerciale, mentre per il credito industriale venne costituito l'Istituto mobiliare italiano (Imi). In seguito all'insufficienza dell'Imi nel '33 si realizzò l'Istituto per la ricostruzione industriale (Iri), con il compito di riorganizzare le attività tecniche, economiche e finanziarie delle imprese industriali che, una volta risanate, dovevano essere ricedute ai privati. Le partecipazioni e i crediti industriali delle banche furono ceduti all'Iri, che s'impegnò a ricostruire capitali e riserve delle banche stesse, da eseguire tramite smobilizzo delle partecipazioni acquisite e l'emissione di obbligazioni. Dopo i primi anni di attività, l'Iri, svolgendo le operazioni indicate, oltre a ridurre i debiti contratti all'atto della sua costituzione, poté indirizzare parte dei capitali in operazioni di riordino e risanamento delle imprese sotto il suo controllo. Gli smobilizzi però non continuarono, sia perché non vi furono privati disposti ad investire i capitali, sia perché il Governo non volle accrescere il potere dei privati, pertanto l'ente fu convertito da temporaneo in permanente nel 1936 con il compito di gestire le partecipazioni azionarie dello stato[29]. Nasceva così quella "peculiarissima ingegneria istituzionale che avrebbe caratterizzato a lungo il capitalismo italiano, fondata su una forte presenza di capitale pubblico nell'industria, ma anche sulla attribuzione delle imprese a partecipazione statale alla sfera giuridica del diritto privato".[30] Lo stato pertanto venne a ricoprire una posizione insolita, quale quella del banchiere e dell'imprenditore, onde l'appellativo di "Stato banchiere" e "Stato imprenditore". "La consapevolezza dei caratteri originari dell'esperienza italiana […] spingeva la tecnocrazia dell'Iri a non limitare il ruolo dell'intervento pubblico al salvataggio del Nord industriale ma anzi a estenderlo nella parte arretrata del paese per coinvolgerla in un processo unitario di sviluppo."[31]

A capo dell'operazione furono Alberto Beneduce e Donato Menichella.

Il primo, collaboratore di Nitti, aveva contribuito a fondare il Consorzio di credito delle opere pubbliche (Crediop), l'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità (Icipu), l'Opera nazionale combattenti, il Credito navale e l'Istituto nazionale assicurazioni (Ina), enti pubblici dotati di larga autonomia capaci di far agire lo Stato come ente privato.

[28] L'anomalia italiana di un dominio economico, finanziario e giuridico delle banche nei confronti delle industrie è da ricondurre al primo conflitto mondiale, quando, dovendo finanziare con ingenti capitali lo sforzo bellico, le banche prevarranno sulle industrie che a fine conflitto si troveranno sotto il loro controllo.

[29] Cfr. S. CAFIERO, op. cit., pp. 150-156.

[30] L. D'ANTONE, *L' "interesse straordinario" per il Mezzogiorno (1943-60)*, in Id. (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., p. 58.

[31] G. BARONE, *Stato e Mezzogiorno (1943-60) - Il "primo tempo" dell'intervento straordinario*, in F. BARBAGALLO, *Storia dell'Italia repubblicana,* vol. I, *La costruzione della democrazia*, Einaudi, Torino 1994, p. 388.

Questi enti, definiti successivamente in suo onore "Beneduce", dotati dunque di snellezza e capacità di azione, non misero mai in discussione l'autorità della pubblica amministrazione, ma furono ideati con radici forti nella legislazione speciale di nittiana memoria e assunsero dagli anni '30 la strategia della straordinarietà in risposta a situazioni di emergenza[32]. Ad essi si ispirerà la futura Cassa per il Mezzogiorno. Soltanto in seguito i meridionalisti, vittime del loro forte protagonismo gestionale e della cultura della straordinarietà, trasformarono la suddetta strategia in strutture stabili di intervento pubblico, perdendo così di efficacia e di efficienza[33].

Il secondo, direttore generale della Banca d'Italia nel 1946, fu tra i fondatori della Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (Svimez). I due economisti seppur "contrari all'industria e alla banca di Stato, avevano edificato con l'Iri e le holding di settore, una rete di tecnostrutture pubbliche o parzialmente pubbliche a direzione manageriale, sottratte, in nome dell'agilità decisionale, al controllo pubblico"[34].

### *1.1.5 L'Italia ricomincia dal Sud*

Con il secondo conflitto mondiale e il crollo del fascismo, l'Italia si trovò impegnata nella duplice sfida di proseguire lo sforzo bellico accanto ai nuovi alleati e di reinserirsi in seguito nel nuovo ordine economico e politico internazionale, caratterizzato dall'egemonia americana e dalla liberalizzazione degli scambi. In questa fase, sia perché i tempi della liberalizzazione dell'Italia, dallo sbarco degli americani in Sicilia, si protrassero per due anni, - sicuramente ebbe un peso non indifferente nei successivi sviluppi che vedranno nascere la Cassa, l'impressione e la conoscenza diretta che i soldati americani, molti dei quali di origine italiana, ebbero della miseria del Sud - sia perché i partiti antifascisti ebbero a inserire nei loro programmi i temi per lo sviluppo economico del Mezzogiorno, le sorti dell'Italia intera coincisero con quelle dell'Italia meridionale: "l'Italia questa volta era ricominciata dal Sud".[35] Già nel '44, infatti, il governo Badoglio affidò una missione a Mattioli, amministratore delegato della Banca commerciale italiana, per la concessione di un piano di "reciproco aiuto" che gli americani concedevano ai paesi cobelligeranti.

---

[32] L. D'ANTONE, *"Straordinarietà" e stato ordinario*, in F. BARCA (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Donzelli, Roma 1997, pp. 583-587.
[33] Cfr. Ivi, p. 605; L. D'ANTONE, *L' "interesse straordinario" per il Mezzogiorno (1943-60)*, cit., p. 108.
[34] Id., *L' "interesse straordinario" per il Mezzogiorno (1943-60)*, cit., p. 59.
[35] Ivi, pp. 61-62.

Se anche il piano non ebbe successo, perché l'Italia da paese sconfitto richiedeva diritti riservati ai paesi vincitori, la missione, oltre a creare un clima favorevole alle successive trattative, determinò non solo l'elaborazione di un piano di riassesto economico-finanziario ma, essendo ancora militarmente divisa, un programma di riattivazione dell'apparato produttivo da compiere in base alle esigenze dell'Italia meridionale[36]. Quando l'America, quindi, grazie alle trattative di Mattioli prima, e De Gasperi, Menichella e Giordani poi, - e più in generale agli uomini della Svimez con Saraceno e Morandi in prima fila - concesse gli aiuti del piano Erp e della Birs, "Il meridionalismo non fu messo ai margini della politica nazionale, ma la permeò totalmente, attribuendo alle sue ragioni e ai suoi esponenti il massimo prestigio nelle sedi internazionali ed europee."[37]

> La questione meridionale si inscrisse efficacemente nel circuito virtuoso del sostegno americano alla ricostruzione e all'ammodernamento dell'economia italiana, che poté fruire, dopo gli aiuti gratuiti e i prestiti concessi al Piano Marshall, di altri prestiti in dollari per oltre un decennio, con effetti cumulativi di lunga durata. […] Proprio grazie agli studi effettuati in seno alla Svimez, e alla istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, la Banca internazionale si trovò di fronte al più grande e attraente piano di sviluppo regionale del mondo […] basato sull'ammodernamento dell'agricoltura e sulla creazione dell'ambiente adatto al sorgere dell'industria[38].

Ed è proprio in questo periodo che si profila in Saraceno, l'idea, condivisa da Morandi, dell'esistenza di una questione industriale oltre alla questione meridionale, e il proposito di avviare il Mezzogiorno sulla via dell'industrializzazione, all'interno di un processo di ricostruzione da attuare attraverso una programma, piuttosto che secondo le libere forze del mercato[39]. Nonostante parli spesso di "orientare il mercato, piegare il mercato"[40], questa sua idea non va intesa però come un'abiura dell'economia di mercato, quanto piuttosto come la constatazione che qualora "manchi un efficiente meccanismo di sviluppo economico, questo meccanismo non può sorgere se lo Stato non assume la responsabilità della sua creazione"[41]. Fondamentale che le imprese pubbliche operino

---

[36] Ivi, pp. 69-70.
[37] Id., *"Straordinarietà" e stato ordinario*, cit., p. 603.
[38] L. D'ANTONE, *L' "interesse straordinario" per il Mezzogiorno (1943-60)*, cit., pp. 84-85.
[39] P. SARACENO, *La questione meridionale nella ricostruzione post-bellica (1943-1950)*, Giuffrè, Collana della Svimez, Milano 1980.
[40] Sull'operato di Saraceno, cfr. A. GIGLIOBIANCO, *Pasquale Saraceno: teoria e pratica dell'intervento pubblico*, in L. D'ANTONE, *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., pp. 189-200.
[41] P. SARACENO, *Gli anni dello Schema Vanoni*, Giuffrè, Collana della Svimez, Milano 1982, p. 140.

secondo condizioni di parità con le imprese private, senza che le vengano addossate "oneri impropri"[42], ma anche senza che abbiano posizioni di privilegio - la loro forma giuridica pertanto deve coincidere con quella delle società per azioni – e che ci sia tra pubblico e privato un coordinamento da attuare attraverso una politica di piano. Contrario ad investimenti per le imprese pubbliche che siano economicamente poco favorevoli, questi devono piuttosto concentrarsi in settori che, seppur convenienti, le imprese private non realizzano.

### *1.1.6 Movimento contadino e riforma agraria*

Per capire l'importanza della realtà agraria nella storia del Mezzogiorno occorre necessariamente far riferimento alla sua notevole espansione demografica che, in virtù della diminuzione della mortalità, non accompagnata da un'altrettanto veloce bassa natalità, portò i suoi abitanti dai sette milioni dei primi dell'800 ai quasi diciotto del 1950. Questo determinò un'eccezionale pressione demografica sulle campagne che portò, nell'arco di un secolo e mezzo, al disboscamento degli altipiani per quasi quattro milioni di ettari e alla conversione di terre, un tempo destinate al pascolo, a coltura cerealicola ed arborea. Elementi che sicuramente smentiscono lo stereotipo dell'immobilismo delle campagne, ma che danno ragione anche di una profonda miseria di un Sud che, senza alternative extragricole, ha come unica valvola di sfogo quella della massiccia emigrazione e che spiegano nel contempo quale sia la principale ragione che frena la crescita economica meridionale.[43]

Dal '43, così com'era accaduto durante la grande guerra, ripresero le invasioni di terre da parte dei contadini meridionali. Come risposta a questi bisogni, nel '44, furono emanati i

---

[42] Id., *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Giuffrè, Collana della Svimez, Milano 1975.

[43] G. BARONE, *Stato e Mezzogiorno (1943-60)*, cit., pp. 293-306. Una delle più complete descrizioni dell'agricoltura meridionale ci è riportata da Manlio Rossi Doria che, inserendosi nel dibattito nel 1944 con la relazione *Strutture e problemi dell'agricoltura meridionale*, nel congresso di Bari del Partito d'Azione, operò una distinzione del Mezzogiorno suddividendolo in "Mezzogiorno nudo" o "latifondistico" e "Mezzogiorno alberato". Il primo, corrispondente alle pianure malariche, alle aree collinari e montane e comprendente la gran parte del territorio meridionale, era a sua volta distinto in agricoltura estensiva capitalistica e agricoltura estensiva contadina, entrambe caratterizzate da scarsi apporti di capitale; il secondo con agricoltura viticola, olivicola ed ortofrutticola, caratterizzato invece da un'agricoltura intensiva, ha un limite in un estremo frazionamento fondiario. Se le aziende estensive latifondistiche, proprie delle pianure malariche, sono a coltura cerealicola-pastorale e sono condotte con l'impiego di lavoratori salariati, al sistema latifondistico contadino, proprio delle colline e delle zone montane, corrisponde, invece, un eccessivo frazionamento della proprietà in cui la cellula è il contadino stesso. Ben maggiori le opportunità delle zone intensive che, però, a causa del protezionismo prima e dell'autarchia poi non hanno avuto stimoli per miglioramenti. Il saggio è pubblicato in *Dati e prospettive attuali della Questione meridionale*, Atti del convegno di studi meridionalistici, Canfora, Bari 1946; presente anche in M. ROSSI DORIA, *Riforma agraria e azione meridionalista*, Edizioni Agricole, Bologna 1948, pp. 3-51; riportato anche in Id., *Cos'è il Mezzogiorno agrario*, in B. CAIZZI (a cura di), *Antologia della questione meridionale*, Edizioni di Comunità, Milano 1955, pp. 115-156.

sei decreti del ministro comunista Gullo - tra cui quello delle "terre incolte", che concedeva ai contadini, associati in cooperativa, terreni pubblici o privati incolti o insufficientemente coltivati – contro di cui si levarono le proteste dei proprietari terrieri che ne ostacolarono l'applicazione. Le rivolte contadine, però, continuarono e aumentarono di vigore proprio dall'autunno del '44 fino al 1947. Intanto con la sostituzione nel '46 di Gullo col proprietario terriero democristiano Segni, come ministro dell'agricoltura, la legislazione precedente fu in parte svuotata di significato e, una volta rassicurata la classe agraria meridionale, alle elezioni del '48 la Dc recuperò gran parte dei consensi. Le occupazioni e gli scontri ripresero allora nuova forza, con aspetti particolarmente violenti nel '49, non più però come movimenti spontanei, ma con dietro la struttura organizzativa del Partito comunista. Gli scontri con le forze dell'ordine e i morti in Calabria, Basilicata, Abruzzi e Sicilia, costrinsero quindi il Governo ad approvare nel '50 una parziale riforma agraria, attraverso tre provvedimenti (legge Sila, legge stralcio e legge per la riforma agraria siciliana) che avrebbero dovuto anticipare una futura riforma che non sarà mai attuata. Lo stesso anno nacque la Cassa per il Mezzogiorno.

Nonostante gli scarsi effetti socio-economici della riforma[44], questi si aggiunsero però a quelli realizzati con altre due leggi emanate nel '48 dalla Dc, per promuovere la formazione della piccola proprietà tramite mutui agrari agevolati[45], determinando uno scossone alla classe latifondista meridionale, oltre a rompere quella "solidarietà corporativa tra proprietari e contadini poveri, disarticolando rapporti di *patronage* e clientele su cui poggiavano potere e consenso del blocco agrario" [46]. Altro effetto non indifferente che la riforma e le due leggi ebbero, fu la rottura della solidarietà di classe del movimento contadino, e l'abbandono della prospettiva collettivista sostituita dal miraggio della piccola proprietà della terra. Conseguentemente vi fu anche una vittoria politica

[44] Le terre espropriate e la dimensione dei poderi erano insufficienti a creare aziende competitive, anzi a stento permettevano il soddisfacimento del fabbisogno delle singole famiglie assegnatarie.

[45] Si tratta del D.L. 114/48 recante "provvidenze a favore della piccola proprietà contadina" e del D.L. 121/48 che istituiva una speciale Cassa per l'erogazione di mutui trentennali per coltivatori diretti.

[46] Come afferma Barone, citando Barberis, "la fine del potere fondiario precede, non segue le leggi di riforma", nel senso che il processo d'industrializzazione già avviato in Italia, aveva determinato una riduzione della percentuale di reddito nazionale della proprietà agricola, che era passato dal 25% del 1913 al 6,4% del 1951. Si trattò infatti di una "riforma borghese di recupero", attuata alla fine della società rurale ben presto dissolta nella società industriale, cfr. G. BARONE, *Stato e Mezzogiorno (1943-60)*, cit., pp. 329, 336-337, 359-361. Da gran conoscitore del Mezzogiorno agrario, Rossi Doria, ripercorrendone la storia notava come l'espansione della proprietà contadina, a scapito dei latifondi, non avesse, comunque, alterato le condizioni di vita dei contadini, ma piuttosto "cristallizzato la polverizzazione, la dispersione, la precarietà, il caos delle imprese contadine", oltre ad accentuare il dissesto geologico dei terreni per l'accresciuta utilizzazione di terreni inadatti, cfr. M. ROSSI DORIA, *Riforma agraria e azione meridionalista*, Edizioni Agricole, Bologna 1948, pp. 24-25.

della Dc con l'arretramento della forza comunista nelle campagne, conseguita oltre che con il sostegno della Coldiretti e della Chiesa, anche con la degenerazione degli enti di riforma[47], che divennero ben presto un potente strumento clientelare. Nel frattempo con questo progetto "morbido", come lo definisce Barone, la Dc spinse la borghesia italiana agraria ad investire nel settore dell'edilizia urbana, in grado di tonificare l'occupazione extragricola e la domanda di prodotti industriali provenienti dal Nord[48].

Tornando al 1945, con la ritrovata unità e le difficoltà della ricostruzione riprese nuovamente la contrapposizione Nord-Sud, diviso tra l'altro per ben due anni dalla linea del fronte. In Sicilia esplode il movimento separatista che fu represso militarmente, ma che determinò la concessione dell'autonomia regionale nel giugno del 1946. La sfiducia meridionale nei confronti della politica e la paura per la diffusione delle sinistre, si coagulò, nel frattempo, attorno al qualunquismo di Giannini, mentre al Nord vi erano correnti, come quella dei Cisalpini, che avrebbero voluto cambiare l'assetto istituzionale mettendo al centro del loro programma il federalismo. I risultati del referendum del '46, che videro il Sud schierato per il 60% con la monarchia, mostrano, invece, il peso ancora significativo delle forze conservatrici. All'Assemblea costituente, intanto, il Sud non ebbe gran voce, se non "in occasione del dibattito sul regionalismo oppure di quello sul latifondo"[49].

### *1.1.7 Il mito della civiltà contadina*

Paradossalmente sarà però un'opera letteraria che, più degli eventi reali, contribuirà a diffondere una visione del Mezzogiorno che influenzerà di molto la ricerca di una soluzione della questione meridionale, non soltanto nell'ambiente culturale in senso stretto, ma più ampiamente anche in quello socio-politico-economico. Con la pubblicazione di *Cristo si è fermato a Eboli* di Carlo Levi nel 1945 le masse contadine irrompono nella storia meridionalista, con la forza di un linguaggio letterario capace di dipingere la civiltà agricola con una grande forza attrattiva. Il Meridione diviene parte di

[47] "Fin dall'inizio furono delle solide nicchie di potere democristiano. Non comprendevano alcun rappresentante contadino, mentre i baroni meridionali riuscirono spesso a mettere i loro uomini in posizioni di potere. […] Quasi tutti questi enti, nel distribuire la terra, discriminarono coloro che avevano diretto le occupazioni di terre o che erano conosciuti come militanti comunisti", cfr. P. GINSBORG, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi - Società e politica 1943-1988*, Einaudi, Milano 1989, p. 177.

[48] Senza considerare tra l'altro le convenzioni con Fiat e Montecatini per la commercializzazione di macchine agricole e fertilizzanti, cfr. G. BARONE, *Stato e Mezzogiorno (1943-60)*, cit., pp. 355, 374.

[49] P. BARUCCI, op. cit., p. 291.

"quell'altro mondo serrato nel dolore e negli usi, negato alla Storia e allo Stato"[50], in cui "lo Stato è più lontano del cielo, e più maligno" e contro cui l'unica difesa era "la rassegnazione, la loro cupa rassegnazione, senza speranza di paradiso, che curva le schiene sotto i mali della natura"[51].

Lo straordinario successo del libro darà il via alla nascita di una serie di pubblicazioni, che si succederanno nel corso di un trentennio, definite da Giarrizzo come un complesso di studi "modesto, e per di più segnato da prospettive metodologiche datate, da stanche ripetizioni e da omissioni vistose", con la tendenza ad estendere all'intero Mezzogiorno caratteristiche proprie solo di alcuni territori e caratterizzate da approcci antropologici, che mancano però della necessaria struttura storica[52]. L'opera di Levi crea, inoltre, "un inatteso prestigio" su questa civiltà contadina, ma la "luce tuttavia è troppo intensa perché i nostri studiosi di demopsicologia, di tradizioni popolari non ne siano frastornati, e indotti a chiudersi […] in una angusta cornice provinciale"[53].

In seguito con De Martino la magia, la superstizione, il mito, la primitività assumono "un immenso potenziale di energia"[54] e la storia di questo mondo popolare subalterno diviene "l'archetipo dell'imminente rivoluzione meridionale"[55]. Riprendendo le suggestioni di Levi, l'antropologo afferma che "essi vogliono entrare nella storia […] vogliono che queste giornate senza luce, vissute in tane immonde, che stanno di mezzo tra la tomba, la grotta e la stalla, siano notificate al mondo"[56]. Questo filone si arricchisce anche dell'opera di intellettuali impegnati come Rocco Scotellaro, Riccardo Musatti, Renato Guttuso, Vittorio De Seta, Vittorio De Sica, Giuseppe De Sanctis e sarà da sprone all'inchiesta sulla miseria in Italia del '51 e a quella condotta da Friedman sui contadini di Matera (50-55) e vedrà Rossi Doria coordinatore del piano regionale lucano. Insomma si assiste alla nascita del mito di una civiltà contadina meridionale, che avrebbe preservato le sue caratteristiche primigenie e arcaiche contro l'avanzare della società moderna. Ma il risultato finale fu

> l'evasione dalla realtà, vista soltanto nella sua accezione formale: anziché tentare una comprensione, ci si ferma alla contemplazione estetizzante di un ambiente e di un idillio, a

[50] C. LEVI, *Cristo si è fermato ad Eboli*, Einaudi, Torino 1945, p. 167.
[51] Ivi, p. 20.
[52] Ciononostante ripercorrerne la storia permette di "scandire una periodizzazione della storia postbellica del Mezzogiorno come approccio storiografico valido a una definizione delle <culture> contadine meridionali", cfr. G. GIARRIZZO, op. cit., pp. 201-202.
[53] G. GIARRIZZO, op. cit., p. 205.
[54] E. DE MARTINO, *Mondo popolare e magia in Lucania*, Roma-Matera 1975.
[55] G. GIARRIZZO, op. cit., p. 208.
[56] E. DE MARTINO, *Furore simbolo valore*, Il saggiatore, Milano 1962, p. 107.

cui il dramma non fa che aggiungere una nota di vivacità, e, in definitiva, di pittoresco […] [con la conseguenza] che le varie macchine per pianificare non riescono a compiere il salto dalla contemplazione alla conoscenza né a trasformare la somma dei dati raccolti in realtà, in pianificazione viva e operante; e infine non riescono ad effettuare il passaggio dall'impostazione urbanistica alla espressione architettonica[57]

## 1.2 SVIMEZ E NUOVO MERIDIONALISMO

### *1.2.1 L'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno*

"Se la passione politica e la preminenza di analisi sociologiche e storiche erano state le caratteristiche di spicco di un certo tipo di dibattito ormai tramontato, si stava allora aprendo l'era del meridionalismo fatto di numeri e concrete proposte"[58]. Sicuro spartiacque tra un modo di intendere e risolvere i temi della questione meridionale, la Svimez (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno), esperimento unico nella storia del nostro paese, nasce dall'incontro di uomini forgiati dall'esperienza della Resistenza e votati a valori di rinascita e unità nazionale. La sua operatività e il suo empirismo rompono con la tanto aspirata ed inattuabile "palingenesi politica, in senso più o meno rivoluzionario" del vecchio meridionalismo, che ne "spostava all'infinito la possibilità, mentre non aiutava in alcun modo alla definizione di un concreto piano di attacco al sottosviluppo meridionale"[59]. I suoi propositi riguardano l'analisi della situazione industriale nel Mezzogiorno, lo studio delle condizioni utili a favorirne lo sviluppo, la promozione di iniziative industriali e la rimozione degli ostacoli esistenti. I protagonisti iniziali furono personaggi di provenienza varia: politici, dirigenti d'industria pubblica e privata, studiosi e uomini di ricerca. I nomi principali furono: Rodolfo Morandi, Donato Menichella, Giuseppe Cenzato, Vincenzo Cagliotti, Pasquale Saraceno e in seguito Francesco Giordani e Alessandro Molinari[60]. L'atto di nascita è del 2 dicembre 1946, con

[57] M. FABBRI, *La liberazione delle campagne*, in F. COMPAGNA (a cura di), *La pianificazione urbanistica del Mezzogiorno*, Fondazione Aldo Della Rocca, Studi Urbanistici, Sperling & Kupfer, Milano 1960, vol. II, pp. 58-59.
[58] P. BARUCCI, op. cit., Il Mulino, Bologna 1978, p. 325.
[59] V. NEGRI ZAMAGNI, M. SANFILIPPO (a cura di), *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario - La Svimez dal 1946 al 1950*, Il Mulino, Bologna 1988, p. 13.
[60] A questi nomi bisogna aggiungere Paolo Albertario, Stefano Brun, Vincenzo Bruno, Giuseppe Lauro, Ivo Manzi, Gerlando Marullo, Filippo Masci, Luigi Morandi, Giuseppe Paratore, Piero Frasca Polara, Ottorino Pomilio, Cesare Ricciardi, Stefano Siglienti, Oscar Sinigaglia, Paolo Ricca Salerno e Mauro Visentini. Questa fase è stata ricostruita in ivi, pp. 9-21.

Rodolfo Morandi primo presidente e Pasquale Saraceno segretario generale, a capo di una struttura agile e ristretta, che si appoggerà a consulenti esterni.

L'idea che anima il gruppo consiste nella necessità di far sorgere l'industria nel Meridione[61], con la convinzione di dover discutere del Mezzogiorno in termini quantitativi. In particolare Rodolfo Morandi, come ministro socialista dell'industria, sosterrà la necessità di sviluppare la grande industria a partire da Napoli, ma liberata "da quel carattere di grande filiale dell'industria e del capitale settentrionale che le ha impedito di ramificare le proprie radici come *industria meridionale*, quale invece deve essere, e non ha consentito l'espansione locale della piccola e media industria in funzione integrativa".[62]

Anche se inizialmente il proposito dell'associazione riguardava sia la ricerca, sia la promozione di concrete attività industriali, ben presto, per la difficoltà di far coincidere le due strade, divenne predominante la prima e si abbandonò la seconda. L'importanza di quest'attività di studio e conoscenza del territorio fu evidenziata da Menichella nel 1949, preannunciando quando di lì a poco sarebbe accaduto:

> Ho avuto occasione di leggere e costatare nei miei recenti viaggi in America che parecchi tentativi di collaborazione internazionale a favore di aree sottosviluppate si sono arrestati di fronte alla mancanza assoluta di dati e di conoscenza dei problemi che si dovettero affrontare […] Se il capitale estero venisse a noi e non trovasse questa armonia di studi e di dati, noi dovremmo ancora una volta constatare che buone disposizioni altrui non avrebbero possibilità di realizzazione. […]
>
> È assolutamente necessario attraverso l'opera della SVIMEZ che noi cominciamo ad avere fiducia di vedere chiaro questo problema [meridionale n.d.a.] sia nelle sue linee generali, sia in linee più specifiche.[63]

Come già si è accennato si tratta dunque di un modo diverso di concepire il meridionalismo, dove all'impostazione classica storico-politica viene a sovrapporsi un'analisi di tipo statistico-economico. Un modo diverso di concepire la questione meridionale, a cui la tecnica e il progresso avrebbero trovato soluzione. Permea il

---

[61] In tal senso un ruolo importante ebbe il volumetto di Cenzato e Giudotti, considerato come il manifesto del Nuovo Meridionalismo, G. CENZATO, S. GUIDOTTI, *Il problema industriale del Mezzogiorno*, a cura del Ministero dell'Industria e Commercio, Roma 1946.

[62] R. MORANDI, *L'avvenire del Mezzogiorno è anche industriale*, in "Avanti!", 4 settembre 1946, ora in V. NEGRI ZAMAGNI, M. SANFILIPPO (a cura di), op. cit., p. 56.

[63] Dai *Verbali* delle Assemblee, pp. 73-74 del vol. I, già citato in ivi, p. 24.

pensiero della Svimez anche il concetto di area depressa elaborato in Usa e GB negli anni '30.[64] Saraceno adattandolo alla realtà del Mezzogiorno coniò l'espressione "depressione permanente" e Molinari chiarisce che

> Qualora, in armonia alle definizioni correnti, si considerino arretrate o depresse le zone (province, regioni, Stati, continenti) caratterizzate, *quali che ne siano le cause*, da una lunga persistenza di un reddito medio per testa molto basso […], il Mezzogiorno ha, purtroppo, pieno diritto di cittadinanza in questo regno della povertà economica e civile.[65]

In tal modo si cercavano di introdurre, con gli opportuni aggiustamenti, strumenti di politica economica già sperimentati altrove, come la necessità di un intervento esterno in grado di rompere gli equilibri antieconomici. In coincidenza con un intervento industriale ancora privatistico, si richiamava la necessità di un intervento statale in grado di creare un clima industriale adatto ad attivare le convenienze a investire. Fu, dunque, la stessa Svimez a parlare, prima dell'avvio della Cassa, di preindustrializzazione, di fattori agglomerativi e di "*spinta iniziale* necessaria a rompere il circolo vizioso" attraverso un programma organico di lavori pubblici. Spinta iniziale che "non deve essere però concepita sotto forma di interventi statali sporadici e slegati per l'occupazione dei disoccupati, sotto l'assillo di necessità urgenti di ordine pubblico o politico-sociale", ma che piuttosto passando "dall'emergenza alla metodicità […] deve costituire il punto d'appoggio per inserire un vero e proprio programma organico di attività agricole intensive e di industrializzazione"[66]. Elevando, inoltre, la questione meridionale a questione nazionale s'intendeva aumentare la capacità produttiva italiana rivoltando così

---

[64] Il concetto venne elaborato per la prima volta dal Governo inglese che, dopo un'inchiesta sulle zone industriali metropolitane che in seguito alla grande crisi erano rimaste in uno stato di depressione permanente, emise nel dicembre del 1934 lo *Special Areas (Development and Improvement) Act 1934.* In seguito agli scarsi risultati ottenuti, il Governo emanò un successivo *Special Areas (Amendment) Act 1937*, per l'assistenza finanziaria alle industrie di quel territorio. Gli ulteriori insufficienti risultati portarono il Governo ad emanare un'altra legge nel 1945, il *Distribution of Industry Act*, in cui si affermava l'idea che la risoluzione del problema delle aree depresse non potesse avvenire se non all'interno di una ridistribuzione dell'industria in tutto il paese e non limitata solo a quelle aree. Cfr. G. CERIANI SEBREGONDI, *Considerazioni sulla teoria delle aree depresse*, in "Cultura e Realtà", n. 3-4, 1950, ora in Id., *Sullo sviluppo della società italiana*, Boringhieri, Torino 1965, p. 64, nota 1.

[65] Molinari nello stesso articolo distingue tra zone derelitte (a causa di condizioni permanenti avverse), zone di bonifica (con reddito scarso o nullo, ma suscettibili di sviluppo attraverso opere fondiarie), zone arretrate (che debbono ancora superare alcune fasi del moderno sviluppo economico) e zone depresse (che da condizioni economiche normali sono attraversate da cause sfavorevoli che le hanno trasformate in permanentemente depresse) ed escludendo in parte la prima tipologia considera che il Mezzogiorno partecipa delle altre tre, cfr. A. MOLINARI, *Il Mezzogiorno d'Italia*, in "Moneta e Credito", n. 4, 1948, ora in V. NEGRI ZAMAGNI, M. SANFILIPPO (a cura di), op. cit., pp. 68-70.

[66] A. MOLINARI, art. cit., in ivi, p. 91. Da notare tra l'altro la connotazione anticonformista della Svimez, in un momento in cui le posizioni si cristallizzavano attorno a tendenze liberiste da un lato e socialiste e comuniste dall'altro che non contemplavano alcun tipo di coinvolgimento dello Stato in un'economia capitalistica, cfr. ivi, p. 38.

i termini del problema, che si sarebbe trasformato in convenienza anche per le altre regioni.

Se il Mezzogiorno non ebbe un ruolo nel dibattito dell'Assemblea costituente, se non in termini regionalistici e agrari, conclusa la fase della ricostruzione rimaneva invece come il maggior problema dell'economia italiana. L'idea fu, pertanto, quella di una politica di sviluppo dell'intero Meridione che si basasse però non sull'agricoltura[67], ma sull'industrializzazione o come meglio dice Barucci, sull'*industrialismo*, ad indicare "una posizione dottrinaria ed un atteggiamento favorevole ad un cambiamento di vita"[68]. Interessante anche notare che l'iniziale linea industrialista proposta, auspicava non un "trapianto di unità isolate o una vegetazione forzata d'iniziative, ma un complesso di attività trasformatrici che abbia valore naturale e vigore creativo"[69]. La visione dei nuovi meridionalisti era, infatti, caratterizzata da ampia veduta, ciò che si voleva creare era il "clima industriale" o economico, inteso come "ambiente psicologico nel quale sia agevolato l'investimento di capitali, incrementata la formazione dei redditi, migliorata l'organizzazione del credito; ambiente fisico risanato […]; ambiente sociale risollevato […]; ambiente commerciale attrezzato[…]."[70]

Anche il concetto di piano entra dunque a forza tra le idee della Svimez, considerato come "direttiva di sviluppo, suscettibile di successivi adattamenti, arricchimenti e correzioni, capace quindi di stimolare sempre nuove e più ampie ricerche ed elaborazioni." Un piano di carattere regionale che sia quindi aperto e che distingue tra una prima fase di "diagnosi della situazione economica della regione considerata" ed una seconda attuativa che "configuri in concreto e nelle singole situazioni regionali le opere da eseguire, gli istituti

---

[67] "Se mai s'avesse voluto sollevare il sud dalla sua inferiorità, e insieme assicurare al paese quell'equilibrio sociale ed economico che gli mancava, non s'avrebbe avuto che da seguire un programma di opere tracciato nelle cose. Dovevasi cioè procurare che nel suo sviluppo s'estendesse il nostro sistema industriale alle province del sud, dove la produzione agricola malamente può ripagare i grandi sforzi che all'uomo richiede. Queste terre, riarse da un sole che per mesi e mesi non è levato da nubi e disseccate dai venti africani, era ben facile capacitarsi che mai avrebbero potuto dare un rendimento che eguagliasse quello delle campagne del nord. Mai avrebbero potuto così coi loro frutti alimentare la popolazione numerosa che vi nasceva, permettere al contadino che le lavorava con indicibile accanimento una vita meno inumana di stenti. Per questo, conservare nella loro economia esclusivamente agricola le regioni meridionali, voleva dire condannarle alla povertà in cui versavano. Bisognava che l'industria vi sorgesse, ad eccitarvi l'accumulazione dei beni coi quali si doveva avviare la loro rinascita, a provocare una larga diffusione di quelle ricchezze che, detenute da pochissimi individui, restavano inerti, e insieme ad infondervi quello spirito di opere che aveva recato o andava recando al livello europeo le contrade del nord." Il brano tratto da R. MORANDI, *Il dualismo e l'industrializzazione*, in Id., *Storia della grande industria in Italia*, Einaudi, Torino 1966 (1° ed. Bari 1931), è riportato anche in V. NEGRI ZAMAGNI, M. SANFILIPPO (a cura di), op. cit., pp. 52-53.

[68] P. BARUCCI, op. cit., p. 368, nota 50.

[69] R. MORANDI, *Democrazia diretta e ricostruzione capitalistica (1945-1948),* Einaudi, Torino 1960, p. 135, già in citato in P. BARUCCI, op. cit., p. 324.

[70] G. CENZATO, *Sul problema industriale del Mezzogiorno*, in SVIMEZ, *Contributi allo studio del problema industriale del Mezzogiorno*, Svimez, Roma 1949, ora in V. NEGRI ZAMAGNI, M. SANFILIPPO (a cura di), op. cit., p. 139.

da creare, le provvidenze da adottare". In particolare Ceriani Sebregondi nel 1949 disse con riferimento al piano economico che rivolgendosi

> a un corpo vivente […] risente della mutevolezza del suo soggetto, è costretto ad adattarvisi e non può presentare una soluzione certa né *definitiva*, neppure nel tempo. Il piano non può presentare un traguardo fisso in quanto definitivo. Il piano è operativo e continuativo, e il traguardo si sposta in avanti e si modifica con il procedere del piano stesso. […] ogni piano non rappresenta *la* soluzione di un determinato problema, ma *una* soluzione scelta fra le più o meno numerose che si presentano possibili e apprezzabili. In altri termini, il piano è una scelta. E, quando non si tratti di una scelta ipotetica – a puri fini di studio – è essenzialmente una scelta politica.[71]

Contro questa visione, sia per fede cieca nell'economia di mercato, sia per non distrarre risorse o condizioni favorevoli all'area forte del paese, si alzò la voce di Confindustria gridando il timore che si potessero ledere altri settori già avviati, che si creassero dei "doppioni industriali", o che si favorisse il Sud a discapito del Nord. Contrario anche il Partito comunista che, richiamandosi alle analisi gramsciane e considerando la questione meridionale come questione politica e sociale, vedeva nel mutamento forte della composizione e dei rapporti tra le classi sociali, meridionali e italiane la sua soluzione. Costoro coerentemente con questa visione criticarono la futura Cassa del Mezzogiorno, che consideravano come un tentativo di soluzione di natura prettamente tecnica, che non avrebbe sciolto i nodi della questione e che si sarebbe potuta trasformare in un ente clientelare.

### *1.2.2 L'Italia nell'economia internazionale*

Le idee della Svimez riuscirono, comunque, ad imporsi negli ambienti cattolico-democratici[72] e con Cenzato e Guidotti, già nel '46, si profilava l'ipotesi di realizzare un ente coordinatore per la soluzione della questione meridionale. Sarà tuttavia in conseguenza delle richieste di aiuto che il Governo italiano inoltrò alla Birs (Banca

[71] G. CERIANI SEBREGONDI, *Natura e portata della pianificazione nelle regioni meridionali*, 1949, in Id., *Sullo sviluppo della società italiana*, cit., p. 29. Cfr. anche SVIMEZ, *Studi preliminari per un programma di investimenti pubblici nel Mezzogiorno*, in V. NEGRI ZAMAGNI, M. SANFILIPPO (a cura di), op. cit.

[72] Sia perché i cattolici non erano ideologicamente legati a forme di liberismo economico, sia perché intorno alla Dc, con la sconfitta del Fronte Democratico Popolare del 48, erano ricadute le principali responsabilità di governo, cfr. V. NEGRI ZAMAGNI, M. SANFILIPPO (a cura di), op. cit., p. 38.

internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo) - per volere di Donato Menichella e di Francesco Giordani con la missione del '47 [73] - che si materializzò l'opportunità di realizzare un ente di questo tipo. Le autorità americane, infatti, premevano perché l'Italia realizzasse "un Ente autonomo, modellato sulla Tennesee Valley Autority", per eliminare la diffidenza della banca a un'eventuale gestione burocratico-clientelare dei prestiti[74]. A ciò va aggiunto che l'inserimento dell'Italia nel piano Marshall, rese meno ostica l'assimilazione dei concetti di programmazione e pianificazione, in un momento storico in cui queste parole richiamavano alla memoria le esperienze fasciste da un lato e quelle collettiviste dall'altro. Grazie all'operato di Giordani e Menichella, inoltre, essendovi il timore che i prestiti della Birs divenissero sostitutivi di quelli già approvati con il piano Marshall, si convinse l'allora consulente economico della Banca, Rosenstein Rodan, ad emanare un prestito che, in linea con la teoria dello sviluppo delle aree depresse, l'Italia avrebbe destinato per la copertura delle importazioni derivanti da un programma straordinario di spesa pubblica per il Meridione[75]. L'America, d'altronde, si apriva ormai ad una nuova era di politica internazionale, basata sulle idee improntate al "quarto punto" del discorso di insediamento che il presidente Truman tenne di fronte al Congresso degli Stati Uniti il 20 gennaio 1949, per il sollevamento delle aree depresse[76].

---

[73] Giordani rappresentò l'Italia alla Birs dal '47 al '50 e divenne presidente della Svimez dal '50 al '59. Nel 1949 presentò alla Banca internazionale il *Financing of the Economic Development of Southern Italy*, che si può considerare alla base del futuro piano straordinario d'investimenti per il Sud. Elementi fondanti del programma d'investimenti furono "la disponibilità della capacità di lavoro inoccupata e la possibilità di andare verso la piena occupazione; l'esistenza di molti fattori produttivi in molte regioni insufficientemente valorizzati e la possibilità di utilizzare pienamente la capacità industriale già esistente nel Paese; la capacità dei pubblici investimenti di generare nuovi investimenti privati sia nel settore industriale che nel settore agricolo, producendo effetti moltiplicatori sul reddito, sugli investimenti e sul risparmio dell'intera nazione", cfr. L. D'ANTONE, *L' "interesse straordinario" per il Mezzogiorno (1943-60)*, in Id. (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., p. 81.

[74] S. CAFIERO, *La nascita della Cassa*, in M. ANNESI, P. BARUCCI, G.G. DELL'ANGELO (a cura di), *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, Giuffrè, Milano 1975, p. 179. Il Tva gestì lo sviluppo agricolo industriale dell'omonima valle durante il *New Deal.*

[75] Sarà proprio Rosenstein-Rodan che, insieme a Mandelbaum, fonderà la teoria economica dell'area depressa. Secondo la sintesi della teoria effettuata da Ceriani Sebregondi l'area depressa si caratterizza economicamente per il ristagno degli investimenti, che determina un abbassamento di tutto il ciclo economico (redditi, consumi, risparmio, investimenti), - che il Myrdal definì come "circolo vizioso della povertà" - e che è causato da una ristretta prospettiva di remunerazione degli eventuali capitali investiti. Non potendo prodursi, quindi, un automatico processo di sviluppo dell'economia dell'area depressa, deve necessariamente intervenire una forza operante dall'esterno in grado di sostenere un forte intervento d'urto, che sia fuori dai margini di convenienza economica e che pertanto spetta allo Stato. D'altronde dal semplice passaggio dal punto di vista del soggetto individuale a quello collettivo vi potrà essere convenienza ad effettuare determinati investimenti. La produttività degli investimenti però dipende dalla loro entità e dalla necessità che non siano inferiori ad un *quantum*, in grado di creare quel capitale fisso sociale da cui provengono le "economie esterne" (strade, porti, ferrovie, impianti energetici, ecc.) per le imprese e dal fatto di essere concentrati in zone economiche di dimensioni sufficienti a garantire l'interdipendenza reciproca delle iniziative economiche, in modo che in queste si possano stabilire procedimenti economici autopropulsivi. Cfr. G. CERIANI SEBREGONDI, *Considerazioni sulla teoria delle aree depresse*, cit., pp. 75-78; G. MYRDAL, *Teoria economica e paesi sottosviluppati*, Feltrinelli, Milano 1959.

[76] Così si esprimeva Truman in quel famoso discorso carico di speranze e fiducia nel progresso: "In quarto luogo dobbiamo iniziare un nuovo e ardito programma per mettere i risultati positivi dei nostri progressi scientifici e industriali a beneficio delle aree arretrate per il loro miglioramento ed il loro sviluppo. Più di metà dei popoli del mondo vive in condizioni assai vicine alla miseria; la loro alimentazione è insufficiente; sono vittime di malattie; la loro vita economica è primitiva e stagnante; la loro povertà è un ostacolo e una minaccia tanto per loro quanto per le zone più

La peculiarità italiana di questo momento storico consiste, però, nella capacità di usare i cospicui finanziamenti esteri in maniera diversa rispetto alla politica keynesiana di espansione della domanda praticata dagli Usa. Dovendo, infatti, dotarsi ancora di un robusto sistema industriale i nostri agirono sul lato dell'offerta per espandere l'apparato industriale, mantenendo al contempo una rigida politica di controllo dei consumi interni e dell'inflazione per dare stabilità alla lira e mantenere i conti in ordine[77]. I finanziamenti del piano Marshall furono così rivolti, in linea con la precedente politica di stabilizzazione einaudiana, più al contenimento del disavanzo pubblico e all'accumulazione di riserve, che al rilancio degli investimenti pubblici e all'assorbimento della disoccupazione. Tale politica di rigore, che tra l'altro attirò le critiche degli amministratori americani[78], era però premessa indispensabile per una strategia di sviluppo di lungo periodo, per un paese come l'Italia povero di materie prime e di altri beni essenziali. Menichella, infatti, mirava ad inserire l'economia italiana in quella internazionale[79], così da allargare la spesa per gli investimenti con la ricerca di aiuti esteri e con politiche di sostegno del reddito interno e puntando contestualmente ai capitali e alla domanda estera[80]. La politica italiana dell'epoca, dunque, si muoveva su due piani differenti, ma momentaneamente non in contraddizione, con un orientamento liberista sul piano internazionale ed uno dirigista sul piano interno.

---

prospere. Per la prima volta nella sua storia l'umanità possiede oggi le conoscenze e la capacità necessarie per alleviare le sofferenze di questi popoli. Gli Stati Uniti sono al primo posto tra le nazioni per quanto concerne lo sviluppo di nuove tecniche scientifiche e industriali. Le risorse materiali che possiamo permetterci di sfruttare per aiutare gli altri popoli sono limitate, ma le nostre imponderabili risorse nel campo delle conoscenze tecniche vanno costantemente crescendo e sono inesauribili. Ritengo che si debba concedere ai popoli amanti della pace il beneficio delle nostre risorse di conoscenze tecniche, onde aiutarli a realizzare le loro aspirazioni a una vita migliore. Inoltre, in collaborazione con altri popoli, dovremo favorire l'investimento di capitali nelle zone bisognose di sviluppo". La citazione è ripresa da G. CERIANI SEBREGONDI, *Considerazioni sulla teoria delle aree depresse*, cit., p. 63, nota 1.

[77] L. D'ANTONE *L' "interesse straordinario" per il Mezzogiorno (1943-60)*, cit., pp. 65-66.

[78] Si tratta del famoso *Country Study* che Paul Hoffman, presidente dell'Eca (ente che amministrava il piano Marshall), presentò al Congresso americano del 1949 come rapporto sull'Italia. In questo, ai fini dell'inserimento dell'Italia nell'economia europea e in linea con l'amministrazione Truman che richiede un utilizzo produttivistico dei fondi del piano Marshall, si sollecita una maggiore industrializzazione ed un politica di intervento pubblico per il Mezzogiorno, cfr. A.L. DENITTO, *Confindustria e Mezzogiorno (1950-1958)*, Congedo, Lecce 2001, pp. 33-34.

[79] Già nel 1946 l'Italia era stata ammessa al Fondo Monetario Internazionale e alla Banca Internazionale. Nel 1949 entrò a far parte del Patto Atlantico e aderì all'Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica (OECE), nel 1950 all'Unione Europea dei Pagamenti, nel 1953 alla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) e in seguito, nel 1957, sarà tra i principali promotori della Comunità Economica Europea (CEE) e della Comunità Europea per l'Energia Atomica (Euratom).

[80] Cfr. G. CARDARELLI, *Menichella e lo sviluppo del Mezzogiorno*, in L. D'ANTONE (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., p. 204.

## 1.3 L'INTERVENTO STRAORDINARIO

### *1.3.1 Uno sguardo all'indietro sulle origini dell'intervento*

Uno sguardo volto a comprendere la legislazione prerepubblicana in favore dello sviluppo industriale, ci permette di seguire una continuità che non sempre risulta evidente dalla storiografia. Aiuta molto uno studio di Rolf Petri su *La frontiera industriale*, dove l'autore afferma che se è innegabile che solo nel 1950 si sia giunto a una linea organica d'interventi per il Sud, contesta che questo sia avvenuto in un terreno vergine. Esisteva già, infatti, la coscienza che l'esistenza di un'ampia area sottosviluppata avrebbe arrecato danni all'economia nazionale, ostacolando il passaggio dell'Italia intera ad un'industrializzazione matura, pertanto si trattò di "una ricomposizione innovativa di elementi già precedentemente maturati: furono il prodotto di una vera e propria genealogia."[81]

Con la legislazione dei primi anni '50 le novità principali in campo industriale riguardavano l'estensione delle agevolazioni a tutto il territorio meridionale, anziché concentrarsi solo in determinate aree, e con la 298 del '53 l'introduzione di un ampio sistema di crediti agevolati statali e sovrastatali[82]. La tradizione alla quale Petri si riferisce, riguarda le leggi speciali per le zone industriali realizzate tra le due guerre cui spesso si è dedicata poca attenzione, eppure riprendendo Pedrieri ne sottolinea l'importanza "ai fini della comprensione del rapporto tra industria, territorio e stato"[83], "perché si ha una manovra coordinata di incentivi-agevolazioni fiscali, doganali ecc. in funzione di una politica di sviluppo territoriale inserita in una strategia, più o meno precisa ed esplicita, di correzione di squilibri territoriali e sociali"[84]. Altrettanto utile uno studio di Falzone dedicato agli aspetti giuridici de *Le zone industriali* e pubblicato non a caso nel 1962 - quando il concetto dei poli di sviluppo acquisiva preminenza nella politica della Cassa - che sottolinea una linea continua che dalla legislazione di Napoli del 1904 giunge fino alla Cassa[85].

Petri distingue principalmente tre differenti fasi di questa politica italiana seppur cronologicamente in parte sovrapposte. Una prima che riguarda l'industrializzazione dei

[81] R. PETRI, *La frontiera industriale – Territorio, grande industria e leggi speciali prima della Cassa per il Mezzogiorno*, FrancoAngeli, Milano 1990, p. 313.
[82] Ivi, pp. 314-315.
[83] Ivi, p. 15.
[84] A. PEDRIERI, *L'organizzazione corporativa dello Stato e la Toscana,* in *La toscana nel regime fascista (1922-1939)*, Atti del convegno del 23-24 maggio 1969, Olschki, Firenze 1974, citato in ibidem.
[85] G. FALZONE, *Le zone industriali*, Abbaco, Palermo 1962, citato in R. PETRI, op. cit., p. 16.

porti e che abbraccia come estremi temporali la legge di Napoli del 1904 e quella di Livorno del 1929. Una seconda che si riferisce all'integrazione economica dei territori acquisiti col trattato di Versailles (Fiume, Trieste, Pola nel 1928 e Bolzano nel 1934). Una terza concernente le "emergenze sociali" e che include nel 1916 le aree di Messina e Reggio Calabria (per il terremoto del 1908) e di Ferrara, Massa Carrara e Apuania tra il '36 e il '38[86]. Nel rintracciare, invece, il

> prototipo italiano di intervento integrale che comprendesse in una sola iniziativa la sistemazione portuale, un piano regolatore, le infrastrutture, una zona industriale, un quartiere urbano, il raccordo ferroviario sull'asse porto-entroterra, la fornitura di energia ecc., non fu Napoli bensì... Antivari nel Montenegro.[87]

Per quanto concerne le zone portuali destinate allo sviluppo industriale, queste erano Napoli, Venezia, Genova, Livorno, ma ben presto, a parte Genova e Livorno, gli altri porti si sarebbero trovati privi di entroterra.

La motivazione che spinse il Governo ad intervenire sui porti, oltre che intesa a risollevare l'economia regionale, è da intendersi principalmente con la penuria di materie prime che da sempre caratterizzò l'Italia, cosicché i settori siderurgico, cantieristico e meccanico divennero i primi destinatari di tali facilitazioni[88]. La legislazione fascista pertanto, non servì soltanto a soddisfare gli interessi autarchici o clientelari, ma si "riannoda al filone <alto> della cultura politica italiana che da Nitti in poi aveva lanciato la sfida allo sviluppo industriale del Mezzogiorno"[89].

Ai fini delle analisi sull'effettiva crescita di piccole e medie imprese, indotte dai poli industriali meridionali realizzati con la Casmez, è interessante riportare quanto registra Petri rispetto alle zone industriali oggetto del suo studio. In linea con quanto avverrà con la Cassa e la grande industria dislocata al Sud, questi poli sono rimasti sostanzialmente

---

[86] R. PETRI, op. cit., p. 19; già citato anche in G. BARONE, *Stato e Mezzogiorno (1943-60)*, cit., p. 387.

[87] L'intervento fu voluto dalla Banca Commerciale Italiana – che intendeva aprirsi un accesso nei Balcani per estrarre, lavorare e smistare tabacchi e minerali – e, al di là degli esiti modesti, fu realizzato dall'ingegner Coen Cagli che, successivamente, divenne il progettista di altri piani regolatori di porti industriali (Venezia, Genova, Livorno e Ferrara). Cfr. R. PETRI, op. cit., pp. 23-24.

[88] Ivi, pp. 24-26.

[89] G. BARONE, *Stato e Mezzogiorno (1943-60)*, cit., p. 388. Petri prendendo spunto da alcune considerazioni di Ernesto Rossi nel suo *Padroni del vapore e fascismo*, secondo cui la legislazione speciale per l'industria emanata dal fascismo seguiva principalmente regole clientelari, intende dimostrare che così non fu. Questa legislazione interessò, infatti, una cintura territoriale centro settentrionale (Venezia, Livorno, Bolzano, Ferrara, Apuania, Roma), che non corrisponde a "lande desolate" e che rispondevano all'epoca ad aree con indici economici medio-bassi rispetto alla media. Contesta, inoltre, l'idea che gli imprenditori non avrebbero mai investito in quei luoghi, rispondendo che proprio questo è il senso di tutta la politica delle leggi speciali fasciste e repubblicane. Cfr. R. PETRI, op. cit., pp. 275-286.

isolati rispetto al contesto regionale. Ma se anche è vero che, essendo interventi dal centro alla periferia attuati dalle scrivanie dei ministeri, si aveva una visione statica delle realtà locali omologate secondo criteri di convenienza relativi alla localizzazione, non vi è in queste un'unica realtà paradigmatica. Comunque nel rispondere al quesito se "ci fu, o meno, un effetto centrifugo, un'irradiazione cioè di stimoli per le attività economiche dei circondari regionali?" osserva che tra l'espansione di piccole e medie imprese regionali e poli non esiste che un legame indiretto e che "guardando alle realtà locali, pur così diverse, si coglie un comune divario tra le industrie sparse per il territorio regionale e le zone industriali: qui prevale la grande industria, lì quella media e piccola."[90] Le zone industriali continuano ad avere un ruolo subalterno rispetto al centro

> né contribuiscono all'emancipazione industriale della periferia intermedia, né frenano i processi di ulteriore concentrazione geografica della grande industria. […] rimangono sostanzialmente <corpi estranei> al contesto regionale, largamente incapaci di stimolare la diffusione della piccola e media industria (meccanica, abbigliamento, agroindustria ecc.), che per altre ragioni comincia a crescere. Nel circondario attirano sì le industrie, ma quelle direttamente o indirettamente organiche alla propria domanda, imponendo quindi alla realtà locale ciò che subiscono al livello nazionale.[91]

Un altro tassello legislativo, che preannuncia con un quindicennio d'anticipo una pratica ripresa dal Governo durante l'azione straordinaria della Cassa, riguarda l'istituzione dell'Isveimer nel 1938 con la legge 883, inteso come aiuto finanziario atto a promuovere lo sviluppo economico del Meridione. La legislazione precedente si basava sull'esonero tributario e doganale concesso dalle leggi speciali, ma ben presto entrò nel mirino dei critici di tradizione liberale, non tanto come critica dell'intervento pubblico, quanto perché preferivano sostituirvi la "seconda linea" del sistema del credito che, come disse Luzzatti nel 1871, avrebbe innescato una spinta all'autonoma espansione economica "delle plebi"[92]. Le sue idee passarono anche nel fascismo e grande influenza ebbero sicuramente su De Stefani, ministro delle finanze dal '22 a '25 che, con la legge 1444 del '25, ebbe attenzione alle opere pubbliche per il Sud, e che emanò l'unica legge di stanziamento di crediti agevolati dell'epoca, la 1249 sempre del '25 per Fiume. De Stefani

[90] Ivi, p. 288.
[91] Ivi, p. 293.
[92] Ivi, pp. 304-305.

divenne così il punto di riferimento della critica all'esonero tributario, perché in questa si vedeva una rinuncia da parte dello Stato a incassare una percentuale del reddito economico privato, di cui i maggiori imputati erano la legge di Napoli del 1904 e quella per il Sud del 1906. De Stefani non si opponeva all'intervento nel Sud, ma rilevava, nel 1939, che occorreva partire dalla disponibilità di lavoro e non da quella finanziaria[93]. Il successo di questa seconda linea liberale fu suggellato proprio nel 1938 con la legge 883 che provvide alla creazione dell'Isveimer che, in quanto "organismo destinato a dare il proprio aiuto finanziario a tutte le attività tendenti a mettere in efficienza le risorse economiche e la possibilità di lavoro" [94] nelle province meridionali, seppur dotato di un fondo esiguo pari a dieci milioni di lire del Banco di Napoli, fu una sorta di prova generale della futura legge del 1953/298.

Seguendo questa linea di pensiero sul finire della guerra saranno proprio le Sezioni di credito industriale dei Banchi meridionali a svolgere un ruolo chiave. Con i D.L.L. 416 e 417 del 1944 lo Stato, infatti, in seguito alle distruzioni degli impianti industriali meridionali causate dal conflitto, intese farsi promotore d'iniziative di assistenza finanziaria, affiancando alla Sezione del credito industriale del Banco di Napoli, rispettivamente quella del Banco di Sicilia e del Banco di Sardegna. In riferimento al D.L.L 416 Parrillo chiarisce che l'obiettivo era destinato ad "agevolare la ripresa delle attività industriali cessate od interrotte per fatti bellici ed a promuovere l'impianto e lo sviluppo di nuove industrie in Sicilia."[95] Con il D.L.L. 367 sempre del 1944, inoltre, il Ministero del Tesoro era stato autorizzato ad "accordare la garanzia sussidiaria dello Stato per anticipazioni di media durata, da concedersi, da parte di istituti di credito di diritto pubblico ed enti di diritto pubblico esercenti il credito mobiliare, ad imprese industriali interessanti […] la ripresa economica della Nazione"[96]. In seguito, con il D.L.L. 449 del 1946, si autorizzava l'IMI a concedere finanziamenti industriali. Ma sarà soprattutto con il D.L.C.P.S. 1598 del 1947 che si avrà l'avvio dell'intervento pubblico tramite la concessione d'incentivi, a sostegno d'iniziative industriali nel Mezzogiorno. Seguirono il D.L. 1419 del 1947, il D.L. 121 del 1948, la L. 1482 del 1948 e la L. 261 del 1950 con cui si stabilivano sgravi fiscali e doganali, s'istituiva il principio per cui alcune amministrazioni nazionali – Ferrovie e Marina – dovevano riservare parte delle loro forniture alle imprese

[93] Citazione di Petri del disegno di legge, cfr. ivi, pp. 305-309.
[94] Ivi, p. 309.
[95] F. PARRILLO, *Lo sviluppo economico italiano*, Giuffré, Milano 1970, p. 257.
[96] Ivi, p. 258.

meridionali, si autorizzavano i tre Banchi meridionali a concedere prestiti per la ricostruzione industriale e si prevedevano lavori pubblici.

Per quanto si tratti d'interventi con precisi limiti e poco organici "fu appunto la progressiva constatazione della loro inadeguatezza che contribuì ad acclarare, in maniera definitiva, la complessità di un problema strutturale, per la cui soluzione si mostrava ormai necessario mobilitare l'intero sistema economico della nazione."[97] Ci si rendeva conto che non sarebbe stata necessaria una politica statale negativa – con esenzioni, dazi, tasse, ecc. – ma occorreva una politica positiva, perché "non bastava, cioè alimentare, custodire e far crescere un organismo già esistente; occorreva dapprima, mediante un intervento quasi ostetrico, chiamarlo in vita"[98]. In sostanza con questi procedimenti, per quanto ancora limitati – appena dieci miliardi con il D.L. 121/48 – si riconosce, in linea con le idee della Svimez, il principio della necessità di un intervento finanziario di provenienza esterna al sistema creditizio. Tra i limiti sicuramente il fatto che l'indirizzo di tali interventi si sia limitato esclusivamente al capitale d'impianto – costruzione d'impianti nuovi, acquisto di macchinari, ecc. – e non già anche al credito d'esercizio, con il risultato di favorire "una eccedenza di qualità produttive non utilizzate"[99].

### *1.3.2 La nascita della Cassa*

Eliminati i timori inflazionistici, con il successo operato dalla manovra di Einaudi e in seguito di Menichella[100], contro l'inflazione, si impone in Italia, grazie all'operato del nuovo meridionalismo

> l'idea di intervento straordinario come azione pubblica a lungo termine da avviarsi nelle province meridionali, un'azione che fosse addizionale rispetto a quella [...] ordinaria. Obiettivo principale di tale azione era la creazione nel Mezzogiorno, in modo diffuso, della convenienza ad investire nell'industria. Su queste basi venne definita la proposta della legge per la creazione della Cassa del Mezzogiorno.[101]

---

[97] Ivi, p. 257.

[98] F. VÖCHTING, *Sulla questione meridionale: industrializzazione o "preindustrializzazione"?,* in B. CAIZZI, op. cit., pp. 269-270.

[99] F. PARRILLO, op. cit., p. 260.

[100] Menichella sostituirà Einaudi, come Governatore della Banca d'Italia, pochi mesi dopo l'elezione di quest'ultimo alla Presidenza della Repubblica avvenuta l'11 maggio 1948.

[101] P. SARACENO, *Donato Menichella e l'Iri*, in BANCA D'ITALIA, *Donato Menichella - Testimonianze e studi raccolti dalla Banca d'Italia*, Laterza, Roma-Bari 1986, p. 421, già citato in C. PETRACCONE, op. cit., p. 227.

Il progetto di legge redatto da Menichella e Giordani[102], fu portato in parlamento da De Gasperi nel marzo del '50 e fu approvato, seppur con modifiche importanti che ne limitavano in parte l'autonomia richiesta e che soprattutto ne esautoravano l'originaria impostazione industrialista, nell'agosto dello stesso anno (legge 646, del 10 agosto 1950)[103]. Il nuovo ente, con una durata iniziale decennale e una dotazione finanziaria di 1000 miliardi (100 l'anno), fu comunque da subito distinto dalla rigidità procedurale della pubblica amministrazione ordinaria. Le sue caratteristiche innovative riguardarono la pluriennalità del finanziamento, le competenze intersettoriali, il carattere aggiuntivo delle risorse rispetto a quelle ordinarie e una larga autonomia decisionale, sia per quanto concerne la struttura della propria organizzazione interna, sia per le pratiche programmatorie. Un ulteriore elemento innovativo consistette nell'aver considerato il territorio meridionale come un'unica area, dove i termini dello sviluppo economico vennero osservati in maniera unitaria, consentendo il superamento di una visione frammentata e di interventi sporadici. E certamente questo suo carattere organico le permise quella visione d'insieme funzionale a programmi di ampio respiro.
Come già accennato contrari alla creazione della Cassa sia i socialisti sia i comunisti (De Martino, Alicata, Grieco e Amendola) che, soprattutto con Amendola, temevano che questa via avrebbe aperto la strada ai monopoli:

> Area depressa, il Mezzogiorno? […] Noi abbiamo respinto l'applicazione al Mezzogiorno di questa terminologia […]. Lo sviluppo della teoria delle aree depresse coincise con gli sforzi compiuti dai gruppi capitalistici monopolistici per creare nuove zone di espansione interne ed esterne […]. La via per la soluzione della questione meridionale non è quella di un intervento dall'esterno o dall'alto […]. La via è un'altra: quella di permettere alle stesse popolazioni meridionali di operare il rinnovamento e il progresso economico di quelle regioni e promuovere lo sviluppo delle forze produttive, rimuovendo, con una svolta della politica dello Stato italiano verso il Mezzogiorno, e non solo con l'esecuzione di determinate

[102] Il testo del disegno di legge istitutivo della Cassa è pubblicato in appendice a S. CAFIERO, *Menichella meridionalista*, in F. COTULA (a cura di), *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta*, vol. 2, *Problemi strutturali e politiche economiche*, Laterza, Roma-Bari 1998.
[103] La sfera territoriale della Cassa riguardava: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, le province di Latina e di Frosinone, le isole d'Elba, del Giglio e di Capraia, alcuni Comuni in provincia di Rieti, quelli compresi nella bonifica del fiume Tronto nella provincia di Ascoli Piceno e quelli compresi nel comprensorio della bonifica Pontina nella provincia di Roma. Nel frattempo con la 647 sempre del 10 agosto 1950 il Parlamento approvò un provvedimento in favore anche delle aree depresse del Centro-Nord, con un finanziamento pari ad un quinto delle risorse destinate al Sud, la cui competenza riguardava però vari ministeri e gli enti locali.

> opere pubbliche, le cause di carattere politico e sociale che hanno, dal 1860 in poi, determinato il formarsi di una questione meridionale.[104]

Ma critiche altrettanto forti venivano dall'ambiente liberale, come quelle esposte dall'ex ministro Corbino, che temeva l'assenza dei controlli e il potere discrezionale del Presidente della Cassa in materia di assunzioni del personale, che sarebbe stato impiegato con contratti di diritto privato con piena discrezionalità sulle condizioni contrattuali. Proprio in virtù di queste critiche e volendo evitare che le attività concernenti i lavori pubblici diventassero di competenza di un gruppo di tecnici senza responsabilità politica, all'atto della sua approvazione la definizione contenuta del disegno di legge di "ente di diritto pubblico" venne a cadere. Nel contempo, con l'aggiunta di un nuovo art. 1, si stabilì che il coordinamento tra l'operato straordinario della Cassa e quello ordinario dei Ministeri venisse affidato ad un Comitato dei Ministri, di nomina del Consiglio dei Ministri, con

> il compito fondamentale di predisporre, nel quadro dei settori nei quali la Cassa è chiamata per legge ad operare, il piano generale di interventi da realizzare e, pertanto, dalla sua valutazione dipende, fin dalla impostazione iniziale, la differenziazione tra gli interventi straordinari riservati alla Cassa e gli interventi ordinari, lasciati alla competenza dell'amministrazione normale[105],

oltre al compito di indicare un indirizzo unitario alla realizzazione dei programmi.
Un'altra critica, ma questa volta dall'interno della stessa Svimez, fu quella mossa da Ceriani Sebregondi nel maggio del 1950 nei confronti del D.L. per l'istituzione della Cassa, in cui attaccava l'idea della risoluzione dei problemi meridionali con alcune semplici "opere straordinarie". Tale dizione, infatti, diveniva spia di un errato modo di intendere le questioni politiche, sociali ed economiche del Sud da parte del Governo, la cui gravità era tale che non si sarebbero potute risolvere con interventi di singole opere, per di più straordinarie, ma che necessitavano di un'azione sistematica ed organica da parte

[104] Giorgio Amendola nel discorso alla Camera dei deputati del 20 giungo 1950, in G. CHIAROMONTE, *Note sul rapporto tra Mezzogiorno e programmazione*, in "Critica marxista", luglio-ottobre 1964, pubblicato col titolo *La politica meridionalista dal 1950 al 1964*, in Id., *Un piano per il Mezzogiorno*, Editori Riuniti, Roma 1971, p. 114, nota 2. In realtà però le posizioni della sinistra non si mostrano troppo univoche, in quanto alla posizione dei leader di cui sopra si contrappone la posizione di Di Vittorio che, comunque, considera la Cassa figlia del suo "Piano", oltre ad un Togliatti che rimane apparentemente incerto.
[105] Cfr. G. PESCATORE, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia*, Giuffrè, Milano 1962, p. 104.

dell'amministrazione pubblica[106]. In realtà però a ben vedere la visione di Ceriani Sebregondi era molto moderna e avanti per i tempi, provvisto com'era di una visione globale dello sviluppo intrisa di grande etica cristiana e rafforzata con gli intensi colloqui con il gruppo di "Economie et Humanisme", e si risolveva in una critica delle teorie dello sviluppo che analizzassero tali questioni soltanto in termini economici, Così si espresse, infatti, sempre nel 1950, in un saggio sulle aree depresse: "l'intervento per il sollevamento dell'area depressa non può essere soltanto di ordine economico, ma dovrebbe investire la *trasformazione organica di tutto l'ordinamento politico e sociale*."[107] Successivamente nel 1953 affermò che "Se l'economia è l'unica scienza, oggi, a occuparsi dei problemi dello sviluppo sociale, ciò che dobbiamo costatare è la crisi di pensiero in cui ci troviamo di fronte a tali problemi." O ancora che "lo sviluppo di un paese è cosa assai più complessa e più lunga di quanto il mito tecnicistico ed economicistico, affermatosi negli ultimi anni, avrebbe portato a credere."[108]

Certamente alla decisione di De Gasperi di presentare il progetto al Parlamento, e di rompere così con la lunga tradizione di non governo della questione meridionale, contribuì anche la necessità di contrastare il "Piano del lavoro" presentato dal leader sindacalista Di Vittorio, al II Congresso nazionale della Cgil di Genova del 1949. Il piano elaborava una strategia volta all'assorbimento di 600-700 mila disoccupati in cinque anni, basato sulla nazionalizzazione delle società elettriche, l'avvio di un programma di bonifica e d'irrigazione in connessione con la riforma e la costituzione di un ente speciale per l'edilizia popolare, al fine di costruire infrastrutture essenziali per la modernizzazione del paese.

La riforma agraria e la nascita della Cassa, entrambe del 1950, - i cui rapporti furono tra l'altro anche funzionali poiché gli Enti di riforma saranno i principali soggetti concessionari degli interventi di bonifica[109] - hanno origini differenti, ma rappresentano

---

[106] G. CERIANI SEBREGONDI, *La Cassa per il Mezzogiorno*, 1950, in Id., *Sullo sviluppo della società italiana*, cit., p. 35.

[107] Id., *Considerazioni sulla teoria delle aree depresse*, cit., p. 74.

[108] Id., *Appunti per una teoria dello sviluppo armonico*, scritto preparato in occasione della Sessione di "Economie et Humanisme" tenuta a La Tourette (Lione) nell'autunno del 1953, ora in Id., *Sullo sviluppo della società italiana*, cit., pp. 153, 165. In particolare Ceriani Sebregondi individuava all'interno dell'azione internazionale per lo sviluppo quattro gravi difetti: 1) l'economicismo, come concezione dei problemi dello sviluppo in termini esclusivamente economici e di mercato; 2) il paternalismo, come insufficiente valutazione dei bisogni e degli orientamenti di sviluppo propri delle varie nazionalità; 3) il tecnicismo, come idea di risoluzione dei problemi delle aree arretrate attraverso esclusivi aiuti assistenziali e tecnici; 4) l'etnocentrismo occidentale, come idea di omologazione delle strutture socio-economiche e politiche dei paesi sottosviluppati su quelle dei paesi occidentali. Cfr. Id., *Formazione ed evoluzione politica e tecnica degli organismi internazionali per lo sviluppo*, comunicazione presentata da G. Ceriani Sebregondi e G. De Rita alla sessione di "Economie et Humanisme" tenuta a La Tourette (Lione) nell'autunno 1956, in Id., *Sullo sviluppo della società italiana*, cit., p. 185.

[109] S. CAFIERO, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Piero Laicata Editore, Manduria, Bari, Roma 2000, p. 34.

insieme una nuova strategia interventista della Democrazia cristiana di De Gasperi nei confronti del Sud e dell'Italia intera. Se la prima diviene uno strumento di trasformazione fondiaria ed economica dell'agricoltura e di contrasto all'avanzamento del Pci nelle campagne con la formazione di piccoli proprietari terrieri, con la seconda si dà il via ad una grande opera di trasformazione del territorio, in funzione della futura industrializzazione, e al rafforzamento della borghesia meridionale. Con entrambe la Dc si impone nel Sud scalzando da un lato il potere forte e stantio della vecchia classe dirigente dei notabili agrari - ponendo al loro posto una nuova classe di potere legata al partito centrale, la cosiddetta "borghesia di stato" - e dall'altro contrastando l'avanzata del Partito comunista, confermando così la scelta politica ed insieme economica effettuata nell'aprile del 1949 con l'adesione al Patto Atlantico. L'Italia, dunque, prendeva una posizione internazionale netta ed inequivocabile in un periodo ormai dominato dalla guerra fredda, e chiudeva con un passato "paleocapitalistico" basato sulla grande industria gestita dalle grandi famiglie e protetta dai dazi protezionistici[110].
Con la Cassa si entra nel terzo tempo dell'economia nazionale, superato quello che è stato definito come tempo dell'emergenza (1944-47) e quello della ricostruzione (1947-50). Infatti,

> ripristinata la normalità delle condizioni essenziali di vita, raggiunta una relativa stabilità monetaria ed un relativo equilibrio di bilancio, dal 1950 ha inizio un terzo tempo, dominato dalla politica di sviluppo economico avente per finalità il superamento degli ostacoli strutturali, la soluzione dei problemi di fondo, la eliminazione delle strozzature, dei dislivelli e degli scarti, l'incremento del reddito e dell'occupazione, problema, quest'ultimo, da affrontare con una visione organica ed unitaria di ordine economico, mirante, cioè, all'assorbimento durevole dell'offerta di lavoro disponibile, come risultante e causa insieme di una espansione di reddito reale.[111]

Accanto agli obiettivi di ordine produttivo, sono previsti quello della eliminazione delle disparità e squilibri territoriali e personali, volti a sostenere una politica di crescita economica autopropulsiva. In vista di una maggiore e comune prosperità si affrontava

[110] Cfr. A. CELANT, P. MORELLI, *La geografia dei divari territoriali in Italia*, Sansoni, Firenze 1986, p. 22. Qui si pone certamente un quesito storico tra chi sostiene la tesi della continuità rispetto alla politica economica fascista, in quanto molte di quelle istituzioni economiche furono mantenute anche in periodo repubblicano, nonostante la ricostruzione avvenne all'insegna dell'antifascismo, e chi d'altro canto sostiene la tesi della cesura sottolineando la perdita di potere del vecchio blocco agrario, cfr. A. GRAZIANI, *Lo sviluppo dell'economia italiana - Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Bollati Boringhieri, Torino 2000, pp. 16-17.
[111] F. PARRILLO, op. cit., p. 32.

quindi "l'elevato costo di un innesto di primavera sul <vecchio ed inaridito tronco del Sud>, secondo le direttrici di una duplice <azione di rottura>, economica e psicologica"[112]: investimenti da un lato e formazione dall'altro.

## 1.4 IL *PRIMO TEMPO* DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO

### *1.4.1 La preindustrializzazione*

Per quanto da alcuni l'opera della Cassa fu intesa anzitutto come "un atto di giustizia"[113], la sua prima fase si caratterizza non tanto per una politica di sviluppo, quanto piuttosto in una politica di opere pubbliche volte alla realizzazione delle condizioni favorevoli per la futura espansione privata e industriale. D'altronde, "proporsi lo sviluppo di un paese significa avere una visione sociale, non parziale, della vita di quel paese, il che non corrisponde alla cultura dominante e alle ideologie e alle politiche in cui tale cultura si esprime."[114] Ciononostante, seppur con tale parzialità non si possa parlare di una vera politica di sviluppo, per la prima volta tale proposito fu comunque posto all'interno di una visione nuova del problema del Mezzogiorno, che si cercò di dotare di un maggiore "capitale fisso sociale" (strade, acquedotti, dighe, scuole, ecc.).

Come afferma Petriccione, rifacendosi a Di Nardi, il compito della Cassa era quello "di assicurare l'esecuzione di un piano poliennale straordinario di opere pubbliche attraverso la predisposizione e l'esecuzione di programmi annuali."[115] La linea scelta, infatti, fu

---

[112] Ivi, pp. 104-105.

[113] P. GRASSINI, *La dimensione umana nella trasformazione del Mezzogiorno*, in ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA, *Esperienze urbanistiche in Italia*, Roma 1952, p. 30.

[114] G. CERIANI SEGREBONDI, *Il problema dello sviluppo italiano*, 1953, ora in Id., *Sullo sviluppo della società italiana*, cit., p. 196.

[115] La legge prevedeva la formulazione di un piano generale degli interventi da parte del governo da cui venivano scelte annualmente le opere da eseguire, destinando per gli incentivi un ammontare finanziario in rapporto stretto con le previsioni di investimento e dando così luogo al "programma annuale", inteso come elenco di opere nell'anno per cui si prevedeva di impegnare i fondi. Ma i loro importi finanziari erano puramente indicativi, destinati ad aumentare non appena si passava al progetto e poi in fase esecutiva. I programmi venivano formalmente decisi dai ministri, "ma con il sostanziale ausilio tecnico della Cassa che era il tramite più usuale attraverso il quale si incanalavano le richieste locali [...]. In tal modo la Cassa assumeva un ruolo di mediazione tecnico-politico che, pur limitato alla assegnazione di opere pubbliche in tutto il Mezzogiorno, almeno fino al 1960 non era secondo a nessun ente di Stato. Di fatto la Cassa si trovava a pilotare, soggetta a condizionamenti politici, una miriade di opere [...] eseguite dai più disparati enti concessionari con capacità tecniche ed organizzative diversissime.
I criteri per la scelta dei progetti e per la conduzione dei lavori da parte del binomio Cassa-enti concessionari furono diversi e certamente non vennero mai esplicitati; ma prevalse quello della capacità di assumere impegni anche indipendentemente dal ritmo di spesa prevedibile." Cfr. S. PETRICCIONE, *Politica industriale e Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari 1976, pp. 89-93. Sarà proprio l'inserimento nel programma di opere anche utili, ma effettuato sulla base di criteri di appartenenza politica, che fece nascere l'accusa di clientelismo nei confronti della Cassa, cfr. S. PETRICCIONE, *Un grigio bilancio dell'azione meridionalista*, in "Rassegna Economica", n. 4, 1979, ora in Id., *L'industrializzazione tradita* –

quella della preindustrializzazione e dei lavori pubblici, che secondo la critica marxista dell'epoca

> portava ad un'identificazione meccanica dei caratteri delle cosiddette <aree depresse> del mondo anglosassone con le caratteristiche più palmari dell'arretratezza economico-sociale del Mezzogiorno, ponendo in ombra gli elementi peculiari, storici, che collocavano il Mezzogiorno in una posizione sostanzialmente differente rispetto alle regioni arretrate dei più grandi paesi capitalistici.[116]

Le differenti posizioni tra la linea industrialista e quella pre-industrialista svilupparono uno scambio di opinioni forti tra i sostenitori dell'una e dell'altra posizione, come quelle ospitate dalla rivista "Moneta e Credito". Fortemente critico nei confronti del "piano di preindustrializzazione" Friederich Vöchting, economista ed agronomo tedesco che, da profondo conoscitore dell'Italia, si inserì nel dibattito. Questi vedeva nel programma di opere della cassa un palliativo, "un alibi della perplessità governativa, peraltro ben comprensibile, di por mano all'impegno – quanto mai grave di incognite e di alee - dell'industrializzazione"[117]. Considerava la Cassa come un semplice programma di opere pubbliche, non coordinate, che avrebbero accresciuto ben poco la domanda di manodopera mentre, d'accordo con le analisi della Svimez, vedeva nell'industria una capacità di assorbimento di gran lunga maggiore a quella dell'agricoltura. Favorevole invece Giuseppe Di Nardi, secondo cui il piano decennale avrebbe avuto un doppio effetto, quello di stimolare la congiuntura nel breve periodo e quello di accelerare il movimento di trasformazione del Mezzogiorno nel lungo periodo[118]. Sulla stessa linea del Di Nardi, Ferdinando Ventriglia, che considerava il piano in grado di dar lavoro ad un buon numero

---

*Memorie e commenti di un amministratore pubblico (1968-1979)*, Guida Editori, Napoli 1980, pp. 157-172; J. LA PALOMBARA, *Clientela e parentela*, Comunità, Milano 1967.

116 M. D'ANTONIO, *Dalla preindustrializzazione ai poli di sviluppo*, in "Cronache meridionali", n. 2-3, 1962, già citato in G. CHIAROMONTE, *Note sul rapporto tra Mezzogiorno e programmazione*, cit., in Id., *Un piano per il Mezzogiorno*, cit., p. 112.

117 "Bisognava far ribalenare agli occhi delle masse rurali, accasciate e rivoltate dalla miseria, il miraggio della proprietà di un pezzo di terra […]. Un programma di industrializzazione non poteva evidentemente contare su tali effetti psicologici […]. Inoltre, si sarebbe dovuto indubbiamente lottare contro l'opposizione, sorda e massiccia, degli stessi ceti industriali del Settentrione, chiamati da un programma del genere non soltanto a tollerare, ma addirittura a finanziare una concorrenza forse rovinosa.
Ben diverse sono invece le prospettive di un piano di <pre-industrializzazione>, apportatore sicuro di lauti guadagni. […] su ogni 100 lire di spesa pubblica investite in un ipotetico complesso di miglioramenti realizzati nel Mezzogiorno, non meno di 34 lire (sotto forma di salari, interessi, profitti, ecc., incorporati nei beni strumentali e di consumo richiesti dal piano) finirebbero per essere assorbiti dall'industria del Nord. La <generosa trasfusione di sangue>, della quale si parla, risulta perciò, un affare lucroso, per cui valeva ben la pena di addossarsi oneri fiscali più elevati e del resto trasferibili. Confrontata con l'industrializzazione del Mezzogiorno, essa costituiva di gran lunga il male minore." Cfr. F. VÖCHTING, art. cit., in B. CAIZZI, op. cit., pp. 260-261.

118 G. DI NARDI, *Precettistica intuitiva e valutazione econometrica per lo sviluppo delle aree depresse*, in "Moneta e Credito", n. 18, 1952.

di disoccupati e di incrementare il reddito agricolo. Cosicché una volta creato il mercato si sarebbe potuto passare alla seconda fase[119].

La scelta industrialista della Svimez fu, comunque, momentaneamente accantonata, proprio per l'opposizione di quel "quarto partito", così come fu apostrofato da De Gasperi[120] che, guardando con grande scetticismo lo sviluppo industriale del Sud, che non avrebbe retto alla concorrenza dei mercati esteri, pretendeva di concentrare gli sforzi nel nucleo industriale settentrionale, per render l'Italia più competitiva in un mercato internazionale. In questa politica il Meridione avrebbe avuto buon gioco come riserva di manodopera per l'industria del Nord. Allineato alle posizioni di Confindustria, tra l'altro, il responsabile americano in Italia dei fondi Erp, Zellerbach, per la paura dei "doppioni industriali". Senza considerare infine che un eventuale potenziamento dell'industria si sarebbe potuto trasformare in un allargamento della classe operaia, rivoltandosi come un boomerang contro la politica anticomunista posta in atto dal Governo centrista[121].

Fu pertanto in questa cornice che si avviò il piano dei lavori pubblici lanciato con la Cassa di cui, comunque, si avvantaggiò il Sud, perché ne risollevava il reddito dando anche occasioni certe di lavoro, ma di cui si avvantaggiò certamente e giustamente anche il Nord, perché accrescendo la capacità di consumo delle regioni meridionali aumentava la domanda dei prodotti settentrionali.

Questa fase, che caratterizzò il primo decennio di vita della Cassa, ebbe come settori d'intervento: opere di bonifica, irrigazione e trasformazione fondiaria, sistemazione dei bacini montani e dei corsi d'acqua, costruzione di acquedotti, fognature, viabilità e turismo. Nonostante normalmente, dunque, si consideri questo periodo come funzionale

---

119 F. VENTRIGLIA, *La industrializzazione del piano di sviluppo del Mezzogiorno d'Italia*, Centro studi della "Cassa per il Mezzogiorno", Quaderno 10, 1952

120 Sereni riporta il discorso pronunciato da De Gasperi nel 1948 quando disse: "Oltre ai nostri partiti, vi è in Italia un quarto partito, che può non avere molti elettori, ma che è capace di paralizzare e rendere vano ogni nostro sforzo, organizzando il sabotaggio del prestito e la fuga dei capitali, l'aumento dei prezzi e le campagne scandalistiche. L'esperienza mi ha convinto che non si governa oggi l'Italia senza attrarre nella nuova formazione di governo [...] i rappresentanti di questo quarto partito." Cfr. E. SERENI, *Il Mezzogiorno all'opposizione*, Einaudi, Torino 1948, già riportato in A. GRAZIANI, op. cit., p. 40.

121 Spagnolo individua due filoni interpretativi sulla nascita della Casmez, che corrispondono a quelli tracciati fin'adesso. Uno di rottura col passato, funzionale alla ricerca del consenso della Dc degasperiana, ed uno di continuità tra l'esperienza della Cassa e le altre esperienze prebelliche. Il primo si ricollega alla visione clientelare dell'ente, visto come strumento di occupazione del territorio da parte del partito di potere, il secondo legato alle origini nittiane, all'Iri, alla Svimez e alla Banca d'Italia. A queste visioni aggiunge quella dell'Occidente in funzione anticomunista che, in un paese con la più alta percentuale di braccianti tra i paesi dell'Oece e il più basso numero di proprietari e con una radicata presenza comunista al Nord, poteva divenire un grande problema nel caso di saldatura tra operai, braccianti e contadini. In questo quadro la Cassa è vista in funzione della partecipazione italiana ad un processo di modernizzazione mondiale sotto la leadership americana ed "era la proiezione istituzionale di una modifica dei meccanismi della subalternità nello sviluppo italiano, ma al tempo stesso rappresentava un tentativo di affrancarsene." Cfr. C. SPAGNOLO, *L'integrazione europea e le origini della Cassa per il Mezzogiorno*, in S. PONS (a cura di), *Novecento italiano*, Carocci, Roma 2000, pp. 257-282. Sullo stesso argomento cfr. A.L. DENITTO, op. cit., pp. 31-42.

alla futura espansione industriale e si definisca come fase di preindustrializzazione, considerando che ben il 66% del totale dei mille miliardi fu destinato alle opere di bonifica e il 20% per strade e acquedotti, Del Monte annota come in realtà si fece ben poco per la creazione di un ambiente adatto al sorgere futuro dell'industria[122]. Mancò, inoltre, un vero piano di coordinamento, i lavori pubblici furono subordinati ad istanze clientelari e ben presto, già dal '56, l'intervento, più che aggiuntivo rispetto a quello ordinario, fu sostitutivo. Certamente la mancanza di capitali, di formazione, di spirito imprenditoriale e l'assenza di barriere protettive non permise alla rapida crescita agricola di stimolare un processo d'industrializzazione. L'espansione industriale, infatti, riguardò imprese artigianali di piccole dimensioni con alta intensità di lavoro, che producono per un mercato locale e che saranno ben presto spazzate via dalla concorrenza delle imprese del Nord. Nel frattempo cresce, nel Sud ma anche nel resto d'Italia, un trasbordante settore terziario che, insieme al pubblico, svolge l'importante funzione sociale di assorbimento di una sempre consistente disoccupazione.

Nonostante ciò, vi è quasi assoluta unanimità tra gli storici nell'affermare che questo primo periodo della Cassa fu, comunque, positivo, sia in termini quantitativi per le risorse impiegate, sia in termini qualitativi per la capacità progettuale messa in atto dagli uomini della Cassa. In sostanza non vi è contraddizione in questo periodo tra una politica di controllo delle tensioni sociali ed una di espansione produttiva, anzi il Mezzogiorno partecipò dello sviluppo economico nazionale integrandosi nell'economia italiana. Il suo ruolo fu di esportatore attivo di prodotti agricoli ed importatore netto di prodotti industriali (eccezion fatta per il siderurgico e i derivati del settore petrolchimico), oltre al fatto di soddisfare la domanda di lavoro crescente dell'industria del Nord, eliminando le tensioni relative ad aumenti di prezzo di beni e lavoro. L'emigrazione transoceanica, inoltre, insieme con quella verso il Settentrione diminuì la pressione sulle campagne, favorendo i processi già in atto di ristrutturazione fondiaria e dando vita a processi di accumulazione e sviluppo dell'agricoltura. Questa, infine, ha giocato anche un ruolo essenziale nel mantenimento degli equilibri nel mercato dei prodotti alimentari, in un'Italia del Nord sempre più avviata verso un forte processo di sviluppo industriale [123].

Il Mezzogiorno agrario visse così una fase di grandi trasformazioni fondiarie ed infrastrutturali, che gli permise di crescere ad un saggio medio pari a quasi il 5% contro il

[122] A. DEL MONTE, A. GIANNOLA, op. cit., p. 130.
[123] Ivi, pp. 147-157.

3,5% del resto dell'Italia per il ventennio successivo alle leggi agrarie. Questo, comunque, non impedì che il divario tra Nord e Sud continuasse ad aumentare, cosa che risultava ben chiara anche agli stessi tecnocrati della Cassa, tanto che Pescatore stesso affermò che l'obiettivo era "l'aumento del benessere nel Sud nella misura massima possibile e nel più breve tempo: ciò non presuppone una saldatura fra le due aree che, se avverrà, potrà compiersi dopo un lunghissimo ciclo di anni ed è da prevedere che, a normalità di previsioni, potrà anche non realizzarsi"[124].

### *1.4.2 Verso l'industrializzazione, Dc e Confindustria: industria pubblica e privata*

Un primo passaggio ad una politica maggiormente attenta alle questioni industriali avvenne con la 166/1952, che autorizzava la Cassa ad utilizzare prestiti esteri anche per progetti industriali. Con la 949/1952 la durata della Cassa fu, invece, prorogata di altri due anni e la sua dotazione finanziaria venne aumentata di 280 miliardi. Ben più importante per l'avvio verso la strada dell'industrializzazione il ruolo della 298/1953, che affidò l'esercizio del credito industriale agevolato nel Mezzogiorno a tre istituti regionali: l'Isveimer per l'Italia continentale, l'Irfis per la Sicilia e il Cis per la Sardegna[125]. Forte fu la risposta delle imprese tanto che è interessante notare come Orcel sottolineasse che nell'anno precedente, in occasione della notizia che la Cassa "avrebbe provveduto anche al credito per l'industria", si fossero moltiplicate le iniziative industriali da parte di imprenditori meridionali, comportando domande di finanziamenti industriali per oltre 100 miliardi di lire al febbraio 1952.[126] In linea con quest'analisi Panunzio evidenziò come, a suo avviso, non fosse corretto parlare di seconda fase dell'industrializzazione, in quanto, già dalla legge del 1947, moltissimi imprenditori meridionali con grande fervore

---

[124] G. PESCATORE, op. cit., p. 198.

[125] Con questa legge si tentò di dirimere un contrasto tra Cassa e Comitato dei Ministri su chi dovesse gestire il credito industriale. La Casmez voleva occuparsene direttamente temendo che l'utilizzo di criteri rigidamente bancari avesse potuto escludere imprese promettenti, mentre il Comitato, preoccupato che potesse sfuggirgli il controllo della Cassa, ne volle circoscrivere il ruolo. Con i tre istituti si trovò una soluzione intermedia, con la Cassa che partecipava per il 40% alla costituzione del fondo di dotazione degli stessi. In tal modo si evitò la confusione tra credito ordinario e quello industriale garantito dallo Stato e si incanalò l'azione creditizia grazie a direttive unitarie governative. Se fino al '53 la Cassa pertanto fu la protagonista dell'attività creditizia per il Mezzogiorno, in seguito saranno i tre istituti specializzati. Questi, con caratteristiche giuridiche, amministrative e di funzionamento proprie, esaminavano le domande di finanziamento con totale indipendenza dalla Cassa, valutando le domande con criteri bancari, operando proprio per questo con esigenze distanti da un'efficace politica di sviluppo, cfr. S. CAFIERO, *Storia dell'intervento*, cit., pp. 44-47; F. PARRILLO, op. cit., pp. 269, 375-393. Il dibattito e i contrasti accennati sono esaurientemente ricostruiti in A.L. DENITTO, *Istituzioni e dinamiche dei finanziamenti straordinari: l'Isveimer dalle origini agli anni del miracolo economico*, in L. D'ANTONE (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., pp. 243-266.

[126] G. ORCEL, *Gli investimenti nel Mezzogiorno in funzione dell'economia nazionale*, Centro studi della "Cassa per il Mezzogiorno", quaderno 12, marzo 1953, p. 24.

si fossero catapultati nell'impresa industriale. L'errore stava, però, nell'assenza di credito di esercizio che avrebbe dovuto integrare il credito d'impianto e nella convinzione che bastassero crediti a medio termine, con un modico tasso d'interesse per lanciare lo sviluppo, cosicché molte piccole e medie imprese, quasi tutte indirizzate nel tradizionale e ormai saturo settore agro-alimentare, fallirono. Esaurita l'iniziativa privata meridionale, c'era dunque bisogno dell'iniziativa esterna pubblica e privata, come le grandi industrie di base, impossibili da attuare con capitali meridionali[127].

Saraceno, che parve quasi eclissarsi negli anni dal '48 al '53, torna alla ribalta non appena la prospettiva industrialista riacquista vigore, proponendo da subito la sua idea di piano decennale al Convegno della Cassa di Napoli del 1953[128]. Riconoscendo la necessità storica dell'industrializzazione, unitamente all'esaurimento della fase preindustrialista affermava che "non solo la creazione delle condizioni ambientali ma anche il processo di industrializzazione deve trovare il suo principale centro propulsore nello Stato"[129], con il Sud visto come elemento dinamico allo sviluppo dell'intera economia nazionale.

La sua relazione è alla base di quello che poi divenne noto come *Schema Vanoni*[130], che l'allora Ministro del bilancio fece approvare al Congresso della Dc di Napoli del 1954. Per quanto criticato da un punto di vista urbanistico perché si presenta "come un programma di sviluppo economico, inteso in senso stretto [...] le cui proiezioni territoriali sono viste, la dove è necessario specificarle, solo in funzione di una <razionale> espansione dell'apparato economico e produttivo"[131], rappresenta tuttavia "il primo organico sforzo di dar vita ad una programmazione dello sviluppo economico che parta dalla considerazione della realtà italiana nel suo complesso, nelle sue contraddizioni e nel suo polimorfismo."[132] Venute meno le condizioni economiche che avevano sostenuto l'economia italiana fin dal '48, aggravatisi gli squilibri regionali e constatata l'impossibilità di procedere allo sviluppo autopropulsivo con solo una politica di opere pubbliche, lo Schema si proponeva un piano decennale per il riassorbimento della disoccupazione e per

---

127 V. PANUNZIO, *I problemi industriali del Mezzogiorno*, estratto da "Pagine Libere", anno XIII, n. 1-5, gennaio-maggio 1959, Conte Editore, Roma 1959.

128 P. SARACENO, *Necessità e prospettive dello sviluppo industriale nelle regioni meridionali, in relazione all'opera della Cassa per il Mezzogiorno*, relazione presentata al II convegno della Cassa per il Mezzogiorno, Napoli, 4-5 novembre 1953, in ATTI DEL CONVEGNO, *L'industrializzazione e l'istruzione professionale nel Mezzogiorno*, Roma 1954, ora in M. CARABBA, (a cura di), *Mezzogiorno e programmazione (1954-1971)*, Giuffrè Editore, Roma 1970, pp. 103-140.

129 M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione 1954-1974*, Laterza, Roma-Bari 1977, p. 2.

130 Per un'ampia storia e critica dello schema, cfr. S. LOMBARDINI, *La programmazione - Idee, esperienze, problemi*, Einaudi, Torino 1967, pp. 29-60.

131 S. LA ROCCA, *Il ruolo della pianificazione urbanistica nel quadro globale della programmazione dello sviluppo*, in CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE, *Contributi di ricerca sui problemi della pianificazione urbanistica*, Roma 1971, p. 80.

132 Ibidem.

la soluzione del problema del Mezzogiorno. I settori propulsivi erano individuati nell'agricoltura, nelle opere pubbliche e nelle imprese di pubblica utilità, cui si aggiungevano l'edilizia e i rimboschimenti. Come condizione necessaria il saggio di sviluppo doveva aggirarsi intorno al 5% e, grazie ad una politica di sostegno alle imprese private, incentivi alla produzione e interventi diretti da parte dello Stato nel Meridione, si proponeva di riassorbire quattro milioni di disoccupati. Il Mezzogiorno così, per la prima volta, diviene elemento centrale di una politica nazionale di programmazione economica. Ma il timore che un maggior intervento pubblico avrebbe potuto ostacolare il vorticoso dinamismo privato, cui l'Italia di quegli anni assisteva, ne rese improponibile l'attuazione. L'ingresso nel Mec modificò, inoltre, il quadro di previsioni dello Schema che, però, anche se non venne attuato - tra l'altro si trattava di schema indicativo "astratto e politicamente non impegnativo"[133], piuttosto che di piano come a volte impropriamente venne denominato - rilanciò l'idea industrialista per il Sud, secondo il principio che gli investimenti delle imprese a partecipazione statale avrebbero compensato le eventuali insufficienze delle imprese private, e influì sugli indirizzi futuri della seconda fase della Cassa[134].

Proprio all'interno di questo contesto si inseriscono importanti innovazioni come il piano casa Fanfani, il monopolio pubblico sugli idrocarburi nel '56, la nascita dell'Intersind nel '57, il distacco dell'Iri da Confindustria nel '58, ma soprattutto la legge 22 dicembre 1956 n. 1589, che portò alla costituzione del Ministero delle Partecipazioni Statali. Il Ministero fu realizzato per dare unitarietà di direzione alle imprese a partecipazione statale a livello di governo, e diveniva "affermazione politico-economica della preminenza del momento pubblicistico su quello privatistico nella gestione delle aziende a partecipazione statale e nella loro condotta economica."[135] Segni, all'epoca presidente del Consiglio, dichiarò che il Ministero si sarebbe dovuto inquadrare nella più generale politica economica del paese, con le finalità espresse dallo Schema Vanoni in riferimento "allo sviluppo, alla produzione,

[133] E. VANONI, *L'idea del programma e la sua ispirazione politica*, in Id., *Discorsi sul programma di sviluppo economico*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1956, p. 5.

[134] Il ruolo dello Stato nell'industria rimaneva, comunque, circoscritto specificando che questo poteva intervenire direttamente, solo se necessario, all'infuori dei settori propulsivi e cioè, nello specifico, per localizzare in alcune regioni attrezzatura industriale addizionale, per sostenere industrie di base utili a creare le economie esterne funzionali a rendere più conveniente l'investimento privato, e per assicurare l'ulteriore sviluppo di settori già controllati dallo Stato stesso. Cfr. M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione*, cit., p. 4.

[135] M. CARABBA, *Impresa pubblica e intervento di sviluppo*, Censis, Formez, Roma 1964, p. 13.

all'occupazione e alla soluzione del problema meridionale"[136]. L'intento antimonopolistico era chiaro sin dalle origini tanto che Giolitti affermò che occorreva

> una politica nuova, che sappia affrontare e superare i problemi reali, sappia avvalersi dell'IRI come di uno strumento efficace per lo sviluppo del reddito e della occupazione in Italia; una politica, cioè, che corregga soprattutto le gravi condizioni, sempre più accentuatesi oggi, tra il progresso tecnico da una parte e l'andamento dell'occupazione dall'altra; contraddizioni derivanti soprattutto dall'influenza sempre maggiore che nella struttura produttiva del nostro Paese esercitano i gruppi monopolistici.[137]

Con la nuova Dc di Fanfani si profilava, dunque, un indirizzo che avrà grandi ripercussioni in seguito nel sistema economico meridionale e italiano in generale; ossia il proposito di potenziare l'industria di Stato nel Mezzogiorno. Proposito che provoca l'opposizione netta di Confindustria, che tenterà di contrastarne l'espansione, proprio mentre vive al suo interno una polemica tra imprenditori settentrionali e meridionali[138]. I primi, infatti, mostravano ritrosie ad un eventuale sviluppo industriale del Meridione, perché pensavano che potesse compromettere la competitività delle loro imprese. Tale visione verrà, comunque, superata anche per le necessità proprie dell'industria del Nord, la cui espansione richiedeva l'eliminazione di alcune strozzature come l'eccessiva ristrettezza del mercato interno. Il Sud, pertanto, giocherà il suo ruolo all'interno della compagine

---

136 A. SEGNI, *Intervento al Senato della Repubblica*, seduta dell'8 novembre 1956, in MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI, *Il Ministero delle Partecipazioni Statali*, vol. I, Roma 1958, p. 77, già citato in M. CARABBA, *Impresa pubblica e intervento di sviluppo*, cit., p. 14.

137 A. GIOLITTI, *Intervento alla Camera dei Deputati*, seduta del 24 gennaio 1956, in MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI, *Il Ministero delle Partecipazioni Statali*, cit., p. 77, già citato in M. CARABBA, *Impresa pubblica e intervento di sviluppo*, cit., pp. 13-14.

138 Finché De Gasperi ricoprì il ruolo di presidente del consiglio, Angelo Costa, presidente di Confindustria dal '45 al '55, riuscì ad imporre la linea centralista e liberista volta a potenziare l'industria del Nord e a favorire lo sviluppo agricolo del Sud rinviandone l'industrializzazione. Non appena però alla linea di De Gasperi si sostituisce quella fanfaniana, che punta ad un potenziamento dell'industria di stato ed all'autonomia del partito dal potere economico, scoppiano le contraddizioni interne tra i vertici di Confindustria e i suoi rappresentanti meridionali, con Giuseppe Cenzato e Domenico La Cavera tra i più autorevoli. Nel '55 con il cambio al vertice di Confindustria tra Costa e De Micheli, si assiste ad un mutamento della strategia degli industriali, in quanto si vuol superare la precedente linea attendista della Confederazione, entrando nell'arena politica in stretto rapporto con il Partito Liberale a destra della Dc. In questa nuova linea guida si richiede unità d'intenti tra gli industriali del Nord e Sud – qui si inserisce l'espulsione di La Cavera dalla confederazione - e il problema del Mezzogiorno diviene centrale. Il primo atto politico del nuovo dirigente è la creazione di un "Comitato Permanente per i Problemi del Mezzogiorno e delle Isole" con il compito di elaborare proposte concrete per lo sviluppo del Meridione, affidato alla guida di Cenzato. Nel 1956 De Micheli, annuncia la nascita di Confintesa, alleanza politica tra Confindustria, Confagricoltura e Confcommercio, per presentarsi compatti alle elezioni amministrative del '56 e alle politiche del '58 all'interno del partito Liberale. I risultati furono però fallimentari e Confindustria riprende la strada della rinegoziazione con la Dc che, sconfitta la destra economica, conquista la direzione dello sviluppo industriale del Mezzogiorno, inserendo il problema meridionale nello sviluppo complessivo del paese, Cfr. A.L. DENITTO, *Confindustria e Mezzogiorno*, cit.

nazionale, anche se si trattò di un ruolo subordinato, basato sul basso costo della manodopera e raramente autopropulsivo.

In seguito ai rifiuti del ministro Campilli, in qualità di presidente del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, di fronte alle richieste di Confindustria che, pur di ridimensionare il ruolo degli enti erogatori dei prestiti, chiedeva di avere un ruolo partecipativo, Giuseppe Cenzato[139] sottolineò la necessità di investire nel Meridione per ottenere un vantaggio per l'intera economia italiana e per contrastare l'espansione dell'industria pubblica. Il rischio palesato da Cenzato era che l'industria meridionale si trasformasse in industria di stato, pertanto contro i timori settentrionali dei "doppioni" industriali al Sud, chiarì che la Confederazione doveva considerare il sistema industriale meridionale come "la parte ubicata al Sud del sistema industriale italiano"[140]. Stando ai dati riportati da Cenzato e pubblicati da Denitto, pare che il suo invito venne accolto se è vero che dall'11% di investimenti privati sul totale di quelli spesi per il Meridione nel 1954, già alla fine del '57 questo valore raggiunse i 2/3 del totale[141]. Confindustria, dunque, cercò di ricompattare l'alleanza con la Dc per cogliere le opportunità offerte dalla nuova legge del '57, "curvando sempre più il modello dello sviluppo meridionale alle esigenze del sistema industriale italiano, alle prese con il suo inserimento nell'Europa comunitaria"[142].

Rappresentativa, nell'illustrare il rapporto tra impresa pubblica e privata, la vicenda della chimica. Se fino all'inizio degli anni '50 il monopolio del settore appartiene al gruppo privato della Montecatini, ben presto si affermerà con tutta la sua forza un formidabile concorrente pubblico che, partendo dal rilancio di Mattei dell'Agip, si concretò nella nascita dell'Eni. Tanto per dare un'idea della forte intromissione dell'azienda pubblica basti considerare il settore dei fertilizzanti dove la quota di mercato della Montecatini passò, negli anni che vanno dal '53 al '64, dall'80% al 35%, con una forte discesa dei prezzi. Con la rottura del monopolio della Montecatini apparvero nuovi attori privati intenti a sfruttare gli incentivi pubblici. Quello che avvenne fu che ciascun gruppo privato cercò i propri appoggi politici e in questo fu aiutato proprio dalla fine dell'unità centrista

[139] Giuseppe Cenzato all'interno del Nuovo Meridionalismo sarà un personaggio di indubbia influenza. Ingegnere milanese, alla guida della Sme, fin dagli anni '30, guidò l'associazione di categoria degli industriali napoletani dal '32 al '43. Avviò iniziative scientifiche come la pubblicazione della rivista "Questioni meridionali" che venne pubblicata dal '34 al '39, fu vicepresidente di Confindustria dal '53 al '57, presidente della Svimez dal 60 al 69. Cfr. A.L. DENITTO, *Confindustria e Mezzogiorno*, cit., pp. 23-24.

[140] Relazione di Cenzato del 6 ottobre 1954, riportata da Denitto in A.L. DENITTO, *Istituzioni e dinamiche dei finanziamenti straordinari*, cit., p. 292.

[141] Ivi, p. 293. Analizzando i finanziamenti per categoria settoriale e territoriale al 1957, Denitto nota la prevalenza dell'industria chimica e il forte ruolo della Sicilia che da sola assorbe il 36,6%, cfr. ivi, pp. 295-296.

[142] A.L. DENITTO, *Confindustria e Mezzogiorno*, cit., p. 10.

conseguente alle elezioni del '53. Da un lato i partiti garantivano l'accesso alle risorse, dall'altro le aziende creavano consensi intorno ai partiti restituendo parte dei finanziamenti per gli apparati politici. Questo porterà in seguito alla formazione di fazioni politico-economiche molto compatte, sia negli anni '60, sia negli anni a venire: la Sir si appoggerà alla Dc di Andreotti e al Psi di Mancini, la Montedison ai dorotei, ai fanfaniani e al Psi di De Martino; successivamente la Montedison di Cefis sempre con fanfaniani e dorotei, mentre l'Eni di Girotti con Andreotti e Forlani.

Questa competizione oligopolistica spalleggiata dai partiti, prima tra imprese pubbliche e private e poi tra imprese a carattere pubblico, impedì un'effettiva razionalizzazione del settore, determinando la successiva incapacità di reagire alla crisi del settore. Mattina e Tonarelli notano, comunque, ad onor del vero, come probabilmente questi grandi gruppi avrebbero ugualmente aumentato il loro peso durante l'espansione economica italiana, anche in virtù dei forti rapporti che avevano stabilito con gli Istituiti di Credito preposti al finanziamento dell'intervento straordinario e con gli enti di gestione (Isveimer, Cis, Irfis, Imi, Icipu, ecc.) [143].

## 1.5 IL *SECONDO TEMPO* DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO

### *1.5.1 La legge 634 del 1957 e la svolta industrialista*

L'annuncio fu dato dal ministro Campilli già nel luglio del 1955, quando, intervenendo nella discussione dei bilanci dei ministeri finanziati dal governo Segni, presentò al Parlamento il "secondo tempo" della politica meridionalistica, in cui l'industrializzazione sarebbe stata uno dei tre tronconi principali, insieme alle opere pubbliche e all'agricoltura. Nell'ottobre dello stesso anno si ebbe, inoltre, a Palermo un convegno internazionale dal titolo *Stato ed iniziativa privata per lo sviluppo del Mezzogiorno e delle isole*, organizzato dal Cepes (Comité européen pour le progrès economique et social) da cui si evincono le diverse posizioni all'interno di Confindustria in merito all'industrializzazione del Mezzogiorno e i rapporti tra la Confederazione e il Governo[144].

[143] Tutta la vicenda è ricostruita in, L. MATTINA, A. TONELLI, *Lo sviluppo della chimica. Gruppi di interesse e partiti nell'intervento straordinario*, in L. D'ANTONE (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., pp. 469-480.

[144] Per quanto l'argomento sia già stato abbondantemente trattato da altri studiosi, ritengo sia utile riportare in breve sintesi le differenti posizioni espresse nel Convegno, per dare un'idea dell'importante dibattito che Palermo visse in quei giorni. La linea ufficiale della Confederazione consiste nell'estrinsecare il timore degli industriali settentrionali "che

L'avvio ufficiale avvenne, comunque, con la legge 634 del 1957 "Provvedimenti per il Mezzogiorno", con cui oltre a rifinanziare la Cassa con altri 760 miliardi ed estendere la sua azione fino al 1965, si introdussero novità sostanziali, come l'introduzione dei concetti di Aree e Nuclei, di cui si parlerà in seguito, anche se avrà il suo concreto inizio soprattutto quando Giulio Pastore sostituì Pietro Campilli alla guida del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno.

Si abbandonava la politica strettamente creditizia per adottare soluzioni nuove, come contributi a fondo perduto ed altre forme di incentivazione territoriale e settoriale[145]. Si trattava nello specifico di: contributi a fondo perduto agli investimenti in impianti e macchinari riservato alle piccole e medie imprese, per Comuni con popolazione inferiore ai 75 mila abitanti[146]; destinazione al Mezzogiorno, per le imprese a partecipazione statale, di una percentuale pari ad almeno il 60% dei loro investimenti in nuovi impianti; 30% di commesse di fornitura dell'amministrazione pubblica riservata a imprese meridionali e 40% del totale degli investimenti da effettuare nel Mezzogiorno. Si provvide, inoltre, l'istituzione di "Consorzi per le aree di sviluppo industriale", con il compito di promuovere e pianificare i nuovi insediamenti industriali, che avrebbero dovuto innescare dei meccanismi di sviluppo autopropulsivo nelle aree in esso ricadenti. L'esecuzione e la gestione di queste opere di pianificazione delle future zone industriali

---

l'industrializzazione del Sud possa compromettere la competitività e la redditività delle imprese settentrionali, per cui ritengono che gli interventi statali devono essere <contenuti e ben definiti>." Il neo presidente di Confindustria De Micheli, dopo aver affermato che l'industrializzazione è fondamentale per lo sviluppo del Mezzogiorno, ammonisce il Governo sottolineando che la sostituzione dell'intervento privato con quello pubblico non avrebbe risolto il tema della carenza di imprenditorialità nel Mezzogiorno. Il Governo, con Campilli, d'altro canto sostiene la necessità dell'avvio del "secondo tempo" e stabilisce che i limiti dell'intervento statale dipenderanno dalla capacità con cui l'iniziativa privata riuscirà a svilupparsi. Saraceno, in qualità di segretario generale della Svimez, sostiene sì la necessità di passare alla fase industrialista, ma favorendo l'afflusso di capitali al Meridione per evitare la creazione di aziende industriali di Stato su vasta scala e allontanare il rischio che si creino due sistemi industriali nazionali distinti: uno privato al Nord ed un statale al Sud. De Biasi, consigliere delegato della Edison, sottolinea l'importanza della formazione e preparazione tecnica e culturale per lo sviluppo del Mezzogiorno. Siglienti, presidente dell'Associazione Bancaria Italiana, considera il credito come forma assistenziale, se non suffragato da capacità imprenditoriali. Cenzato ribadisce la centralità del ruolo dello Stato per l'avvio di una ormai imprescindibile industrializzazione del Mezzogiorno, da attuare però tramite l'importante strumento degli incentivi, con un'azione coordinata e non sostitutiva tra Stato e imprenditoria privata. Sottolinea, inoltre, l'importanza dei grandi complessi industriali per quest'opera di sviluppo, attorno ai quali possono svilupparsi le piccole e medie aziende. La Cavera rivolge un appello agli industriali del Nord affinché, superando le remore allo sviluppo industriale del Sud, investano i loro capitali nel Mezzogiorno. Faina attacca la strategia dell'Eni, contro cui la Montecatini deve fare i conti e chiede una legislazione a tutela dell'iniziativa privata. Lilienthal, ex presidente della Tva, insiste sull'importanza della formazione. Chiude Valletta invitando gli industriali a dar prova concreta per lo sviluppo del Meridione e propone la Costituzione di un Comitato di esponenti delle organizzazioni private, per realizzare un collegamento tra iniziativa pubblica e privata. Cfr. CEPES (a cura di), *Stato ed iniziativa privata per lo sviluppo del Mezzogiorno e delle isole*, Atti ufficiali del convegno di Palermo, 13-15 ottobre 1955. I pareri qui riportati sono espressi in A.L. DENITTO, *Confindustria e Mezzogiorno*, cit., pp. 136-162.

[145] Parrillo distingue tre categorie di incentivi: facilitazioni che riducono il costo iniziale dei nuovi stabilimenti; facilitazioni dirette al finanziamento di nuove imprese con prestiti agevolati; esenzioni dalle imposte sul reddito aziendale, cfr. F. PARRILLO, op. cit., pp. 270-272.

[146] La soglia di popolazione venne successivamente elevata a 200 mila abitanti con la legge 555 del 1959, che tra l'altro istituì l'Istituto per l'Assistenza allo Sviluppo del Mezzogiorno (Iasm) e il Centro di Formazione e Studi per il Mezzogiorno (Formez), associazioni private fra Cassa ed altri soggetti.

sarebbe avvenuta con contributi della Cassa fino al 50% delle spese - contributo che con la 1462 del 1962 fu elevato all'85%[147] - oltre all'assunzione, a totale carico della Cassa, delle spese per la redazione dei piani regolatori, alla concessione di finanziamenti di favore per le spese di esproprio dei terreni industriali e per la creazione di capannoni standard.

### *1.5.2 La legge 1462 del 1962 e la discesa dei grandi colossi*

La 1462/62 ammise che a beneficiare del contributo a fondo perduto, elevato dal 20 al 25%, fossero tutte le imprese con un limite d'investimento che fu aumentato dai due ai sei miliardi di lire, purché ubicate all'interno di "aree" e "nuclei". I finanziamenti a tasso agevolato furono inoltre estesi a imprese di qualunque dimensione. Si prefigurava così una realtà ben diversa rispetto a quanto veniva propagandato nel 1957, con le grandi imprese che usufruirono dei finanziamenti più di quanto non lo facessero le piccole. Saraceno stesso in un suo Rapporto del 1962, pur considerando la piccola e media industria funzionali all'occupazione addizionale, chiedeva di estendere gli incentivi alle imprese maggiori, perché altrimenti si sarebbero risolti "in una discriminazione non contro il capitale, che si dirigerà altrove, ma contro il lavoro meridionale."[148] L'obiettivo ormai era quello di forzare energicamente le fasi dello sviluppo e "partiva dalla inconfessata sfiducia nella possibilità di realizzare nel Sud un'industrializzazione diffusa"[149]. Petriccione sottolinea inoltre come fosse

> eluso il problema, chiaro nello schema Vanoni e nella prima prassi operativa di Pastore di distinguere, una volta determinato l'ammontare di risorse finanziarie e organizzative da impiegare per l'industrializzazione del Mezzogiorno, quanta parte avrebbe dovuto essere destinata a creare impianti capaci di fornire benefici all'intera economia italiana (e spesso benefici netti negativi al Mezzogiorno), e quanto si sarebbe dovuto impiegare per quelle iniziative in grado di dare più consistenti contributi alla creazione di posti di lavoro e di un tessuto industriale per quanto possibile integrato.[150]

---

[147] Nel caso di infrastrutture come porti ed aeroporti il contributo della Cassa poteva raggiungere persino il 100% del costo totale.

[148] P. SARACENO, *Rapporto del vicepresidente della Commissione nazionale per la Programmazione Economica*, in MINISTERO DEL BILANCIO (a cura di), *La programmazione economica in Italia*, vol. II, Roma 1967, citato in S. PETRICCIONE, *Politica industriale e Mezzogiorno*, cit., pp. 21-24.

[149] S. PETRICCIONE, *Politica industriale e Mezzogiorno*, cit., p. 25.

[150] Ivi, pp. 26-27.

Quando poi la Sir realizzò il suo impianto di Porto Torres, scorporando i reparti facendoli figurare a società diverse, ottenendo così il massimo del finanziamento mentre il tentativo di opposizione della Cassa venne condannato in Consiglio di Stato, si apriva ormai la strada per la discesa dei grandi colossi della chimica e della siderurgia al Sud[151]. Si assistette, pertanto, alla nascita di una struttura economica meridionale dualistica. Con le piccole e medie imprese da un lato, principali destinatrici formali degli investimenti, con il compito di assorbire le eccedenze lavorative, e la grande impresa dall'altro, funzionale all'economia nazionale. Se le prime diverranno ben presto assistite e dipendenti dai finanziamenti della Cassa, le seconde, corpi estranei sovrapposti a contesti arretrati, con obiettivi meramente imprenditoriali, saranno indifferenti all'obiettivo di sviluppo del Meridione.

Nel contempo due leggi per lo sviluppo delle aree depresse del Centro-Nord attenuarono la convenienza ad investire nel Mezzogiorno[152]. Da ricordare, inoltre, come secondo l'art. 18 della 634 fu attribuito al Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno la disposizione dell'ammontare del contributo che si sarebbe dovuto stanziare per le imprese, oltre alla loro localizzazione e le caratteristiche stesse delle imprese. In tal modo il Comitato si trovava a svolgere "compiti che andavano ben oltre quelli di pianificazione e di vigilanza"[153]. Nel frattempo si allargarono in questi anni i compiti cui la Cassa doveva soprassedere, sia per supplire all'inefficienza dell'amministrazione ordinaria, sia per provvedimenti che necessitavano urgenza di attuazione, sia per ragioni clientelari elettoralistiche, annullando così progressivamente il suo carattere di straordinarietà.

### *1.5.3 L'Italia e la divisione internazionale del lavoro*

A livello nazionale e internazionale si profilavano, in questo frangente, grandi cambiamenti. Sul piano internazionale, nel 1957 venne firmato il Trattato di Roma con cui nacque il Mercato Comune Europeo (Mec). La costituzione del Mec fece certamente sorgere forti preoccupazioni tra i meridionalisti per le conseguenze che avrebbe avuto nei

---

151 Questo modo di eludere i vincoli previsti dal quadro normativo degli incentivi verrà denominato "rovellizzazione" dal nome del presidente della Sir, Nino Rovelli, cfr. E. SCALFARI, G. TURANI, *Razza padrona. Storia della borghesia di Stato*, Feltrinelli, Milano 1974, p. 326, già citato in L. MATTINA, A. TONELLI, *Lo sviluppo della chimica. Gruppi di interesse e partiti nell'intervento straordinario*, cit., p. 467.

152 Si tratta della 635 del 1957, che alle nuove piccole imprese accordava l'esenzione da ogni tributo diretto sul reddito, e la 623 del 1959, voluta da settori industriali settentrionali in difficoltà per la concorrenza comunitaria, per il sostegno alle piccole e medie imprese, cfr. S. CAFIERO, *Storia dell'intervento*, cit., pp. 50-51.

153 Ivi, p. 52.

confronti dello sviluppo del Mezzogiorno, per via delle ovvie difficoltà di queste regioni a confrontarsi con le più ricche aree europee, e per il rischio di una riduzione degli investimenti per l'eventuale consolidamento delle aree del Nord funzionali a reggere la concorrenza europea.

Sul piano interno, le innovazioni riguardavano il sistema partito e l'impresa pubblica. La Dc, dopo la sconfitta elettorale del '53, cambiava strategia e con la segreteria di Amintore Fanfani si affermava quella che fu definita come la "seconda generazione meno liberale e più sociale". Attento ad ampliare le basi di massa del partito, rafforzò la sua presenza nella società civile, trasformando sempre più la Dc in partito di apparato, esautorando definitivamente il ruolo dei notabili e rendendosi sempre più autonomo dal potere industriale privato. Mentre con l'Eni di Enrico Mattei, istituita nel 1953 con la legge 136, s'inaugurò una forte strategia d'impresa volta al raggiungimento dell'indipendenza energetica nazionale, aprendo la strada alla grande stagione del neocapitalismo pubblico[154]. Tra queste due strutture iniziò da allora un forte intreccio, che andrà sempre più caratterizzando i successivi decenni della storia d'Italia.

Con il configurarsi della divisione internazionale del lavoro si poneva per l'Italia l'urgenza di rafforzare il proprio apparato produttivo e di avanzare speditamente sulla via dell'industrializzazione. Aprendosi ampi spazi per l'industria leggera italiana con il mercato europeo, non si poteva prescindere dai settori base, fornitori di beni intermedi, e fu in quest'ottica che venne riformulata la politica di intervento nel Mezzogiorno a partire dalle imprese a partecipazione statale; non casualmente dunque la svolta industrialista prese il via nello stesso 1957[155]. L'Italia, inoltre, si avviava verso il "miracolo economico"[156] e l'indirizzo industriale del Governo serviva anche ad accrescere l'efficienza del sistema produttivo meridionale, aumentando reddito e produttività, mentre per il tema dell'assorbimento della disoccupazione la soluzione era fuori dal confine del Mezzogiorno, tanto che le nuove industrie del Sud assunsero "prevalentemente la forma di grandi impianti, a elevata intensità di capitale e con scarso assorbimento di manodopera"[157]. D'altronde, a causa degli approvvigionamenti della

[154] L'art. 2 della 136 del '53 attribuiva all'Eni l'esclusiva per la ricerca e coltivazione di giacimenti di idrocarburi nella Valla Padana dov'erano stati trovati importanti giacimenti di metano.

[155] A. DEL MONTE, A. GIANNOLA, op. cit., pp. 283-285.

[156] Graziani sottolinea come alla base del miracolo ci sia stata la stabilità monetaria, l'equilibrio nella bilancia dei pagamenti e un numero elevato di investimenti. Fattori che insieme hanno permesso un vorticoso sviluppo senza inflazione e senza disavanzo nei conti con l'estero. I lati negativi riguardano, invece, un flusso crescente di emigrazioni, l'attuazione del dualismo industriale italiano, la carenza dei servizi pubblici, la congestione delle grandi città, la struttura squilibrata dei consumi privati e la povertà del Mezzogiorno, cfr. A. GRAZIANI, op. cit., p. 56.

[157] Ivi, p. 76.

grande industria di base, che richiedevano localizzazioni costiere, il Mezzogiorno appariva particolarmente vantaggioso.

Al 1960 l'Italia raggiunse, comunque, gran parte degli obiettivi prefissati dallo Schema Vanoni, seppur in maniera spontanea, e si configurò così la convinzione che il problema della disoccupazione fosse destinato a rapida soluzione[158], giudizio, questo, che si basava sulla presunta ed errata capacità di assorbimento in breve tempo di manodopera meridionale da parte dell'apparato produttivo settentrionale. La stessa unità d'intenti tra Nord e Sud, nei riguardi delle opere pubbliche per il Meridione, trovava tra l'altro ormai un conflitto tra i due sistemi territoriali perché la congestione industriale raggiunta al Nord, non si concretò inizialmente in forme di decongestione verso il Mezzogiorno, ma verso aree limitrofe al triangolo industriale, per cui erano adesso le aree del Settentrione che richiedevano nuove politiche infrastrutturali[159]. L'aumento del reddito nel Mezzogiorno determinò, inoltre, la penetrazione delle industrie settentrionali che allargheranno le loro quota di mercato a scapito delle imprese locali meridionali che, come già si è precedentemente accennato, erano rimaste in gran parte ad uno stadio artigianale.

[158] P. SARACENO, *L'Italia verso la piena occupazione*, Feltrinelli, Milano 1963.

[159] A. GRAZIANI, *La politica per il Mezzogiorno: sue realizzazioni e sviluppi*, relazione al Convegno promosso dalla Fondazione Luigi Einaudi, Torino, 30 marzo – 8 aprile 1967, pubblicata nel volume *Nord e Sud nella società e nell'economia italiana di oggi*, contenente gli Atti del convegno, Torino 1968, anche in M. CARABBA, (a cura di), *Mezzogiorno e programmazione (1954-1971)*, Giuffrè Editore, Roma 1970, pp. 613-633.

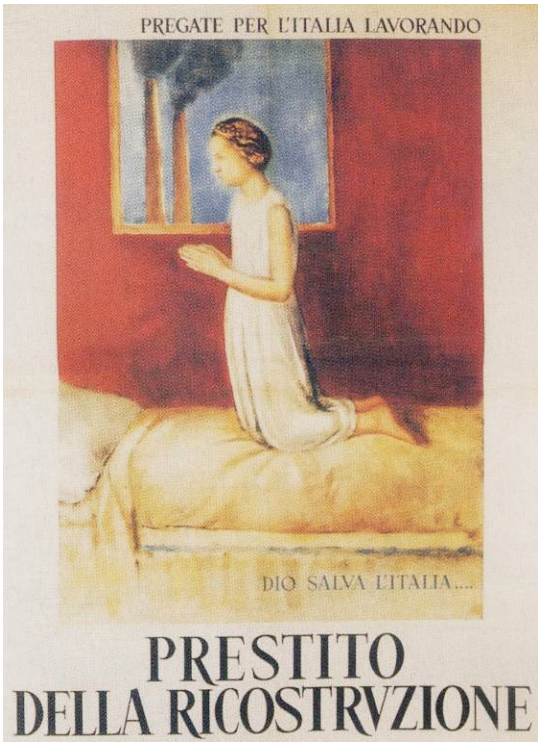



Fig. 1 – Manifesto propagandistico del Prestito per la ricostruzione, in *Storia d'Italia del XX secolo*, 2007, vol. XXI, p. 27.




Fig. 2 – Manifesto propagandistico del 1948 dell'ERP, in *Storia d'Italia del XX secolo*, 2007, vol. XXIV, p. 45.

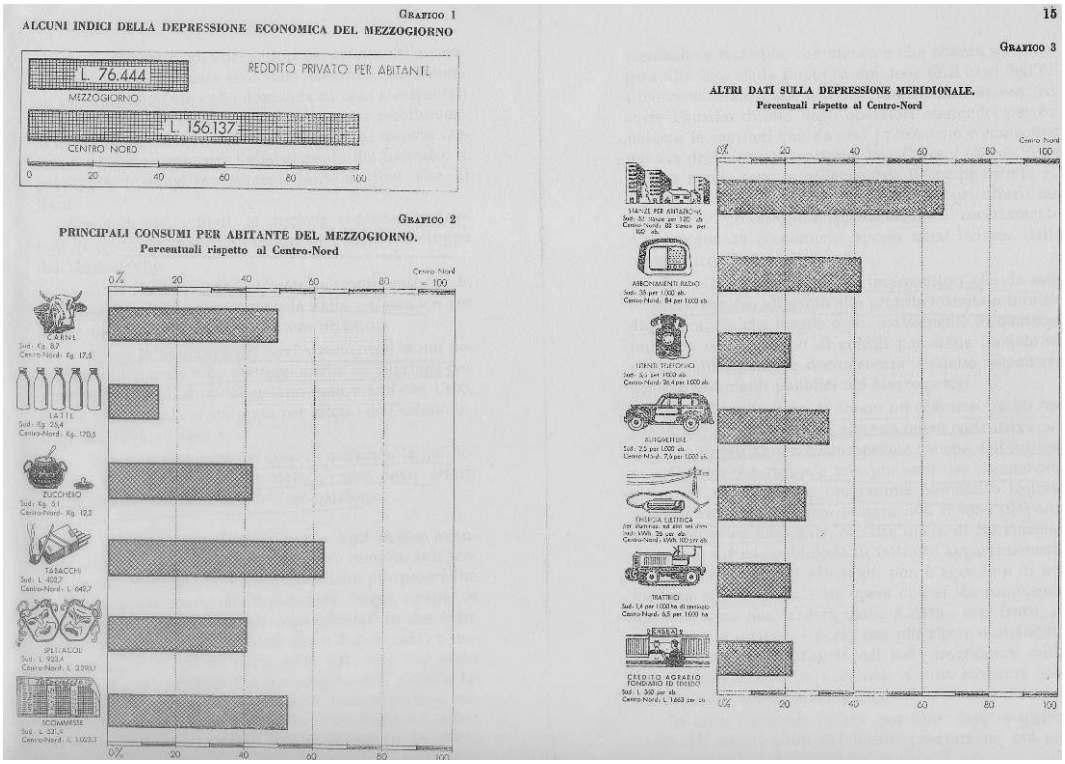



Fig. 3– Indici di depressione del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord, in ORCEL, 1953, pp. 14-15.

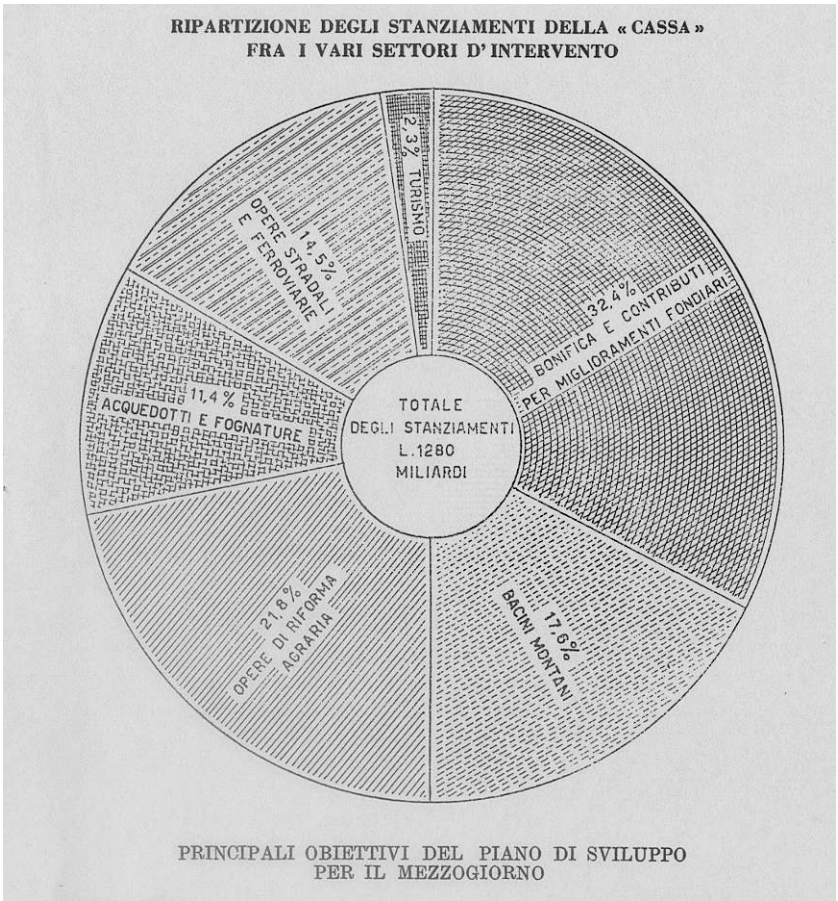



Fig. 4 – Ripartizione degli stanziamenti della "Cassa" fra i vari settori d'intervento, in ORCEL, 1953, p. 34.



Fig. 5 – Manifesto propagandistico del piano di sviluppo per il Mezzogiorno diffuso nel 1950, in *Storia d'Italia del XX secolo*, vol. XXIII, 2007, p. 9.



Fig. 6 – Padiglione della chimica industriale "Montecatini" alla XXVII Fiera di Milano del 1950, in *Storia d'Italia del XX secolo*, vol. XXIII, 2007, p. 33.

...è il fortunato avvento di questa alta congiuntura
che ci condanna come classe politica:
che proprio noi abbiamo avuto il miracolo economico
e non abbiamo finora fatto servire questo miracolo economico,
cioè questa possibilità dell'alta congiuntura,
per trasformare a fondo le strutture del nostro paese
e, quindi, per riequilibrare la nostra economia...

*Ugo La Malfa*
in *Il Mezzogiorno verso la vita, 1961*

# CAP. 2 – MEZZOGIORNO E POLITICA DI PIANO

## 2.1 GLI ANNI DEL CENTRO-SINISTRA

La terza legislatura, che prese l'avvio con le elezioni del 25 maggio 1958, fu contrassegnata dalla difficile gestazione del Centro-sinistra, i cui programmi avranno influenze dirette e non di poco conto sul sistema economico industriale meridionale e nazionale. Con le dimissioni di Fanfani da segretario della Dc nel 1959, in seguito alla caduta del Governo – causata dall'opposizione interna del suo partito contrario alla sua linea politica e che mal sopportava il suo crescente potere personale – alla segreteria di partito gli successe Aldo Moro, che cercò di attuare lo spostamento a sinistra della corrente di cui era parte, i "dorotei". Le opposizioni della Chiesa e delle organizzazioni imprenditoriali posticiparono l'apertura a sinistra, ma dopo i fatti di Genova e le manifestazioni in tutta Italia, conseguenti all'annuncio dell'MSI di organizzare il proprio convegno nella città ligure, caduto il governo Tambroni, apparve chiaro al Governo che non esisteva altra strada se non quella dell'apertura a sinistra. Fu così che nel 1962 si ebbe il primo Governo di centro-sinistra con a capo Fanfani, seppur con l'astensione dei socialisti di Nenni che avrebbero dato, però, il loro appoggio esterno per l'attuazione di un programma concordato che avrebbe compreso: l'istituzione delle Regioni, la riforma della scuola, l'attuazione della programmazione economica, la legislazione urbanistica e la nazionalizzazione dell'energia elettrica. Nell'anno che mancava alla fine della legislatura, senza entrare nel merito delle riforme, fu effettivamente realizzata la scuola media unica,

nazionalizzata l'energia elettrica e con la "Nota aggiuntiva" di La Malfa venne definito il programma economico del paese.

La nazionalizzazione dell'energia elettrica con la nascita dell'Enel nel 1963, l'introduzione della nuova imposta cedolare sui dividendi azionari e l'istituzione della "Commissione nazionale per la programmazione economica", preoccuparono però gli industriali che videro minacciato dal Governo il libero mercato. A queste preoccupazioni si aggiunsero le lotte sindacali degli anni '60-'63, che determinarono una redistribuzione del reddito all'interno delle fabbriche a favore dei salari. Il patronato reagì inizialmente con un innalzamento dei prezzi, cui seguì l'aumento dell'inflazione e il disavanzo conseguente della bilancia commerciale, con cui terminò la felice congiuntura italiana dell'equilibrio dei conti con l'estero. Il Governo rispose con una forte stretta creditizia, che determinò la caduta degli investimenti, il crollo dell'occupazione e l'esportazione dei capitali. Le imprese private, intanto, tentavano una ristrutturazione interna attraverso un aumento dei ritmi di lavoro dei subordinati, una riduzione dell'occupazione e le fusioni tra le imprese, mentre lo Stato si diede all'espansione dell'industria pubblica, nel tentativo di rispondere alle emergenze sociali e di contrastare in parte il patronato[1].

In questo nuovo quadro - caratterizzato dal venir meno della favorevole congiuntura economica, dalle contraddizioni interne della Dc, dalle incomprensioni con il Psi e dalla paura del colpo di stato - il Centro-sinistra si trovò sfibrato ed esautorato nella sua spinta riformatrice e ciò determinò che i successivi Governi furono caratterizzati dall'immobilismo riformista.

Di là dei risultati, ciò che interessa, ai fini del prosieguo del discorso, comunque, è che il Centro-sinistra rese possibile una profonda riflessione teorica sulla programmazione e sulla pianificazione economica e urbanistica, riportando al centro dell'attenzione il concetto di piano e di programma.

## 2.2 IL DIBATTITO IN OCCASIONE DEL DECENNALE DELLA CASSA

Guardando i dati economici, l'Italia era in pieno "miracolo economico" e, sopravanzando ogni ottimistica previsione, il suo prodotto interno lordo a prezzi costanti era cresciuto nel decennio 1952-61 ad un tasso annuo del 5,7% (5,9% il Nord e 5,2% il Meridione), ma

[1] Cfr. A. GRAZIANI, *Lo sviluppo dell'economia italiana – Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Bollati Boringhieri, Torino 2006 (1998), pp. 79-89.

d'altro canto l'emigrazione dal Sud verso l'Europa e il Nord-Italia crebbe vertiginosamente (2.700.000 unità). L'esodo meridionale provocò gravi problemi sociali, sia nelle zone di partenza che si depauperavano, sia in quelle di arrivo, dove le difficoltà tecniche relative alla sistemazione e poi all'integrazione resero la questione meridionale non più "un problema lontano e astratto, che riguardava solo il governo, ma divenne per una parte dei settentrionali qualcosa che li toccava assai da vicino, avviandosi a diventare anche una difficile questione di sopravvivenza"[2]. Questo dato, insieme all'ancora troppa eccessiva distanza tra Nord e Sud, portò gli economisti, e non solo, ad interrogarsi sui risultati di dieci anni di politica straordinaria e vide contrapporsi diverse ipotesi.

Vera Lutz, nel criticare la politica del Governo nei confronti del Mezzogiorno, suggeriva che si sarebbe dovuto incoraggiare l'emigrazione e mantenere la differenziazione salariale[3]. Ferdinando Ventriglia, in risposta all'articolo dell'economista inglese di cui non condivideva l'analisi, sottolineava invece l'importanza dei finanziamenti pubblici, che avrebbero dovuto facilitare l'iniziativa privata, e metteva in guardia dal rischio che un'eccessiva emigrazione avrebbe ridotto il Sud ad area eminentemente agricola[4]. Anche Augusto Graziani criticava la posizione della Lutz il cui errore nacque, a suo dire, dalla sua visione del Mezzogiorno come unico blocco. Asseriva che, oltre che per questioni umanitarie, il risollevamento del Sud, non fosse stato un ostacolo per la vigorosa espansione del Nord, bensì un vantaggio per l'abbondanza di manodopera. Nel dare un resoconto dei dieci anni di vita della Cassa, considerava che la visione di quegli uomini di governo fosse impostata secondo un'idea del Mezzogiorno ancorata all'immagine classica della letteratura meridionale, caratterizzato da mancanza d'infrastrutture, di attività industriali e con un eccessivo carico fiscale e che pochi erano in grado di scorgere in ciò "i sintomi più appariscenti di un ristagno secolare che aveva informato di sé ogni più minuto aspetto della vita sociale, aveva dato una profonda impronta conservatrice alla cultura delle popolazioni, aveva rallentato il battito dei cuori."[5] Incapaci dunque di vedere i reali problemi del Sud, speravano che questi si potessero risolvere con un'azione forte nel settore agricolo, nelle infrastrutture e negli incentivi, auspicando così l'avvio della "macchina del progresso". Ma gli investimenti erano insufficienti a creare sviluppo,

[2] C. PETRACCONE, *Le 'due Italie' - La questione meridionale tra realtà e rappresentazione*, Laterza, Roma-Bari 2005, p. 260.
[3] V. LUTZ, *Lo sviluppo del Mezzogiorno*, in "Mondo Economico", n. 44, 1960, ora in M. CARABBA, (a cura di), *Mezzogiorno e programmazione (1954-1971)*, Giuffrè Editore, Roma 1970, pp. 321-328.
[4] F. VENTRIGLIA, *Il saggio della Lutz e la politica per il Mezzogiorno*, in "Mondo Economico", n. 47, 1960, ora in ivi, pp. 335-357.
[5] A. GRAZIANI, *Non bastano le opere pubbliche*, in "Nord e Sud", n. 13, 1961, ora in ivi, p. 367.

pertanto occorreva puntare a produzioni che si rivolgevano al mercato locale: "solo l'industria integrata nell'economia locale, l'industria che acquista e vende sul mercato interno, è in grado di influire sulla evoluzione strutturale della regione in cui sorge"[6]. In un altro articolo contestava il pericoloso sillogismo della stampa dell'epoca, che affermava che se con la Cassa si doveva ridurre il divario tra Nord e Sud e questo non si era ridotto, la conseguenza era che la politica della Cassa fosse un insuccesso. Per dimostrare il contrario prese l'esempio degli Usa, in cui la politica di sviluppo del Tva solo dopo trent'anni aveva ridotto il divario tra Nord e Sud, senza peraltro annullarlo. Se un paragone, inoltre andava fatto era tra il Mezzogiorno e le altre aree arretrate dell'Europa, dove non erano state attuate politiche di sviluppo; in questa classifica il Sud-Italia, per sviluppo, si mostrava in testa, anche se tallonata dalla Grecia[7].

Grande risonanza avrà anche un famoso articolo di Luigi Einaudi che, contro chi lamentava che nonostante dieci anni di Cassa la distanza del reddito tra Nord e Sud non fosse diminuita, rispondeva che val più l'aumento proporzionale dei redditi piuttosto che quello assoluto, e che tali sviluppi occorre guardarli nel "tempo lungo" e non in un'ottica temporale ristretta, pertanto, "chi si lamenta di non aver raggiunto la meta in otto anni va contro la logica"[8]. Nel dibattito s'inserisce anche Francesco Compagna, che contestava la critica di chi vuol dimostrare che la Cassa sia stata un strumento per sperperare denaro pubblico[9]. Sulla stessa linea anche Giovanni Cervigni che rifiutava l'idea di un Mezzogiorno parassita, affermando che finché l'industria del Nord aveva avuto la necessità di trovare nuovi sbocchi, la politica meridionalista non fu contrastata, mentre ora che si aprivano le prospettive comunitarie, si parlava di parassitismo meridionale[10]. Bruno Caizzi auspicava una migliore industrializzazione che partisse dalle risorse del Sud (che sono quelle agricole), e condannava la politica del tutto, da sostituire con una politica programmata e concertata che sapesse guardare al futuro[11]. Eugenio Scalfari esortava ad una politica più austera, pianificata, severa e meno liberale[12]. Paolo Sylos Labini considerava come aspetto maggiormente negativo il fatto che il Sud consumasse (e

---

[6] Ivi, pp. 359-374.

[7] A. GRAZIANI, *Le due Italie*, in "Il Mondo", 16 agosto 1960, ora in F. COMPAGNA (a cura di), *Il Mezzogiorno davanti agli anni sessanta*, Edizioni di Comunità, Milano 1961, pp. 61-69.

[8] L. EINAUDI, *Il Mezzogiorno e il tempo lungo*, in "Corriere della sera", 21 agosto 1960, ora in M. CARABBA, (a cura di), *Mezzogiorno e programmazione* cit., pp. 329-334; anche in G. FISSORE, G. MEINARDI (a cura di), *La questione meridionale*, Loescher Editore, Torino 1980 (1976), pp. 217-220.

[9] F. COMPAGNA, *Invito a una discussione. I tartufi del Mezzogiorno*, in "Il Mondo", 19 luglio 1960, ora in F. COMPAGNA (a cura di), *Il Mezzogiorno davanti agli anni sessanta*, cit., pp. 13-24.

[10] G. CERVIGNI, *Discussione sul Mezzogiorno. L'industria inesistente*, in "Il Mondo", 20 luglio 1960, ora in ivi, pp. 25-36.

[11] B. CAIZZI, *Le scelte mancate*, in "Il Mondo", 2 agosto 1960, ora in ivi, pp. 37-47.

[12] E. SCALFARI, *Il punto morto*, in "Il Mondo", 9 agosto 1960, ora in ivi, pp. 49-60.

consuma) più di quanto producesse (e produce), e auspicava un piano che presupponeva conoscenza, organizzazione e buona amministrazione[13]. Franco Libonati, infine, affermava che la ragione degli scarsi risultati della Cassa fossero nell'assenza di un piano che considerasse il Sud parte dell'Italia e pertanto auspicava un piano organico che si sarebbe potuto realizzare solo con un Governo di centro-sinistra[14].

Senza entrare nel merito ed evitando di riportare dati già ripetutamente analizzati, si può dire, comunque, che questo primo decennio della Cassa diede vita ad un'opera forte di trasformazione e miglioramento del Mezzogiorno, soprattutto nel campo delle trasformazioni ambientali, agrarie ed idrauliche ed in parte anche nel settore della viabilità. Per la prima volta la questione meridionale era stata affrontata, con un'ottica ampia e lungimirante, anche se rimaneva confinata all'interno dei limiti di un'azione settoriale. D'altronde i piani settoriali erano una caratteristica propria di tutta la politica dell'Italia degli anni '50 (piano verde, riforma fondiaria, piano autostradale, comunicazioni telefoniche, scuola media unica, ecc.) che Carabba considerava una

> vera selva di procedure di spesa e di competenze delle amministrazioni centrali [...]. Dal punto di vista dell'azione meridionalistica, l'intervento complessivo dello Stato nell'economia perde, nei labirinti dell'intreccio della legislazione di spesa pubblica, ogni unitaria destinazione verso la crescita del Sud.[15]

## 2.3 POLITICA E PROGRAMMAZIONE

### *2.3.1 Dalla Prima Relazione Pastore al Rapporto Saraceno*

Nel 1960 il nuovo presidente del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, Giulio Pastore, in una *Relazione* presentata in occasione del decennale della Cassa, ammetteva l'insuccesso della Casmez nell'avvio del meccanismo di sviluppo e nella capacità di attirare capitali privati per investimenti nel Mezzogiorno. Lamentando la mancata traduzione dello Schema Vanoni in una reale politica di sviluppo, attribuiva la causa dell'insufficiente crescita al mancato coordinamento tra la politica economica nazionale e l'attività straordinaria. Affermava però che "solo nel 1957 con la legge n. 634 si sono

[13] P. SYLOS LABINI, *L'alternativa del centauro*, in "Il Mondo", 6 settembre 1960, ora in ivi, pp. 81-96.
[14] F. LIBONATI, *Dieci anni senza politica*, in "Il Mondo", 13 settembre 1960, ora in ivi, pp. 97-106.
[15] M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione 1954-1974*, Laterza, Roma-Bari 1977, p. 15.

approntati gli strumenti per passare ad una politica tendente ad accelerare il ritmo degli investimenti direttamente produttivi e soprattutto industriali, sia pubblici che privati"[16].
La Relazione Pastore suscitò un ampio dibattito in Parlamento nel gennaio/febbraio del 1961 in cui, a partire dalla questione meridionale intesa come problema nazionale, veniva posto in forma esplicita il tema della programmazione. Il Pci, confermando la sua opposizione all'intervento straordinario, sottolineava, con Napolitano e Amendola, che la causa dell'insuccesso fosse da ricercare nella rinuncia ad una vera politica di profondo rinnovamento delle campagne. Si denunciava, inoltre, che l'azione degli incentivi avesse facilitato solo i grandi gruppi e che lo sviluppo realizzatosi in Italia fosse avvenuto grazie alla politica meridionalistica, e non nonostante questa. Si chiedeva inoltre che l'elaborazione dei piani di sviluppo fosse affidata alle istituende (si sperava) Regioni. I socialisti, abbandonando l'originaria opposizione alla Cassa, con Giolitti, al fine di ridurre le distorsioni proprie del sistema economico nazionale, proponevano di sostituire al meccanismo di mercato, che favoriva i grandi gruppi accantonando l'interesse generale, un meccanismo di sviluppo da attuare con "un piano organico e pluriennale di investimenti pubblici". Un piano che fosse capace non di assecondare il mercato, ma piuttosto di "contrastare soprattutto gli interessi che promuovono quel tipo di tendenza e di sviluppo, ovvero di mancato sviluppo"[17]. La Malfa, a nome dei repubblicani, parlò di politica di programmazione e aggiunse la famosa frase che

> è il fortunato avvento di questa alta congiuntura che ci condanna come classe politica: che proprio noi abbiamo avuto il miracolo economico e non abbiamo finora fatto servire questo miracolo economico, cioè questa possibilità dell'alta congiuntura, per trasformare a fondo le strutture del nostro paese e, quindi, per riequilibrare la nostra economia [...] se per disgrazia dovesse seguire un periodo di bassa congiuntura, i nostri problemi diventerebbero quasi insolubili[18].

La Dc, in linea con le posizioni di Pastore, poneva l'esigenza di una programmazione, meno dirigista rispetto a quella dei socialisti, ma che fosse collegata agli obiettivi di

---

[16] COMITATO DEI MINISTRI PER IL MEZZOGIORNO, *Relazione al Parlamento*, Roma 1960, p. 97, citato in L. BARBATO, *Politica meridionalista e localizzazione industriale – Dalla Legge Pastore all'Alfa Sud*, Marsilio, Padova 1968, p. 23.
[17] A. GIOLITTI, in *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, seduta del 26 gennaio 1961, in M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione*, cit., p. 30
[18] U. LA MALFA, *Il Mezzogiorno verso la vita*, discorso pronunciato alla Camera dei Deputati il 30 gennaio 1961, parzialmente riprodotto in D. LA CAVERA, *Liberali e grande industria nel Mezzogiorno*, Novecento, Palermo 1988 (1961), pp. 37-50.

sviluppo del Mezzogiorno. I liberali fedeli agli ideali di un'economia di mercato libera da ogni controllo, si mostrarono invece contrari alla programmazione.

Chiuse il dibattito Colombo, come rappresentante del Governo, che si mostrò contrario ad una politica di concentrazione-industrializzazione delle zone più progredite che facesse leva sul processo emigratorio dal Sud, perché questa linea non teneva conto dei problemi di natura economica e sociale ad essa conseguenti. Con riferimento all'esperienza della TVA, ne confutava il paragone in quanto improbo, perché se questa occupava solo il 3% della superficie nazionale americana, il Mezzogiorno, invece, riguardava il 40% del territorio nazionale e quasi metà della popolazione. Sottolineava come la politica di sviluppo del Meridione dovesse essere inserita all'interno della politica economica nazionale, e che non fosse in contrasto con un'ottica di liberalizzazione degli scambi con l'Europa. Al contempo considerava l'economia di mercato non in contrasto con una programmazione democratica, in cui lo Stato aveva il compito di orientare la spesa privata. Accennava ai vari piani settoriali che caratterizzavano il periodo (autostrade, scuola, agricoltura, ecc.) la cui azione andava però coordinata ed integrata, osservava poi che i piani regionali dovevano essere una specificazione a livello regionale di quello nazionale, ed auspicava un coinvolgimento attivo e consapevole della popolazione, che occorreva comunque formare, perché è l'uomo il destinatario dello sviluppo economico[19].

A detta di Chiaromonte il dibattito si concluse con le forze di sinistra che, per timore del peggio, rinunciarono alle loro posizioni e firmarono un generico ordine del giorno in cui si auspicava la presentazione di uno "schema di sviluppo"[20].

Allo scambio parlamentare seguì una *Relazione* del ministro Pastore del 1961, nella quale s'illustrava la teoria dei "poli di sviluppo". Sfruttando la favorevole congiuntura economica italiana, si proponeva per il Mezzogiorno una più ampia ed organica politica di programmazione dell'intervento e si affidava la risoluzione della questione meridionale "alla creazione di efficienti poli di sviluppo, con un massiccio progresso industriale e con un'agricoltura irrigua inserita nel mercato interno e internazionale", al fine di mettere in

[19] E. COLOMBO, *Lineamenti di una politica per lo sviluppo del Mezzogiorno*, discorso pronunciato il 7 febbraio 1961 alla Camera dei Deputati a conclusione del dibattito sulla politica per lo sviluppo del Mezzogiorno, Ministero per l'Industria e il Commercio, Roma 1961.

[20] Parte del seguente dibattito è ricostruito in G. CHIAROMONTE, *La politica meridionalista dal 1950 al 1964*, pubblicato su "Critica marxista", luglio-ottobre 1964, col titolo *Note sul rapporto tra Mezzogiorno e programmazione*, ora in Id., *Un piano per il Mezzogiorno*, Editori Riuniti, Roma 1971, pp. 107-177. L'articolo è riportato anche in M. CARABBA, (a cura di), *Mezzogiorno e programmazione*, cit., pp. 471-522.

atto un meccanismo di autosviluppo[21]. Forti le perplessità espresse dalla sinistra con Chiaromonte che, a distanza di pochi anni, affermava

> Classi dirigenti e governo, premuti dal fallimento oggettivo della prima fase della politica meridionalistica, dalla spinta politica e ideale di diversi schieramenti e dai problemi stessi che apriva il processo di espansione monopolistica, non erano in grado di dare una risposta se non nei termini più arretrati, anche sul piano della elaborazione teorica. E soprattutto, con l'indicazione dell'obiettivo del meccanismo autonomo di sviluppo, venivano fuori di nuovo il disconoscimento totale del carattere nazionale della questione meridionale, la cui soluzione non poteva e non può che essere ricercata nella modifica e nella trasformazione profonda del meccanismo *nazionale* di sviluppo. In questo quadro, il discorso sui "poli" era utilizzato strumentalmente per eludere la richiesta di una politica economica di programmazione nazionale.[22]

Quando, in seguito, con la legge 1462 del '62 si aumentò il contributo della Cassa per le opere infrastrutturali nelle aree di sviluppo all'85% e si ammise che a beneficiare del contributo a fondo perduto fossero tutte le imprese con un limite d'investimento aumentato fino a sei miliardi, Chiaromonte affermava che ogni "velleità pseudodemocratica della legge del '57" era svanita per dare man forte alle "esigenze della politica di espansione monopolistica". La legislazione sui poli, infatti, si basava "sull'adattamento dell'intervento pubblico alle decisioni preesistenti (negative o positive) dei gruppi privati". In sostanza per il Pci la teoria dei "poli" fu acquisita dal Governo per assecondare la nuova visione di sviluppo del capitalismo monopolistico italiano, all'interno della quale si inseriva come sempre il Mezzogiorno in un ruolo subordinato; prima con la fase di preindustrializzazione, poi con la svolta industrialista e infine con la teoria dei poli. "Dalla <teoria delle aree depresse> a quella dei <poli di sviluppo> c'è un filo rosso che collega le diverse fasi della politica verso il Mezzogiorno, [...] delineato dal rifiuto sempre più chiaro ad affrontare la questione meridionale in termini di strutture economiche, sociali e politiche."[23]

Al convegno di studi della Dc di San Pellegrino del 1961, Pasquale Saraceno sostenne in un'altra *Relazione* che, per una vera unificazione economica italiana, occorreva una

---

[21] G. PASTORE, *Analisi e prospettive dello sviluppo del Mezzogiorno*, discorso al Senato, 10 maggio 1961, Roma; cfr. G. CHIAROMONTE, *La politica meridionalista dal 1950 al 1964*, cit., in Id., *Un piano per il Mezzogiorno*, cit., p. 135.
[22] Ivi, pp. 135-136.
[23] Ivi, pp. 136-138.

politica di piano, con cui il Governo avrebbe potuto integrare o sostituire, qualora manchevole, l'iniziativa privata, e avrebbe potuto così ridurre quegli eventuali squilibri causati dalla spontaneità del mercato. Anche il capitalismo italiano, come le altre società capitalistiche mature, avrebbe così attuato una forma di economia mista, dove lo Stato è tenuto, con incentivi e facilitazioni, ad indirizzare lo sviluppo, seppur sempre all'interno di un'economia di mercato[24]. La necessità di una programmazione economica figliava dunque direttamente dallo sviluppo economico italiano degli anni del miracolo, fondandosi sul presupposto che i singoli operatori economici, perseguendo naturalmente il loro esclusivo tornaconto, non fossero in grado di garantire un'utilità collettiva. Fu così che il Parlamento nominò, per volere di Fanfani, nel febbraio del 1961 una prima "Commissione per la programmazione economica", nota come "Commissione Papi", dal nome del suo presidente, le cui idee erano ispirate alla linea della pianificazione indicativa di Papi[25]. L'anno seguente la stessa Commissione presentò al Ministro del Bilancio delle "Proposte per uno schema organico di sviluppo dell'economia e del reddito". In quel mentre Ugo La Malfa, che era tra i maggiori sostenitori della programmazione, ricoprì il ruolo di ministro del bilancio e nella *Nota aggiuntiva alla Relazione sulla situazione economica del Paese* presentata al Parlamento nel 1962, faceva del Mezzogiorno il perno della programmazione economica. La Nota si basava sul presupposto che l'economia di mercato non fosse in grado di risolvere gli squilibri territoriali, settoriali e dei consumi[26] degli anni '50 e che l'emigrazione determinava il depauperamento delle aree di partenza e la congestione delle zone di arrivo. Occorreva, pertanto, passare da una concezione settoriale dell'intervento a una globale attraverso un'equa politica dei redditi. L'eliminazione degli squilibri, che richiedeva un massiccio intervento economico da parte dello Stato, era però subordinata alla felice congiuntura economica dell'Italia dell'epoca[27].

---

[24] P. SARACENO, *Relazione al I Convegno nazionale di studio della Democrazia cristiana*, San Pellegrino 13-16 settembre 1961, ora in Id., *L'Italia verso la piena occupazione*, Feltrinelli, Milano 1963, pp. 63-71; il brano è in parte riprodotto anche in G. FISSORE, G. MEINARDI, (a cura di), op. cit., pp. 228-232.

[25] Cfr. G.U. PAPI, *Proposte per uno schema organico di sviluppo dell'economia e del reddito*, rapporto presentato dal professor Papi al ministro del Bilancio Giuseppe Pella il 19 febbraio 1962, in MINISTERO DEL BILANCIO (a cura di), *La Programmazione economica in Italia*, vol. I, Roma 1966. Cfr. anche S. LOMBARDINI, *La programmazione - Idee, esperienze, problemi*, Einaudi, Torino 1967, p. 66.

[26] Squilibri tra Nord e Sud, tra industria e agricoltura e tra consumi pubblici e privati. Molto simili le posizioni espresse da Saraceno in un articolo pubblicato su "Nord e Sud" del 1962 che, dopo aver analizzato gli squilibri ed osservato che la produzione industriale ci spinga a consumare beni superflui lasciando inappagato il resto, critica un eccessivo *laissez faire*, che ci costringe spesso ad un intervento a posteriori, quando sarebbe invece più opportuno scegliere per una politica di piano, cfr. P. SARACENO, *Fini ed obiettivi nell'azione economica pubblica*, in "Nord e Sud", 1962, n. 27, ora in M. CARABBA, (a cura di), *Mezzogiorno e programmazione*, cit., pp. 429-446.

[27] U. LA MALFA, "*Nota aggiuntiva" alla Relazione sulla situazione economica del Paese*, presentata al Parlamento il 22 maggio 1962, ora in Id., *Verso la politica di piano*, Esi, Napoli 1962, pp. 15-24; il brano è in parte riprodotto anche in G. FISSORE, G. MEINARDI, (a cura di), op. cit., pp. 233-238.

Alla Nota seguì l'istituzione di una "Commissione nazionale per la programmazione economica" (Cnpe), presieduta dallo stesso Ministro, e che ebbe Saraceno come vice-presidente.
Nel maggio dello stesso anno Pastore presentò al Parlamento la sua ennesima *Relazione* sulle attività della Cassa dove, in linea con la Nota di La Malfa, il Mezzogiorno diveniva "punto di partenza per una pianificazione su scala nazionale" a partire dai "poli di sviluppo" per avviare un meccanismo autopropulsivo. L'urgenza si poneva ora, come per La Malfa, a causa dei rischi connaturati ad un'eccessiva migrazione dal Sud verso il Nord per cui

> si pone la necessità di una scelta intesa a stabilire se lo sviluppo del paese debba realizzarsi attraverso spostamenti di popolazione dalle aree depresse verso quelle sviluppate, ovvero attraverso uno sviluppo delle aree depresse che assicuri localmente l'assorbimento delle vecchie e nuove leve di lavoro. Non sembra vi possano essere dubbi sulla scelta, di lungo periodo, da effettuare, e cioè una politica di piena occupazione del Mezzogiorno da attuarsi mediante la espansione delle strutture produttive locali. Nel breve periodo, tuttavia, le due soluzioni […] debbono necessariamente coesistere, perché ambedue dirette a determinare l'equilibrato sviluppo dell'economia nazionale.[28]

Anche i socialisti, al convegno del partito svoltosi nel 1963, ribadirono la necessità di una nuova programmazione economica, "concepita non come eliminazione degli squilibri dell'attuale sistema ma come rimozione delle inefficienze e degli ostacoli creati dal sistema", da attuare attraverso riforme di struttura, organiche ad una programmazione economica che imponesse la priorità dell'interesse collettivo sul profitto privato[29].
Una serie di elementi negativi[30] arrestarono però l'avvio concreto della riforma che venne rinviata a tempi migliori con l'ausilio dei socialisti di Nenni che, nel secondo governo Moro, preoccupati dal "sinistro tintinnar di sciabole", decisero di accantonarla per timore del colpo di stato. D'altronde alla ferma e comprensibile opposizione della realtà imprenditoriale alla programmazione, si aggiunse quella del Pci e dei sindacati,

[28] Cfr. C. PETRACCONE, op. cit., pp. 254-255.
[29] Cfr. S. LOMBARDINI, op. cit., p. 63.
[30] Dall'opposizione della sinistra e dei sindacati alla politica dei redditi, a quella degli imprenditori contrari ad una pianificazione che potesse limitare l'iniziativa privata, dall'insuccesso elettorale del centrosinistra, alle elezioni politiche del '63 a vantaggio dei comunisti, alla crisi economica del 1963 che arrestò bruscamente lo sviluppo economico italiano.

fortemente contrari alla politica dei redditi[31], premessa irrinunciabile, per La Malfa e Saraceno, alla riuscita della programmazione. Lo stesso tentativo di mediazione di Giolitti con i sindacati con il suo *Memorandum* del 1964, - nel quale si prospettava una concertazione Governo-Sindacati, che mediante la moderazione salariale e una manovra fiscale, avrebbe contenuto l'inflazione e avviato una politica di investimenti e incremento dell'occupazione - fu respinto[32].

Nel frattempo la Commissione nazionale per la programmazione economica (Cnpe), che sarebbe dovuta essere stata composta da esperti e da rappresentanti delle forze sociali, proseguì i lavori ma, per le opposizioni di queste, con la sola partecipazione degli esperti. Il risultato fu la pubblicazione del *Rapporto Saraceno* del 1963 ed il contemporaneo ed in polemica al primo *Idee per la programmazione economica* di Fuà e Sylos Labini[33]. Il Rapporto, fedele all'indirizzo meridionalistico, coerentemente con lo Schema Vanoni, prevedeva che il 40% dei quattro milioni di nuovi occupati previsti dallo Schema si sarebbe dovuto localizzare al Sud nel decennio 1964-73, ma puntando sulla piccola e media impresa, piuttosto che sulla grande. La consulenza alle imprese sarebbe stata affidata all'Istituto per l'Assistenza allo sviluppo del Mezzogiorno (Iasm), mentre la formazione, cui si attribuiva un'importanza fondamentale, sarebbe stata curata dal Centro di formazione e studi per il Mezzogiorno (Formez). Venivano proposte nuove misure di incentivazione e di potenziamento dell'industria meridionale, ed essendo imminente la scadenza della Cassa, che la 634 del '57 aveva esteso fino al 1965, se ne proponeva la proroga, seppur riportandone il compito all'originaria organicità degli interventi ed esautorandola degli impegni aggiuntivi che le erano stati man mano affidati[34]. Ulteriori elementi di novità, lo spazio dato ai servizi sociali e alla politica urbanistica. Esaurito il ruolo della Cnpe, il compito di giungere all'elaborazione del programma venne attribuito all'Ufficio del programma diretto da Giorgio Ruffolo.

---

[31] La politica dei redditi era considerata, dal Pci e dai sindacati, come una limitazione dell'azione rivendicativa dei lavoratori.

[32] Cfr. a tal proposito i contributi di Claudio Napoleoni in C. NAPOLEONI, *Squilibri economici e programmazione in Italia*, in "La rivista trimestrale", 1962, n. 2, citati in. A. GRAZIANI, *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., pp. 106-107.

[33] La divergenza tra Saraceno e Fuà e Sylos Labini, membri anch'essi della Commissione, era in merito al ruolo della Commissione stessa, che per Saraceno doveva limitarsi alla funzione tecnica di tradurre in termini definiti le finalità della Nota, lasciando all'autorità politica la valutazione delle alternative, rischiando così di allontanare ulteriormente l'elaborazione del piano, mentre per gli altri la Commissione doveva formulare proposte concrete su cui si sarebbe potuto avviare il dibattito politico. Cfr. MINISTERO DEL BILANCIO, *Rapporto del Vicepresidente della Commissione Nazionale per la programmazione economica*, marzo 1964; G. FUÀ, P. SYLOS LABINI, *Idee per la programmazione economica*, Laterza, Bari 1963.

[34] Cfr. S. CAFIERO, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Piero Laicata Editore, Manduria, Bari-Roma 2000, pp. 73-74.

### *2.3.2 Dal Piano Giolitti al Progetto '80*

Si giunge così finalmente al 1964 quando il ministro Giolitti presentò al Cnpe il frutto di tanto lavoro che, recependo molte delle indicazioni della Nota aggiuntiva e del Rapporto Saraceno, si concretò nel famoso "Piano quinquennale 1965-69", meglio conosciuto come *Piano Giolitti*, inteso come insieme di decisioni di politica economica da sottoporre al Parlamento. La sua novità consisteva "nel coerente tentativo di giungere al momento della definizione delle decisioni di riforma o di investimento destinate a incidere nel medio periodo, ma da assumersi immediatamente."[35]

Nel rapporto con le imprese private, il piano partiva dal concetto di economia mista, già esplorato da Saraceno nel convegno di San Pellegrino, in cui lo Stato interveniva senza invaderne l'autonomia, ma solo per coordinamenti e vincoli necessari alle sue finalità, mentre per quelle pubbliche precisava la conformità delle loro azioni agli obiettivi della programmazione. Le politiche per il Mezzogiorno erano finalizzate al riequilibrio territoriale da collegare alla nuova legge urbanistica e all'attuazione delle Regioni a statuto ordinario[36]; si riconfermava, inoltre, la politica di industrializzazione attraverso i poli da attuare, però, attraverso imprese di medie dimensioni con alti livelli di efficienza tecnologica, e con incentivi che mirassero di più all'occupazione. Ma le congiunture pocanzi esposte, unite ad una critica del Cnel, ne evitarono l'approvazione parlamentare.

A Giolitti, che non accettando la linea politica di Nenni non entrò nel secondo governo Moro, successe come ministro del bilancio Giovanni Pieraccini, che riuscì a presentare al Parlamento un piano aggiornato al quinquennio 1966-70, noto come *Piano Pieraccini*, la cui approvazione arrivò però soltanto nel 1967, come "Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1967-1971". Anche questo documento, in linea con l'impostazione generale del Piano Giolitti, si limitò ad essere quasi uno schema indicativo e non riuscì a dar seguito alle riforme necessarie. A differenza di quello però presentava un programma maggiormente dettagliato per il Mezzogiorno, che consisteva nella previsione di un investimento pari a 3000 miliardi di lire tra il '65 e il '68 che avrebbe dovuto dar luogo a 380 mila nuovi posti di lavoro[37]. Le principali differenze riguardavano: una rielaborazione della parte dedicata alla politica dei redditi, la rinuncia all'esproprio generalizzato nella politica urbanistica, l'attenuazione da parte delle grandi imprese dell'obbligo di

[35] M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione*, cit., p. 41.
[36] Tra le esperienze di programmazione regionale da evidenziare i risultati per la predisposizione dei Piani territoriali di coordinamento per Campania e Molise, in attuazione alla legge urbanistica del 1942, che non giunsero però ad approvazione, il Piano per l'Umbria e soprattutto il Piano di rinascita per la Sardegna del 1962.
[37] S. PETRICCIONE, *Politica industriale e Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari 1976, p. 34.

comunicazione dei programmi d'investimento agli organi di programmazione, la scomparsa ai disincentivi per le aree congestionate del Nord-Ovest[38]. Un suo limite, come venne rilevato dalla minoranza comunista, fu nel passo indietro registrato rispetto a quanto era avvenuto con la 588 del 1962, che aveva portato all'elaborazione del "Piano di Rinascita della Sardegna", in cui per la prima volta si riconosceva la facoltà di contrattazione di una Regione nei confronti del Governo centrale. Il Piano Pieraccini, infatti, ignorava enti locali e Regioni nella fase di elaborazione del piano nazionale come in quelli regionali, visti solo come articolazione di quello nazionale.[39]

Identica sorte ebbe il "Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975", noto come *Progetto '80*, proposto nel 1969, quando ormai l'eccessiva crescita di una burocrazia rigida e politicizzata, più orientata a posizioni di "stato giuridico" che di efficienza, ne limitava l'attuazione. Il documento adottato dal Cipe nel 1969 come base dei lavori per la redazione del secondo programma economico nazionale, in verità, introdusse nel dibattito alcuni elementi di grande modernità ed innovazione. L'assetto territoriale, in particolar modo, vi assumeva un'importanza fondamentale e la politica del territorio era intesa come partecipazione attiva del cittadino alla vita pubblica. Vi apparivano contenuti come

> la difesa idrogeologica e la sistemazione fisico-economica secondo bacini idrografici, la tutela e la valorizzazione dei beni culturali territoriali, il riassetto socio-economico delle zone povere, l'orientamento dello sviluppo urbano in senso metropolitano e il riordinamento del sistema dei trasporti e delle comunicazioni.[40]

Una delle cause della sua mancata attuazione è da imputare allo scorporamento tra aspetto economico e aspetto urbanistico, nel senso che "sono stati sovente formulati – in termini normativi – modelli spaziali puramente morfologici e privi di percorsi temporali, accanto a modelli econometrici privi di contenuti spaziali."[41] Si prefiggeva la conservazione della natura e della cultura nel processo di sviluppo e il recupero di vaste

[38] Per un'analisi approfondita, cfr. M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione*, cit., pp. 80-98.
[39] G. CHIAROMONTE, *Contro la proroga della Cassa per il Mezzogiorno*, relazione di minoranza sul disegno di legge "Disciplina degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno", presentata alla Camera dei Deputati, a nome del gruppo comunista, il 29 aprile 1965, in G. CHIAROMONTE, *Un piano per il mezzogiorno*, cit., pp. 196-197.
[40] F. FIORELLI, *Assetto territoriale e Mezzogiorno nel "Progetto '80"*, in F. FORTE (a cura di), *Il progetto '80*, Atti degli incontri di studio promossi dal seminario di Urbanistica della Facoltà di Architettura di Napoli diretto da Giulio De Luca, Napoli 14-15 dicembre 1969, Guida Editori, Napoli 1970; anche in M. CARABBA, (a cura di), *Mezzogiorno e programmazione*, cit., p. 752.
[41] Ivi, p. 753.

aree emarginate, principalmente nel Mezzogiorno, attraverso una distribuzione territoriale degli investimenti nel rispetto dell'ambiente e della storia. Lo sviluppo del Meridione era concepito come un'occasione storica per l'allargamento dell'economia nazionale, e in tal senso proponeva il superamento della logica assistenziale e la revisione dell'idea di Aree e Nuclei che si era rivelata fallace. In particolare nella conclusione della Commissione generale per la politica del Mezzogiorno si affermava:

> L'area del legittimismo garantista è debordata, almeno come vincolo, dalla pubblica amministrazione in ampie zone dell'area imprenditoriale, specie attraverso i canali di infiltrazione di un sistema di incentivi che, di fatto, condiziona il sorgere di ogni nuova imprenditorialità. […] Occorre seriamente meditare sulle conseguenze di fondo che può determinare una tendenza ad annullare il processo di selezione implicito nella competizione di mercato, presentando la funzione imprenditoriale spogliata di quella propensione al rischio che è una determinate della sua dinamicità.[42]

La strategia fondamentale ruotava intorno allo sviluppo urbano, proponendo trenta sistemi metropolitani con oltre un milione di abitanti, ma non come centri amministrativi, bensì come basi di riferimento per un orientamento della pianificazione regionale. Altri elementi particolarmente rilevanti riguardavano la creazione di parchi e la rivalutazione dei centri storici. Le linee guida del Progetto '80 muovevano dai limiti che si ponevano a qualunque programmazione generale in un'economia aperta di carattere internazionale, con le infinite variabili non prevedibili, e in una società pluralistica caratterizzata da una molteplicità di centri decisionali. La considerazione che lo sviluppo industriale generasse tensioni e aspettative che non potevano essere soddisfatte e che desse origine a forze produttive che le istituzioni non erano in grado di regolare nel quadro di un consapevole controllo sociale, determinava una visione della programmazione che fosse flessibile e impostata secondo un sistema di riferimento chiaro per le decisioni da prendere. Nonostante "l'ispirazione antiregionalista del Progetto '80",[43] la costituzione delle Regioni a statuto ordinario diveniva elemento basilare per una riforma amministrativa di governo locale, da non intendere però soltanto come mero strumento amministrativo ed esecutivo, ma con una visione creativa e democratica della partecipazione politica adeguata

[42] I lavori concernenti la politica industriale e quella meridionalistica furono affidati a due commissioni separate, cfr. M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione*, cit., p. 238.
[43] S. PETRICCIONE, op. cit., p. 104.

all'organizzazione moderna[44]. Nel campo degli investimenti si fondava su "*progetti sociali* (cioè investimenti infrastrutturali e di altra natura di cui è responsabile lo Stato) e *programmi di promozione* (interventi indiretti attraverso l'incentivazione e la disincentivazione)"[45]. Il frutto operativo del Progetto '80 si concretò nei "progetti speciali" – il cui carattere onnicomprensivo superava i già ampi criteri con cui si classificavano i progetti sociali - e il "piano chimico", che rappresenta l'unico esempio concreto dei programmi di promozione, ma di entrambi si parlerà più avanti.

### *2.3.3 Gli ultimi tentativi di programmazione*

Il progetto '80 diede l'avvio alla predisposizione di un "Documento programmatico preliminare" - il cui testo definitivo fu consegnato nel settembre del 1971 al Cipe - che avrebbe dovuto indicare gli elementi necessari per impostare il "Programma economico nazionale 1971-75". Fatta una sintesi del periodo trascorso, s'individuava nel carattere dualistico e squilibrato dell'economia italiana la causa della sua recente "espansione difficile", caratterizzata da crescite "brevi e nervose" interrotte da "brusche frenate". Gli indirizzi strategici da seguire erano individuati in una riqualificazione, in chiave modernizzatrice, della domanda pubblica per impieghi sociali e in una riqualificazione e razionalizzazione dell'apparato produttivo. La politica d'intervento per il Mezzogiorno veniva riportata sotto la competenza del Comitato interministeriale per la programmazione economica. Il lavoro programmatorio si concluse con la consegna da parte di Giorgio Ruffolo (segretario della programmazione) al ministro Giolitti (che nel '70 ricopriva nuovamente la carica di ministro del bilancio) del "Progetto di programma economico nazionale 1971-75", nel gennaio del 1972, ma la crisi politica di quell'anno e l'esitazione del nuovo Governo centrista a misurarsi con il disegno riformatore ne impedirono l'approvazione[46]. La programmazione verrà affrontata allora annualmente con il "Piano annuale del 1972" e successivamente con il "Piano annuale del 1973", che chiudono la grande stagione programmatoria sospinta dai socialisti. Il primo era rivolto all'adozione di strumenti finanziari e di bilancio in funzione anticiclica e al raccordo tra azione riformatrice e sostegno della domanda. Il secondo, condizionato dal vuoto di

[44] M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione*, cit., pp. 177-187.
[45] S. PETRICCIONE, op. cit., p. 70.
[46] M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione*, cit., pp. 188-198.

governo del 1972, cercò di contenere il costo del lavoro nel settore industriale, per contenere i prezzi e far ripartire la domanda.

Nel 1973 Giorgio Ruffolo dava alle stampe il suo *Rapporto sulla programmazione* "frutto di una riflessione sull'esperienza di programmazione e sulle condizioni necessarie per assicurare il successo del secondo Programma economico nazionale 1973-77."[47] Si tratta di un testo fondamentale che "fu l'occasione per una riflessione collettiva, condotta da alcuni tra coloro che avevano maggiormente contribuito, nel decennio precedente, alla vicenda della pianificazione nel nostro paese."[48] La premessa da cui partiva Ruffolo era che "Le forze dalle quali scaturì la rapida e disordinata crescita del dopoguerra hanno perso vigore, senza che altri impulsi le abbiano sostituite per orientare il sistema verso un'evoluzione più equilibrata." La sua convinzione era che "solo una politica di programmazione riformatrice possa sciogliere quei nodi."[49] La sua idea di programmazione si basava sui concetti di decentramento e democratizzazione da ottenere "attraverso l'informazione e il consenso che è l'unica atta a guidare efficacemente una società policentrica, dinamica e diversificata."[50] Tra i principali ostacoli alla programmazione la "pretesa, troppe volte connessa all'azione politica di conciliare gli obiettivi di ammodernamento, efficienza e progresso con la difesa di posizioni arretrate e oggettivamente conservatrici."[51] Ruffolo costatava come negli ultimi anni fosse cresciuta

> la massa delle agevolazioni, sussidi, sgravi, esenzioni, ed ogni sorta di sinecura fiscale e di privilegio finanziario, sollecitati da una imponente pressione clientelare e corporativa, che la classe politica non riesce a contrastare. L'incapacità di "filtrare" queste pressioni provoca un processo di espansione della spesa pubblica non "programmata", prevalentemente rivolta ai trasferimenti; e poiché la pressione tributaria non aumenta correlativamente, si assiste a quel fenomeno di privatizzazione dell'uso delle risorse, che è stato di recente con ragione enunciato, e che contrasta in modo stridente con gli obiettivi della programmazione.[52]

Dopo aver distinto tre fasi dell'economia italiana, 1951-58, 1958-64, 1964-71, il bilancio complessivo gli appariva insoddisfacente perché, nonostante il tasso di sviluppo fosse

[47] G. RUFFOLO, *Rapporto sulla programmazione*, Laterza, Roma-Bari 1973, p. V. Per una riflessione ragionata sul Rapporto cfr. M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione*, cit., pp. 287-295.
[48] Ivi, p. 287.
[49] G. RUFFOLO, op. cit., p. VI.
[50] Ivi, p. XIX.
[51] Ivi, p. XVIII.
[52] Ivi, p. XII.

stato superiore rispetto a quello prospettato, erano mancati gli altri obiettivi quali: occupazione, superamento del divario territoriale, soddisfazione dei bisogni collettivi. Tra le cause individuava alcuni fattori esogeni, come l'inserimento dell'economia italiana in quella internazionale, il mercato del lavoro e la struttura del sistema industriale. Ruffolo propendeva per "trasformare la programmazione da enunciazione di princìpi e di propositi a sistema di concrete decisioni", che avrebbe dovuto impegnare la politica. Il programma individuava quattro sfide: "orientare decisamente il sistema economico sulla via dell'espansione"; "modificare […] la ripartizione delle risorse economiche fra usi pubblici e privati a vantaggio dei primi"; "promuovere un'industria efficace e competitiva" evitando che fosse assistita; "affrontare il problema […] dell'incompatibilità fra amministrazione pubblica e bisogni della collettività" e per far ciò, riallacciandosi al Progetto '80, individuava il limite nello stato burocratico e accentrato e ne proponeva il superamento "nell'articolazione regionale dello Stato, nel decentramento dell'amministrazione e nella democratizzazione di alcuni grandi servizi pubblici."[53]

La crisi di metà anni '70, sviluppatasi in conseguenza del primo shock petrolifero, alterò profondamente il quadro economico internazionale e le drammatiche conseguenze sull'economia italiana sovvertirono le priorità governative, facendo "scivolare gli obiettivi di riequilibrio territoriale in sottordine."[54] Alla logica di medio e lungo periodo venne sostituita quella del respiro corto e alla programmazione dell'intera economia nazionale, quella dei piani di settore (es. il "Piano del petrolio" del 1974 per fronteggiare la crisi energetica[55]). Con il "Piano triennale 1979-81", noto come *Piano Pandolfi*, "gli obiettivi di riequilibrio economico e sociale, che avevano caratterizzato i piani precedenti a partire dalla *Nota aggiuntiva* presentata dal ministro Ugo La Malfa nel 1963, cedevano il passo a obiettivi di modernizzazione e di efficienza."[56] Il piano prevedeva il blocco triennale dei salari, la restaurazione della mobilità del lavoro, la riduzione della spesa sociale, l'ammodernamento e la ristrutturazione aziendale favorendo i trasferimenti delle aziende. Anche il successivo "Piano triennale 1982-84", noto come *Piano La Malfa*, così come la Legge finanziaria 1982-83, ribadivano la necessità del contenimento dell'inflazione, del debito pubblico e della bilancia commerciale.

---

[53] Cfr. M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione*, cit., pp. 288-290.
[54] A. CELANT, P. MORELLI, *La geografia dei divari territoriali in Italia*, Sansoni, Firenze 1986, p. 176.
[55] Cfr. M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione*, cit., pp. 303-311.
[56] A. GRAZIANI, *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., p. 141.

Come giudizio di sintesi di questa complessa pagina di storia italiana caratterizzata, dunque, da una profonda ansia riformista e da risultati decisamente parziali, può essere utile rileggere alcune considerazioni di Romeo che rimangono sempre attuali.

> Era diffusa la convinzione che siffatte tendenze [squilibri Nord/Sud] non sarebbero state modificate ma anzi accentuate dall'azione dei meccanismi di mercato; e si faceva dunque sempre più insistente la richiesta che quella politica venisse abbandonata, a favore di una programmazione in grado di meglio indirizzare l'orientamento generale dello sviluppo verso obbiettivi come il superamento dei dislivelli regionali, da assumere ormai non come finalità a sé stante, ma come meta alla quale indirizzare tutto l'insieme del meccanismo di sviluppo. E a chi osservava che dopo i successi ottenuti grazie all'economia di mercato (sia pure integrata dall'intervento pubblico) non era giustificabile che la si abbandonasse, si replicava che le riforme andavano attuate in tempi di prosperità, grazie alle maggiori risorse disponibili, senza attendere il sopravvento di difficoltà e crisi che avrebbero paralizzato ogni concreta possibilità riformatrice. […] Se tuttavia nei quindici anni seguiti alla proclamazione della repubblica era stato possibile il successo della ricostruzione e il successivo sviluppo, la componente originaria di questi progressi era dunque da vedere non tanto in una convinta adesione del popolo italiano al nuovo regime, quanto nell'importanza crescente e quasi esclusiva che la conquista del benessere, la redenzione della miseria, la soddisfazione e il successo personale, avevano acquistato ora nell'animo degli italiani. Ma se queste fragili fondamenta etico-politiche potevano bastare a un meccanismo di sviluppo affidato al mercato, come quello finora realizzatosi, era assai improbabile che uno Stato così fondato potesse assumersi, sul terreno economico, i ben più impegnativi compiti di programmazione e pianificazione che il nuovo indirizzo di governo gli attribuiva. Ampliamento delle basi politiche e morali del regime e politica di piano apparivano dunque, ed erano, strettamente congiunti[57].

Romeo, così, probabilmente individua uno dei grandi limiti della nostra Italia che anche oggi, anzi maggiormente, non sembra molto distante da questa analisi e che spiega in parte perché la storia della pianificazione nazionale sia costellata da tanti insuccessi.

[57] R. ROMEO, *Breve storia della grande industria in Italia 1861-1961*, Mondadori, Milano 1991 (1988), pp. 299-300.

## 2.4 PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE NELL'INTERVENTO STRAORDINARIO DEL MEZZOGIORNO

Gabriele Pescatore nella premessa al suo *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia*, pubblicato nel 1962, osservava come mentre pianificazione e programmazione fossero ad uno stadio possibilistico per l'inserimento nella legislazione italiana e rappresentassero uno degli elementi più innovativi dell'esperienza di quel Centro-sinistra che si accingeva a governare, di tale attività l'Italia ne aveva una concreta esperienza, ormai decennale, grazie all'opera dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno[58]. Ad onor del vero però le opinioni degli urbanisti non erano del tutto allineate a quelle della Cassa. Beguinot, piuttosto, nel VI Congresso nazionale dell'Inu del 1956, osservava che "l'attività della Cassa per il Mezzogiorno costituisce un tipico esempio di pianificazione economico-politica, di intervento, nella definizione del quale i fatti urbanistici sono spesse volte considerati come conseguenti e quindi nella prima fase completamente messi da parte."[59] E così anche un meridionalista come Compagna che, anni dopo la svolta industrialista del '57, individuava nella politica per il Mezzogiorno proprio quella discrasia relativa all'esistenza di due forme di pianificazione, politico-economica e urbanistico-sociale, che non usano molto dialogare. Nel 1960 affermò, infatti, che

> si richiede quell'operosa intesa fra competenze politiche e amministrative, economiche e urbanistiche, venuta finora a mancare, e che perciò ha rappresentato uno dei principali lati deboli degli interventi pubblici in generale e un vuoto nella politica di intervento per lo sviluppo del Mezzogiorno in particolare. […] è proprio nei confronti della politica meridionalista che più acuta si avverte l'esigenza del coordinamento fra interventi urbanistici e interventi economici, nel quadro di una pianificazione <flessibile>; e quindi che proprio in questo ambito, della politica meridionalista, deve ricercarsi il punto d'incontro necessario per avviare una più operosa intesa degli urbanisti con le dirigenze tecniche, economiche e politiche[60].

Secondo Pescatore, però, risulta evidente che la realizzazione dell'intervento straordinario non potesse prescindere dalla pianificazione, perché tale azione era

---

[58] G. PESCATORE, op. cit., pp. III-IV.
[59] C. BEGUINOT, *I piani intercomunali e la pianificazione economica e politica*, in ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA, *La pianificazione intercomunale*, Atti del VI congresso nazionale di urbanistica, Torino 18-21 ottobre 1956, 1957, p. 86.
[60] F. COMPAGNA, *Introduzione* a Id., (a cura di), *La pianificazione urbanistica del Mezzogiorno*, Fondazione Aldo Della Rocca, Studi Urbanistici, Sperling & Kupfer, Milano 1960, p. 11.

subordinata alla formulazione di un piano pluriennale, di competenza di un organo politico (Comitato di Ministri per il Mezzogiorno), la cui attuazione si basava su programmi annuali di competenza di una struttura amministrativa (Cassa per il Mezzogiorno). Nella stessa stesura dell'intervento appariva da subito, quindi, la distinzione netta tra piano e programma, intendendo il primo come atto politico e il secondo come strumento amministrativo[61]. La legge istitutiva della Cassa affidava, infatti, ad una serie di ministeri, sotto la presidenza del Presidente del Consiglio dei Ministri, o di un ministro all'uopo designato, la realizzazione di un piano generale per lo sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno da attuare nel decennio 1950-60 e da coordinare con le opere previste dalle amministrazioni ordinarie. L'attuazione del piano avveniva, invece, attraverso la redazione di programmi annuali affidati al nuovo organo amministrativo della Cassa per il Mezzogiorno.

Le competenze del piano riguardavano una serie ampia di opere infrastrutturali, volte alla sistemazione territoriale dei bacini montani, dei corsi d'acqua, alla trasformazione fondiaria, all'irrigazione, ad impianti per la valorizzazione dei prodotti agricoli, alla viabilità, agli acquedotti e fognature, agli impianti di valorizzazione turistica. Successivamente si aggiunsero le competenze relative alle linee ferroviarie, alle attività creditizie, poi all'edilizia scolastica e col '57 allo sviluppo industriale e alla formazione professionale. La sua fisionomia appariva mista perché comprendeva sia opere pubbliche, prevalentemente infrastrutturali, sia incentivi per iniziative pubbliche e private nel settore agricolo, industriale e nei servizi. Si trattava di un piano al contempo rigido, perché i settori d'intervento erano fissati dalla legge, ed elastico nella selezione dei programmi da realizzare all'interno dei settori considerati. Il fine, previsto nel 1° comma dell'art. 1, era il "progresso economico e sociale dell'Italia meridionale" [62].

Se dunque la formulazione del piano di sviluppo per l'Italia meridionale era di competenza del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, la sua attuazione era affidata alla predisposizione dei programmi di competenza dell'istituenda Cassa per le opere straordinarie (art. 2 della 646/50), che trovava in questo la sua ragione istituzionale come compito "primario e condizionante tutti gli altri". L'esecuzione e il finanziamento delle opere da eseguire erano, infatti, subordinati alla programmazione annuale della Cassa che

[61] G. PESCATORE, op. cit., p. IV.
[62] Ivi, pp. 36-37.

rappresentava, unitamente all'organicità e all'intersettorialità, la caratteristica principale dell'ente[63].

Tra piano e programma esisteva, quindi, un rapporto stretto di complementarietà, che vedeva il primo presupposto del secondo e il secondo attuazione del primo, scansionato in procedure temporali delimitate e consequenziali[64]. In questo l'elasticità del piano, che si manifestava nella discrezionalità della Cassa, come selezione degli interventi da inserire nella programmazione annuale, nella loro previsione finanziaria e nella gradualità della loro esecuzione da attuare nell'ambito del piano. Ed era proprio questa la principale funzione che, almeno nel primo decennio/quindicennio di vita, ha costituito la forza della Cassa in quanto ente programmatore. La programmazione annuale della Cassa passava successivamente al vaglio del Comitato dei Ministri, che la valutava non tanto in base all'opportunità dei singoli interventi, ma alla luce di una loro armonica coesistenza. Per quanto concerne l'attuazione ed esecuzione del programma annuale, qui si pose invece un limite alla Cassa perché doveva operare nel quadro di leggi preesistenti, senza quella straordinarietà e pienezza di poteri che le erano preposte dalla legge istitutiva. Le procedure di esecuzione avvenivano, infine, tramite tre formule differenti: con l'affidamento ad un organo dello Stato; con la concessione ad un ente locale; con l'appalto ad un privato[65].

Sempre Pescatore sottolinea come fosse la stessa legge 646 a definire le caratteristiche innovative dell'intervento, inquadrandole all'interno del termine "piano": regolarità, organicità, straordinarietà, temporaneità e aggiuntività. Seppur esistevano nella legislazione italiana varie tipologie di piani zonali o settoriali (piani territoriali di coordinamento, piani regolatori, piani regolatori particolareggiati, piano per l'agricoltura, per la scuola, per l'autostrada, ecc.) il piano degli interventi straordinari per il Mezzogiorno si distingueva per la sua caratteristica intersettoriale e per l'assenza di qualificazione territoriale circoscritta, se non quella relativa all'intero Mezzogiorno.

Il significato vario del termine piano assumeva, inoltre, valenza politica qualora s'intendesse come strumento di coordinamento dei diversi soggetti economici al fine di raggiungere, in un tempo definito, determinati risultati che avessero come obiettivo "il massimo soddisfacimento dei bisogni della collettività."[66] Benché nella Costituzione il

[63] Ivi, p. 52.
[64] Ivi, p. 56.
[65] Ivi, p. 90.
[66] Ivi, pp. 17-18.

termine piano fosse stato epurato, nel 3° comma dell'art. 41 si prescrive, comunque, che la legge prevedesse "programmi e controlli" opportuni finalizzati ad un miglior coordinamento tra attività pubblica e privata a fini sociali. Entra, invece, direttamente nelle varie forme assunte dalla pianificazione regionale in Italia come nel caso del "Piano di rinascita sardo", previsto dall'art. 13 dello statuto della Regione autonoma, il cui compito dispositivo è demandato allo Stato, con il concorso della Regione, e come nel caso dell'art. 38 dello Statuto della Regione Siciliana, che obbliga lo Stato a versare alla Regione, a titolo risarcitorio, una somma annuale da impiegare in lavori pubblici stabiliti da un piano economico regionale. Sempre di piano parla la legge 1177 del 1955 per l'attuazione dell'intervento straordinario in Calabria.

Nel definire il significato del termine Pescatore ne sottolineava alcune caratteristiche ad esso connaturali che possono ricondursi anche al piano per il Mezzogiorno: la normatività, che consiste nel predisporre direttive, indirizzi e orientamenti da seguire; la strumentalità, cioè la delimitazione e la specifica dei fini e il modo di realizzarli; la organicità, intendendo le connessioni e i coordinamenti dei vari obiettivi; la territorialità, come riferimento spaziale in cui locare l'intervento; il condizionamento che il piano ha su altre realtà amministrative che esistono in virtù della sua realizzazione; la temporaneità, elemento che non sempre definisce tutti i piani (nel caso dei piani regolatori la loro durata dovrebbe essere inizialmente senza limiti temporali, almeno fino ad un nuovo piano): la previsione finanziaria[67].

Pur con tutti i limiti, si può, comunque, affermare che sarà solo con l'intervento straordinario della Cassa che si ebbe in Italia la prima forma di pianificazione e di programmazione generale, pluriennale e plurisettoriale, o quantomeno sicuramente la maggiore. Se i primi esempi di pianificazione settoriale attuata in Italia risalgono alla legge n. 215 del 13 febbraio 1933 sulla bonifica integrale, che richiedeva per ogni comprensorio di bonifica l'elaborazione di un piano generale di opere pubbliche, e successivamente alla legge del 17 agosto 1942 n. 1150 sui piani territoriali di coordinamento, (cui seguiranno i piani di ricostruzione del dopoguerra, i piani di liberazione per il commercio estero, il piano Ina Casa, ecc.) con la Cassa si ampliano infatti le maglie della pianificazione fino a contemplare l'intero Mezzogiorno in tutti i settori.

[67] Ivi, pp. 26-36.

## 2.5 CENNI DI TEORIE DELLO SVILUPPO ECONOMICO

### *2.5.1 Sviluppo equilibrato e sviluppo squilibrato*

Un cenno alle teorie economiche dello sviluppo è fondamentale per comprendere le dinamiche territoriali dell'intervento straordinario. Le teorie della crescita alle quali ci si riferiva sono solitamente distinte in due grandi categorie: teorie dello sviluppo equilibrato e dello sviluppo squilibrato. Le prime, che prendono l'avvio dal già accennato articolo di Rosenstein Rodan del 1943, sostengono che l'avvio della fase di decollo produttivo, in grado di dar vita ai fenomeni autopropulsivi, avviene attraverso una crescita simultanea di attività produttive afferenti ai vari settori dell'economia capaci di autoalimentarsi e sostenersi. Le seconde, sostenute da Perroux e Hirschmann, si basano invece sul concetto di sviluppo economico, considerato piuttosto che "come processo lineare di evoluzione equilibrata dei principali aggregati del sistema produttivo", bensì come "momento di rottura di un equilibrio statico di lungo periodo, in attesa della definizione di nuove condizioni di equilibrio dinamico." Rottura che avviene "attraverso la rimozione delle cause che sottendono la sostanziale staticità del sistema produttivo"[68].

A fondamento delle teorie sullo sviluppo equilibrato, dunque, il famoso articolo del 1943 sulle aree depresse di Rosenstein Rodan, poi ampliato nel 1957, in cui si espone la teoria del *big push* che, come già accennato, presuppone l'innesto di un'elevata soglia minima d'investimento per la creazione del capitale fisso sociale e per la nascita di un'industrializzazione complementare e integrata in un'area definita, che pertanto richiede una pianificazione economica e territoriale. Con la prima fase dell'intervento straordinario si tenterà, pur con tutti i limiti, di porre atto alla creazione del capitale fisso sociale nel Mezzogiorno. Con la seconda fase dello sviluppo cambierà invece la teoria di riferimento e piuttosto che agire, come dice Celant, sul "largo fronte" del *big push* si preferirà la teoria dei poli di sviluppo. Teorizzata dal Perroux nel 1955, l'idea del polo consiste in una grande industria, attiva in un settore altamente produttivo e con forte capacità propulsiva, che sia capace di rompere gli equilibri statici del territorio in cui si localizza[69]. La teoria dei poli partiva dalla costatazione che lo sviluppo economico, a differenza di quanto accaduto nell'Inghilterra della prima rivoluzione industriale, non procedeva per diffusione continua ed automatica, ma con discontinuità, per salti. Pertanto

[68] A. CELANT, P. MORELLI, op. cit., p. 5.
[69] Ivi, p. 71.

lo sviluppo economico nelle aree arretrate si riteneva fosse possibile se fondato su unità di grandi dimensioni, in grado di produrre uno sviluppo accelerato che si irradiasse nel territorio, grazie alle interdipendenze capaci di rompere l'equilibrio stazionario delle economie suddette. La stessa teoria verrà ripresa e sviluppata in maniera per certi aspetti analoga da Hirschmann tre anni dopo.

Se anche la fiducia riposta nella teoria fu eccessiva, con quella credenza forte nel progresso e nell'economia dello sviluppo tipica di quegli anni, è anche vero che fu mal applicata. Nata com'era per le economie dei paesi sottosviluppati, che sono in larga parte chiuse, e non per paesi ad economia dualistica come l'Italia in cui il Mezzogiorno è inserito in un contesto nazionale più ampio ad economia aperta, ebbe come effetto l'aumento di domanda per l'accresciuto reddito, che si tradusse in un aumento di importazioni[70].

### *2.5.2 L'impresa motrice*

Per meglio comprendere il senso e l'importanza dell'industria motrice, che l'azione della Cassa ha diffuso nel Meridione, seguiremo con Celant la sua acuta analisi, prendendo in prestito le riflessioni che l'autore propone rifacendosi a studiosi di grande caratura come Myrdal, Paelink, Perroux, Pottier, Vallega e altri[71]. Questa, proprio per il fatto che si localizza in zone arretrate, avrà inizialmente maggiori costi di produzione, che non potrà recuperare nel breve periodo, ma che dovrà necessariamente superare in tempi medio-lunghi, pena il fallimento del polo stesso. Proprio per tali caratteristiche dev'essere in grado di produrre, senza tener conto delle crisi congiunturali, in forma svincolata dalla domanda e dovrà orientarsi in un settore innovativo e dinamico con tecnologie produttive avanzate. Qui si pone il quesito se sia meglio che queste stiano a monte del processo produttivo, come le industrie di base, che per quanto possano dar vita ad infinite produzioni non è detto che ci riescano ed in tal senso possono trasferirle in aree

[70] S. ZOPPI, *Il Sud tra progetto e miraggio – Problemi e prospettive di una trasformazione*, conversazione con Domenico De Masi, Meridiana Libri, Catanzaro 1993, pp. 22-23.

[71] A. CELANT, P. MORELLI, op. cit., pp. 71- 104. Per la bibliografia di riferimento cfr. J.R. BOUDEVILLE, *Lo spazio e i poli di crescita*, FrancoAngeli, Milano 1977 (1968); A.O. HIRSCHMANN, *La strategia dello sviluppo economico*, La Nuova Italia, Firenze 1968 (1963); C.P. KINDLEBERGER, *Lo sviluppo economico*, Etas Kompass, Milano 1967 (1958); E. MASSI, *Analisi Regionale e sviluppo polarizzato*, in *Analisi Regionale e sviluppo polarizzato*, Kappa, Roma 1972, pp. 5-39; G. MYRDAL, op. cit.; J. PAELINK, *La teoria dello sviluppo regionale polarizzato*, in A. TESTI (a cura di), *Sviluppo e pianificazione territoriale*, Einaudi, Torino 1970 (1965); F. PERROUX, *Note sur la notion de "pôle de croissance"*, in "Economie appliquée", VII (1-2), 1955; P. POTTIER, *Assi di comunicazione e sviluppo economico*, in "Informazioni Svimez", 1963, n. 125, pp. 4432-4469; P.N. ROSENSTEIN RODAN, *Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe*, in "The Economic Journal", vol. 53, n. 210/211, jun.-sep. 1943, pp. 202-211; P.N. ROSENSTEIN RODAN, *Notes on the Theory of the Big Push*, in *Economic development for Latin America*, Ellis Editor 1961; A. VALLEGA, *Porti, navigazione marittima e organizzazione territoriale: sistemi integrati*, in "Bollettino della Società Geografica Italiana", 1974, pp. 55-82.

economicamente più vantaggiose, oppure a valle come il comparto automobilistico che produce per la vendita, ma è soggetto alle crisi di mercato.

Prima di rispondere al quesito l'autore parte dalla costatazione che una regione sottosviluppata si caratterizza per una bassa accumulazione di capitale ed un'elevata pressione demografica, pertanto potrebbe apparire a prima vista logico che l'impresa motrice debba soprattutto avere un'elevata capacità di assorbimento del numero di occupati. L'impresa, però, deve procedere ad un rapida accumulazione di capitale, così da poter effettuare investimenti in grado di generare il *take-off*, caratteristica proprio dei settori ad alto rapporto capitale-lavoro come le industrie di base. Le industrie con un basso rapporto capitale-lavoro, ridistribuendo maggiori redditi alla popolazione, introducono invece distorsioni sui consumi che, non essendo soddisfatte dalle imprese dell'area arretrata, si rivolgono alle regioni più ricche causando l'emigrazione di tali redditi fuori dalla regione stessa. Viceversa, con le imprese ad alto rapporto capitale-lavoro vi sono maggiori quote destinate all'accumulazione, mentre saranno minori quelle destinate al reddito e quindi sperperate. Un limite di tali imprese è però che, essendo caratterizzate da impianti moderni e attrezzature sofisticate, raramente possono indirizzarsi all'impiego di manodopera locale, almeno nel primo periodo, e pertanto il polo tenderà a ripiegarsi su se stesso.

La costruzione del polo in un'area marginale impone, poi, che l'azienda produca a struttura di prezzi protetta o a regime oligopolistico per sostenere gli handicap di tale localizzazione, cosa che determina che lo Stato debba intervenire per sovvenzionare la differenza tra costi effettivi e i costi remunerati dal mercato, e per creare un regime di prezzi protetti. Ma, considerando che una congiuntura sfavorevole può causare difficoltà allo Stato, l'impresa deve essere in grado di raggiungere l'equilibrio finanziario e produttivo nel più breve tempo possibile. Questo ci introduce al tema che Perroux chiamava "regime non concorrenziale del complesso industriale": in sostanza egli divideva le imprese in dominanti e dominate. Le dominanti controllano una regione, il mercato di un prodotto o di un servizio, operando pertanto in un sistema monopolistico, ma proprio la difficoltà, anche per le grandi imprese, di controllare mercati e produttori, fa sì che tra tutte le opzioni la migliore sia che l'impresa motrice coincida con un'industria di base. Considerando però che l'impresa deve raggiungere nel più breve tempo possibile l'autonomia, se le produzioni non sono assorbite dal mercato locale indotto accadrà che l'impresa si isolerà dal contesto produttivo regionale cui appartiene, per cercare altri

sbocchi, accentuando così la dicotomia tra realtà nazionale e internazionale dell'impresa e la realtà locale. Il Paelink sottolineava come la localizzazione di un'industria motrice non sia di per sé una condizione sufficiente per favorire lo sviluppo del territorio, occorre invece che questa sia integrata geograficamente, pertanto deve essere collocata in un punto strategico e più strutturato dell'area marginale e cioè in prossimità dei centri urbani di rango superiore, che sono i più rapidi nel recepire gli effetti innovativi.
Celant, rifacendosi ad un testo di Vallega del 1974 sui porti industriali, accenna anche all'idea stessa di porto industriale come industria motrice, per la sua capacità di essere un "generatore di funzioni polarizzanti", ma a condizione che si realizzi un effettivo raccordo tra porto ed entroterra, come per le MIDAs dell'Atlantico basate sulla triade porto, industria, città. Cosa che purtroppo non è avvenuta per i porti industriali del Meridione.
Il verificarsi di un evento negativo o positivo in un'area in equilibrio provocherà quello che il Myrdal nel '57 chiamava "principio di causazione circolare cumulativa", che consiste in una diffusione cumulativa degli effetti, che rende impossibile il ristabilimento di una posizione di equilibrio. Essendo le forze del polo maggiori rispetto a quelle del territorio arretrato su cui si insedia vi è il rischio concreto che si isoli, con un'accumulazione capitalistica che agisce nuovamente a vantaggio delle imprese localizzate nelle regioni forti.
Proprio i risvolti empirici, seguiti alla localizzazione meridionale dei poli, dimostreranno le modeste capacità polarizzanti delle imprese motrici degli anni '60 e daranno vita ad un dibattito volto a comprendere le motivazioni della mancata attuazione della teoria dei poli e ad insistere sulla necessità di integrare l'industria motrice nel tessuto regionale. Interviene qui un testo di Pottier del '63 che effettuava una distinzione tra "vie di comunicazione" ed "assi di sviluppo". Se le prime si limitano a collegare passivamente tra loro determinate località, i secondi mettono invece in relazione, con un ruolo attivo, due nodi dello sviluppo e contengono una serie di attività economiche tra loro interconnesse. Anche in questo caso, comunque, imprese motrici ed assi attrezzati, pur costituendo un ottima base di partenza, non producono necessariamente sviluppo. Questa constatazione fu all'origine delle riflessioni di politica regionale che parlano di "policentrismo integrato", inteso come intervento basato su più poli integrati ed interconnessi tra di loro e non su uno o più poli scarsamente integrati col territorio. In questo modo la regione diviene interamente "un sub-sistema da potenziare", ma perché questa strategia si realizzi occorre rivolgersi a forme di lavorazione più prossime alla realtà economica del luogo,

come il manifatturiero e non i settori base. Tra questa teoria e quelli dei poli di sviluppo non deve esserci, comunque, un rapporto di esclusione perché le due possono essere perseguite contemporaneamente.




Fig. 7 – Manifesto del 1962 che invita i cittadini al pagamento delle tasse, in *Storia d'Italia del XX Secolo*, vol. XXIII, 2007, p. 20.

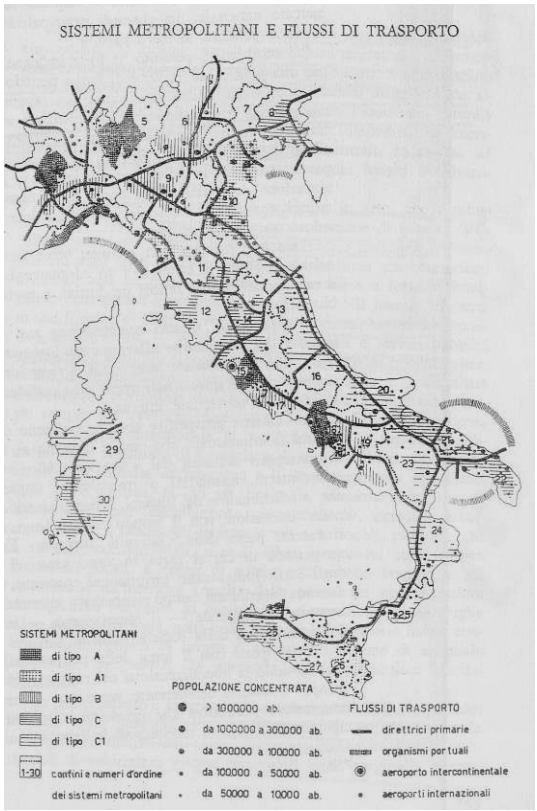



Fig. 8 - Sistemi metropolitani e flussi di trasporto, FIORELLI, 1970, in CARABBA, 1980, p. 759.

Uno stato dal volto austero ma giusto ed umano;
uno stato che abbia il coraggio di intervenire direttamente a correggere e a modificare,
ad esercitare la propria funzione propulsiva;
capace di riassorbire in un colloquio democratico queste masse;
capace di infondere, accanto al desiderio di rinnovamento,
il senso di responsabilità che è il presupposto indispensabile della democrazia,
e cioè l'unica strada attraverso la quale si possa combattere
l'inutile demagogia delle forze eversive.

Editoriale
in, *Realtà del Mezzogiorno, I, 1961*

# CAP. 3 – DALL'INTERVENTO STRAORDINARIO ALL'INTERVENTO ORDINARIO

## 3.1 LA SUPREMAZIA DELLA POLITICA

### *3.1.1 La legge 717 del 1965 e i piani pluriennali di coordinamento*

Con la legge 717 del 1965 la Cassa venne prorogata fino al 31 dicembre 1980 e rifinanziata per il quinquennio 1965-69, con altri 1640 miliardi di lire. Da organo autonomo in grado di promuovere lo sviluppo delle regioni meridionali, si trasformava sempre più in ente meramente esecutivo di opere decise dal Governo, e da modello di riferimento per la tanto auspicata riforma amministrativa, veniva assorbita nell'ambito delle normali prassi burocratiche.

La legge istituiva un "Piano pluriennale di coordinamento degli interventi nel Mezzogiorno", che rappresentava lo strumento atto a inserirla all'interno del futuro Programma economico nazionale. Si trattò sicuramente dell' "atto di coordinamento degli interventi per la sistemazione del territorio di maggior rilievo nella nostra legislazione" ed aveva ad oggetto tutti "gli interventi pubblici diretti a promuovere ed agevolare la localizzazione e la espansione delle attività produttive e di quelle a carattere sociale nei territori meridionali"[1]. Così riportava la legge:

[1] M. CARABBA, *L'intervento pubblico per la sistemazione del territorio*, Svimez, Giuffrè Editore, Roma 1970, p. 23.

> Il piano di coordinamento organizza in un disegno unitario interventi e competenze, in modo che non interferiscano reciprocamente e non si sovrappongano, ma si integrino vicendevolmente; a tal fine orienta gli interventi straordinari in relazione a quelli ordinari, tenendo conto in una visione unitaria e globale dell'economia del Mezzogiorno, di entrambi sia nell'ambito di ciascun settore di intervento sia in rapporto alle relazioni intersettoriali.[2]

Formulato dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, unitamente alle Regioni con i loro ipotetici Piani regionali, e alle amministrazioni statali interessate, sarebbe dovuto essere stato approvato dal Comitato interministeriale per la ricostruzione (Cir). Ma Cafiero nota come la legge fosse già all'origine non priva di discordanze, in quanto, quando fu promulgata, il Programma economico nazionale non era stato ancora approvato, né tantomeno le Regioni a statuto ordinario erano state istituite[3]. La stessa elaborazione di un piano di coordinamento, ad opera di un Comitato dei Ministri, piuttosto che fra gli eventuali piani delle regioni meridionali, rende palesemente evidente il tentativo di centralizzazione che lo Stato operò nei confronti della Cassa. La sua autonomia d'altronde venne ulteriormente ridotta con la creazione del Ministro per gli interventi straordinari che, unitamente alla Presidenza del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, aveva poteri di controllo sulla stessa a partire dalla possibilità di proposta della nomina del suo Presidente fino al supervisione delle sue attività. Oltre a questo, la decisione sull'ammissibilità al credito agevolato per le imprese rimase di competenza degli Istituti di credito, ma dietro il parere di conformità del Ministro, cosa che come conseguenza spinse alla "politicizzazione del credito"[4]. Nel frattempo furono ulteriormente estesi i compiti della Cassa che, oltre ad occuparsi delle aree agricole, industriali e turistiche, avrebbe dovuto occuparsi anche di ricerca, attività sociali ed educative, e sostituire enti inefficienti come Consorzi Asi, Consorzi di bonifica, enti di sviluppo, ecc.

Con la 614 del 1966, inoltre, si approvava, come sempre, il provvedimento per le aree depresse del Centro-Nord, che riduceva la capacità di concentrare gli investimenti nel Meridione. Con la 615 si consolida infine la tendenza del '62 a favore della grande industria, tanto che bastava che due o più imprese si servissero di un'infrastruttura per

---

[2] COMITATO DEI MINISTRI PER IL MEZZOGIORNO, *Piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno*, Roma 1966, p. 3, già citato in ivi, p. 25.

[3] Per ovviare a queste mancanze il Piano di coordinamento doveva basarsi sulle indicazioni annuali della "Relazione previsionale e programmatica" e, in luogo delle Regioni, dovevano consultarsi i "Comitati Regionali per la Programmazione Economica", cfr. S. CAFIERO, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Piero Laicata Editore, Manduria, Bari, Roma 2000, p. 81.

[4] Ivi, p. 84.

far sì che questa fosse dichiarata consortile, usufruendo di un contributo che dal 40% veniva innalzato all'85%. La conseguenza di tale politica fu che, a fronte di ingenti investimenti, vennero creati ben pochi nuovi posti di lavoro nel Sud, mentre la tanto paventata occupazione indotta si localizzò al Nord[5].

Si consumava così quel processo avviato dalla Dc di Fanfani teso a trasformare il partito dei notabili in partito dello Stato, con la commistione tra politici e managers pubblici. Venuti a mancare i grandi protagonisti dell'intervento statale in economia, terminava quello che Saraceno definì come il "meridionalismo del dopoguerra", mentre il nuovo personale pretese il primato della politica sulla tecnocrazia[6]. Il meridionalismo, perduta la sua carica politica, diviene sempre più puro tecnicismo, che nasconde l'assenza d'idee nuove "con la presunzione e l'ambizione di essere tale e col disegno dei profani proprio di tutte le accademie e dei loro esoterici sistemi di espressione e di comunicazione."[7] La Cassa, sotto la guida di Gabriele Pescatore, si trasformava sempre più "da organo che doveva attuare un programma di opere pubbliche straordinarie a strumento efficace e silenzioso dell'alleanza tra grandi interessi industriali e gruppi politici dominanti nel Mezzogiorno." Fu anche grazie al suo abile operato, unitamente agli errori della sinistra e del Psi, se la Dc riuscì con questo nuovo blocco di potere a consolidare il suo potere nel Meridione.[8]

Zappa individua nei sei anni trascorsi tra la 717 del '65 e la 853 del '71 il periodo in cui si imponeva una riflessione e un ripensamento delle scelte compiute, in cui il tema della pianificazione avrebbe potuto e dovuto rivedere con maggior concretezza e coerenza l'intero impianto dello sviluppo del Meridione, il risultato invece fu che "la formula coprì i problemi" e il "Mezzogiorno come riforma", la pianificazione e le Regioni, rimasero solo un "vocativo ad apertura di discorso".

> Fu quello forse il tratto scarso di anni e denso di storia che più segnò il distacco o, meglio, che più fece sentire il crescente distacco tra i fatti in continuo movimento e un'elaborazione culturale che stentava a coglierli prima ancora che a interpretarli. Non data certo di allora il

[5] Nel decennio 1961-71 solo 1/7 dell'aumento di occupazione si è localizzato al Sud; 1/4 dei 380 mila previsti dal piano Pieraccini e 1/6 di quelli previsti nel decennio 1962-72 da Saraceno, cfr. S. PETRICCIONE, *Politica industriale e Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari 1976, pp. 37-41.

[6] S. CAFIERO, op. cit., pp. 85-89.

[7] G. GALASSO, *Passato e presente del meridionalismo*, Guida, Napoli 1978, vol. II, già citato in G. ZAPPA, *Mezzogiorno e progetti speciali – Criteri di programmazione e intervento straordinario negli anni '70*, Officina Edizioni, Roma 1980, p. 20.

[8] Cfr. S. PETRICCIONE, *L'industrializzazione tradita – Memorie e commenti di un amministratore pubblico (1968-1979)*, Guida Editori, Napoli 1980, p. 15; Id., *Exit Pescatore*, in "Successo", giugno 1977, ora in Id., *L'industrializzazione tradita*, cit., pp. 143-145.

periodo di "stanca" di un meridionalismo sempre più istituzionalizzato e sempre meno capace di cogliere le novità che venivano maturando. Ma di allora colpisce il coniugarsi della latitanza nella ricerca e di inadempienza nella proposta con il fiorire di una inopportuna (e tuttora [1980 n.d.a.] non conclusa) stagione di compiaciute autocelebrazioni e di reciproci elogi. La canonizzazione dei meridionalisti si compie nel deperimento del meridionalismo e l'avvicinamento ai centri decisionali si accompagna all'allontanamento dei problemi. Non mancano le eccezioni: ma esse non turbano il panorama generale e non scalfiscono il desolante conformismo di una cultura politica sclerotizzata.[9]

### *3.1.2 La legge 853 del 1971: ordinamento regionale e contrattazione programmata*

Con la pubblicazione del Testo Unico delle leggi sul Mezzogiorno del 1968, apparvero chiare le varie ridondanze che la legislazione straordinaria aveva messo in atto nel corso degli anni, cui in parte si cercò di trovare soluzione con la legge 853 del 1971. Con questa, infatti, si sopprimevano il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno e i precedenti Piani pluriennali di Coordinamento, che non si erano concretati in formulazioni operative, ma soltanto indicative, a causa della mancata attuazione della programmazione nazionale e della conseguente difficoltà di coordinare il piano pluriennale con le annualità del bilancio statale. Il ridimensionamento dell'autonomia della Cassa, a vantaggio del Governo, si concretò, inoltre, nella realizzazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe), in sostituzione del Cir, cui venivano affidati compiti di direttiva per l'industrializzazione e per gli interventi già inseriti nei piani di coordinamento. Ma nel complesso non si ridussero i settori cui la Cassa era chiamata ad intervenire, confermando la ormai eccessiva varietà delle sue mansioni. Piuttosto, il quadro fu ulteriormente complicato dalla attuazione della riforma che istituiva le Regioni a statuto ordinario, profilando già da subito la difficoltà di integrare le esigenze di coordinamento della programmazione, con quelle di autonomia e sovranità delle Regioni stesse.

La 853, in verità, recepì il principio regionalista e tentò di attuare un coordinamento costituendo un Comitato, presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, composto dai Presidenti delle Giunte Regionali o Assessori designati in loro vece, con il compito di determinare gli interventi nel territorio meridionale. Inoltre, molte competenze di singoli ministeri di settori, così come dell'ex Comitato dei Ministri per il

[9] G. ZAPPA, op. cit., pp. 14-15.

Mezzogiorno, e del Ministro per gli interventi straordinari, passarono alle Regioni con i relativi fondi. In attesa, comunque, che le Regioni sviluppassero le competenze necessarie, la Cassa era momentaneamente autorizzata a completare i programmi già approvati, ma l'incapacità di molte Regioni e i tempi lunghi per il passaggio dalla fase di elaborazione tecnica a quella esecutiva resero permanente questa norma. Il risultato fu un continuo conflitto sulle competenze. Basti pensare che se l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario risale al '70 (legge 281), l'attribuzione delle competenze sarà attuata solo nel '77 con il D.P.R. 616 in cui, in particolare all'art. 11, si attuava finalmente il passaggio da forme di regionalizzazione del piano alla pianificazione regionale[10].

La parte più strettamente operativa venne affidata alla "contrattazione programmata", attiva già dal 1968, tra Governo e imprese che, nell'intenzione del legislatore, avrebbe dovuto favorire un'opera di coordinamento tra l'azione intrapresa dallo Stato e gli indirizzi delle grandi imprese, previa consultazione di queste per definire i piani di investimento. È infatti nella "Relazione previsionale e programmatica per il 1968" che si affermò il principio della consultazione con gli imprenditori, che avrebbe dovuto essere rivolto verso obiettivi concreti in linea con gli impegni del piano[11]. Inizialmente auspicata per l'intero territorio nazionale, trovò concreta applicazione solo nel Sud, in quanto inserita nella 853. Si trattava di forme di coordinamento da attuare tramite la formazione di "blocchi di investimento", in maniera che le infrastrutture da realizzare si potessero rivolgere a più iniziative. Alla singola impresa motrice, si tenterà di sostituire un sistema integrato di investimenti che potesse risolvere il tema della carenza di economie esterne. In sostanza, alle imprese, il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, accordava agevolazioni superiori rispetto a quelle previste dalla legge, se erano disposte a

[10] "Lo Stato determina gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso delle Regioni. Le Regioni determinano i programmi regionali di sviluppo, in armonia con gli obiettivi della programmazione economica nazionale e con il concorso degli enti locali territoriali secondo le modalità previste dagli Statuti regionali. Nei programmi regionali di sviluppo, gli interventi di competenza regionale sono coordinati con quello dello Stato e con quelli di competenza degli enti locali territoriali." Già citato in A. CELANT, P. MORELLI, *La geografia dei divari territoriali in Italia*, Sansoni, Firenze 1986, p. 154.

[11] Già nello stesso 1968 Luigi Bruni, nel riferirsi alla contrattazione programmata, la apostrofava come "dialogo tra *veri* sordi", intendendo la difficoltà di comunicazione tra gli esponenti della programmazione che si esprimevano, o almeno avrebbero dovuto, in termini di occupazione e reddito, e gli imprenditori, che parlavano di capacità di assorbimento da parte del mercato dei propri prodotti. Per superare tale deficienza e per ottenere "l'ottimo a livello di impresa" e "l'ottimo a livello sociale" propugnava studi settoriali sistematici, dai quali sarebbero risultate le prospettive di sviluppo attraverso cui elaborare la programmazione nazionale e regionale. Cfr. L. BRUNI, *I rapporti tra la pianificazione nazionale e la pianificazione regionale*, in *La pianificazione regionale: problemi di teoria e metodo nella esperienza italiana e straniera*, Atti del convegno internazionale di Sorrento, 12-14 settembre 1968, Marsilio, Padova, 1969, pp. 59-60.

concordare col Governo le modalità e i settori di intervento, a garanzia però di produrre rilevanti effetti indotti[12].

Se fino ad allora, dunque, il sistema degli incentivi era stato costruito su "automatismi intesi a limitare se non ad impedire discrezionalità, fonte certa di favoritismi e di abusi", con la contrattazione, come rivela Petriccione "attraverso la trattativa che essa teorizzava sulle localizzazioni, sul livello degli incentivi e sulle opere di infrastruttura specifiche" questo principio veniva negato[13]. Dietro la garanzia occupazionale atta a contrastare l'emigrazione, come disse la critica comunista, si riconosceva il "ruolo già assegnato agli imprenditori privati di rappresentare il vero soggetto coordinatore dell'azione pubblica sia nel settore degli incentivi che in quello delle infrastrutture"[14]. Pertanto in assenza "dei programmi settoriali (poi denominati *programmi di promozione*), la procedura prendeva l'avvio esclusivamente sulla base delle richieste delle imprese" e considerando che la politica della Cassa precedente la contrattazione fu quella di seguire, piuttosto che anticipare, le decisioni di investimento, questo determinò come conseguenza

> che molte piccole e medie iniziative erano scoraggiate dall'inesistenza di infrastrutture e che quelle grandi invece erano in grado di esercitare notevoli pressioni sulla Cassa in merito al tipo ed all'ammontare di opere che ritenevano necessarie, e che talvolta eseguivano preliminarmente poi ottenendone il rimborso.[15]

Forse in questo distinguo tra grandi e piccole-medie imprese sta la decisione di affidare al Cipe la contrattazione con le prime, insieme al potere di autorizzare la realizzazione di nuovi impianti, mentre per le seconde il compito era affidato allo Iasm. La quota degli investimenti industriali che le imprese statali avrebbero dovuto riservare al Mezzogiorno fu innalzata dal 60 all'80%.

---

[12] In verità "gli incentivi alle grandi imprese (con investimenti fissi oltre i 5 miliardi) vengono ridotti nel senso che il contributo a fondo perduto è fissato tra il 7 e il 12% (mentre precedentemente poteva arrivare fino al 20%); il finanziamento era mantenuto tra il 30 ed il 50% dell'investimento globale. Invece per le medie imprese (investimenti fissi tra l'1,5 e 5 miliardi di lire) il contributo a fondo perduto viene mantenuto tra il 15 ed il 20% e il finanziamento tra il 35 ed il 50%. Il fatto di aver reintrodotto un diverso trattamento in sede di contributo per le medie imprese si prestava a far ricorrere nuovamente gli imprenditori all'espediente degli scorpori…". Cfr. S. PETRICCIONE, *Politica industriale e Mezzogiorno*, cit., p. 73. D'altro canto con l'abbattimento delle gabbie salariali, nel 1969, scompariva il vantaggio per gli investimenti nel Mezzogiorno, per cui il confronto e la contrattazione con le grandi imprese divenivano inevitabili.

[13] Cfr. ivi, p. 48.

[14] Ivi, p. 53.

[15] Ivi, p. 54.

### *3.1.3 Il piano dell'Italconsult "per la creazione di un polo di sviluppo industriale in Italia meridionale"*

Il modello teorico di riferimento, che diede il via alla sperimentazione della contrattazione programmata, fu lo studio commissionato dalla Cee nel 1961 alla Italconsult, per la "creazione di un polo di sviluppo industriale in Italia meridionale"[16]. La ricerca, pubblicata in Italia nel 1966, ma i cui risultati erano già noti dal '64, ebbe ad oggetto il polo industriale "Bari-Taranto-Brindisi" in cui

> non si negava tanto la validità dello sviluppo per poli, quanto piuttosto l'attuazione e la composizione del polo al suo interno [...]. Attraverso un esame delle relazioni *input-output* si mostrava la necessità di costruire un tessuto industriale integrato, all'interno del quale ogni stabilimento potesse trovare i suoi necessari collegamenti.[17]

Dal confronto con le analoghe esperienze di politica regionale europea e dalla constatazione che nelle economie moderne gli stabilimenti industriali devono specializzarsi, facendo ricorso a tutte le attività connesse come appaltatrici e fornitrici di beni e servizi, lo studio teorizzava la creazione del *milieu industriel*, per avviare lo sviluppo nelle regioni sottosviluppate. Si trattava, pertanto, per promuovere i poli industriali, di "ricercare quel complesso di industrie connesse necessarie al settore industriale scelto, nell'apprestare un numero sufficiente di industrie motrici che giustifichino economicamente l'esistenza delle attività connesse, e nel favorire la loro localizzazione simultanea."[18] Appariva ormai chiaro che le iniziative industriali tipiche per lo sviluppo del Meridione, quali i complessi siderurgici, le attività petrolchimiche e i grandi stabilimenti in unità meccaniche, non costituivano unità motrici, nel senso di suscitare altre imprese, perché, anche quando queste si verificavano, si limitavano a ruoli di manutenzione e revisione. Occorreva, invece, predisporre "nelle <aree industriali> le condizioni di adeguate interrelazioni industriali che le più dinamiche industrie di trasformazione esigono."[19] Occorreva creare un "<insieme> di unità industriali principali con similitudine di tecniche [...] e le necessarie loro unità intermedie ed ausiliarie". Un

---

[16] COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA, *Studio per la creazione di un polo industriale di sviluppo in Italia meridionale,* Collana di studi Economia e Finanza, n. 5, Bruxelles 1966; ITALCONSULT, *Etude de la promotion d'un pôle industriel de développement en Italie méridionale*, Roma 1964.

[17] G. GRIBAUDI, *Mediatori – antropologia del potere democristiano nel mezzogiorno*, Rosenberg & Sellier,Torino 1991 (1980), p. 138.

[18] COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA, *Studio per la creazione di un polo industriale di sviluppo in Italia meridionale*, cit., p. 8.

[19] Ivi, p. 46.

insieme che fosse riferito ad un "settore omogeneo", composto "da un numero limitato di unità principali" e da attuare "in base a criteri esclusivamente economici."[20] Il sistema dei poli andava ordinato

> coordinatamente per tutto il Mezzogiorno nel quadro dell'economia nazionale, e non solo sulla base delle risorse e prospettive isolate delle singole aree. Per tale programmazione sarebbe però indispensabile che, con un rilancio della politica d'industrializzazione del Mezzogiorno, si ponesse fine alla proliferazione delle aree e dei nuclei, effetto di pressioni politiche e sociali.[21]

Non più di quattro i poli indicati sulla base delle maggiori concentrazioni industriali allora esistenti: Caserta-Napoli-Salerno, Bari-Taranto-Brindisi, Catania-Siracusa, Cagliari-Sassari. Una decina i nuclei industriali autonomi. Nel caso del polo pugliese lo studio indicava otto unità principali e ventidue ausiliarie. Ma come riporta Gribaudi:

> Si trattò dunque di un compromesso teorico che neppure si trasformò in pratica politica. Compromesso perché non superava la concezione dei poli di sviluppo: ne allungava e precisava la definizione con lo sviluppo autopropulsivo al loro interno, rilanciando di fatto una politica di dualismo territoriale. Ma, nonostante la forma compromissoria pencolante fra le esigenze di uno sviluppo concentrato e quelle di uno sviluppo diffuso, i blocchi di investimento non vennero attuati, e si continuò a programmare investimenti relativamente isolati, dislocandoli nei punti ove si mostrava necessario creare occupazione, senza badare alle relazioni interindustriali che la teoria predicava. La pressione delle grandi industrie private e pubbliche da un lato, e quella anche più urgente della società dall'altro mutavano ancora la teorie e condizionavano le scelte economiche dell'intervento.[22]

### *3.1.4 I progetti speciali di intervento organici*

Insieme alla contrattazione programmata, l'altro elemento basilare di questa fase è costituito dai "progetti speciali di intervento organici" su cui vennero fatte confluire le competenze della Cassa, ormai organo meramente esecutivo[23]. Opere di carattere

[20] Ivi, p. 51.
[21] Ivi, p. 53.
[22] G. GRIBAUDI, op. cit., p. 140.
[23] Per un elenco ed approfondimento dei progetti speciali al 31 dicembre 1976, cfr. A. DEL MONTE, A. GIANNOLA, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna 1978, pp. 311-316.

intersettoriale e con ampiezza interregionale, i cui ambiti riguardavano un ampio spettro di attività: dalle grandi infrastrutture generali, sociali o finalizzate allo sviluppo di attività produttive, alla valorizzazione e salvaguardia delle risorse naturali e ambientali, dalle attrezzature per le aree metropolitane, ai progetti per nuove zone di sviluppo di specifici settori o territori. Dovevano osservare le destinazioni del territorio stabilite dai piani urbanistici, o in loro assenza, dai piani regionali di sviluppo. Al Governo, e formalmente alle Regioni, il compito di formulare i progetti, alla Cassa quello della loro progettazione ed esecuzione. In realtà, un primo elenco di progetti venne approvato nell'agosto del 1972 dal Cipe su proposta del ministro del bilancio e per il Mezzogiorno Taviani, e le Regioni, anche se si fosse trattato di progetti che non avrebbero scelto, non potevano che accettare o rifiutare, ma un rifiuto avrebbe determinato soltanto la perdita di importanti investimenti[24].

In una fase di decentramento decisionale, dunque, i progetti speciali permettevano di mantenere un intervento centralistico da parte della Cassa, che rimaneva comunque l'unico ente capace di renderne operative le procedure. Al principio di concentrazione industriale, infine, si sostituiva quello della industrializzazione diffusa e differenziata. I progetti speciali nacquero dall'idea guida del Progetto '80 "identificabile nell'unità fra politica di industrializzazione e creazione di un sistema urbano del Mezzogiorno", di cui costituiranno il successo più significativo[25]. Anche nel caso dei progetti speciali continuò, però, la solita politica di dispersione delle energie tipica dell'intervento ormai non più straordinario. Oltre a progetti d'indubbio valore strategico per lo sviluppo del Mezzogiorno, se ne aggiunsero, infatti, altri più semplicemente confinati nel mero campo delle opere pubbliche o dei programmi di promozione, d'altronde lo stesso Taviani affermò che "i progetti speciali altro non erano che semplici opere pubbliche, e che perciò non bisognava indugiare in studi e approfondimenti ma passare senz'altro alla loro realizzazione."[26]

### *3.1.5 Piano chimico e pacchetto Calabria-Sicilia*

Il biennio 1970-71 rappresenta un periodo emblematico per i risvolti territoriali e industriali meridionali, in quanto il Governo sarà chiamato a dare risposte all'emergenza

[24] S. PETRICCIONE, *Politica industriale e Mezzogiorno*, cit., pp. 106-107.
[25] M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione 1954-1974*, Laterza, Roma-Bari 1977, p. 252.
[26] Cfr. S. PETRICCIONE, *Politica industriale e Mezzogiorno*, cit., pp. 95, 108.

sociale esplosa in Sicilia e in Calabria in particolare e perché dal punto di vista legislativo si tenterà di mettere mano ad interventi che potessero produrre una ristrutturazione industriale.

I fatti di Avola del 1968, la sommossa di Battipaglia del 1970, la rivolta di Reggio Calabria del 1970 e la diffusione del colera a Napoli nel 1971, rappresentano la fine delle sommosse proprie di un Mezzogiorno agrario, ormai sempre più irrilevante, e nel frattempo la dimostrazione dell'avvenuta trasformazione della questione meridionale, da agraria ad urbana[27]. La risposta all'emergenza si concreterà nel pacchetto Calabria-Sicilia, con cui lo Stato, nell'ambito della contrattazione programmata, tenterà di assumere l'iniziativa all'interno della contesa tra i grandi gruppi oligopolistici della chimica italiana: Montedison, Anic-Eni e in seguito Sir-Rumianca.

Il pacchetto deciso dal governo Colombo nel 1970 riguardava in Calabria la realizzazione di un impianto della Sir a Sant'Eufemia, della Liquichimica a Reggio Calabria e il quinto centro siderurgico della Italsider a Gioia Tauro, mentre in Sicilia un centro elettrometallurgico a Campobello di Mazara e un impianto di chimica derivata della Sarp a Licata; un investimento di 2152 miliardi di lire per 38500 nuovi posti di lavoro. Le decisioni prese sull'onda dell'emotività popolare "si rilevarono affrettate e inconsistenti dal punto di vista dell'inserimento territoriale e della quantità e qualità di infrastrutture richieste", senza tener minimamente conto dei danni all'agricoltura e al turismo, e razionalizzando le scelte infrastrutturali solo dopo la decisione dell'investimento[28].

Dal "Rapporto preparatorio del programma di promozione per l'industria chimica" del 1971, frutto di un programma di promozione detto "Piano chimico", emergeva che la concorrenza europea e mondiale del settore spingeva alla creazione di aree interconnesse con condotte di etilene e che l'Italia fosse caratterizzata da un sottodimensionamento della capacità produttiva degli impianti e da una dispersione geografica dei centri produttivi. Per quanto si tenesse conto della competizione mondiale e della possibile concorrenza di un eventuale ingresso nel settore dei paesi produttori di petrolio, l'industria chimica di base appariva un presupposto fondamentale per molte attività a valle di tipo manifatturiero.

[27] S. CAFIERO, op. cit., p. 111.
[28] S. PETRICCIONE, *Politica industriale e Mezzogiorno*, cit., pp. 62-69.

Il piano propendeva per la concentrazione dei nuovi investimenti in una grande area siciliana compresa tra Augusta e Trapani[29] e in una razionalizzazione degli impianti pugliesi, sardi e dell'Italia Nord-Occidentale. Gli accordi tra le imprese che avrebbero dovuto attuare il programma riguardavano: Montedison e Anic come produttori di etilene; Sarp e Liquichimica come utilizzatori; Montedison, Anic, Sarp, Liquichimica per la realizzazione congiunta ed in comproprietà di un nuovo impianto di *stream-craking*. Le imprese però mostrarono la loro riluttanza ad aderire al piano, che si complicava per i difficili rapporti tra Eni e Montedison, e presentavano al Cipe i propri documenti sulla programmazione in cui ognuna rivendicava una quota di finanziamento pubblico. Solo dopo una complessa opera di mediazione Ruffolo riuscì a realizzare un accordo nel 1972 tra Cefis (Montedison) e Girotti (Eni), che confermavano la collaborazione per la realizzazione dello stabilimento di *stream-craking*, ma al prezzo di una sorta di spartizione dei pareri di conformità presentati sui piani dei diversi gruppi, una sovra estimazione delle prospettive occupazionali e di mercato e la continua violazione delle intese stabilite[30]. Si escludeva, invece, ogni fusione per la chimica secondaria in cui si affermava la competizione e il coordinamento affidato agli organi di programmazione[31].

[29] A tal proposito, nel 1971, venne elaborata una ricerca dalla Tekne sulle possibilità di insediamento industriale per la fascia costiera siciliana da Augusta a Trapani, dove veniva riservata un'attenzione particolare alla disponibilità e ulteriore reperimento delle risorse idriche nei luoghi evidenziati. Per quanto avesse un interesse particolare per le localizzazioni industriali, riferite in particolar modo evidentemente ai complessi petrolchimici, il lavoro mostra comunque un certo riguardo anche per le destinazioni agricole e turistiche del territorio indicato. Nello studio venivano individuate 10 zone di sviluppo industriale, compresi gli agglomerati già esistenti e si indicava in Pozzallo, Licata e Punta Granitola, oltre Gela e Siracusa, i luoghi maggiormente confacenti all'insediamento di un complesso petrolchimico. Cfr. TEKNE, *Studio delle possibilità di insediamento industriale - Aree della Sicilia (Augusta-Siracusa, Ragusa, Caltagirone, Gela, Trapani)*, Milano 1971, dattiloscritto.

[30] Nel processo di razionalizzazione del settore una vera occasione sprecata fu la vicenda della Montedison, nata nel 1966 dalla fusione della Edison e della Montecatini e successivamente scalata dall'Eni di Cefis. In tal modo sotto il controllo azionistico dello Stato si ritrovava, infatti, gran parte del settore chimico, ma l'incapacità del Governo di promuovere un piano unitario – a causa delle fazioni politico-economiche di cui si è già accennato – unitamente alle diverse visioni gestionali, e non solo, di Cefis da un lato e Girotti dall'altro ne impedirono il successo, cfr. L. MATTINA, A. TONELLI, *Lo sviluppo della chimica. Gruppi di interesse e partiti nell'intervento straordinario*, in L. D'ANTONE (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Taormina, 18-19 novembre 1994, Bibliopolis, Roma 1996, pp. 481-483.

[31] M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione*, cit., pp. 242-250.

## 3.2 INDUSTRIALIZZAZIONE SENZA SVILUPPO[32]

La politica attuata dal Governo dalla svolta industrialista avrà risultati di non poco conto che cambieranno il panorama territoriale di gran parte del Mezzogiorno e il suo peso nell'ottica dell'economia italiana. È un'industrializzazione forte, di tipo fordista, che diviene sinonimo di sviluppo economico e civile, ma che produrrà ben note "fratture"[33] e l'assurda realtà di un "Mezzogiorno [che] si trova nella situazione apparentemente paradossale di una regione che conta due volte negli equilibri sociali del paese, una volta per la sua nuova ricchezza, una seconda volta per la sua antica povertà."[34] All'interno di ogni qualsivoglia critica occorre, comunque, ricordare con Barucci che la scelta industrialista "non conobbe alternative degne di questo nome" e che si trattò "di una scelta di grande modernità, coeva al dibattito scientifico allora svolgentesi sul tema del sottosviluppo", pur soffrendo di tutte le illusioni e le speranze tipiche di questa letteratura come poi ebbe a sperimentare[35].

Giannola, nella sua ricostruzione economica di quegli anni, distingueva dall'analisi degli investimenti nel Mezzogiorno tra due fasi significative: 1959-63 e 1969-74, intervallati dal periodo di crisi 1964-65[36]. La seconda ondata, soprattutto, si presentò ben più cospicua della prima e vide gli investimenti dei grandi monopoli del settore privato pari a quelli delle partecipazioni statali, cosa che dipese, da un lato da esigenze di decongestione territoriale e sindacale, dall'altro dall'utilizzo da parte dei grandi monopoli di denaro pubblico per tamponare situazioni aziendali precarie. I dati sull'occupazione però

---

[32] Tale assioma divenne noto grazie ad un saggio di Hytten e Marchioni sullo sviluppo industriale di Gela, in cui l'impianto dell'Anic, legato solo a preoccupazioni aziendali, piuttosto che far decollare l'attività economica della zona, ebbe come effetti collaterali quello di rendere gli squilibri ancor più gravi. Tra queste conseguenze vi fu quello della progressiva emarginazione della popolazione, incapace di esercitare controlli o condizionamenti sullo sviluppo del loro territorio. L'equivoco di base fu di pensare che l'industria di stato potesse e dovesse seguire logiche diverse rispetto a quelle delle imprese private. La ricerca fu commissionata dall'Isvet, una società di ricerche del gruppo Eni, per le preoccupazioni suscitate dalla continua conflittualità tra i gelesi e l'industria. Sintomatico che il testo al momento della sua vendita risultò introvabile nelle librerie perché acquistato in blocco da "misteriosi" acquirenti. Cfr. E. HYTTEN, M. MARCHIONI, *Industrializzazione senza sviluppo – Gela: una storia meridionale*, Franco Angeli, Milano 1970; ora consultabile in www.terraeliberazione.org/parlagreco.htm. Cfr. anche la presentazione del libro scritta da Sandro Petriccione in "Nord e Sud" del 1969, ora in S. PETRICCIONE, *L'industrializzazione carente*, in Id., *L'industrializzazione tradita*, cit., pp. 33-40.

[33] G. VIESTI, *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari 2003, p. 33.

[34] A. GRAZIANI, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana oggi*, in "Inchiesta", Settembre-Ottobre 1977, p. 7.

[35] P. BARUCCI, *La "sempiterna" questione meridionale*, in "Appunti di cultura e politica", novembre 1979, n. 11, ora in Id., *Mezzogiorno e intermediazione "impropria"*, Collana della Svimez, Il Mulino, Bologna 2008, p. 53.

[36] Ancora nel 1967, prima dunque della seconda ondata industriale, Graziani notava come i fondi pubblici erano stati spesi o per "perpetrare l'esistenza di piccole imprese sorpassate che in un sano sviluppo industriale avrebbero dovuto scomparire" o per "finanziare grossi complessi industriali, che probabilmente non avrebbero avuto alcun bisogno di questo sostegno finanziario e che se hanno preso la decisione di insediarsi nel Mezzogiorno solo in alcuni casi, e non necessariamente in tutti, hanno preso questa decisione in virtù della presenza di incentivi". Cfr. A. GRAZIANI, *La politica per il Mezzogiorno: sue realizzazioni e sviluppi*, relazione al Convegno promosso dalla Fondazione Luigi Einaudi, Torino, 30 marzo – 8 aprile 1967, pubblicata nel volume *Nord e Sud nella società e nell'economia italiana di oggi*, contenente gli Atti del convegno, Torino 1968, anche in M. CARABBA, (a cura di), *Mezzogiorno e programmazione (1954-1971)*, Giuffrè Editore, Roma 1970, pp. 629.

dimostravano una tendenza al declino dei livelli occupazionali riconducibile alla crisi del settore agricolo[37] e all'inadeguatezza degli altri settori. Aumenti si registrarono nel terziario, nella pubblica amministrazione e nelle imprese a partecipazione statale, mentre non altrettanto poteva dirsi dei grandi monopoli industriali privati, nonostante gli ingenti investimenti; viceversa i risultati produttivi superarono le previsioni.

Si profilava in sostanza per il Meridione "il concretizzarsi della politica di industrializzazione centrata sui poli di sviluppo attorno ai grandi impianti", conseguenza del rapido inserimento dell'economia italiana nel sistema internazionale, e che darà il via alla polemica contro le "cattedrali del deserto"[38], intese come grandi impianti ad alta densità di capitale per addetto, a ciclo continuo e incapaci di interagire con il territorio circostante[39]. Giannola contestava, però, la visione negativa delle cattedrali nel deserto, perché a suo avviso l'industrializzazione del Mezzogiorno venne calata dall'alto nel "<quadro obbligato> costituito dalle scelte per lo sviluppo nazionale", mentre "non è ad essi significativamente imputabile la coincidente crisi dell'industria locale e che da essi non potevano scaturire effetti indotti di estremo rilievo."[40] In particolar modo gli apparivano infondate le aspettative legate agli effetti indotti. Distinguendo tra effetti a monte (connessi alla domanda di beni e servizi stimolati dai nuovi impianti sulle imprese già esistenti) e a valle (con la massa salariale aggiuntiva) affermava che i primi, trattandosi di imprese chimiche e metallurgiche, fossero inconsistenti, perché queste importavano beni intermedi principalmente dall'estero, soprattutto materie prime (cosa

---

[37] La crisi che visse il comparto agricolo meridionale negli anni '60 fu conseguenza della politica agraria comunitaria, che privilegiava l'azienda capitalistica, sviluppata al Nord, a svantaggio delle imprese meridionali. Il regime dei prezzi, inoltre, favoriva le produzioni continentali rispetto a quelle tipiche meridionali, che subiranno la forte concorrenza degli altri paesi mediterranei, cui i paesi industriali venderanno i loro prodotti. Questo, insieme al completamento di gran parte delle opere pubbliche per l'agricoltura, determinerà un immenso esodo dalle campagne, cfr. A. DEL MONTE, A. GIANNOLA, op. cit., pp. 162-169. Per certi aspetti infatti il Mec per quanto "presentato all'inizio dai suoi sostenitori come una intesa doganale, di ispirazione liberista, si è rilevato un disegno organico di integrazione economica guidato dal capitale monopolistico", cfr. L. LIBERTINI, *Mezzogiorno e sviluppo capitalistico internazionale*, in G. FISSORE, G. MEINARDI (a cura di), *La questione meridionale*, Loescher Editore, Torino 1980 (1976), p. 240; la citazione è tratta da L. LIBERTINI, *Integrazione capitalistica e sottosviluppo*, Laterza, Bari-Roma 1968.

[38] Cfr. *Le cattedrali nel deserto*, in G. FISSORE, G. MEINARDI (a cura di), op. cit., pp. 246-249, tratto da *La storia degli insediamenti chimici in Sicilia*, in "Il Manifesto", 30 giugno 1973.

[39] A. DEL MONTE, A. GIANNOLA, op. cit., pp. 169-202. Petriccione analizzando i dati dal 1968 al 1974 osserva come chimica e siderurgia abbiano ricevuto l'87% dei fondi a disposizione in sede di contrattazione programmata, assorbendo meno del 57% dell'occupazione prevista. 7836 miliardi per meno di 100 mila posti di lavoro con un costo di 79 milioni per addetto. Cfr. S. PETRICCIONE, *Politica industriale e Mezzogiorno*, cit., pp. 78-79. Cafiero, nel riferirsi al processo di industrializzazione del Mezzogiorno, riporta che questa ha "avuto luogo molto più per diffusione di impianti che per diffusione di imprese", cfr. S. CAFIERO, *Sviluppo industriale e questione urbana nel Mezzogiorno*, Svimez, Giuffrè, Milano 1976, p. 41.

[40] A. DEL MONTE, A. GIANNOLA, op. cit., pp. 253-254; sul tema della seconda ondata d'investimenti cfr. anche, A. GRAZIANI, *Lo sviluppo dell'economia italiana – Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Bollati Boringhieri, Torino 2006 (1998), pp. 100-103. Anche Barucci contesta la definizione d'industrializzazione senza sviluppo, perché stando ai dati della Svimez nel 1979 affermava che "anche in termini di piccole e medie imprese, le province meridionali con le crescite più elevate sono risultate quelle con l'insediamento di grandi impianti." Cfr. P. BARUCCI, *La "sempiterna" questione meridionale*, cit., p. 63.

che d'altronde ne permise l'insediamento). Così anche i secondi perché "il valore aggiunto è una quota relativamente bassa della produzione lorda, così come è anche relativamente più contenuta la percentuale di valore aggiunto che va a stipendi e salari" e se anche è vero che queste industrie rappresentarono gli *inputs* di svariate attività manifatturiere, che avrebbero potuto svilupparsi sul territorio, non fu questo il caso del Mezzogiorno la cui struttura produttiva era assolutamente inadeguata, pertanto se ebbero un qualche sviluppo a valle questo riguardò soprattutto le imprese settentrionali.

Le imprese pubbliche, inoltre, dalla strategia chiara di investimento legata soprattutto alla metallurgia ed agli idrocarburi degli anni '60, nel corso degli anni '70 attuarono una diversificazione produttiva andando a coprire vasti settori: dall'elettronica, alla chimica, dalla meccanica, alla manifattura in generale. Questa strategia era però estranea ad ogni linea di sviluppo industriale; invece, proprio per la localizzazione meridionale delle imprese pubbliche, divenne funzionale per l'inserimento delle stesse in settori nuovi, dandogli maggiore influenza rispetto alla borghesia industriale privata. In quest'ottica però lo sviluppo industriale meridionale, per quanto si avvantaggiasse del maggior livello occupazionale, ne rimase ai margini[41]. Appartiene a questa fase anche la localizzazione dell'impianto dell'Alfa Sud a Pomigliano d'Arco, che riacutizzò il dissenso con Confindustria, preoccupata di una nuova invasione dell'industria pubblica in settori propri dell'industria privata. Salutato in maniera entusiasta dai giornali meridionali, perché, a differenza degli impianti chimici e siderurgici, rappresenta una svolta nella politica di occupazione, si rivelerà anch'esso slegato dalla realtà territoriale, incapace di creare uno sviluppo autopropulsivo e verrà sottoposto ad una politica di assunzioni clientelare[42].

Poiché gli incentivi d'altronde erano rivolti alla "riduzione dei costi di produzione, senza offrire nulla sotto il profilo dello sbocco sul mercato, era ragionevole attendersi che potessero prendere piede nel Mezzogiorno soprattutto imprese in grado di risolvere il problema del mercato per proprio conto."[43] E cioè grandi imprese che non hanno problemi di mercato e all'opposto microimprese che producono per un mercato esclusivamente locale e che, esposte alla concorrenza delle più agguerrite del Nord, dipenderanno per la loro sopravvivenza proprio dagli aiuti statali. Questa struttura economica dualistica vide dunque le grandi imprese da un lato, con solo obiettivi

[41] A. DEL MONTE, A. GIANNOLA, op. cit., pp. 323-339.
[42] Cfr. G. GRIBAUDI, op. cit., p. 132.
[43] Cfr. A. GRAZIANI, *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit. pp. 102-103.

aziendali senza alcun interesse a modificare la realtà locale ospitante, e all'opposto il settore delle piccole e medie imprese, destinatario di "sussidi incontrollati, usati per coprire deficit aziendali, o per azioni speculative", con la funzione "di assorbimento dell'eccedenza della forza lavoro". E anche quando le piccole imprese crearono nuova imprenditorialità, queste furono strettamente legate ad un sistema politico fatto di scambi clientelari ed intermediazioni[44].

Nella letteratura storica questo Mezzogiorno, in sostanza, non era più un'area arretrata, ma si presentava ormai come area assistita o sussidiata, a sviluppo distorto, o piuttosto seguendo le interpretazioni di Barcellona a sviluppo dipendente

> in cui non si realizza un mero trasferimento di risorse al Sud e in Sicilia quanto piuttosto uno sviluppo che è una diramazione del sistema produttivo del Centro-Nord […]. Non esiste quindi un tessuto produttivo diffuso e diversificato che sia espressione di bisogni e vocazioni regionali e locali, ma piuttosto un forte condizionamento <esterno> realizzato attraverso i canali pubblici che presiedono alla erogazione delle risorse, stabilendo le articolazioni del blocco e i suoi stessi confini.[45]

Tra tutti i settori industriali quelli maggiormente incentivati rimasero, comunque, il siderurgico e il chimico, in particolar modo quest'ultimo che ricette il 23% del totale dei finanziamenti della Cassa a tasso agevolato negli anni dal '50 al '60, passando al 35% nel decennio successivo, per arrivare fino al 42% dal '71 al '74. La chimica, infatti, tra i settori base appariva come quello maggiormente immune da crisi congiunturali, oltre a fornire le materie prime funzionali all'industria manifatturiera in crescita delle regioni settentrionali.[46] In realtà con la crisi petrolifera avverrà esattamente il contrario con i grandi impianti che, dopo aver dominato l'economia di vaste porzioni di territorio meridionale senza mettere in moto alcun processo autopropulsivo, si dimostrarono incapaci di reagire alla crisi del settore. Bassa competitività, dimensioni smisurate, lentezza decisionale nei processi di ristrutturazione, lotte di potere tra pubblico e privato sono tutti fattori che hanno contribuito a determinare un disavanzo pari a 2000 miliardi nel 1984. Alcune imprese come Sir e Liquichimica, travolte dai fallimenti, costrinsero le aziende statali (Eni) a farsi carico dei loro stabilimenti e della loro forza lavorativa,

[44] G. GRIBAUDI, op. cit., pp. 118-120.
[45] P. BARCELLONA, prefazione in R. MOTTA, *Industrializzazione e potere locale - Il caso della raffineria maledetta*, De Donato, Bari 1980, p. 15.
[46] L. MATTINA, A. TONELLI, *Lo sviluppo della chimica*, cit., pp. 464-465.

mentre altrettanti stabilimenti poco competitivi furono stati costretti alla chiusura. La quota di mercato mondiale controllata dalla chimica italiana si era così ridotta e il numero degli addetti passò dalle 308 mila unità del 1975 alle 220 mila del 1987[47].
Questa industrializzazione avvenuta con risorse dall'esterno, non ha inoltre innescato elementi dinamici nella classe dirigente, anzi ne ha accentuato i caratteri subordinati e parassitari; di contro ha permesso la crescita di una classe operaia non subalterna[48]. Ciò che è mancato è stato l'incremento dell'occupazione manifatturiera, che anzi ha subito un'ulteriore riduzione, perché le imprese meridionali sono state surclassate dalle ben più moderne ed attrezzate aziende del Nord. Il Meridione divenne però fondamentale per lo sviluppo capitalistico italiano tanto che la politica d'industrializzazione "più che alle esigenze del Mezzogiorno si è in larga parte uniformata a quelle del capitalismo nazionale." Questo è avvenuto, oltre che per la localizzazione dei grandi impianti di base nel territorio meridionale, paradossalmente anche grazie a due effetti negativi legati al fallimento della politica di sviluppo: l'abbondanza di manodopera disoccupata, che alimentando i flussi migratori interni ha trovato lavoro al Nord contribuendo alla realizzazione del boom economico, e la crisi della piccola industria locale, che unitamente all'aumento del reddito meridionale, ha permesso alle aziende del Nord di insediarne i mercati.

> Nel Mezzogiorno dunque in questi anni è proceduta una ben peculiare Rivoluzione industriale. Essa non affonda le radici nel maturare di una realtà sociale, bensì è indotta prevalentemente dall'esterno. Invece di mettere in moto l'atteso processo moltiplicativo di diffusione essa coincide con la crisi dell'industria e dell'imprenditoria locale. Fallita la prospettiva di uno sviluppo industriale autopropulsivo si è fatto così sempre più determinante il ruolo dei gruppi oligopolistici e soprattutto delle partecipazioni statali.[49]

La sinistra comunista condannerà la politica di quegli anni evidenziando la coincidenza d'interessi nazionali tra intervento straordinario e sviluppo monopolistico che, lungi dal creare sviluppo, mortificava "la vita democratica, l'autonomia, l'autogoverno delle popolazioni" e che, senza operare la reale rottura delle posizioni di rendita e parassitarie tipiche del Meridione, aveva instaurato una sorta di "governatorato per il Mezzogiorno",

[47] Ivi, pp. 468-469.
[48] A. DEL MONTE, A. GIANNOLA, op. cit., p. 234.
[49] Ivi, pp. 256-257.

alimentando clientelismo, municipalismo e forme di particolarismo. Auspicando lo smantellamento delle "bardature antidemocratiche" e della mentalità dell' "intervento straordinario", si proponeva una "nuova politica economica di programmazione democratica", in cui l'interesse pubblico prevalesse su quello privato, all'interno della quale la questione meridionale fosse inquadrata come "questione politica" e non come "problema meridionale". Era il primato della politica per costoro che andava salvaguardato, contro lo strapotere dei colossi privati e della riduttiva visione economista. Bollando questo periodo storico come "industrializzazione senza sviluppo", riaffermavano la priorità di una riforma agraria, lo scioglimento della Cassa e una pianificazione che, tendendo conto dei poteri delle Regioni, considerasse lo sviluppo del Meridione obiettivo fondamentale del programma economico nazionale.[50]

Giuseppe Galasso individua il limite del meridionalismo degli anni '60 nel fatto che la politica per il Mezzogiorno rimaneva per loro una "politica speciale". Costoro infatti si preoccuparono di salvaguardare la continuità dell'intervento straordinario, proprio per i rischi che comportava alla politica meridionalista la tendenza all'unificazione dei poteri di direzione della politica economica nazionale, insieme alle preoccupazioni che nascevano dall'istituzione delle Regioni a statuto ordinario e al rapporto fra programmazione nazionale e programmazione regionale.[51]

## 3.3 LA FINE DELL'ETÀ DELL'ORO

Il processo d'industrializzazione meridionale avviato nel corso degli anni '60, avrà un improvviso arresto conseguente alla crisi degli anni '70. Forti cambiamenti sul piano interno ed internazionale agiranno pesantemente sul processo di sviluppo, rendendo molto meno conveniente la localizzazione meridionale per le imprese industriali. Sul piano internazionale la fine della stabilità dei cambi, conseguente all'inconvertibilità del dollaro decisa dal presidente Nixon nel 1971 e, successivamente, l'improvviso aumento del prezzo del petrolio in conseguenza della guerra del Kippur del 1973. Sul piano interno con l' "autunno caldo" del 1969 numerose saranno le conquiste dei lavoratori, che resero

[50] G. CHIAROMONTE, *Un piano per il Mezzogiorno*, relazione di minoranza sui disegni di legge "Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-75 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno" e "Norme sull'intervento pubblico nel Mezzogiorno", presentata al Senato della repubblica, a nome del gruppo dei senatori comunisti, il 5 luglio 1971, in Id., *Un piano per il Mezzogiorno*, Editori Riuniti, Roma 1971, pp. 11-105.

[51] G. GALASSO, *Vecchi e nuovi orientamenti del pensiero meridionalista*, in *Nord e Sud nella società e nell'economia italiana di oggi*, cit., già citato in M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione*, cit., p. 147.

il salario una "variabile indipendente"[52] slegata dai processi produttivi: riduzione dell'orario di lavoro a 40 ore settimanali, l'eliminazione delle "gabbie salariali", l'approvazione dello Statuto dei lavoratori, il punto unico di convergenza, l'importo delle pensioni Inps commisurato con le retribuzioni dell'ultimo anno lavorativo.

Come si è già accennato l'industria pesante privata in quegli anni (1969-74) rispose delocalizzando al Meridione, per ragioni di decongestione territoriale e sindacale e sulla spinta degli incentivi messi in atto dalla Cassa, sulla scia di quanto fecero le imprese a partecipazione statale. Nel contempo il Governo, ignorando l'equilibrio di bilancio, si diede ad una allegra politica di sostegno sociale nazionale, - il "welfare state all'italiana" - che determinò un forte aumento della spesa pubblica, con conseguente disavanzo finanziato dal debito pubblico e non contrastato dall'aumento della pressione fiscale: pensioni sociali, pensioni di invalidità, prepensionamenti, cassa integrazione, interventi a sostegno dell'occupazione e delle imprese, riforma sanitaria, ecc.[53] Certamente in questo un ruolo non indifferente l'ebbero i governi di "solidarietà nazionale" che, dovendo compensare l'esclusione comunista dall'azione di governo, diedero luogo a un decentramento delle spese agli enti locali in cui, invece, il Pci aveva funzioni direttive e che spostò la spesa pubblica verso un'estensione del welfare ad aree sindacali e di sinistra, oltre che all'occupazione e alle imprese in crisi. La stretta creditizia del 1974, determinò il crollo degli investimenti e la diminuzione del reddito nazionale. Era la fine del periodo aureo.

L'arresto della crescita produttiva nazionale spinse lo Stato ad attuare una politica di sostegno delle aree di vecchia industrializzazione (legge 675 del '77), favorendo la ristrutturazione delle imprese piuttosto che la creazione di nuove, cosa che chiaramente si concentrerà nel Settentrione essendo lì le strutture industriali da ristrutturare.

> Iniziò da allora il declino della grande industria, sulla quale si erano concentrati gli incentivi finanziari a partire dalla metà degli anni Sessanta […] proprio sulle imprese di maggiori

[52] La felice espressione fu coniata da Luciano Lama in una famosa intervista pubblicata da "La Repubblica" il 24 gennaio 1978. Cfr. S. CAFIERO, op. cit., p. 107; A. GRAZIANI, *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., pp. 121-122.

[53] Viesti, riallacciandosi a Salvati, designa il "welfare state all'italiana" non come "un sistema volto a garantire alcuni diritti e tutele di base, universalistiche, a tutti i cittadini; emerge una giungla di particolarismi, di misure parziali, settoriali, per gruppi e categorie. Questo è frutto dell'interazione fra un'offerta di legislazione sociale, di tutela (ma anche di difesa e di privilegio) fornita dal sistema politico, e una domanda di legislazione sociale, molteplice e frammentata; e crea una rincorsa rivendicativa con la quale si accomodano progressivamente le istanze di molti. La spesa pubblica si sostanzia, più che nella costruzione di servizi ben funzionanti e disponibili per le necessità dei cittadini, in un insieme di trasferimenti verso i singoli e le famiglie, in particolare verso alcuni gruppi forti, prevalentemente gli occupati del settore industriale. Il sistema invece tiene al margine i più deboli, gli occupati semiregolari o irregolari, i disoccupati." Cfr. G. VIESTI, op. cit., p. 43.

> dimensioni incideva particolarmente il prezzo del petrolio, a causa del grande consumo di energia che richiedeva il funzionamento degli impianti: andava in crisi così il modello di industrializzazione che l'intervento straordinario aveva esportato al Sud, centrato proprio sulla grande impresa.[54]

Come denota Petraccone la crisi della grande industria è anche il frutto di cambiamenti sociologici del mondo occidentale, propri della nuova società del benessere, che richiede sul mercato prodotti meno generali e più diversificati cui riuscì a rispondere, meglio di quanto non potesse fare una realtà statica come la grande impresa, la struttura agile e flessibile delle piccole e medie imprese proprie della "terza Italia"[55].

Al malessere meridionale il Governo rispondeva, oltre che con il già citato pacchetto Calabria-Sicilia, anche con la realizzazione di opere infrastrutturali e industriali attuate in maniera ben poco programmatica. Appartiene a questo periodo la decisione irrazionale di localizzare ad Ottana, nel centro della Sardegna, un impianto petrolchimico con lo scopo dichiarato di sconfiggere il banditismo sardo, la scelta di realizzare a Gioia Tauro il quinto centro siderurgico, come compensazione per Reggio Calabria della sua mancata assegnazione come sede regionale e la realizzazione dell'impianto automobilistico dell'Alfa Romeo di Pomigliano d'Arco. E poi i finanziamenti ai Rovelli, agli Ursini, ai Cefis, ecc. con quell'intreccio ormai inestricabile tra politica e affari.

Non si trattò, dunque, di una riduzione degli investimenti al Sud, ma del fatto che lo Stato "interviene molto [e] regola poco e male."[56] Si trattò della perdita di senso dell'intervento di sviluppo nel Meridione, della sua perdita di centralità all'interno del sistema economico nazionale, e del suo configurarsi sempre più come intervento assistenziale, che

> si manifestò nella frammentarietà della progettualità originaria, che disperse l'azione della Cassa in interventi che, più che rispondere a criteri tecnici, miravano ad accrescere il

[54] C. PETRACCONE, *Le 'due Italie' - La questione meridionale tra realtà e rappresentazione*, Laterza, Roma-Bari 2005, p. 269.
[55] C. PETRACCONE, op. cit., p. 269. Cfr. in particolare A. BAGNASCO, *Tre Italie - La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna 1977.
[56] G. VIESTI, op. cit., p. 57. A tal proposito Viesti contesta l'opinione comune secondo cui la storia del Mezzogiorno è una storia di sprechi, perché la spesa in conto capitale è stata inferiore rispetto a quanto lo Stato avrebbe dovuto versare al Sud, mentre se per la spesa in conto corrente il Sud riceve più di quanto versa, questo non avviene per l'esistenza della questione meridionale, ma perché essendo il sistema fiscale basato sulla tassazione progressiva, in Italia questo si traduce in una differenza territoriale di tipo geografico. Inoltre fino a metà anni '80 il trasferimento di denaro al Sud non avveniva in base al gettito fiscale, ma con l'aumento del deficit pubblico, che si concretò in un indebitamento dello Stato con i cittadini del Nord, cui paga gli interessi, per il Sud. Il sistema cambierà a fine anni '80 quando crebbe la pressione fiscale, essendo divenuto economicamente insostenibile. Cfr. G. VIESTI, *Mezzogiorno a tradimento - Il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Laterza, Roma-Bari 2009, pp. 46-103.

consenso politico nelle zone interessate ed erano rivolti per di più a realizzare opere che nelle altre regioni italiane erano effettuate attraverso le risorse ordinarie.[57]

Giannola a tal proposito, già a fine anni '70, evidenziava come la tendenza, avviatasi dal '57, di affidare alla Cassa la realizzazione d'infrastrutture che sarebbero state di competenza ordinaria (a parte la parentesi 1966-71), andò sempre ad aumentare, in particolar modo dal 1972 in poi. L'impegno infrastrutturale della Cassa in sostanza supplisce al calo degli investimenti ordinari al Sud nel settore ma, considerando che la maggior parte delle infrastrutture di competenza di questa furono destinate all'industria, a soffrirne maggiormente furono i servizi sociali[58].

Questo sistema di gestione dei fondi pubblici in funzione clientelare, alimentò una polemica antimeridionale di cui si fece interprete il presidente della regione Emilia Romagna Guido Fanti e il politologo lombardo Gianfranco Miglio, che per primi avanzarono il progetto della Padania, e che si concreterà più tardi, una volta che scemava sempre più il pericolo comunista, con il movimento politico federalista ed autonomista della Lega Lombarda, poi Lega Nord di Umberto Bossi nel 1984.

## 3.4 LA 183 DEL 1976 E LA "SOLIDARIETÀ NAZIONALE"

Con la legge 183 del 1976 si disciplina l'intervento straordinario nel Mezzogiorno nel quinquennio 1976-80. Già all'atto della sua presentazione come D.d.l. Andreotti suscitò molte critiche, con proposte alternative che andavano dalla soppressione della Cassa alla sua ristrutturazione[59]. Con la 183 si rafforzarono le modifiche tendenti a consegnare alle Regioni a statuto ordinario la realizzazione degli interventi. La legge confluirà nel "Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno" del 1978, in cui si stabilì che il Cipe avrebbe dovuto approvare un programma quinquennale, proposto dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, su indicazione della Commissione parlamentare per il Mezzogiorno e del Comitato delle regioni meridionali. Il programma comprendeva l'elenco dei progetti speciali, le direttive per gli interventi finanziari e infrastrutturali finalizzati allo sviluppo industriale e le linee guida per il coordinamento tra intervento

[57] C. PETRACCONE, op. cit., p. 270.
[58] A. DEL MONTE, A. GIANNOLA, op. cit., pp. 301-310.
[59] Per un'analisi approfondita del dibattito, e più in generale su tutta la politica straordinaria degli anni '70, cfr. G. ZAPPA, op. cit.

ordinario, straordinario e regionale. Significativamente la legge, approvata all'interno del clima politico di "solidarietà nazionale", vide in Parlamento l'astensione del Pci, che mise fine alla sua tradizionale opposizione alla Cassa.

I motivi di fondo dell'opposizione che da sempre il Pci aveva avuto nei confronti dell'intervento straordinario erano dovuti ai metodi di gestione dell'intervento e all'utilizzo distorto che i monopoli fecero di questo strumento, adattando la politica di sviluppo del Meridione ai loro fini. Con il nuovo atteggiamento, frutto del tentato clima di pacificazione inaugurato da Berlinguer, si volle invece cercare di correggere e modificare la stessa gestione dell'intervento dall'interno[60]. Questo nuova posizione politica determinò come conseguenza un trasferimento dei poteri dal Governo al Parlamento, così da permettere anche al Pci di partecipare alla gestione degli interventi. Pertanto furono conferiti poteri di controllo sulla programmazione ed esecuzione degli interventi da parte della Cassa ad un Commissione parlamentare, mentre per rafforzare il potere delle Regioni, il Comitato dei rappresentanti delle regioni meridionali avrebbe avuto facoltà di esprimere il proprio parere sulle iniziative del Cipe inerenti lo sviluppo del Mezzogiorno. Sempre funzionale al controllo statale e regionale, il numero dei componenti del Consiglio di amministrazione della Cassa venne aumentato a diciotto unità, metà dei quali di nomina regionale. In seguito, però, a causa dell'incapacità di coordinamento delle Regioni, la norma decadde riportando il numero del Consiglio a otto membri, con l'esclusione di quelli di nomina regionale[61].

Per la Cassa, ormai totalmente politicizzata, risultava improbabile perseguire un qualunque disegno razionalizzatore che la sottraesse ad una logica clientelare. Il Governo fu delegato a costituire un "Fondo nazionale per il credito agevolato al settore industriale" da riservare per il 65% al Mezzogiorno, mentre per gli incentivi la loro applicazione fu estesa agli uffici delle imprese industriali, alle imprese di progettazione e ai centri di ricerca. In sostanza come rivela Cafiero, riprendendo Baratta, si perpetuava lo stesso sistema d'incentivi del passato commisurati al costo d'investimento o al costo del lavoro che rispecchiavano una visione anacronistica delle imprese rispetto ai mutamenti del tempo[62]. Mancava il sostegno alla ricerca, alla commercializzazione all'estero, alle innovazioni tecnologiche, alla formazione, ecc.

[60] Cfr. A. DEL MONTE, A. GIANNOLA, op. cit., pp. 299-300.
[61] Cfr. S. CAFIERO, op. cit., p. 114.
[62] Ivi, p. 115.

Intanto il clima internazionale si complicava ulteriormente con il secondo shock petrolifero conseguente alla guerra tra Iran e Irak del 1979. L'Italia, dopo aver reso la lira fluttuante nel '73 dando il via ad una ondata inflazionistica, nel tentativo di dar vita ad un miglior equilibrio dei cambi aderì allo Sistema monetario europeo (Sme), creato con il proposito di realizzare uno spazio europeo integrato commercialmente e finanziariamente. La decisione, non condivisa dal Pci in conseguenza della quale uscirono dal Governo, fu presa però con un margine di oscillazione del 6% per la lira, contro il 2,25% delle altre monete, margine a cui l'Italia aderì soltanto nel 1990 e dal quale si distaccò nuovamente dal '92 al '96[63].

## 3.5 LA FINE DELL'INTERVENTO

### *3.5.1 Agonia e chiusura della Cassa*

In seguito al terremoto dell'Irpinia, facendo riferimento alla felice opera di ricostruzione dei territori del Friuli, distrutti dal terremoto del '76 e attuata tramite un decentramento delle responsabilità di programmazione e attuazione, si dispose con la legge 219 del 1981 un sistema d'interventi speciali, che andava a contrapporsi all'intervento straordinario, e che si basava sul decentramento affidato alle regioni Campania e Basilicata. Per velocizzare l'opera di ricostruzione e per evitare un eccessivo aggravio finanziario, le opere da realizzare furono affidate in regime di "concessione" a imprese, o associazioni d'imprese che, senza gara d'appalto, tramite anticipazione del 50% della spesa prevista per i lavori, più un ulteriore 25% a metà lavori, realizzassero l'opera con l'opportunità di gestirla, una volta ultimata, per un certo numero di anni. L'applicazione della legge fu affidata ai Presidenti delle regioni interessate, in qualità di commissari di governo con poteri straordinari e al Sindaco di Napoli per la parte relativa alla costruzione degli alloggi (20 mila) nella città partenopea.

Il risultato fu che molti consorzi d'imprese costruttrici, realizzati appositamente per ottenere le concessioni, ottenuto l'anticipo dallo Stato ne affidarono la realizzazione in sub-appalto ad imprese più piccole, con le quali però si pattuiva un pagamento posticipato. In tal modo le imprese concessionarie si trovavano in possesso di una notevole riserva monetaria liquida. Pare che i soldi affluiti in quelle regioni si aggirarono

[63] Per approfondire il tema cfr. A. GRAZIANI, *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., pp. 128-140.

intorno ai 50 mila miliardi di lire, con l'inevitabile risultato di alimentare parecchi fenomeni di corruzione, spreco e infiltrazioni mafiose[64].

Un successivo decreto dell'84 dispose l'utilizzo delle medesime procedure per la realizzazione di opere inquadrate all'interno dei programmi di sviluppo sempre delle regioni Campania e Basilicata, attuando così una prima sostituzione di opere che erano già state programmate per la Cassa e preannunciando una volontà politica di gestione alternativa alla Cassa stessa. Di questo strumento si farà in seguito un ampio utilizzo, senza tener però in conto che le varie amministrazioni locali, oltre ad essere spesso tecnicamente incapaci, a differenza della Cassa, usarono spregiudicatezza agendo senza controlli. A questo va aggiunto che essendo spesso opere di emergenza venivano ad attuarsi senza una progettazione preliminare, dando seguito a una "progettazione continua".[65]

Scaduto il termine fissato al 1980 dalla 717 del '65, la Cassa fu mantenuta in vita con una serie proroghe di brevi periodi, che ebbero evidenti riflessi negativi sull'operatività dell'ente. Con la 651 del 1983 fu stabilito un programma di attuazione triennale, formulato dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno sulla base delle proposte delle Regioni ed enti locali, lasciando inalterati i criteri di attuazione. Ma con un decreto del Presidente della Repubblica del 6 agosto 1984 fu decisa la soppressione e liquidazione della Cassa, e si autorizzava un commissario liquidatore a completare le opere iniziate. Poco dopo con la legge n. 64 del 1986 la struttura della Cassa, ormai soppressa, fu affidata all' "Agenzia per la promozione dello sviluppo nel mezzogiorno", senza funzioni di progettazione e realizzazione degli interventi e limitata solo a funzioni di erogazione, con cui venne meno definitivamente il disegno unitario del meccanismo di sviluppo, in quanto decentrato ad una serie di enti locali, centrali, regionali, pubblici e privati. Venne ampliato il campo degli incentivi alle imprese, ribadito l'obbligo delle aziende statali di riservare al Mezzogiorno il 40% dei loro investimenti, e sottolineata la necessità del coordinamento tra le varie amministrazioni, cosa che comunque non avvenne. Ricalcando il programma triennale della 651 dell'83, le Regioni vi acquisirono un ruolo sempre più centrale perché, oltre ad avanzare le proposte del programma, provvedevano con i loro progetti a realizzare la base su cui il Ministro avrebbe dovuto

[64] A tal proposito cfr. F. BARBAGALLO, G. BRUNO, *Espansione e deriva del Mezzogiorno*, in F. BARBAGALLO (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana. L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, vol. III, tomo 2, Einaudi, Torino 1994; S. CAFIERO, op. cit., pp. 123-130; A. GRAZIANI, *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., pp. 222-224.

[65] S. CAFIERO, op. cit. pp. 123-130.

elaborare i piani di attuazione. Il Ministro per gli interventi straordinari mantenne, comunque, le funzioni di governo centrale, sottoponendo per esempio a istruttoria i progetti regionali e selezionando quelli da includere nei piani di attuazione, avvalendosi del "Dipartimento per il Mezzogiorno" cui venne affidata la valutazione economica dei progetti di spesa. L'intervento, però, mancando dell'unitarietà programmatica, finanziaria, progettuale ed esecutiva della Cassa, si caratterizzò per un'eccessiva dispersione d'interventi d'interesse locale con una bassa elaborazione progettuale e la conseguente paralisi[66].

La crescita abnorme del debito pubblico e i vincoli conseguenti all'Atto unico dell'86 e derivanti dai parametri economici fissati dal Trattato di Maastricht del '92, unitamente al crollo del Muro di Berlino con cui scompariva definitivamente il "pericolo comunista" e si apriva il confine occidentale ai lavoratori dell'Est, oltre alla legge maggioritaria del '93, cambiarono intanto i riferimenti politico-economici del sistema Italia.

Nel quadro storico-economico e sociale cui si è fatto riferimento, con il prepotente riemergere della "questione settentrionale" propagandata dalla Lega[67], la Cassa, ricondotta e ricompresa ormai solo nella deriva dell'ultimo ventennio, divenne sempre più l'emblema di una politica clientelare e sprecona e il simbolo di un Meridione piagnone, assistito e incapace di produrre sviluppo. Fu per questo che nel 1991 venne avanzata l'ipotesi per un referendum abrogativo dell'intervento straordinario[68]. Nel frattempo la Lega nell'aprile di quell'anno riuscì ad eleggere una consistente rappresentanza parlamentare, e subito dopo iniziò la bufera di "Manipulite". Questi eventi si coalizzarono naturalmente contro l'opportunità di continuare l'attività straordinaria, ormai associata solo a forme clientelari e intesa come mero spreco di denaro pubblico. Con il D.L. 22 ottobre 1992 n. 415, veniva però rifinanziata l'attività straordinaria in attesa del passaggio alla gestione ordinaria. Ma la dichiarazione di legittimità del referendum da parte della Cassazione spinse, per evitarne le disastrose conseguenze, alla modifica del decreto che venne convertito nella legge 488 del 18 dicembre 1992, con cui si eliminava la gradualità di passaggio tra gestione straordinaria e ordinaria e si stabiliva la data della

---

[66] Cfr. S. CAFIERO, *Questione meridionale e unità nazionale 1861-1995*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1996, pp. 212-219; C. PETRACCONE, op. cit., pp. 273-278; S. CAFIERO., *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., pp. 130-148.

[67] Cfr. I. DIAMANTI, *Ascesa e declino della "questione settentrionale"*, in T. PADOA SCHIOPPA, S.R. GRAUBARD (a cura di), *Il caso italiano 2*, Garzanti, Milano 2001.

[68] La proposta referendaria, avanzata da Severo Giannini, in realtà riguardava l'abrogazione non tanto dell'intervento straordinario nel suo complesso, quanto dei suoi organi e procedure, ma questo disegno non fu percepito dall'opinione pubblica, che l'intese piuttosto come abrogazione totale, cfr. S. CAFIERO, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., p. 141.

fine dell'intervento straordinario nell'1 maggio 1993, ma si riservava la delega al Governo affinché, entro il 30 aprile, disciplinasse il trasferimento delle competenze alle amministrazioni ordinarie. Ma la Cassazione, non ritenendo sufficienti tali condizioni, ribadì la legittimità del referendum che venne indetto per il 18 aprile. Il Governo, pertanto, fu costretto ad anticipare i tempi ed emanò il D. Lgs n. 96 del 3 aprile 1993, con cui si fissava al 15 aprile il termine dell'intervento straordinario e si predispose la sua sostituzione con l'intervento ordinario per le aree depresse del paese[69]. Venne così definitivamente a concludersi questa grande e tortuosa pagina della storia italiana.
Se a questo si aggiunge l'avvio della privatizzazione delle partecipazioni statali decisa con D.L. 333 dell'11 luglio 1992, convertito nella Legge 359 dell'8 agosto, con cui veniva meno il vincolo della localizzazione del 40% degli investimenti e la pratica dei salvataggi delle imprese meridionali in difficoltà, si comprende la portata dei grandi cambiamenti che investirono il Sud in questi anni.

### *3.5.2 Il degrado della Cassa*

In un saggio pubblicato nel 1993 Sergio Zoppi[70], in conversazione con il sociologo Domenico De Masi, risponde alle domande che questi gli pone sulle ragioni del fallimento del progetto della Cassa. Le spiegazioni di Zoppi, che ne ha vissuto per decenni l'esperienza, per quanto possano rilevare una visione in parte parziale, rappresentano però indubbiamente delle considerazioni serie ed attendibili che mostrano, oltre alla sua grande capacità di analisi, come il processo di degrado dell'istituto sia avvenuto soprattutto in seguito ad una doppia spinta: dall'esterno in seguito al dilagare del potere dei partiti che ne esautorarono l'autonomia originaria del progetto e dall'interno con l'esaurirsi della spinta innovativa dei suoi protagonisti. Ritengo che riportare in maniera succinta le considerazioni di Zoppi possa fornire un valido aiuto per meglio chiarire le ragioni della trasformazione della Cassa da simbolo del "più grande e attraente piano di sviluppo regionale del mondo" secondo la Banca internazionale a emblema di spreco e clientelismo.
Negli anni '50 la Cassa reclutò il proprio personale (circa 300 persone) su rigorose basi di professionalità, assorbendo quadri della burocrazia statale con valide competenze,

[69] Ivi, pp. 130-148.
[70] S. ZOPPI, *Il Sud tra progetto e miraggio – Problemi e prospettive di una trasformazione*, conversazione con Domenico De Masi, Meridiana Libri, Catanzaro 1993, pp. 161-175.

mentre il Consiglio d'amministrazione (presieduto fino al '54 da Ferdinando Rocco e dopo da Gabriele Pescatore) aveva ampie competenze ed era composto da uomini di elevata capacità. Il personale era, inoltre, scelto direttamente dai capi servizio, che contrattavano gli emolumenti e che improntavano il clima su una competizione quotidiana. L'influenza della politica c'era, ma "l'istanza tecnica era sufficientemente tutelata" e agiva su "un territorio non ancora presidiato dalle Regioni a statuto ordinario", mentre stabiliva un'alleanza con gli enti locali promuovendo un' "intelligenza tecnica" meridionale, viceversa il rapporto con le amministrazioni ordinarie come ministeri e grandi aziende statali non fu mai semplice. Rispetto al contesto della pubblica amministrazione dell'epoca sicuramente era un'eccezione, capace com'era di aggregare i migliori ingegneri idraulici e progettisti dell'epoca.

La linea di demarcazione può farsi risalire a metà anni '60 per una serie di motivi. In primis, con la decisione del Parlamento di sciogliere a fine decennio una serie di enti inutili, (Gescal, Iscal, Ires) il personale di questi enti, composto da circa 600 unità, venne assorbito dalla Cassa, seppur contro il volere di Pescatore. Poi, il primo regolamento del personale, tra il '63 e il '65, che mise fine alla gestione autoritario-paternalistica, "dando certezze ai dipendenti ma ingabbiando la struttura in norme e procedure concepibili per un'amministrazione di tipo tradizionale." Infine, dopo circa dodici anni, la sua carica innovativa, concentrata soprattutto su agricoltura e infrastrutture, si andò esaurendo, proprio quando le furono attribuiti i nuovi compiti nel campo industriale, senza che fosse realizzata un'adeguata riorganizzazione e riqualificazione del personale.

Zoppi sottolinea come la Cassa, per la sua funzione e per le ragioni per cui fu istituita, avrebbe avuto bisogno non soltanto di personale competente e qualificato, ma bensì anche motivato, invece accadde che "la logica dei titoli di studio, dei ruoli acquisiti sul posto di lavoro, degli automatismi delle carriere, progressivamente introduce nella Cassa per il Mezzogiorno – a partire dalla metà degli anni sessanta – la <cultura> tipica di gran parte dei ministeri." Perse, dunque, la sua elasticità per ritrovarsi risucchiata nei rigidi schemi d'inquadramento del personale. Fu anche vittima di quello che può, a buon diritto, essere considerato uno dei peggiori mali della burocrazia italiana, cioè la spartizione del consiglio di amministrazione tra i partiti che, fondata su più o meno comprensibili ideologie politiche, tralascia spesso le competenze. Anche la Cassa, infatti, soprattutto dopo Pastore, subì la stessa invadenza politica di ogni altro ente pubblico. Al disegno centralistico del progetto s'innestò, inoltre, l'avvento delle Regioni a statuto ordinario che,

lungi dal promuovere forme efficienti di collaborazione democratica, determinò piuttosto complicazioni amministrative che resero il suo operato molto più difficile da realizzare, e questo proprio mentre veniva incaricata, e caricata, dei compiti più disparati, con un'inevitabile perdita di qualità e concentrazione, per supplire alle inefficienze degli enti locali.

Per le sue funzioni la Cassa presupponeva una grande conoscenza del territorio e Zoppi evidenzia come si sarebbe dovuto inventariare e valorizzare le risorse territoriali, per svolgere una proficua attività programmatoria. Il ministro Pastore con la 717 del '65 e il conseguente Piano di coordinamento, tentò in verità di governare lo sviluppo pianificando al centro, ma il disegno fallì perché "l'intervento ordinario si sottrasse al coordinamento" e perché mancava un progetto concreto per rafforzare le autonomie locali. Seguirono poi una serie di leggi, spesso in contraddizione tra loro, a cadenza quinquennale: la 853 del '71 tenta di definire, senza riuscirci, il ruolo delle Regioni ordinarie nella programmazione e sposta il baricentro sul Cipe, sopprimendo il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno; la 183 del '76 introduce la Commissione parlamentare permanente e affida alla Cassa la realizzazione dei progetti speciali, mentre non si riesce a ben delimitare i compiti tra Cassa e Regioni. Dall'81 fino alla sua soppressione nell'86, la Cassa viene, inoltre, prorogata di sei mesi in sei mesi, con evidenti riflessi sulla sua capacità programmatoria, per giungere infine alla legge 64 che la trasforma in Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno fino alla chiusura nel 1993.

Per aggiungere altri elementi di analisi alla spiegazione della crisi, riporto brevemente anche le motivazioni che la Svimez pubblicò in un rapporto[71] pubblicato l'anno dopo il testo di Zoppi e che individua in cinque elementi:

> 1) l'incapacità politica di trarre le dovute conseguenze del venir meno – a seguito della crisi del 1973-74 [...] – delle ragioni sulle quali si erano fondate precedenti decisioni di localizzazione meridionale di grandi impianti di base [...]; 2) l'erosione d'intensità rilevante, irregolare e imprevedibile, operata dalla prolungata e incontrollata inflazione degli anni Settanta e Ottanta, del valore degli stanziamenti e degli impegni pluriennali [...]; 3) la difficoltà, insorta dopo l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, di conciliare le competenze dell'intervento straordinario con quelle dei nuovi enti [...]; 4) la sottrazione, per effetto dell'invasione dei partiti e delle correnti, di autonomia e di responsabilità decisionale

[71] SVIMEZ, *Rapporto 1994 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 1994, pp. 14-15, già citato in S. CAFIERO, *Questione meridionale e unità nazionale*, cit., pp. 216-217.

agli enti dell'intervento straordinario [...]; 5) la tendenza, anche per effetto della paralisi che per i già richiamati motivi aveva colpito l'interesse straordinario, a ricorrere, per qualsiasi intervento che fosse, o fosse dichiarato, urgente, a leggi speciali, delle quali la prima e più famosa fu quella per le aree colpite dal terremoto del 1980.

### *3.5.3 Intervento e controllo sociale*

L'intervento straordinario e l'uso fattone dalla Dc, che per tutto il quarantennio di vita della Cassa ha dominato il panorama politico italiano, ha molto contribuito a modificare il ruolo sociale dei meridionali, determinando una forte diminuzione del totale dei contadini, contribuendo alla crescita del proletariato industriale, riducendo la struttura artigiana, e alimentando una piccola borghesia del posto fisso, non imprenditrice. Si tratta di quella che Gribaudi definisce come "distorsione dell'imprenditorialità", figlia di un intervento statale che "rinvigorì le spinte adattive dell'economia e della società e depresse invece le tendenze all'autonomia", causa di un'idea di sviluppo economico che "venne quasi esclusivamente affidato ai trasferimenti e alla loro distribuzione dal centro, con la conseguente distruzione di capacità imprenditoriale locale." Si tratta di un intervento che avvenne "sotto il dominio dell'apparato politico", basato su un'inefficienza di sistema che ha implicato "la sfiducia in una mobilità sociale acquisitiva e di merito, la non credibilità di un'alternativa riformista, un consenso passivo verso il sistema esistente." Un modello che ha sostituito al potere baronale e totalizzante dell'aristocrazia fondiaria, quello di una borghesia manageriale o di stato, intermediaria tra potere centrale e locale che controlla i flussi di spesa: i mediatori. Costoro "non si limitano a trasmettere alla periferia i messaggi del governo nazionale, traducendoli in idiomi locali, [in quanto] essi sono i primi artefici della politica di intervento nel mezzogiorno", perché con loro "centro e periferia si identificano totalmente"[72]. Un' "élite" che

> è cresciuta e si è rafforzata su questa funzione mediatoria [...]. Essa ha fatto del ruolo subalterno del Mezzogiorno la propria forza: non ha mai appoggiato uno sviluppo del Mezzogiorno a partire dalle sue risorse produttive, ma sempre e soltanto uno sviluppo

[72] G. GRIBAUDI, op. cit., pp. 7-12. Per un caso di studio sul ruolo della Dc nella direzione dello Stato e degli locali, nella promozione dello sviluppo e nell'organizzazione del consenso di massa, riferito ad una regione laboratorio per il partito centrista come quella pugliese, cfr. F. PIRRO, *Il laboratorio di Aldo Moro*, Dedalo, Bari 1983.

> dipendente dal centro, dal rapporto con il quale riceveva una posizione <onorata> nella comunità e si costruiva un potere economico e politico.[73]

Una classe politica che tra l'altro ha "goduto di tanto consenso ma di poca legittimazione"; consenso basato sulla necessità di soddisfare richieste particolaristiche, ma non fondato su un sostrato ideologico allargato[74]. Un potere che, secondo Barbato, si personalizza "in un <capo-popolo> che, in virtù della sua forza e potenza, potrà meglio favorire ciascuno singolarmente, e della cui <corte> quindi, bisogna necessariamente far parte." Una deformazione della gestione della cosa pubblica ancora oggi purtroppo attuale in cui ogni decisione viene presa "in funzione di qualcosa e di qualcuno, mai in funzione del bene collettivo", perché nel Mezzogiorno "non si è ancora giunti a ricercare la giustizia in sé, bensì la forza con cui opporsi all'ingiustizia degli <altri>"[75].
La politica meridionalista solo in una certa fase ha coinciso con lo sviluppo del Meridione, mentre è sempre stata funzionale e subordinata allo sviluppo nazionale e alle esigenze di controllo sociale. Dal non intervento perdurato fino agli anni '50 - con l'alleanza tra borghesia industriale del Nord e aristocrazia agraria del Sud, che ha permesso la contrapposizione di una massa agraria meridionale a quella operaia settentrionale - ha fatto seguito la coincidenza di interessi tra controllo sociale e sviluppo economico nazionale, che permise al Sud un ruolo più attivo in economia, insieme alla liquidazione della ormai obsoleta aristocrazia fondiaria; opera della Dc di De Gasperi che subordina il ruolo del partito alle esigenze di governo e degli uomini del nuovo meridionalismo, ispirati ad una grande etica repubblicana e sorretti da una solida preparazione tecnico-economica. Successivamente, con la guida di Fanfani, s'invertì il rapporto tra Partiti e Governo a vantaggio dei primi, ma in questo nuovo quadro continua la coincidenza di interessi tra sviluppo nazionale e controllo sociale, così come continuerà in parte nell'epoca del Centro-sinistra, incapace però di realizzare nella pratica le spinte riformatrici e programmatrici della sinistra socialista. D'altronde era

> contraddittorio aspettarsi molto nella direzione della razionalizzazione del sistema da politiche portate avanti da quello strato che l'inefficienza del sistema aveva costruito a sua

[73] G. GRIBAUDI, op. cit., p. 23.
[74] C. TRIGILIA, *Sviluppo senza autonomia - Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 1994 (1992), p. X.
[75] L. BARBATO, *Politica meridionalista e localizzazione industriale – Dalla Legge Pastore all'Alfa Sud*, Marsilio, Padova 1968, pp. 207-210.

misura, che aveva edificato la propria forza sul monopolio del settore pubblico, sulla mediazione fra antico e moderno, fra modo tradizionale della sussistenza e mondo allargato."[76]

Così come dalla politica dei poli

non ci si doveva certo aspettare la nascita dell'imprenditore schumpeteriano all'ombra dell'intervento straordinario! Quello che poteva nascere e che d'altra parte si aiutava a nascere era proprio quella figura di intermediario politico locale a cavallo tra due mondi, sfruttatore di relazioni sociali e di risorse produttive abbarbicato al suo potere di mediazione[77].

Lo sviluppo dell'agricoltura e delle infrastrutture degli anni '50 e quello dell'industria pesante negli anni '60 si sono, dunque, rivelati essenziali per lo sviluppo economico italiano e per il mantenimento del potere della Dc, ma non per uno sviluppo autonomo del Meridione che rimane pur sempre dipendente. Ritornando all'analisi della Gribaudi, infatti, se negli anni '50 la politica dei sussidi, della riforma agraria e della preindustrializzazione permettono alla Dc, e dunque allo Stato, di mantenere il controllo sociale proteggendo le comunità locali e i loro valori dall'assalto della modernità e dal comunismo, successivamente con la stessa forza la Dc distruggerà le comunità locali con l'emigrazione e l'industrializzazione senza rischiare di esserne travolta[78].
Ma è proprio dagli anni '60, in conseguenza dell'aumentato esodo rurale e del basso sviluppo industriale del Sud, che la spesa pubblica verrà sempre più dirottata verso il controllo sociale, piuttosto che verso l'espansione produttiva in sé. Inizia qui un'epoca che si contraddistingue per "un processo accelerato e doloroso, in cui il mercato e lo stato integrano una società che aveva in un certo senso resistito al suo assorbimento. Il mercato copre rapidamente tutto il Mezzogiorno; lo stato in una complessa opera di mediazione e di intervento gestisce questa penetrazione."[79] E sarà proprio con i trasferimenti di reddito, tramite investimenti per un'industrializzazione forzata di complessi che mal si integrano nel territorio circostante, e una spesa pubblica verso settori non produttivi

[76] C. TRIGILIA, op. cit., p. 112.
[77] G. GRIBAUDI, op. cit., p. 124. Sulla mancanza di spirito imprenditoriale e gli interventi diretti a migliorare "l'elemento umano", cfr. anche F. PARRILLO, *Teoria della politica economica e pianificazione regionale*, Giuffré Editore, Milano 1967, pp. 137-141.
[78] G. GRIBAUDI, op. cit., p. 84.
[79] Ivi, p. 21.

(assunzioni pubbliche, e terziarizzazione sono infatti l'altro momento della politica di intervento del Mezzogiorno) che il Meridione potrà finanziare il deficit commerciale frutto di continue importazioni, non compensate da altrettante esportazioni. Come conseguenza di questo sviluppo dall'esterno si assisterà al dissolvimento delle strutture economiche locali e tradizionali. D'altronde, la stessa politica agraria delle Cee ebbe conseguenze ben negative per l'economia meridionale che saranno sottovalutate[80].
Proprio l'imperativo del controllo sociale, in una situazione di mancato sviluppo con il conseguente massiccio intervento dello Stato, legato a forme di assistenza, ha rafforzato dunque il nuovo gruppo dirigente meridionale dei *brokers*, indirizzandolo sempre più verso una forma parassitaria di continua richiesta di fondi, cui il Governo non voleva e non poteva comunque sottrarsi. Il sistema politico meridionale, infatti,

> è riuscito a trasformare la debolezza economica in risorsa politica. I voti del Sud sono stati fino alla fase più recente una risorsa essenziale per la classe politica di governo, stretta al Nord da un movimento operaio forte, ma congelato all'opposizione per la presenza consistente di un partito comunista. Il Sud è stato così sistematicamente sovrarappresentato nei governi del dopoguerra, e questo ha favorito quei comportamenti della classe politica locale e quei rapporti tra centro e periferia che hanno prodotto effetti perversi sullo sviluppo (compresi i legami tra politica e criminalità).[81]

È un circolo vizioso che si instaura, dunque, e che vede lo Stato prima protagonista diretto di questo mancato sviluppo e che poi paradossalmente, quanto più si centralizza l'azione della Cassa, tanto più perde di autonomia necessitando delle proprie ramificazioni periferiche meridionali. Il sistema si complicherà in seguito con l'istituzione delle Regioni che, piuttosto che attuare forme di sviluppo dal basso, divengono via via un ostacolo per l'operato del Governo.
Tale meccanismo perdurò, comunque, senza grossi problemi fino all'avvento della crisi degli anni '70, quando il modello si trascinerà, con continue inefficienze, sempre più lontano dall'obiettivo dello sviluppo, attraverso i Governi del compromesso storico di Berlinguer, fino alla forte leadership craxiana, alimentando le critiche di un'opinione pubblica settentrionale che inquadra nella Cassa il simbolo del clientelismo e il meridionale nello stereotipo dell'apatico. Si giunge così a quegli atteggiamenti

[80] Cfr. A. DEL MONTE, A. GIANNOLA, op. cit., pp. 373-378.
[81] C. TRIGILIA, op. cit., p. XV.

antimeridionali propri della Lega e alla crisi della prima Repubblica, che molto contribuiranno alla chiusura della Cassa e al reinserimento della politica straordinaria nelle pratiche ordinarie.

## 3.6 IL MEZZOGIORNO DOPO L'INTERVENTO STRAORDINARIO

### *3.6.1 La Nuova programmazione del 1998*

Con la 488 del '92 e il D.Lgs 96 del '93 il nuovo tipo di intervento non sarà più riferito al Mezzogiorno, ma a tutte le "aree depresse", in "declino" e "rurali depresse" del territorio nazionale secondo la classificazione fatta dall'Unione Europa, che coincise con tutto il Mezzogiorno per le aree depresse, e con aree provinciali o subprovinciali del Nord per le altre. Le responsabilità, ricondotte alle amministrazioni ordinarie, saranno suddivise tra vari ministeri, che potranno finanziarsi basandosi sui propri capitoli di bilanci annuali. Gli interventi deliberati in maniera coordinata con l'Unione Europea saranno da questa cofinanziati (50% per le aree depresse, 25% per le altre). Il risultato fu quello di una considerevole riduzione di fondi per il Mezzogiorno. L'improvvisa accelerazione con cui si pose fine all'intervento straordinario con il D.lgs 96/93 non poté però che lasciare irrisolti molti nodi, come il ricollocamento del personale, la regolamentazione dei rapporti con i soggetti coinvolti, il procedere a conclusione dei progetti avviati, la ricollocazione delle risorse residue, ecc. cui si dovette trovare una soluzione in tempi brevi.

Successivamente con il "Patto per il lavoro" del '96 si introdurranno i "contratti d'area", come interventi specifici in aree territorialmente determinate dove sussistono fenomeni di crisi, e i "contratti di programma" per l'incentivazione di grandi imprese o consorzi di imprese. Ma la vera strategia di ripensamento per lo sviluppo avverrà con la "Nuova programmazione" annunciata nel '98 da Carlo Azeglio Ciampi, in cui la politica di sviluppo passa interamente alle amministrazioni ordinarie, con un forte decentramento decisionale. Concretizzatasi nel "Piano di sviluppo del Mezzogiorno" del '99, e ispirata alle analisi di Trigilia sullo sviluppo locale e all'esperienza empirica dei distretti, segue i principi di concentrazione, programmazione, partenariato e addizionalità. La strategia vuole agire sul contesto e sulle diseconomie (come minore cultura d'impresa, tessuto economico ridotto, maggiore illegalità, ecc. per questo punta su sicurezza, legalità, giustizia, formazione, ricerca, innovazione), nel tentativo di motivare l'attività dei privati

o, con i "Patti territoriali" - un'azione coordinata tra le pubbliche amministrazioni e le imprese - nella certezza che "lo sviluppo economico è effetto del miglioramento delle condizioni civili, culturali e sociali di un'area."[82] Questa politica verrà finanziata con i fondi strutturali comunitari 2000-06, con cui però si sono finanziati progetti che erano già stati deliberati e che si sarebbe dovuto realizzare con fondi differenti. Tali "risorse liberate" per questi progetti detti "coerenti", non sono però state utilizzate per rafforzare e promuovere lo sviluppo, bensì per altri fini. Un dato sicuramente negativo è dovuto alla eccessiva frammentarietà dei molti progetti, al Sud come al Nord, con risultati che in termini di sviluppo possono considerarsi insignificanti, perché ben pochi degli interventi effettuati hanno avuto un ruolo strutturale. Ciò che è mancata è stata proprio quella programmazione ed unitarietà di visione che per tanto tempo ha contraddistinto l'operato della Cassa[83].

### *3.6.2 Le nuove teorie*

Osservando i dati sul reddito medio per abitante Graziani osserva come le distanze tra Nord e Sud, che negli anni '60 si erano ridotte, negli anni '90, con la fine della Cassa, siano tornate ai livelli iniziali del 1951, cioè con un reddito meridionale pari al 55% di quello settentrionale. La disoccupazione è ripresa, accompagnata da un aumento dei lavori irregolari e in nero, e da un nuovo flusso migratorio, che sottrae però principalmente la forza lavoro maggiormente qualificata[84]. Ma d'altronde il Mezzogiorno, così come non era in passato un monoblocco unitario da risollevare, a maggior ragione, oggi, presenta differenze più o meno marcate tra le sue vaste aree regionali. Alla linea adriatica di sviluppo tipica di Abruzzo e parte della Puglia, che segue la piccola e media impresa dell'Italia centrale, si contrappone il Mezzogiorno che ha subito i maggiori apporti delle grandi imprese come Sicilia, Sardegna e Campania. Al Mezzogiorno sovrappopolato delle aree costiere suddivise tra aree ad alta potenzialità turistica, agricola e peschereccia, si contrappone un Mezzogiorno interno ormai sempre più spopolato ed in crisi. Qui si

[82] G. VIESTI, *Mezzogiorno a tradimento*, cit., p. 106. Sulla "Nuova programmazione" cfr. anche il testo fortemente critico di Rossi. N. ROSSI, *Mediterraneo del Nord - Un'altra idea del Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari 2005. Cfr. anche SVIMEZ, *Il rapporto 1998 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 1999.

[83] Secondo Rossi, analizzando i dati dal 1998 al 2004 la strategia della "Nuova programmazione" si è risolta in uno spreco enorme di risorse. Una spesa pubblica di bassa qualità, che non ha inciso sui potenziali di crescita lasciando il Sud sempre dipendente e che ha avuto come "unico effetto concreto: la resurrezione del ministero per il Mezzogiorno nelle forme moderne del ministero dello Sviluppo e della Coesione territoriale." Cfr. N. ROSSI, *Mediterraneo del Nord*, cit., p. 51.

[84] A. GRAZIANI, *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., pp. 226-227.

susseguono le teorie ed ipotesi dei più recenti meridionalisti: economisti, storici e sociologi in particolare, che elaborano nuove teorie economiche per lo sviluppo del Meridione.

Piero Barucci recentemente ha parlato di un meridionalismo post-moderno che, in linea con la storiografia moderna - che oscilla tra il privilegio da accordare all'interpretazione delle fonti rispetto al documento in sé e l'esigenza ad arricchirle di continuo per elaborare un giudizio il più completo possibile - ha il merito di aver riaperto questioni e sottoposto ad attenzione alcuni limiti della politica meridionalista: la letteratura dualistica che ha considerato il Mezzogiorno come una struttura monolitica; l'eccessivo consenso alla grande impresa che ha fatto trascurare gli altri settori; la prevalenza accordata al reddito procapite del Sud che ha messo in ombra le politiche per aumentare la sua offerta produttiva. Barucci stesso contro la tendenza a "eleggere ora la piccola e media impresa a *deus ex machina* dello sviluppo del Mezzogiorno" vista come "un'operazione intellettualmente spericolata" afferma che, in un Mezzogiorno che consuma più di quanto produce, che non è in grado di accumulare e di investire nel territorio e che ha bisogno di capitali dall'esterno, c'è bisogno non tanto di trovare la salvezza in una qualche grande idea economica, ma occorre soprattutto una buona amministrazione, che estirpi "l'intermediazione impropria". Non ha più senso pensare ad un testo unico, meglio ricette semplici e chiare come: puntare su una politica dell'offerta, sugli imprenditori, un mercato del lavoro flessibile e l'accesso a capitali e attitudini professionali dall'esterno[85]. Carlo Trigilia sottolinea l'importanza dello sviluppo locale per il Mezzogiorno e per l'Italia intera, dove l'innovazione, come strategia per la competitività, è il frutto di un ambiente istituzionale locale favorevole alla realizzazione di economie esterne materiali ed immateriali[86]. Gianfranco Viesti, nel suo *Abolire il mezzogiorno*, vorrebbe fosse ridato al termine Mezzogiorno il suo originale significato semantico per designare un territorio, così da svuotarlo degli stereotipi negativi che oggi lo contraddistinguono. Sottolinea l'importanza dell'abolizione delle pratiche speciali e straordinarie, da sostituire con opere di manutenzione ordinaria basate su una pubblica amministrazione efficiente che sappia meglio governare le risorse locali, in cui il centro delle responsabilità è riportato alle classi dirigenti locali. Il problema d'altronde non è il rallentamento del solo Meridione, ma dell'Italia intera. Nel Mezzogiorno delle piccole imprese individua la strada maestra da

[85] P. BARUCCI, *La condizione del Mezzogiorno – ieri, oggi e domani – tra vincoli ed opportunità*, in "Quaderno di Informazioni Svimez", n. 21, giugno 2003, ora in Id., *Mezzogiorno e intermediazione "impropria"*, cit., pp. 123-142.
[86] C. TRIGILIA, *Sviluppo locale - Un progetto per l'Italia*, Laterza, Roma-Bari 2005.

perseguire, così da abbandonare gli errori seguenti all'industrializzazione forzata dei grandi colossi pubblici e privati[87]. Uno sviluppo insomma dal basso cui si oppone Nicola Rossi che, scettico sulle capacità autorigeneranti del Meridione crede, invece, che il suo sviluppo possa avvenire agendo dall'alto a partire da Sviluppo Italia, che nasce per razionalizzare gli "enti-corona" dell'intervento straordinario[88]. Rossi propone di cambiare lo sguardo sul Meridione, per "restituire al Mezzogiorno d'Italia la dimensione di un progetto politico"[89], all'interno di un Mediterraneo nuovamente protagonista che, come area di libero scambio, diviene un'opportunità unica per l'Italia intera. Ma per far ciò occorre avere efficienti ed efficaci sistemi di trasporto multimodali e grandi capacità d'integrazione logistica e intermodale delle merci, cose di cui il Mezzogiorno risulta carente e che non si possono ottenere con un politica di sviluppo locale dal basso. Pertanto occorre che il Sud sia parte di un disegno politico nazionale per lo sviluppo della competitività, a partire da scelte sovraregionali capaci di uno stretto coordinamento e che eviti le priorità locali. Per far ciò propone non di abolire il Mezzogiorno, ma di capovolgere la concezione di sviluppo fino a ora sviluppata, in quanto il risultato generato dal sistema di incentivi è stato quello della "distorsione del processo di selezione della classe dirigente meridionale: imprenditoriale, professionale, amministrativa e politica."[90] Essendo, infatti, la classe politica conseguenza e non causa delle politiche occorre ridurre gli incentivi a pochi e chiari settori, per aiutare i privati a camminare in autonomia. Augusto Graziani ritiene "insostituibile" la funzione della grande impresa, da proseguire congiuntamente a quella delle piccole imprese, attenuando alcuni ostacoli come quello del mercato del credito[91]. Aldo Pugliese considera, invece, come "il carattere persistente della questione meridionale trova spiegazione nelle politiche di intervento troppo spesso definite non tenendo conto delle diverse potenzialità locali, ma ragionando su cosa manca al Sud rispetto ai modelli di successo di altre realtà."[92] Occorre piuttosto puntare sulla creazione di sistemi complementari in grado di determinare uno sviluppo basato sulle potenzialità locali.

[87] G. VIESTI, *Abolire il Mezzogiorno*, cit.
[88] La sua azione sarà per questo a lungo contrapposta a quella delle pubbliche amministrazioni ordinarie centrali e regionali, cfr. ivi, p. 103.
[89] N. ROSSI, op. cit., p. 96.
[90] Ivi, p. 117.
[91] A. GRAZIANI, *Lo sviluppo dell'economia italiana* cit., pp. 232-233.
[92] A. PUGLIESE, *Mezzogiorno, meridionalismo ed economia dello sviluppo - La teoria dello sviluppo dagli anni della rinascita a quelli degli equilibri multipli*, Liguori, Napoli 2006.

La maggior parte, comunque, concorda nell'affermare che i problemi del Mezzogiorno odierno non siano confinati strettamente o soltanto nell'area economica, ma che riguardino anche e soprattutto quelle "sacche di miseria"[93] di cui parlava Sylos Labini negli anni '80 e di cui si è accennato all'inizio di questo lavoro e che andrebbero estirpate prima di mettere un qualunque "piano" economico: criminalità, malcostume, corruzione, intermediazione impropria, carenza di servizi sociali, mancanza di senso civico.

[93] P. SYLOS LABINI, *Le classi sociali negli anni '80*, Laterza, Bari 1986, p. 32.

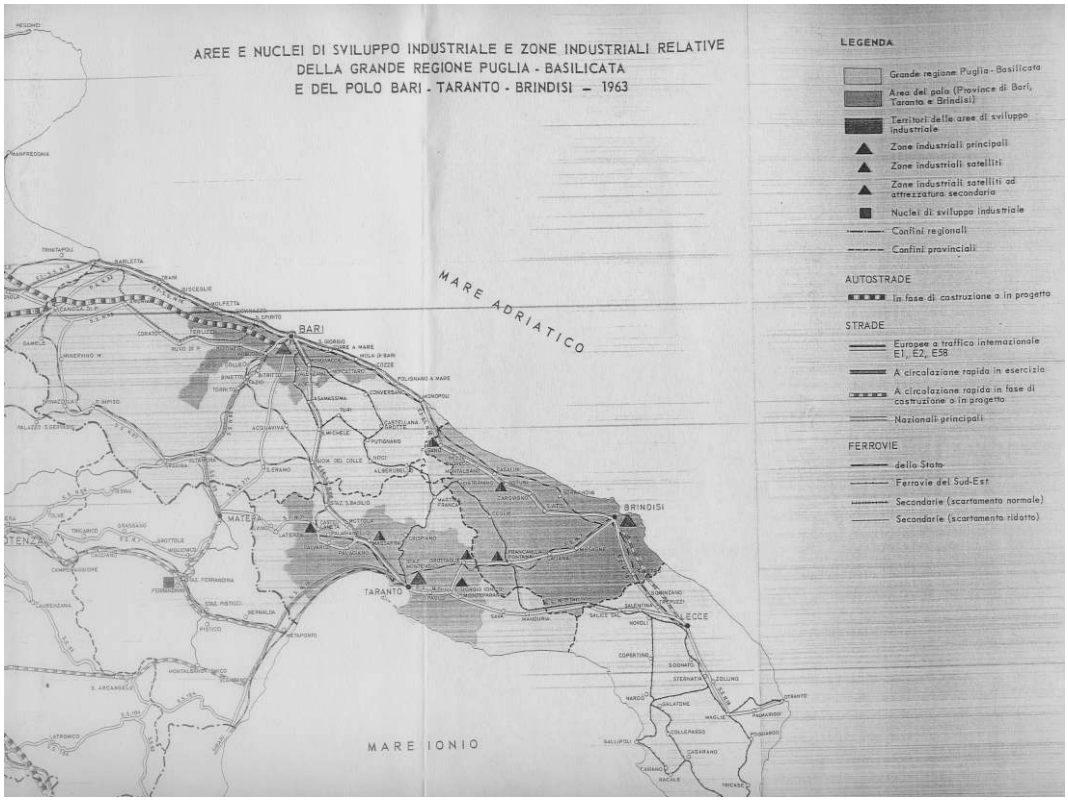


Fig. 9 – Aree e Nuclei della grande regione Puglia-Basilicata, 1963, in ITALCONSULT, 1966, tav. 1.1 – I.

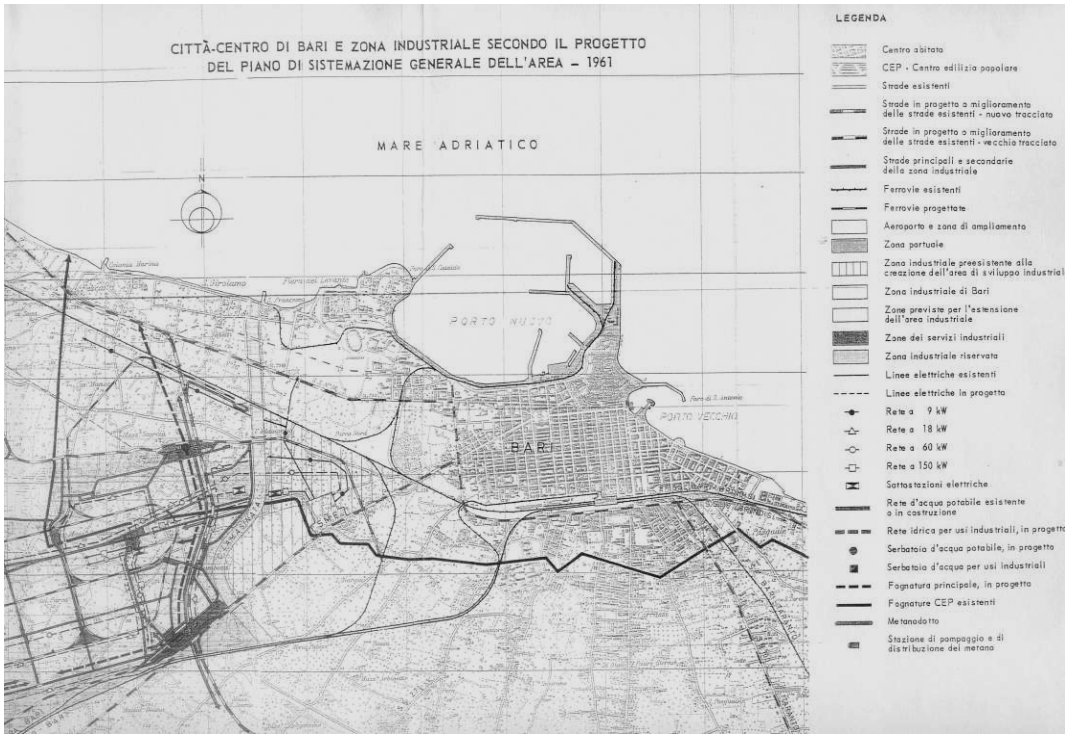


Fig. 10 – Città-centro di Bari e zona industriale, 1961, in ITALCONSULT, 1966, tav. 1.1 – II.

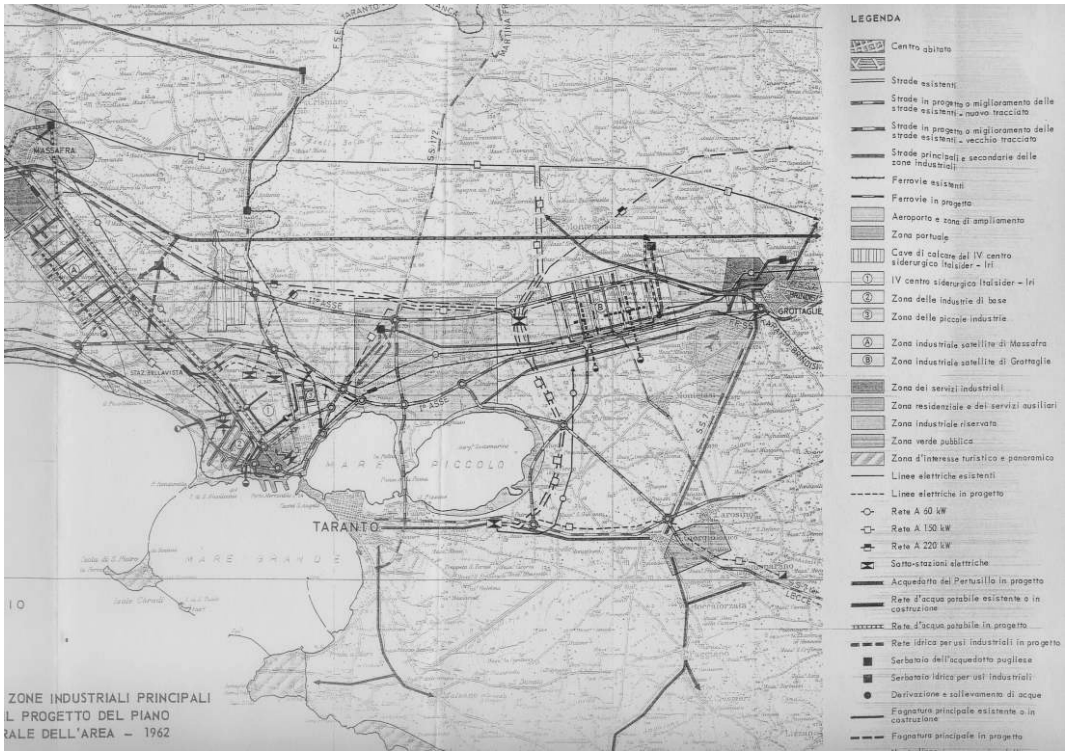



Fig. 11 – Città-centro di Taranto e zona industriale, 1962, in ITALCONSULT, 1966, tav. 1.1 – III.

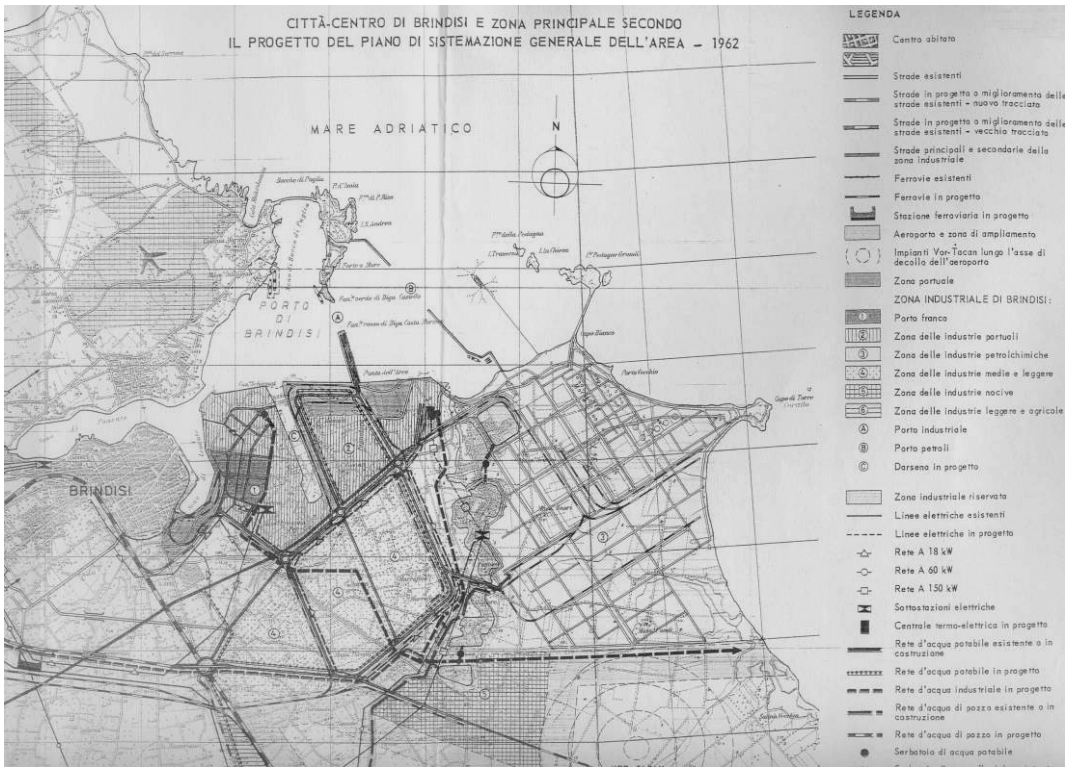



Fig. 12 – Città-centro di Brindisi e zona principale, 1962, in ITALCONSULT, 1966, tav. 1.1 – IV.

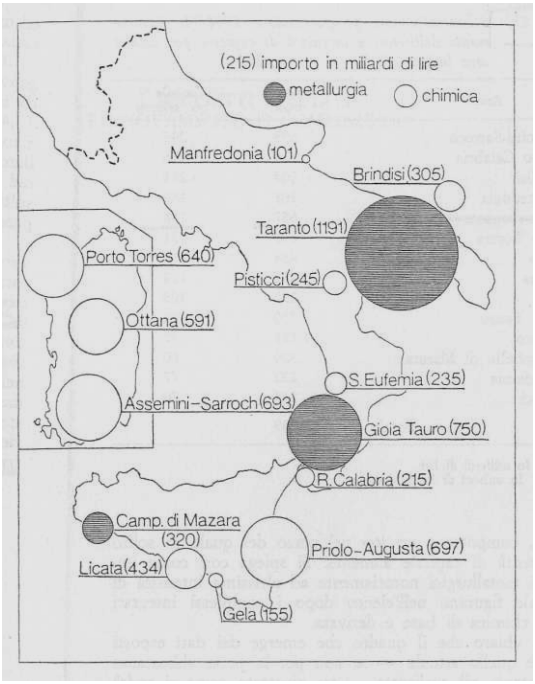



Fig. 13 – Investimenti deliberati dal Cipe nelle principali Aree e Nuclei industriali 1968-74, in PETRICCIONE, 1976, p. 81.

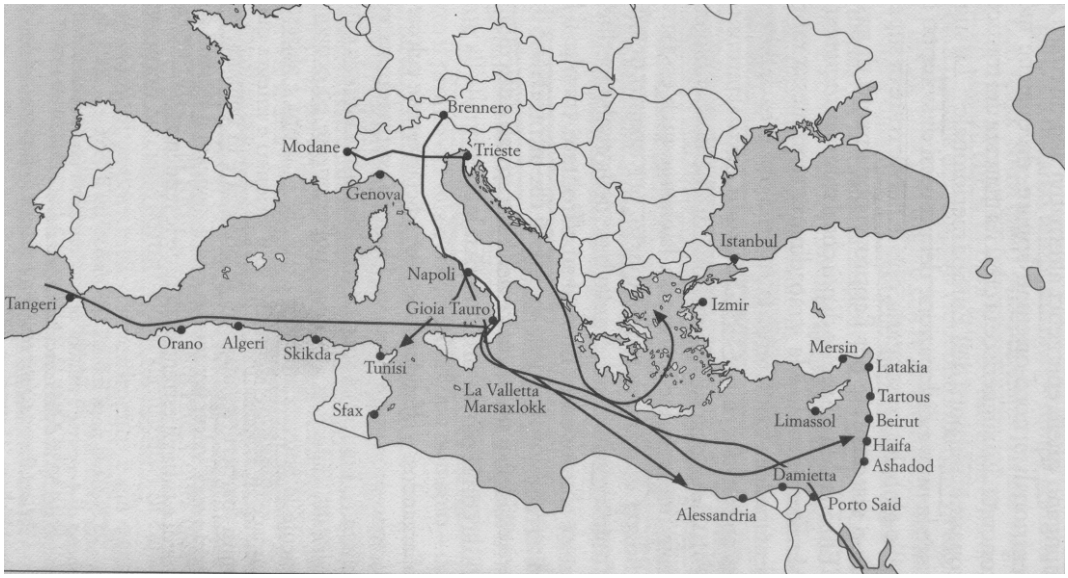



Fig. 14 – "Il <nuovo> Mediterraneo e le sue rotte", in ROSSI, 2005, p. 100.

*Parte seconda:*

# *PROGRAMMAZIONE ECONOMICA E PIANIFICAZIONE INDUSTRIALE*

...ogni piano non rappresenta *la* soluzione di un determinato problema,
ma *una* soluzione scelta fra le più o meno numerose
che si presentano possibili e apprezzabili.
In altri termini, il piano è una scelta.
E, quando non si tratti di una scelta ipotetica
– a puri fini di studio –
è essenzialmente una scelta politica.

*Giorgio Ceriani Sebregondi*
in *Natura e portata della pianificazione nelle regioni meridionali, 1949*

# CAP. 4 – IL SENSO DEL PIANO

## 4.1 LA PIANIFICAZIONE NEL DIBATTITO POLITICO ECONOMICO DEL SECONDO DOPOGUERRA

### *4.1.1 Il piano tra politici ed economisti*

Al termine della seconda guerra mondiale si sviluppò un dibattito ampio sulla funzione della pianificazione che interessò economisti e politici. Sul piano economico, il fascino dell'esperienza collettivista induceva gli studiosi ad interrogarsi sulle mancanze dell'economia di mercato e sui vantaggi della pianificazione economica. Ma pur riconoscendo alcuni vantaggi tecnico-operativi alle società socialiste in termini di pianificazione, non si riteneva che questi fossero sufficienti a giustificare la sostituzione dell'economia di mercato. Sul piano politico, se i comunisti erano favorevoli ad una pianificazione che contrastasse i monopoli dei grandi gruppi, ne consideravano improponibile la loro attuazione in Italia, coscienti, come disse Togliatti, "che se anche fossimo soli al potere, faremmo appello per la ricostruzione all'iniziativa privata, perché vi sono compiti a cui sentiamo che la società italiana non è matura"[1]. Ben più articolata la posizione dei socialisti che, con Morandi, ritenevano che piano e riforme di struttura dovessero realizzarsi contemporaneamente al fine di una migliore distribuzione del reddito e dello sviluppo del Mezzogiorno[2]. Più distanti, invece, le posizioni della Dc che, - a

[1] Relazione tenuta al convegno economico del Pci a Roma il 25 agosto 1945, già citato in S. LOMBARDINI, *La programmazione - Idee, esperienze, problemi*, Einaudi, Torino 1967, p. 11.
[2] R. MORANDI, *Democrazia diretta e ricostruzione capitalistica (1945-48)*, Einaudi, Torino 1960, già citato in ivi, pp. 13-14.

parte le posizioni di Dossetti e in certo qual modo di Fanfani che in sede Costituente ne rivendicavano l'esigenza - non ne avvertiva la necessità con la stessa urgenza. Proprio la Dc, insieme ai liberali con Einaudi, si oppose, infatti, all'inserimento del termine piano nel dettato costituzionale, sostituito da un più ampio e meno ideologico "programmi e controlli" (art. 41), al plurale, come coordinamento dell'attività economica pubblica e privata da collegare ai fini sociali[3]. E questo anche perché qualora

> il principio dell'*autonomia* venne in contrasto con quello della *pianificazione*, prevalse il primo: poiché il dibattito sulla pianificazione economica, a differenza di quello sulla pianificazione territoriale ed urbanistica, fu, negli anni 1944-1947, ampio ed articolato, si deve supporre che i costituenti scelsero con piena cognizione di causa, nella convinzione che fosse più importante che i cittadini decidessero direttamente ciò che li riguardava da vicino, piuttosto che garantire in via ipotetica l'ottimità delle decisioni.[4]

Probabilmente, invece, proprio la ridotta visione dell'urbanistica in senso stretto ne permise l'inclusione (art. 117) tra le materie di competenza regionale.
Con l'avvento della Repubblica, De Gasperi, con Ezio Vanoni vicepresidente del Consiglio, riconobbe la necessità di un "programma generale di economia" che condusse Pasquale Saraceno, incaricato dal Governo, alla stesura di un "Elementi per un piano quadriennale dell'economia italiana" e successivamente ad un piano indicativo "Elementi per un nuovo piano economico 1949-52"[5]. I tentativi di programmazione economica tentati durante la ricostruzione, però, come quello di Campilli nel '47, per il coordinamento dei lavori pubblici e quello di Tupini nel '48, per una politica d'investimento nel Mezzogiorno, caddero nel vuoto. Causa di queste mancate realizzazioni i pregiudizi ideologici che da una parte e dall'altra ne bloccavano l'attuazione. Da un lato i liberisti alieni ad ogni forma di controllo dell'economia di mercato, dall'altra i marxisti che la concepivano solo all'interno di un'economia totalmente pianificata; nel mezzo il mondo cattolico a cui mancava invece un sostrato teorico di riferimento[6].

---

[3] Così recita l'art. 41 della Costituzione: "La legge determina i programmi e controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata ai fini sociali".
[4] C. DESTEFANIS, *Territorio e regioni*, in CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE, *Contributi di ricerca sui problemi della pianificazione urbanistica*, Roma 1971, p. 28.
[5] P. SARACENO, *Elementi per un nuovo piano economico 1949-52* (a cura del Centro studi e di piani tecnico-economici dell'Iri), Roma, Settembre 1948, già citato in S. LOMBARDINI, op. cit., p. 17.
[6] Ivi, p. 22.

### *4.1.2 Matrice economica e matrice urbanistico-sociale*

A cavallo degli anni '50, comunque, s'imposero in Italia due differenti correnti di pensiero. Una prima, maggioritaria, che contemplava soprattutto l'aspetto economico e politico della pianificazione - di matrice keynesiana per alcuni e collettivista per altri - e che si occupava dell'economia del paese nel suo complesso macroeconomico, con una visione dall'alto. Una seconda, minoritaria, d'ispirazione anglosassone e introdotta dagli urbanisti e dai sociologi e, dunque, di matrice urbanistico-sociale, sensibile ad una politica di sviluppo che partisse dalle forze locali. Se fino ai primi anni '50 prevarrà in entrambe l'aspetto ideologico-politico, successivamente sarà quello empirico-amministrativo, che porterà a livello macro alla creazione del Ministero delle Partecipazioni Statali, della Cassa per il Mezzogiorno e al generale riconoscimento dello Schema Vanoni e a livello micro alla necessità di sviluppare piani regolatori comunali prima[7] e intercomunali poi, come si evinse dal VI Congresso di Urbanistica di Torino del 1956[8]. Certo la necessità di decentramento dell'attività pianificatrice economica e viceversa di coordinamento dell'azione urbanistica avvicinarono entrambe le posizioni, senza che però si realizzassero delle vere forme di compenetrazione, perché mancavano, sia organizzazioni sociali e politiche in grado di esprimere la volontà popolare di partecipare ad una politica di sviluppo, sia gli organi politico-amministrativi centrali e periferici di tale eventuale politica[9].

Per l'urbanistica, che subordinava "l'obiettivo dell'efficacia alla salvaguardia di alcuni principi ideologici [...] talvolta sembrò addirittura che il fallimento operativo fosse volontariamente ricercato per giustificare *ex post* una conferma dei pregiudizi ideologici". Si trattò di un'occasione mancata per intervenire autorevolmente nel processo di forte cambiamento sociale e territoriale del paese e in questo forse non poca responsabilità ebbe l'indirizzo della cultura urbanistica protesa "alla ricerca di un <principe> che la soddisfasse, o spinta dall'illusione di diventare <principe> essa stessa"[10]. Il territorio,

---

[7] Ai piani regolatori comunali vennero dedicati sia il V Congresso nazionale di urbanistica, tenutosi a Genova il 14-17 ottobre 1954, dove i piani regolatori comunali erano visti nel quadro della pianificazione regionale, sia il V Convegno nazionale di urbanistica tenutosi a Firenze il 4-6 novembre 1955. In questi appuntamenti gli urbanisti più che confrontarsi su questioni dottrinali o speculative, volgevano la loro attenzione agli aspetti pratici della pianificazione dibattendo "sulle possibilità e sui mezzi di applicazione della sintesi urbanistica". Cfr. A. RIGOLI, *La pianificazione oltre il comune*, in ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA, *La pianificazione intercomunale*, Atti del VI congresso nazionale di urbanistica, Torino, 18-21 ottobre 1956, 1957, p. 129.

[8] Per la ricostruzione di queste due correnti pianificatorie, cfr. G. CERIANI SEBREGONDI, *La pianificazione in Italia*, in "Civiltà degli scambi", maggio 1957, ora in Id., *Sullo sviluppo della società italiana*, Bollati Boringhieri, Torino 1965, pp. 291-299. Gli atti del VI Congresso nazionale di urbanistica sono pubblicati in ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA, *La pianificazione intercomunale*, cit.

[9] G. CERIANI SEGREBONDI, art. cit., p. 294.

[10] C. DESTEFANIS, art. cit., pp. 32-33.

pertanto, decadde da "<ambito totale> delle relazioni fra umani (e quindi non solo economiche) a mera risorsa da sfruttare il più razionalmente possibile" e divenne sempre più mero strumento di potere[11].

### *4.1.3 La pianificazione intercomunale*

Un cenno particolare intorno al dibattito intercorso sulla pianificazione intercomunale ritengo sia opportuno, in quanto assume rilevanza ai fini di una maggior comprensione delle dinamiche relative allo sviluppo dei piani di area vasta, come nel caso dei piani regolatori delle aree di sviluppo industriale, proprio per le difficoltà di approccio ad una tematica ancora nuova ed inesplorata dall'urbanistica dell'epoca[12]. Occorre "dar forza muscolare ed intellettuale ad un personaggio ancora allo stadio trogloditico, ad un bruto dormiente di identità misteriosa e di ignoti genitori, che è registrato, all'ufficio anagrafico dell'urbanistica, col nome arcano di Piano Intercomunale."[13] E fu proprio all'interno del VI Congresso nazionale di Urbanistica di Torino del 1956 organizzato dall'Inu che, come disse Compagna,

> si cominciava ad avere coscienza del grave impedimento rappresentato nella pianificazione in generale dalla mancanza di una <visione d'insieme>, tale da abbracciare sia l'aspetto urbanistico sia gli aspetti economici, amministrativi, politici della organizzazione degli interventi pubblici: nel Mezzogiorno, e non soltanto nel Mezzogiorno.[14]

Quaroni, in particolar modo, evidenziava inoltre come "dal piano inteso come qualcosa di chiuso, di rigido, di statico, di assoluto, di imposto dall'alto e di limitato nel tempo, stiamo passando al concetto di pianificazione flessibile, aperta, continua, democratica" che chiama

---

[11] Ivi, p. 34.

[12] Per una riflessione articolata sui piani d'area vasta nell'Italia repubblicana, con particolare riferimento alle tematiche industriali e ambientali, cfr. F. MARTINICO, R. ZANCAN, *Industria e ambiente nei piani d'area vasta dell'Italia repubblicana*, in S. ADORNO, S. NERI SERNERI, *Industria, ambiente e territorio – Per una storia ambientale delle aree industriali in Italia*, Il Mulino, Bologna 2009, pp. 339-361.

[13] B. ZEVI, *L'organizzazione del VI congresso di urbanistica,* in ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA, *La pianificazione intercomunale*, cit., già citato in C. BEGUINOT, *I piani intercomunali*, in "Nord e Sud", anno III, n. 25, 1956, ora in Id., *Programmazione e sviluppo - Venti saggi di urbanistica e pianificazione (1952-1962)*, Fausto Fiorentino Editore, Napoli 1963, p. 108.

[14] Cfr. l'introduzione di Francesco Compagna in F. COMPAGNA (a cura di), *La pianificazione urbanistica del Mezzogiorno*, Fondazione Aldo Della Rocca, Studi Urbanistici, Sperling & Kupfer, Milano 1960, vol. II, p. 11.

> direttamente in causa i concetti ed i problemi di politica economica e sociale; di responsabilità tecnica, amministrativa e politica; di controllo democratico; di ordinamento amministrativo, infine, giacché il vero coordinamento va fatto, prima ancora che sulle opere, sui fini e sui mezzi, cioè fra le leggi, gli organismi, le autorità.[15]

Le esperienze nella pianificazione comunale e quelle, seppur limitate, della pianificazione territoriale palesavano

> la difficoltà di operare urbanisticamente su entità definite solo in base a criteri amministrativi, e che appunto per tale motivo presentano solo raramente quei caratteri di omogeneità, di unità geografica ed economica, che sono indispensabile presupposto di un efficace intervento di pianificazione che operi in profondità.[16]

Chiariti i limiti della pianificazione urbana e territoriale, dunque, e protesi verso quella che Olivetti chiamava "la grande sintesi del piano regionale"[17] - che sembrava la soluzione migliore per superare il dualismo tra pianificazione politico-economica e pianificazione tecnico-scientifica - si cercava di trovare un elemento intermedio nella pianificazione intercomunale, che agisse da piano territoriale di coordinamento in modo da ridurre "il brusco passaggio tra la prima e la seconda"[18].
Punto di riferimento obbligato era la legge urbanistica 1150 del 1942 che, all'art. 12, definiva i piani regolatori generali intercomunali i quali, in quanto ancora inapplicati, a distanza ormai di quattordici anni suscitavano consensi e perplessità, soprattutto in riferimento ai confini da stabilire per il territorio interessato e per la natura e capacità dei consorzi fra Comuni e Province che avrebbero dovuto impostare i piani.

> i piani comunali e territoriali muovono da presupposti concreti, il *territorio* e la *popolazione*, e quindi da questi è facilitata la procedura urbanistica nelle sue formulazioni tecniche e normative. Nei piani intercomunali, invece, vaghiamo nell'incerto, per quel che si riferisce al territorio e alla popolazione, non essendo facile fissare concretamente i nessi che di un gruppo di comuni fanno, vorremmo dire, una *unità spaziale ed umana*.[19]

---

[15] Cfr. L. QUARONI, *L'organizzazione della pianificazione intercomunale*, in ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA, *La pianificazione intercomunale*, cit., pp. 47, 49, già citato in ivi, p. 11.
[16] C. BEGUINOT, *I piani intercomunali*, cit., ora in Id., *Programmazione e sviluppo*, cit., p. 108.
[17] A. OLIVETTI, *Discorso inaugurale al VI Congresso nazionale dell'Inu*, in ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA, *La pianificazione intercomunale*, cit., p. 5.
[18] C. BEGUINOT, *I piani intercomunali e la pianificazione economica e politica*, in ivi, p. 95.
[19] F. BIRAGHI, *Il concetto di zona nei riflessi della pianificazione intercomunale*, in ivi, p. 101.

Qui si pone la posizione anomala e più aderente alla realtà amministrativa ricercata della Regione Siciliana che, in virtù del suo statuto autonomo (art. 15), aveva abrogato le Province sostituendole con il libero consorzio fra Comuni, come enti pubblici non territoriali dotati di autonomia finanziaria e amministrativa, e che fece affermare a Caracciolo che "La simmetria amministrativa e pianificatrice, in Sicilia, diventa perfetta: alla regione fa riscontro il piano generale regionale, ai consorzi di comuni il piano intercomunale, al comune il piano comunale."[20]

## 4.2 IDEE SULLA PROGRAMMAZIONE

### *4.2.1 Tra collettivismo e liberismo: la programmazione come strategia dello sviluppo economico*

Ancora negli anni '50 e '60 in Italia il dibattito intorno alla pianificazione si mostra carente per una ormai anacronistica controversia tra collettivismo e liberismo[21], che riconduce le idee a schemi dottrinali superati e dunque incapaci di analizzare la realtà del tempo. A livello internazionale, invece, il liberismo abbandonò le sue pregiudiziali contro la pianificazione, in seguito agli eventi traumatici che caratterizzarono la prima metà del secolo, dalla prima, alla seconda guerra mondiale, passando per la crisi del '29. Hirschmann a tal proposito scrisse "l'economia del sottosviluppo si avvantaggiò del discredito senza precedenti in cui l'economia ortodossa era caduta in conseguenza della depressione degli anni trenta" diffondendosi così l'idea "di portare a buon fine l'impresa dello sviluppo"[22]. Le teorie dello sviluppo trovarono, infatti, spazio partendo dalla critica keynesiana contro il *laissez faire*, sospinte da economisti come Myrdal, Nurkse e Rosenstein Rodan che sostenevano con le "teorie dello sviluppo equilibrato" l'azione dello Stato nell'attivazione della domanda, e con Marshall e Young che introducevano il concetto di "economie esterne" come prerequisito per l'industrializzazione[23].

---

[20] E. CARACCIOLO, *La pianificazione delle regioni italiane. Sicilia*, in ivi, p. 309.

[21] Lo stesso Einaudi affermava che la pianificazione non può essere parziale perché per agire dev'essere totale, pertanto può esistere soltanto all'interno di un'economia collettivista, cfr. B. CROCE, L. EINAUDI, *Liberismo e liberalismo*, a cura di P. SOLARI, Ricciardi, Milano-Napoli 1957, p. 208.

[22] Citato in P. BARUCCI, *La condizione del Mezzogiorno – ieri, oggi e domani – tra vincoli ed opportunità*, in "Quaderno di Informazioni Svimez", n. 21, giugno 2003, ora in Id., *Mezzogiorno e intermediazione "impropria"*, Collana della Svimez, Il Mulino, Bologna 2008, p. 88.

[23] Cfr. G. GRIBAUDI, *Mediatori – antropologia del potere democristiano nel mezzogiorno*, Rosenberg & Sellier, Torino 1991 (1980), pp. 51-57.

Si attuava, dunque, nelle economie occidentali il passaggio da una concezione in cui il concetto di piano era legato alle forme collettiviste, divenendo sinonimo di soppressione di libertà, ad un'altra in cui la programmazione delle economie capitalistiche si concretava, quasi, nel mito del piano, come collaborazione virtuosa tra individuo e Stato, rispettosa dell'intraprendenza individuale e funzionale a politiche di riduzione degli squilibri e di sollecitazione per lo sviluppo. Da un lato, dunque, una pianificazione imperativa, rigida, tipica della Russia sovietica, dall'altro una elastica o parziale propria delle economie capitalistiche in cui iniziativa pubblica e privata convivono.

Mi piace in questo contesto ricordare ancora una volta il pensiero di Giorgio Ceriani Segrebondi, per sottolineare la grande competenza e modernità di cui poté fregiarsi all'epoca la Svimez. Con la sua visione globale dello sviluppo, infatti, Ceriani, agendo in qualità di dirigente per le sezioni economica e sociologica della Svimez dal 1949 al 1958, si distinse opponendo alla pianificazione oppressiva di tipo sovietico, una pianificazione "sollecitante e propulsiva", in grado di produrre uno sviluppo che fosse equilibrato, armonioso e proporzionato, e intesa come "un'iniziativa statuale per l'individuazione e la messa in valore di potenzialità sociali nascoste, inoperose o distorte, e per il coordinamento di funzioni già automaticamente operanti." In questa sua visione della pianificazione la "liberazione del potenziale" era un elemento essenziale che avrebbe dovuto abbracciare i vari aspetti dell'ambiente sociale: culturale-ideologico, politico, istituzionale-legislativo, economico-sociale e amministrativo[24].

Ma ancora nel 1963, in un convegno internazionale tenutosi a Milano per iniziativa della Federazione delle associazioni scientifiche e tecniche (Fast) e dello Stanford research institute sulla "Programmazione e sviluppo nelle industrie", il presidente del Fast, Luigi Morandi, affermava "in Italia il concetto del programmare […] non è ancora pienamente accolto."[25] Eppure, proprio perché il progresso implica il miglioramento delle condizioni di vita materiali e spirituali, "occorre rivedere le regole empiriche delle previsioni per sostituirle con le regole della programmazione"[26]. La programmazione, intesa come strategia di sviluppo di medio periodo, basata su un adeguato investimento di fondi, razionalità, previsione, immaginazione, capacità di intuire i cambiamenti dell'ambiente,

[24] G. CERIANI SEBREGONDI, *L'azione del potere pubblico per lo sviluppo armonico*, scritto preparato in occasione della Sessione di "Economie et Humanisme" tenutasi a La Tourette (Lione) nell'autunno del 1953, ora in Id., *Sullo sviluppo della società italiana*, cit., pp. 169-195.

[25] L. MORANDI, *Apertura del Convegno*, in FAST, STANFORD RESEARCH INSTITUTE, *Programmazione e sviluppo nelle industrie*, Atti del convegno, Milano, 28-29 maggio 1963, Edizioni di Comunità, Milano 1964, p. 11.

[26] Ivi, p. 12.

veniva dai convegnisti considerata alla base dello sviluppo industriale. Era, infatti, ormai chiaro anche in Italia che il processo storico di sviluppo industriale che aveva caratterizzato l'Inghilterra del XVIII sec. non poteva riprodursi nei paesi arretrati e che occorrevano opportuni interventi dall'alto e non solo processi spontanei che, con la tendenza alla concentrazione geografica e il carattere cumulativo del processo, avrebbero alimentato gli squilibri regionali.

Fu così che, sulla spinta delle idee internazionali sullo sviluppo economico dei paesi arretrati, in Italia il tema della programmazione si struttura all'epoca soprattutto nella formula del Vito "programmare per sviluppare"[27] e del Di Nardi come "strategia dello sviluppo economico"[28], che identificano la pianificazione con lo sviluppo economico bilanciato, armonioso ed equilibrato. La programmazione nazionale rimarrà, però, per lo più indeterminata e approssimativa, con l'intento di meglio articolarla nelle varie programmazioni regionali, che avrebbero dovuto essere coordinate tra di loro e rispetto al piano nazionale.

Tra le componenti essenziali per la programmazione, così come vengono enucleate da Parrillo, risultano di particolare importanza: il coordinamento, funzionale ad evitare squilibri, disfunzioni e strozzature; la previsione, con cui si cercava di prefigurare gli sviluppi futuri del sistema all'interno di una struttura programmatoria di lungo periodo; la gerarchia e la conseguente priorità, da assegnare ai vari obiettivi che si volevano perseguire[29]. Parrillo, riallacciandosi alle idee di Vito e Di Nardi, nel definire la programmazione come "strategia dello sviluppo stesso", la considerava come "strumento concreto per realizzare, con minore spreco di beni, obiettivi di politica economica e sociale di lungo periodo." L'economista, provvisto di una forte etica cristiano-sociale, propendeva per una programmazione democratica da attuare nei paesi occidentali, che divenisse mezzo per il raggiungimento dell'ordine, della razionalità, della gradualità e dell'efficienza. L'esigenza della programmazione derivava direttamente dalla velocità di trasformazione cui era sottoposta la società italiana degli anni '60 e poneva la necessità di regole per impedire caos e confusione, l'urgenza di una solidarietà e collaborazione come strumenti di difesa e il bisogno di una previsione a lungo periodo che fosse "strutturata ed illuminata, in luogo di una previsione limitata ed empirica." Tra le caratteristiche del

[27] Cfr. F. VITO, *I fondamenti della politica di sviluppo economico regionale*, in "Rivista Internazionale di scienze sociali", 1961; Id., *Iniziativa personale, sviluppo economico e programmazione*, in "Realtà del Mezzogiorno", n. 7-8, 1964; Id., *La nuova fase della politica di sviluppo del Mezzogiorno*, Giuffrè, Milano 1968.

[28] Cfr. G. DI NARDI, *Lo sviluppo regionale in Italia*, in "Rivista Bancaria", gennaio-febbraio 1965.

[29] F. PARRILLO, *Lo sviluppo economico italiano*, Giuffrè Editore, Milano 1970, pp. 550-553.

piano elencava la compatibilità tra obiettivi e mezzi disponibili, l'interdipendenza e il conglobamento degli effetti e la solidarietà tra la libertà economica e le altre libertà. In accordo con le teorie del Tinbergen considerava il piano come "una entità coerente e non un insieme di provvedimenti slegati"[30].

### *4.2.2 Quattro teorie nel campo della pianificazione economica*

In coincidenza con i primi due anni del centrosinistra, si consolidarono, comunque, in Italia, in base alla analisi di Lombardini[31], almeno quattro teorie nel campo della pianificazione economica: indicativa, normativa, economico-sociale, e di ispirazione marxista. La prima, che vede tra i più autorevoli sostenitori il Papi[32] e il Di Fenizio[33], consiste nella "determinazione di proiezioni delle variabili che esprimono il processo di sviluppo, allo scopo di razionalizzare la politica economica dello Stato e di facilitare un'armonizzazione sufficientemente efficiente dei programmi di investimento dei privati e delle pubbliche amministrazioni"[34]. Non ha come obiettivi trasformazioni di struttura, ma soltanto il proposito di aiutare gli investitori privati attraverso tradizionali strumenti di politica economica, ma non ritiene opportuno l'intervento diretto dello Stato nella vita economica, perché l'impresa pubblica è ritenuta meno efficiente di quella privata. A questa formulazione si avvicina anche il Di Nardi[35] secondo cui, come riporta Lombardini, "il piano è essenzialmente uno schema di previsioni che presuppone libertà di scelta dei consumatori e delle imprese ed è vincolante solo per gli enti responsabili della politica economica (il Governo e gli altri enti pubblici)."[36] La pianificazione normativa, sostenuta pur con alcune differenze da Saraceno, Maramma, Vito e Andreatta[37], individua tra i suoi compiti quello di rimediare alle carenze dell'iniziativa privata ai fini di uno sviluppo più

---

[30] Ivi, pp. 25-28. Cfr. anche Id., *Teoria della politica economica e pianificazione regionale*, Giuffré Editore, Milano 1967, pp. 1-6, 71-73.
[31] S. LOMBARDINI, op. cit., pp. 75-88.
[32] Cfr. G.U. PAPI, *Programmazione indicativa*, Giuffrè, Milano 1962; Id., *Teoria della condotta economica dello stato*, Giuffrè, Milano 1964.
[33] Cfr. F. DI FENIZIO, *Le leggi dell'economia - La programmazione globale in Italia*, parte III, Istituto nazionale per lo studio della congiuntura, Roma 1962.
[34] S. LOMBARDINI, op. cit., p. 75.
[35] Cfr. G. DI NARDI, *Le politiche di impiego dei mezzi per lo sviluppo economico*, in "Rivista di statistica economica", 1956; Id., *Autorità e libertà nella programmazione*, in "Realtà del Mezzogiorno", 1961; Id., *La pianificazione come esigenza di ordine*, in "Realtà del Mezzogiorno", 1961.
[36] Ivi, p. 78.
[37] Cfr. N. ANDREATTA, *Pluralismo sociale, programmazione e libertà*, in "Mondo economico", 1962, n. 41; V. MARAMMA, *Problemi e tecniche di programmazione economica*, Cappelli, Bologna 1963; P. SARACENO, *Iniziativa privata ed azione pubblica nei piani di sviluppo economico*, Giuffrè, Milano 1959; Id., *L'Italia verso la piena occupazione*, Milano 1963; F. VITO, *La programmazione economica e la partecipazione del sindacato*, in "Rivista internazionale di scienze sociali", luglio-agosto 1963.

equilibrato per il paese ed è possibile all'interno di un processo di accumulazione, che risulta ormai elevato per l'Italia del tempo. Per il raggiungimento di tale obiettivo si può fare "ricorso ad interventi diretti suscettibili di modificare la struttura economica"[38]. La pianificazione, come processo di trasformazione economico e sociale, riguarda Fuà, Sylos Labini, Forte, Spaventa, Momigliano, Allione[39], che ritengono non "si possa parlare in generale di meccanismo di mercato, senza fare riferimento a situazioni specifiche"[40] e in particolare considerano precapitalistici alcuni settori come agricoltura e commercio, che l'economia di mercato non riesce a sostituire efficacemente, mentre nelle situazioni di monopolio non contrastato non si attua quella distribuzione di prodotti e fattori produttivi prospettata dall'economia del benessere. Essi ritengono che solo la pianificazione economica possa garantire l'eliminazione degli squilibri regionali e settoriali, che si andavano profilando nell'Italia del tempo. La pianificazione d'ispirazione marxista sconta, invece, il problema di un legame ideologico troppo forte con gli schemi concettuali elaborati da Marx nel primo sistema capitalistico e come considerazioni basilari presuppone "la tendenza a ricondurre le inefficienze del sistema al predominio dei monopoli" e a considerare "il passaggio dalla proprietà individuale alla proprietà collettiva come condizione necessaria"[41]. Tra costoro si distingue Napoleoni che riconduce la maggior parte dei problemi dello sviluppo italiano alla subordinazione del consumo alla produzione.

### *4.2.3 La pianificazione per lo sviluppo economico-sociale secondo un artefice dell'epoca*

Al fine di una miglior comprensione dello stato della pianificazione economica nell'Italia dell'epoca che tenta la strada dei "poli di sviluppo", continueremo a tenere in considerazione le riflessioni di Siro Lombardini, che fu uno dei principali artefici della programmazione[42]. Questi, partendo dall'analisi delle inefficienze del processo spontaneo, considera la pianificazione economica - intesa anche come trasformazione del sistema

[38] S. LOMBARDINI, op. cit., p. 81.
[39] M. ALLIONE, *Problemi di teoria e di metodo nell'esperienza di pianificazione globale in Italia*, in "Atti del Convegno di studi sulla programmazione economica in Italia e in Ungheria", in "Ungheria d'oggi", luglio-ottobre 1966; F. FORTE, *Introduzione alla politica economica – Il mercato e i piani*, Einaudi, Torino 1964; G. FUÀ, P. SYLOS LABINI, *Idee per la programmazione economica*, Laterza, Bari 1963; F. MOMIGLIANO, *Sindacati, progresso tecnico, programmazione economica*, Einaudi, Torino 1966.
[40] Ivi, p. 83.
[41] Ivi, p. 86.
[42] Lombardini fu membro del comitato scientifico dell'Ufficio del programma del Ministero del Bilancio, diresse l'Ires di Torino, ente incaricato degli studi per il Piano regionale piemontese e diresse il Comitato scientifico incaricato di elaborare il Piano regionale umbro. Cfr. ivi, pp. 93-135.

economico-sociale, e non come semplice pianificazione tecnicista che, seppur aumenta l'efficienza del sistema, non risponde alle esigenze vere di una programmazione economica – come un elemento imprescindibile per promuovere lo sviluppo nei paesi arretrati, con funzione di rottura, così come per contrastare gli squilibri propri dei paesi sviluppati, con funzione correttiva.

Non si tratta soltanto della elaborazione di un documento programmatico, come spesso avviene, ma del risultato di un processo storico volto ad una razionalizzazione tecnica e sociale del sistema, per dare risposte migliori e più efficienti ai bisogni collettivi. Al fine della sua realizzazione elemento imprescindibile è un ampio potere economico dello Stato, perché possa operare autonomamente dagli altri poteri economici. Anche il formarsi di una mentalità imprenditoriale tra i dirigenti degli enti pubblici è essenziale, mentre un ostacolo di non poco conto, ma che anzi si manifesterà in tutta la sua valenza reale al Sud è dato dalle opposizioni politico-burocratiche da parte dei vecchi burocrati o meglio di una burocrazia nuova, ma già vecchia, che fonda la propria forza "carismatica" proprio partendo dalle inefficienze del sistema.

Gli obiettivi da raggiungere riguardano la riduzione degli squilibri regionali, la predisposizione di una struttura dei consumi in armonia con i valori culturali e il proposito di "assicurare un elevato saggio di sviluppo dell'economia italiana nel lungo periodo."[43] Questi macro obiettivi si traducono in micro obiettivi tecnico-economici: necessità di assicurare uno sviluppo adeguato in tutti i settori; coordinamento tra le varie decisioni; creazione delle condizioni necessarie ad assicurare un più efficiente sviluppo delle aree arretrate; sostegno della domanda effettiva; eliminazione degli squilibri nella struttura dei consumi.

In base all'orizzonte del piano distingue tra tre tipi di piani economici:

1) il "piano delle prospettive economiche" di lungo periodo, le cui finalità sono proiettate in un arco temporale non inferiore ai dieci anni;
2) il "piano economico pluriennale", che in relazione al primo e alle analisi delle sue tendenze indica le modalità con cui impiegare gli strumenti che le amministrazioni devono utilizzare per controllare il processo economico;
3) il "piano economico annuale", che consiste in un programma concreto di politica economica.

[43] Ivi, p. 116.

Le difficoltà per un'efficiente pianificazione economica dipendono dalla mancanza di coordinamento tra le varie attività dell'amministrazione statale, mentre l'azione dei privati potrà efficacemente orientarsi vero la realizzazione degli obiettivi del piano soltanto se lo Stato li individua concretamente.

La gran parte delle indicazioni della pianificazione generale economica si traduce territorialmente attraverso i piani settoriali, che Lombardini distingue in sei grandi categorie: piani urbanistici, piani di sviluppo per l'agricoltura, programmi d'investimento d'imprese controllate dallo Stato, programmi per la promozione di nuove iniziative industriali, piani per la scuola, piani di spesa per le varie amministrazioni dello Stato. Per l'attuazione amministrativa degli stessi piani settoriali occorre individuare in maniera chiara le competenze e predisporre gli strumenti utili.

Entrando nello specifico dei piani urbanistici, l'autore li distingue ulteriormente in quattro livelli differenti:

1) livello nazionale, che riguarda le grandi vie di comunicazione, i fiumi, i porti, le aree con influenze su tutta l'economia nazionale;
2) livello regionale, che riguarda le vie di comunicazione e le infrastrutture d'interesse regionale in relazione ai piani economici regionali;
3) livello comprensoriale, che comprende gruppi di comuni, per la sistemazione delle zone residenziali e industriali, che ormai non possono essere definite nell'ambito dei piani regolatori comunali, quanto piuttosto con riferimento ad aree più vaste. L'assegnazione di un comune a un dato comprensorio dev'essere compiuta all'interno del piano urbanistico regionale, in relazione al piano economico. Il piano comprensoriale dev'essere predisposto da un consorzio, all'interno del quale deve partecipare la provincia e le regioni, per evitare che la decisione sia di esclusiva competenza dei Comuni maggiori. I costi devono essere distribuiti tra i vari Comuni;
4) livello comunale, che riguarda i piani regolatori attuati attraverso i piani particolareggiati. Qui si pongono i problemi della rendita, per evitare i quali sarebbe opportuno stabilire perequativamente per i terreni inedificati un prezzo indipendente dalla decisione del piano riguardante l'utilizzo degli stessi. Quando invece gli interessi individuali dei proprietari spingono per una massimizzazione delle loro rendite, il piano regolatore risulterà conforme a pratiche politico-corporative, piuttosto che a principi razionali. Viceversa, un valore di rendita

indipendente dal piano permetterebbe anche la soluzione del finanziamento delle infrastrutture, perché il costo potrebbe ricadere all'interno del prezzo finale degli edifici, senza che questo sia maggiorato. Lombardini, dunque, propone un piano di spesa razionale e confacente con i bisogni della collettività, l'eliminazione della rendita fondiaria assoluta, una declinazione dei piani secondo le indicazioni dei piani comprensoriali, la necessità per l'amministrazione pubblica di entrare in possesso delle aree inedificate all'interno dei centri urbani.

## 4.3 PIANIFICAZIONE ECONOMICA E PIANIFICAZIONE URBANISTICA

Se il piano economico tende al miglior uso della ricchezza, promuovendo lo sviluppo dell'economia attraverso determinate spese, da compiere in un periodo di tempo definito, e secondo le disponibilità finanziarie, il piano urbanistico tende al miglior uso del territorio, disciplinando lo sviluppo delle comunità insediate, da svolgere in un dato spazio, secondo le disponibilità tecniche del momento. Se il primo è indispensabile per l'attuazione temporale dell'assetto territoriale, il secondo lo è per l'articolazione spaziale del piano economico. Se il primo è generalmente accentrato all'autorità statale, il secondo è decentrato all'autorità locale[44]. Essendo autonomi, seppur strettamente interrelati, non vi dovrebbe essere subordinazione tra i due piani, ne tantomeno scissione, se è vero quanto affermò Saraceno nel suo rapporto:

> un assetto urbanistico razionale è la manifestazione ultima, il punto di arrivo di un programma di sviluppo: gli interventi urbanistici rappresentano la sintesi e, al tempo stesso, la localizzazione territoriale delle scelte compiute in sede di programmazione economica. Infatti mentre il programma concorre a dare una qualificazione economica alle diverse zone del territorio nazionale [...] la politica urbanistica si propone, attraverso il coordinamento dei vari interventi a diverso livello (piani comunali, intercomunali, e territoriali di coordinamento), di creare organici assetti territoriali, capaci di garantire un ambiente ove la vita dei cittadini si svolga in modo consono alla loro dignità[45].

---

[44] P. SICA, I. PRINCIPE, *Pianificazione economica e piani urbanistici: interdipendenze, rapporti, critica e prospettive relative agli strumenti di coerenza tecnici e legislativi*, in C. BEGUINOT, (a cura di), *Pianificazione economica e piani urbanistici*, vol. VII, Fondazione Aldo Della Rocca, Studi Urbanistici, Roma 1970, pp. 88-89.

[45] P. SARACENO, *Rapporto del vicepresidente della Commissione nazionale per la Programmazione Economica*, marzo 1964, in MINISTERO DEL BILANCIO (a cura di), *La programmazione economica in Italia*, vol. II, Roma 1967, p. 379, già citato in S. LA ROCCA, *Il ruolo della pianificazione urbanistica nel quadro globale della programmazione dello sviluppo*, in CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE, *Contributi di ricerca sui problemi della pianificazione urbanistica*, cit., pp. 84-85.

Con altrettanta chiarezza Bruno Zevi affermava che "vi è un chiaro riconoscimento che l'urbanistica non costituisce una conseguenza o una meccanica proiezione sul territorio del piano economico, ma un suo momento metodologico e uno strumento di verifica a tutti i livelli, a cominciare da quello della formulazione del piano".[46]

In realtà però l'urbanistica tradizionale, legata ad un approccio territoriale di tipo urbano, ha lavorato con relativa indipendenza dalle ipotesi economiche, elaborando piani urbanistici slegati dalle ipotesi economiche, mentre all'opposto il piano economico, impostato con un'ottica di corto raggio, è stato visto più che altro in maniera funzionale all'attività amministrativa. Più si scende di livello, passando dal macro al micro, e maggiormente preponderante, infatti, diviene il peso della dimensione strettamente urbanistica. "Possiamo affermare che a livello nazionale si deve sviluppare una pianificazione economica ed una urbanistica, altrettanto a livello regionale, mentre a livello comprensoriale è sufficiente una pianificazione urbanistica."[47] Il piano urbanistico diviene nella fattispecie lo strumento utile per la localizzazione del capitale fisso sociale, che dovrà avvenire con criteri, non soltanto estetici, ma soprattutto socio-economici[48]. Oppure riportando più dettagliatamente le parole di Lombardini:

> La pianificazione urbanistica è essenzialmente organizzazione del territorio mediante la localizzazione delle infrastrutture nelle loro caratteristiche tecniche e la determinazione delle zone industriali, agricole, residenziali e miste e delle zone destinate ai servizi pubblici, tutte queste zone essenzialmente definite nelle loro caratteristiche tecnico-costruttive.[49]

Certamente ben altra la visione della pianificazione democratica dal basso secondo cui

> La pianificazione […] è l'atto della trasformazione di un territorio, da parte della sua popolazione, in tutti i suoi momenti. Pianificazione è anzitutto partecipazione, partecipazione continua della società, attraverso il lavoro quotidiano, alla evoluzione della realtà economica e sociale e quindi territoriale e urbanistica; è al servizio di questa partecipazione collettiva che devono porsi le elaborazioni tecniche. Ma soprattutto il primo

[46] MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (a cura di), *La programmazione economica in Italia*, Roma 1967, vol. III, p. 412, già citato in ivi, p. 88.
[47] S. LOMBARDINI, op. cit., p. 234.
[48] F. PARRILLO, *Teoria della politica economica e pianificazione regionale*, cit., p. 80.
[49] S. LOMBARDINI, op. cit., p. 221.

atto, la premessa indispensabile ad ogni piano, consiste nel sollecitare la "partecipazione" della popolazione[50].

Appare dunque evidente che i legami e i vincoli tra le due forme di pianificazione siano molto stretti e che pertanto la collaborazione tra la figura degli economisti e quella degli urbanisti diviene essenziale in quanto da essa discende l' "assetto territoriale"[51]. Ciò che è avvenuto, però, è che nei piani di sviluppo economico, spesso, le localizzazioni spaziali hanno avuto scarsa rilevanza e, viceversa, nelle decisioni urbanistiche non sempre la dinamica economica venne valutata in maniera corretta. Le due programmazioni hanno avuto, infatti, riferimenti diversi: la programmazione economica si è avuta in sede di Ministero del Bilancio, mentre la programmazione urbanistica in sede di Ministero dei Lavori Pubblici per l'amministrazione centrale e in sede di Camere di commercio e di Provveditorati alle opere pubbliche per la programmazione regionale.[52]
Si può, comunque, affermare che fu certamente il piano economico a predominare e definire il quadro di riferimento all'interno del quale produrre il piano urbanistico, perché, soltanto "attraverso questo collegamento si può assicurare che il piano urbanistico si fondi su prospettive economiche e demografiche validamente elaborate e sia concepito in armonia con altre misure di politica economica" al contrario, però, proprio dalla mancata armonizzazione tra pianificazione urbanistica ed economica, derivano molti degli insuccessi della politica economica e urbanistica italiana dell'epoca[53].
Sempre Lombardini nel riferirsi alla pianificazione urbanistica ne precisa tre momenti essenziali che non sono legati da rapporti meccanici, ma che interagiscono fortemente tra di loro: finalità, spazio e urbanistici[54]. Il momento delle finalità deriva direttamente dalla programmazione e riguarda aspetti economici, socio-culturali, urbanistici ed estetici. In questo caso tale varietà d'intenti, derivante dalla loro eterogeneità, ne rende difficile un'effettiva integrazione, perché se i primi, con il metro della moneta possono essere espressi in forma aggregata, non altrettanto è possibile fare con la stessa precisione per

[50] M. FABBRI, *La liberazione delle campagne*, in F. COMPAGNA (a cura di), *La pianificazione urbanistica del Mezzogiorno*, cit., p. 62.
[51] Carabba nel riferirsi ad una politica di assetto territoriale, come contenuto di un processo di pianificazione in un'economia industrializzata, distingue due ordini di contenuti: "a) politiche di riequilibrio nei confronti delle aree depresse; b) politiche di orientamento e disciplina della diffusione urbana e, in particolare, di regolazione della espansione delle aree metropolitane." Cfr. M. CARABBA, *L'intervento pubblico per la sistemazione del territorio*, Svimez, Giuffrè Editore, Roma 1970, p. 2.
[52] M. MARINELLI, *Aspetti della pianificazione urbanistica ed economica in Italia*, in Id., *Programmazione economica e pianificazione territoriale urbanistica nello sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno*, Istituto per la Pianificazione Economica e Territoriale, Roma 1966, pp. 55-56.
[53] S. LOMBARDINI, op. cit., p. 235.
[54] Ivi, pp. 222-231.

gli altri. Il momento dello spazio riguarda la definizione della quantità di spazio occorrente per la realizzazione delle funzioni stabilite dalla programmazione, cosa che non necessariamente si traduce in una quantità omogenea di spazio dato. Nel caso delle aree industriali, spesso avviene che il processo spontaneo determini aree non sufficientemente ampie per la stessa espansione delle attività produttive, perché l'insediamento di un'industria si traduce in un aumento della rendita di posizione, che rende maggiormente conveniente utilizzare le aree limitrofe a scopi residenziali, piuttosto che industriali. Proprio per evitare questi processi spontanei e sconvenienti di zone miste, le aree industriali andrebbero "preconfigurate" prima di quelle residenziali. Il terzo momento concerne più direttamente l'urbanistica in senso stretto è ne rappresenta il momento creativo per eccellenza. Non si tratta di "una semplice appendice delle altre analisi", perché le soluzioni prospettate possono rendere evidenti delle virtualità prima nascoste, in grado di ripensare sugli stessi obiettivi di spazio. L'interrelazione tra le tre fasi con le soluzioni estetiche e spaziali proposte dagli urbanisti, può indurre, quindi, a rivedere le esigenze soprattutto in termini di obiettivi spaziali, perché "la scelta fra soluzioni urbanistiche alternative influisce grandemente sull'efficienza economica degli investimenti."[55] Scelta finale, e conseguente attuazione, che sono di pertinenza della classe politica giacché rappresentante della collettività. Il piano adottato dovrà, comunque, mantenere una certa flessibilità, che non coincide con un'indeterminatezza delle localizzazioni ma che piuttosto, pur nell'ambito di una destinazione netta e definita delle aree, ne deve prevedere alcune, come spazi verdi o aree di riserva, suscettibili di modifiche varie nel corso degli anni ma che non stravolgano l'assetto urbanistico complessivo.

Lombardini nota, però, come solo l'aspetto creativo dovrebbe rappresentare la fase dell'apporto "unico" dell'urbanista, mentre egli dovrebbe essere compartecipe degli altri momenti. In realtà, invece, spesso è avvenuto che gli urbanisti abbiano lavorato più abbondantemente in campi non corrispondenti alla loro preparazione, come quello della previsione socio-economica e demografica funzionale alla formulazione degli obiettivi di spazio, a scapito del momento creativo. Cosa questa che ha determinato due cause negative di non poco conto: l'indifferenza registrata dall'architettura nei confronti

[55] G. CERIANI SEBREGONDI, *Sviluppo economico e pianificazione urbanistica*, 1952, ora in Id., *Sullo sviluppo della società italiana*, cit., p. 115. Lo stesso saggio col titolo *L'inquadramento economico della pianificazione urbanistica*, rappresenta l'introduzione del seguente volume, ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA, *Esperienze urbanistiche in Italia*, Roma 1952, pp. 3-21.

dell'urbanistica e la difficoltà degli urbanisti a collaborare con altri studiosi. È quella che Ceriani chiama posizione "demiurgica" degli urbanisti intesi a "riassumere e risolvere in sé le funzioni del politico, dell'economista, del sociologo e di parecchi altri ancora", ma che imputava alla loro connaturale esigenza "di raggiungere il coordinamento della propria azione con le fondamentali espressioni, iniziative e direttive di diversa natura in cui si esplica la vita sociale"[56].

## 4.4 LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA REGIONALE

Funzionale alla realizzazione della pianificazione economica nazionale e per superare gli squilibri territoriali e socio-economici che l'economia di mercato determinava, era all'epoca considerato il piano economico regionale, che non andava inteso solo come articolazione territoriale del piano nazionale, ma come "atto imprenditoriale pubblico"[57]. Atto imprenditoriale che fosse razionale, poiché basato su analisi tecnico-scientifiche, flessibile, in grado di adattarsi cioè ai cambiamenti imprevedibili del mercato e decentrato, come trasferimento agli organi locali delle macrodecisioni prese a livello governativo centrale. Il suo compito era di dare "esigenze di regolamentazione del processo di sviluppo economico nelle sue manifestazioni spaziali al fine di assicurare con una organizzazione dei servizi pubblici e del loro sviluppo la massima efficienza della struttura economica considerata nel suo complesso."[58] Gli estremi teorici attorno cui oscillavano le definizioni erano, da un lato la regionalizzazione del piano nazionale (visione dall'alto) e dall'altro l'individuazione autonoma delle esigenze di crescita e sviluppo regionale (visione dal basso)[59]. Molte furono le speranze che attirò negli anni '60, per il pari peso che avevano in esso la componente economica e la componente urbanistica e per la conseguente possibilità concreta di superare l'incomunicabilità tra le due differenti anime dei piani.

---

[56] G. CERIANI SEBREGONDI, *La localizzazione industriale*, in "Nord e Sud", dicembre 1956, n 25, già citato in F. COMPAGNA, op. cit., p. 12.
[57] S. LOMBARDINI, op. cit., pp. 163-165.
[58] S. LOMBARDINI, *Il piano economico: nuove prospettive, nuove scelte, nuove responsabilità*, Convegno nazionale delle Acli, Roma, ottobre 1962, Relazione generale, citato in M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione 1954-1974*, Laterza, Roma-Bari 1977, p. 112.
[59] M. ARCELLI, *Gli strumenti della pianificazione regionale in Italia*, in *La pianificazione regionale: problemi di teoria e metodo nella esperienza italiana e straniera*, Atti del convegno internazionale di Sorrento, 12-14 settembre 1968, Marsilio, Padova, 1969, p. 112.

La comprensione che il mancato sviluppo locale deprimesse il tasso di crescita dell'economia nazionale rese evidente l'importanza della pianificazione regionale[60], congiuntamente alla constatazione dell'incapacità del potere pubblico centrale di farsi coerente interprete delle ipotesi vocazionali di sviluppo delle varie componenti dell'economia nazionale[61]. Se anche i piani regionali dipendevano da quello nazionale, questi non dovevano però attendere che quello nazionale fosse completato, infatti, potevano fornire importanti indicazioni al piano nazionale su alcune scelte localizzative. Così come per il piano economico nazionale, Ceriani Sebregondi, anche con riferimento alla traduzione urbanistica del piano regionale, non lo presentava come qualcosa di concluso, ma piuttosto lo concepiva come "fase di una programmazione urbanistica continuativa", in cui queste "devono essere contraddistinte da obiettivi economico-politico-sociali diversi, corrispondenti alle varie tappe dello sviluppo regionale."[62] Come si è avuto più volte modo di ricordare, sarà proprio con l'attività della Cassa e con l'impostazione dello Schema decennale per lo sviluppo che l'iniziale impostazione semplicemente urbanistica dei piani regionali, verrà sempre più ad inquadrarsi in una più ampia prospettiva di sviluppo.

Chiaramente i piani economici regionali variavano in base alle caratteristiche delle regioni che erano distinte in: sviluppate, sottosviluppate e depresse. Se nel primo caso il principale problema era di un'organizzazione ottimale del territorio per superare gli squilibri in essa esistenti, nel secondo caso invece, che riguardava proprio le regioni meridionali, si trattava di coordinare le imprese pubbliche con quelle private, per l'avvio di una crescita autopropulsiva, che fosse funzionale, con la creazione dei poli e delle infrastrutture necessarie alle trasformazioni agricole, a una riduzione delle correnti migratorie. Strumentale era il rafforzamento del senso di responsabilità e lo stimolo alle capacità imprenditoriali. Per le regioni depresse, infine, caratterizzate da una caduta del livello produttivo, come il caso dell'Umbria, si trattava di forzare gli ostacoli allo sviluppo

---

[60] F. PARRILLO, *Teoria della politica economica e pianificazione regionale*, cit., p. 9.

[61] Nel 1968 si tenne a Sorrento un convegno sul tema "la pianificazione regionale", che vide numerosi studiosi, in particolar modo economisti e urbanisti, confrontarsi su tale argomento. In un saggio iniziale, scritto a più mani, si evidenziava come tre fossero le funzioni richieste ad uno stato moderno per il ricorso alla pianificazione economica nazionale: sviluppo, stabilizzazione e redistribuzione. Se nel primo caso il compito non può essere totalmente assolto dallo Stato, negli altri due si tratta di compiti di cui lo Stato è invece totalmente responsabile, ed è proprio la sua incapacità di ridurre gli squilibri territoriali ad evidenziare l'importanza della pianificazione regionale. Qualora però le spinte a questa provengano dall'alto si generano conflitti tra imprese e Stato, qualora provengano dal basso i conflitti saranno tra regioni sviluppate e sottosviluppate. Cfr. P. CECCARELLI, A. COLLIDÀ, P.L. FANO, G. FORNARO, F. INDOVINA, B. SECCHI, *Come e perché la pianificazione regionale*, in *La pianificazione regionale: problemi di teoria e metodo nella esperienza italiana e straniera*, cit., pp. 7-32.

[62] G. CERIANI SEBREGONDI, *Sviluppo economico e pianificazione urbanistica*, cit., p. 118.

e potenziare le capacità imprenditoriali e le competenze che, a differenza delle regioni sottosviluppate, erano già presenti nella zona[63].

In riferimento alle differenti possibilità di sviluppo economico del Mezzogiorno, in particolare, gli studi dell'epoca effettuavano una differenziazione delle attività urbanistiche sulla base del rapporto tra popolazione e risorse distinguendo tra: aree di sviluppo integrale; aree di sviluppo ulteriore; aree di sistemazione[64]. Le prime rappresentavano zone con un favorevole rapporto tra popolazione e risorse, perché provviste di una densità demografica non elevata ed una serie di risorse ancora non sfruttate. Su queste agiva l'urbanistica di "trasformazione", che comportava una profonda trasformazione ambientale da effettuare su un arco temporale abbastanza lungo, cioè non inferiore ai dieci anni. Queste aree rappresentavano quelle con la principale funzione propulsiva per tutto il Meridione. Le seconde erano caratterizzate da un'alta densità di popolazione, con al contempo una dotazione di risorse non trascurabile. Si trattava dei maggiori centri urbani, su cui agiva l'urbanistica di "evoluzione", che consisteva nel migliorare le dotazioni industriali e commerciali tramite potenziamento di servizi e infrastrutture. Le ultime rappresentavano la restante parte del territorio meridionale, comprendente le zone montane e quelle caratterizzate da povertà e arretratezza, con deficienze di risorse naturali tali da non far presupporre concrete prospettive di sviluppo. Qui agiva l'urbanistica di "sistemazione", cioè opere di difesa contro i dissesti naturali e miglioramenti dei servizi civili, al fine di migliorare le condizioni di vita degli abitanti.

Fu proprio partendo dai problemi delle economie regionali che si ebbero in Italia i primi dibattiti relativi ad una nuova forma di politica economica e, in particolar modo la risoluzione dei problemi di sottosviluppo delle aree meridionali, portò all'elaborazione dei primi tentativi concreti di programmazione italiana, di cui le esperienze della Cassa saranno emblematiche.

Se l'elaborazione di una politica economica nazionale concreta può farsi risalire ai primi anni '60, con lo spostamento a sinistra del Governo, la pianificazione regionale ha un'origine antecedente di oltre dieci anni[65]. Già dall'autunno del 1944 si andava

---

[63] S. LOMBARDINI, *La programmazione*, cit., pp. 156-173.

[64] Tale forma di differenziazione venne elaborata dalla Svimez in occasione del IV congresso nazionale di urbanistica del 1952, cfr. SVIMEZ, *La regione come punto di riferimento di un programma di sviluppo economico del Mezzogiorno*, in ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA, *La pianificazione regionale*, Atti del IV Congresso nazionale di urbanistica, Venezia, 18-21 ottobre 1952, Centro studi di pianificazione urbana e rurale dell'INU, Roma 1953, pp. 155-208; G. CERIANI SEBREGONDI, *Sviluppo economico e pianificazione urbanistica*, cit., pp. 119-123.

[65] Seguendo le politiche effettuate dal Governo centrale per lo sviluppo regionale, forse, almeno fino a metà anni '60, sarebbe più opportuno parlare di interventi per lo sviluppo regionale, piuttosto che di concreta politica di sviluppo regionale. Mazzocchi, infatti, rilevava come la politica statale rientrasse in uno "schema <welfarista> di compensazione",

elaborando infatti il "Piano regionale piemontese", che rappresenta il primo esperimento di programmazione territoriale dell'Italia del secondo dopoguerra[66] e il coevo Piano Regolatore della Valle d'Aosta promosso da Adriano Olivetti. Nel 1951, invece, il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno istituiva una Commissione per il "Piano economico di rinascita della Sardegna" e l'anno seguente si costituivano i Comitati direttivi e le Commissioni consultive regionali per i piani di Campania, Lombardia e Veneto, mentre la 1177 del 26 novembre 1955 prevedeva un intervento straordinario per la sistemazione idrogeologica della regione Calabria e istituiva un'altra Commissione per il "Piano di sviluppo economico della Calabria". Sempre nell'ambito del Mezzogiorno, la Sicilia, godendo di un'ampia autonomia legislativa provvedeva a sua volta ad istituire una Commissione per la realizzazione del "Piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale della Sicilia".

Importante sottolineare come l'art. 25 della 646 del 1950 stabiliva in origine che i programmi per le regioni a statuto speciale, Sicilia e Sardegna, sarebbero stati predisposti dalle amministrazioni regionali d'intesa con la Cassa. E nel riferirsi a questi li apostrofava come "programmi particolari", lasciando presupporre che nel loro caso si trattasse di programmi distinti da quelli relativi al Mezzogiorno continentale. Tale norma venne modificata dall'art. 42 della 634 del 1957, che cambiava il potere di iniziativa, stabilendo che i programmi per le suddette Regioni sarebbero stati predisposti dalla Cassa d'intesa con le Regioni stesse, ed eliminava la formula dei programmi particolari[67].

Nel 1959 Colombo, in qualità di ministro dell'industria, istituì una "Commissione centrale per lo studio e la redazione dei piani regionali di sviluppo"[68], che nel caso dell'Umbria venne affidata ad un preesistente "Centro per il piano regionale", che completò i lavori per il "Piano regionale umbro" nel 1963. Nel frattempo, oltre al centro umbro, nacquero altri istituti similari in Lombardia, Liguria, Toscana e Marche. Nel 1966 anche il nuovo

---

cioè tendente a massimizzare il ritmo di crescita delle regioni sviluppate, compensando quelle che non partecipavano al processo di sviluppo attraverso la linea preindustrialista, incapace però di produrre meccanismi autopropulsivi. Cfr., G. MAZZOCCHI, *L'esperienza italiana di fronte ai problemi teorico-metodologici della pianificazione regionale*, in *La pianificazione regionale: problemi di teoria e metodo nella esperienza italiana e straniera*, cit., pp. 33-45.

[66] Cfr. *Giovanni Astengo, Mario Bianco, Nello Renacco, Aldo Rizzotti, nel primo esperimento di pianificazione territoriale nell'Italia del secondo dopoguerra*, Estratto da "Metron", n. 14, 1947, in:
http://www.eddyburg.it/article/articleview/5428/0/44/.

[67] G. PESCATORE, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia*, Giuffrè, Milano 1962, pp. 63-65.

[68] La Commissione risulterà composta dai migliori esperti dell'epoca, molti dei quali meridionalisti attivi e membri della Svimez: Bandini, Di Fenizio, Fuà, Lenti, Lombardini, Napoleoni (che successe a Molinari), Parenti, Parravicini, Rossi-Doria, Saraceno, Sylos Labini, Vito e Zevi. Oltre a costoro, tra i membri della Commissione vi erano esperti delle Confederazioni nazionali dell'industria, dell'agricoltura, del commercio e del turismo, del lavoro, dei coltivatori diretti, dei dirigenti d'azienda, dell'Abi, della Cisl e della Uil. L'incarico di svolgere gli studi preliminari per la promozione dei piani regionali di sviluppo venne affidato alle Camere di commercio di diverse regioni. Cfr. S. LOMBARDINI, *La programmazione*, cit., pp. 66-67.

ministro Pieraccini decise di avviare ricerche per la programmazione d'Italia nelle varie regioni italiane, che portarono l'Ires (Istituto di ricerche economico-sociali) di Torino, con a capo Siro Lombardini, ad elaborare il nuovo "Piano di sviluppo piemontese"[69].

Per quanto concerne il "Piano di rinascita della Sardegna", il cui caso fu esemplare giacché si trattò del primo riconoscimento della facoltà di contrattazione di una Regione nei confronti del Governo centrale, si è già detto di come questo fosse contemplato all'interno dello stesso statuto regionale sardo (art. 13). I lavori di studio, iniziati nel 1951, perdurarono fino alla consegna del "rapporto conclusivo" da parte della Commissione nel 1958. Ma per vedere finalmente concretarsi il "Piano straordinario per favorire la rinascita economica e sociale della Sardegna in attuazione all'art 13 della L.C. 26 febbraio 1948 n. 3", occorre attendere la legge n. 588 dell'11 giugno 1962, e la successiva legge regionale n. 7 dell'11 luglio 1962, che provvide a regolare i compiti e le funzioni degli organi regionali. L'attuazione del piano venne delegata alla Regione a partire dall'agosto 1963[70]. Per quanto riguarda la Sicilia si vedranno più avanti i risvolti che porteranno all'elaborazione nel 1956 del *Piano Alessi*.

Il problema principale non sta, comunque, tanto nel riferimento cronologico relativo alle due forme di pianificazione territoriale (nazionale e regionale), quanto piuttosto nel fatto che, anche quando si svilupparono entrambe, queste si svolsero in forma indipendente, senza un reale collegamento tra le due differenti analisi. Emblematico che, per es., solo dopo la presentazione del Piano Pieraccini nel 1965, vennero costituiti i Comitati regionali della programmazione economica[71].

---

[69] IRES, *Rapporto per il piano di sviluppo piemontese*, Torino 1967, cfr. ivi, p. 90.

[70] F. PARRILLO, *Lo sviluppo economico italiano*, cit., pp. 602-610. Il lavoro impegnò un centinaio di esperti che produssero oltre 160 monografie, predisposero progetti e ricerche imponenti e costò oltre 700 milioni di lire, ma l'eccessiva mole ne rese difficile una sintesi adeguata utile alla sua attuazione pratica, cfr. E. SISI, *Urbanistica ed economia: nessi logici e sperimentazioni*, in C. BEGUINOT, (a cura di), *Pianificazione economica e piani urbanistici*, cit., p. 165.

[71] Cfr., S. LOMBARDINI, *La pianificazione regionale nel contesto della politica nazionale ed internazionale*, in *La pianificazione regionale: problemi di teoria e metodo nella esperienza italiana e straniera*, cit., p. 52.

Città di acciaio e di cemento,
tante ciminiere fumose e fiammeggianti
cantano l'eterno inno di amore e di auspicio
ad un immancabile sempre luminoso avvenire.

in *L'economia della provincia di Siracusa, 1963*

# CAP. 5 – I CONSORZI E LE AREE DI SVILUPPO INDUSTRIALE

## 5.1 AREE E NUCLEI INDUSTRIALI

### *5.1.1 Oltre le "Zone industriali"*

L'istituzione dei Consorzi per le Aree di sviluppo industriale, attuati con la 634 del '57, fu realizzata in conseguenza di una maggiore sensibilità mostrata intorno ai problemi territoriali e localizzativi delle industrie. Esperienze pratiche e modelli teorici di riferimento, come i *pole de croissance*[1], spinsero verso la realizzazione di una politica che, superando l'istituto delle "Zone industriali", utilizzasse i "Poli di sviluppo industriale" con il vantaggio di un uso più razionale delle risorse finanziarie e territoriali, per accelerare i tempi dello sviluppo e generare effetti produttivi moltiplicativi nella realtà locale indicata e nelle zone circostanti. Parrillo osservava come fino ad allora l'istituto della Zone industriali fosse riconducibile a due criteri: urbanistico (con riferimento alla legge urbanistica del 1942) ed economico (attraverso una serie di incentivi)[2]. L'introduzione del concetto di Area industriale sorpassava, invece, l'angusta visione delle Zone industriali che, in quanto oggetto di interventi sporadici e normalmente poste ai margini delle città, senza che fosse superato l'ambito comunale, mal si prestavano a promuovere uno sviluppo industriale di dimensioni significative. Con la 634/57, infatti, le agevolazioni si estesero a tutto il Mezzogiorno e non soltanto a "zone" distinte per particolari agevolazioni.

---

[1] F. PERROUX, *Note sur la notion de "pôle de croissance"*, in "Economie appliquée", VII (1-2), 1955, pp. 307-320. Alla base del concetto dei poli vi è la constatazione che il meccanismo automatico del mercato tende ad aggravare gli squilibri regionali, per una tendenza alla naturale concentrazione industriale, piuttosto che a ridurli, e pertanto in un'economia dualistica soltanto l'intervento dello Stato può modificarne la concentrazione spontanea.

[2] Cfr. F. PARRILLO, *Lo sviluppo economico italiano*, Giuffré, Milano 1970, p. 274, nota 27.

La legge distingueva nello specifico tra "Aree" e "Nuclei", dando luogo sia ad iniziative di "dispersione puntiforme", in grado di favorire le pmi in Comuni con popolazione inferiore ai 200 mila abitanti (art. 18-19), sia ad iniziative di concentrazione industriale in alcune poche e grandi aree "sufficientemente grandi e di struttura omogenea" di sviluppo industriale (art. 21-23). Nelle intenzioni del legislatore non vi era probabilmente contraddizione tra la concezione "diffusiva" e quella "intensiva", perché si voleva in sostanza dare all'imprenditore libertà di scelta ubicazionale, evitando tra l'altro di escludere un qualsiasi luogo meridionale dallo sviluppo industriale[3].

Le "Aree"[4], intese come territori con caratteristiche metropolitane, dovevano assolvere due differenti esigenze, ovvero:

- essere in grado di realizzare i fattori agglomerativi ed ubicazionali da stimolo all'imprenditoria (infrastrutture, mano d'opera abbondante, ecc.);
- istituire organismi consortili in grado di esprimere un vasto spaccato coordinato degli interessi locali.

Esse "intendono costituire l'ambito di ampie e profonde trasformazioni ambientali, che si spingono al di là di una pura e semplice predisposizione di opere pubbliche e di servizi comuni."[5] Dovevano inoltre possedere "condizioni e requisiti minimi" quantitativi, qualitativi e complementari[6]. Per i "Nuclei"[7] si trattava di fenomeni agglomerativi minori,

---

[3] COMITATO DEI MINISTRI PER IL MEZZOGIORNO, *Condizioni e requisiti minimi per istituire <aree di sviluppo industriale> nel Mezzogiorno, ai sensi della legge 29 luglio 1957 n. 634 e successive modificazioni*, Roma 1960, p. 7. La circolare datata 7 ottobre 1959, num. 21354, è riprodotta in V. GIOVANNELLI, P. CALANDRA, *Problemi giuridici dei consorzi di sviluppo industriale nel Mezzogiorno*, Svimez, Giuffrè, Roma 1966, pp. 127-138; cfr. anche CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E AGRICOLTURA DI SIRACUSA, *Istituzione di un'area di sviluppo industriale nella provincia di Siracusa*, Conferenza stampa tenuta dal cav. lav. Giuseppe Innorta il 31 maggio 1961.

[4] Il termine "Area" sostituì il più tradizionale "Zona" con la circolare 21354.

[5] COMITATO DEI MINISTRI PER IL MEZZOGIORNO, *Condizioni e requisiti minimi per istituire <aree di sviluppo industriale> nel Mezzogiorno*, cit., art. 2.

[6] Questi vennero fissati sia nella circolare 21354 del '59, sia nella 5621 del '60.
La prima condizione da soddisfare riguardava l'esistenza di un'effettiva tendenza alla localizzazione industriale nella zona interessata. In seguito si consideravano i requisiti di prima discriminazione, che erano considerati come una condizione necessaria ma non sufficiente al sorgere dell'Area industriale. Questi sono di tipo quantitativo e qualitativo. Per quanto concerne i requisiti quantitativi, la norma prevedeva l'ammissione all'Area di tutti i Comuni contigui al Comune principale, con una popolazione complessiva non inferiore ai 200 mila abitanti, un terzo dei quali vivente nel Comune capoluogo. Qualora questo avesse una popolazione superiore ai 300 mila abitanti, la popolazione restante non doveva essere inferiore ad un terzo. Per quanto concerne quelli qualitativi si tratta della natura prevalentemente pianeggiante dei terreni, della loro sicurezza geopedologica, dell'inesistenza di vincoli paesaggistici e/o turistici nella zona, della presenza d'infrastrutture di base almeno nel Comune capoluogo e della suscettibilità di trasformazione economica della zona.
Successivamente si ponderavano i requisiti complementari, distinti a loro volta in secondari ed accessori. I primi valutavano la disponibilità energetica ed idrica, la complementarietà fra i vari nuclei e Comuni compresi nell'Area, la presenza di risorse ambientali e naturali funzionali allo sviluppo. I secondi vagliavano, infine, caratteristiche socio-economiche-demografiche rilevate attraverso la presenza di aree di mercato, l'efficienza del sistema bancario, dotazioni infrastrutturali generiche, quali ferrovie, porti, acquedotti, fognatura, ecc. Cfr. G. PESCATORE, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia*, Giuffrè, Milano 1962, p. 221; A. RENZI, *Condizioni e requisiti minimi per il riconoscimento delle aree di sviluppo*, in COMITATO DI RICERCHE ECONOMICHE PER LA SICILIA, *Documenti sull'economia siciliana, 4 - Schemi di relazioni del convegno per i problemi delle zone ed aree di sviluppo industriale in Sicilia*, Palermo 12, 13, 14 gennaio 1961, Palermo

dove era presente l'attività di alcune imprese industriali inserite in mercati ben delimitati e si configuravano, in virtù degli effetti di sviluppo dei poli, più che altro come punti di mediazione territoriale. La necessità di coordinare dunque interventi urbanistici in tali siti – strade, ferrovie, porti, energia, acqua, fognatura, capannoni, ecc. – sincronizzati con le esigenze dei nuovi impianti e funzionali a tali politiche di sviluppo economico, si estrinsecò nella organizzazione dei Consorzi, i cui requisiti costitutivi furono chiariti con la circolare n. 21354 del 7 ottobre 1959, che ne precisò altresì la finalità ultima nel "favorire, in ogni modo, la creazione di un ambiente idoneo ad attirare nuovi complessi industriali nel Sud"[8].

### *5.1.2 Limiti legislativi e distribuzione territoriale*

La legge 555/1959 separò il momento della costituzione dei Consorzi da quello dell'elaborazione dei piani, affidandone la competenza ai Consorzi stessi, e definendoli come "lo strumento atto a facilitare un'ordinata localizzazione industriale"[9]. Definiti come piani territoriali interdisciplinari ed operativi, in quanto svincolati giuridicamente dai piani comunali, venivano esaminati e coordinati da un'apposita Commissione interministeriale presso il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno. Successivamente l'attività del Consorzio avrebbe riguardato la gestione e realizzazione delle opere indicate nei piani regolatori, attraverso l'utilizzo di particolari strumenti come la possibilità di ricevere finanziamenti agevolati per l'esproprio dei terreni[10].

---

1960, pp. 25-34; S. SCARANTINO, *I comprensori di sviluppo industriale nel quadro della programmazione economica e della pianificazione urbanistica*, Svimez, Giuffrè, Milano 1971, pp. 9-10; V. GIOVANNELLI, P. CALANDRA, op. cit., pp. 127-138.

[7] Il concetto di "Nucleo di industrializzazione" venne precisato nella circolare 5621 dell'8 giugno 1960, come punto di compromesso tra le nuove Aree industriali e il tradizionale concetto di Zone industriali con cui finirono per identificarsi. Cfr. M. ANNESI, *Aspetti giuridici della disciplina degli interventi nel Mezzogiorno*, Svimez, Giuffrè, Roma 1966, p. 63. La circolare è riprodotta in V. GIOVANNELLI, P. CALANDRA, op. cit., pp. 166-169.

[8] Cfr. L. BARBATO, *Politica meridionalista e localizzazione industriale – Dalla Legge Pastore all'Alfa Sud*, Marsilio, Padova 1968, p. 52.

[9] F. PARRILLO, op. cit., p. 116.

[10] Per evitare ulteriori ritardi all'entrata in funzione dei Consorzi e dare contemporaneamente tempi più efficienti per la formulazione dei piani, il legislatore dissociò con l'art. 8 della 555/59 l'approvazione dello statuto del Consorzio da quella del piano regolatore. Tale dissociazione temporale consentendo, però, una fase in cui l'Ente esisteva, seppur ancora sprovvisto di piano regolatore approvato, diede origine a controversie giurisprudenziali, circa la facoltà del Consorzio di procedere agli espropri. Inizialmente l'atteggiamento della giurisprudenza era favorevole ad ammettere procedure espropriative derivate dalla dichiarazione di pubblica utilità, contenuta nell'art. 21 della 634, ma tale atteggiamento non eludeva il rischio che i Consorzi procedessero ad espropri arbitrari. Intervenne pertanto il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno che, con la circolare 5279 del 1 agosto 1963, pur riconoscendo ai Consorzi la facoltà di chiedere l'esproprio, raccomandava l'assunzione del piano regolatore nel più breve tempo possibile e di soddisfare le richieste di esproprio solo se inquadrate nelle previsioni del piano. La conseguenza fu che molti Consorzi procedettero a massicce espropriazioni di terreni, cui seguirono impugnative da parte degli espropriati. Conseguentemente il Consiglio di Stato (decisione 1005 del 9 ottobre 1964) riesaminata la questione, modificò l'indirizzo fino ad allora sostenuto, affermando che "il piano deve essere considerato, non come dichiarazione di pubblica utilità, bensì come mezzo per

I risultati di questa politica sono ben noti. Con le modifiche già accennate della 1462 del 1962, gli investimenti favorirono le iniziative con alto rapporto capitale forza lavoro, (principalmente siderurgia e petrolchimica) e i poli si svilupparono separati dal tessuto socio-economico circostante, accelerando un processo di disgregazione delle economie locali. Nati dunque sul presupposto della diffusione della piccola e media impresa, furono utilizzati dalla grande industria[11] e da questa scavalcati e "utilizzati come mèra giustificazione amministrativa per l'esecuzione di opere pubbliche finanziate dalla Cassa." Se la responsabilità dell'estensione degli incentivi alle grandi imprese ricade sul ministro Pastore, la mancata "predisposizione preliminare di infrastrutture e lotti attrezzati che doveva facilitare la lottizzazione delle piccole iniziative", secondo Petriccione, è da imputare invece alla Cassa che, seppur formata da personale capace e corretto, era troppo legata alla precedente esperienza della preindustrializzazione, con altissime competenze in campo agrario, ma poco incline a "trasformarsi in agenzia suscitatrice di iniziative imprenditoriali."[12] Se il fine dei Consorzi consisteva in una maggiore razionalizzazione del territorio funzionale all'accoglimento delle imprese con la creazione di servizi e infrastrutture, i primi lasciarono molto a desiderare, perché poco redditizi, le seconde invece hanno trovato una maggiore compiutezza proprio perché apportatrici di fondi ben più cospicui[13].

Nel marzo del 1959 il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno stabilì che la designazione delle Aree industriali fosse di competenza degli enti locali, piuttosto che del Governo, riservandosi però una funzione di controllo di merito all'atto dell'approvazione. Questa legge fu foriera di gravi distorsioni dello strumento di sviluppo. Ben presto, infatti, contrariamente a quanto si proponeva il legislatore, che parlava d'interventi in un numero limitato di Aree[14], si mostrò palesemente un'incongruenza tra la teoria e la sua

---

accertare in concreto la rispondenza dell'opera o della iniziativa, in vista della quale è richiesta l'espropriazione, con i fini della legge." Cfr. S. SCARANTINO, op. cit., pp. 35-39; V. GIOVANNELLI, P. CALANDRA, op. cit., pp. 65-72.

[11] Gli effetti stessi del sistema d'incentivi messi in atto dal Governo, determinarono lo sviluppo delle grandi imprese, piuttosto che delle piccole e medie, in quanto gli incentivi fiscali agirono come premio per quegli imprenditori che riuscivano ad ottenere alti profitti investendo nel Mezzogiorno, più che come vero incentivo alla localizzazione. Le esenzioni, infatti, andavano a beneficio d'imprese che ottenevano alti margini di profitto e quindi con alto coefficiente di capitale fisso per addetto, trascurando il fattore determinante nella creazione delle nuove imprese: il rischio. Per una critica al sistema d'incentivi fiscali messo in atto dal Governo, cfr. A. NANNEI, *La politica fiscale*, in *La pianificazione regionale: problemi di teoria e metodo nella esperienza italiana e straniera*, Atti del convegno internazionale di Sorrento, 12-14 settembre 1968, Marsilio, Padova, 1969, pp. 175-187.

[12] S. PETRICCIONE, *Politica industriale e Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari 1976, pp. 31-32.

[13] Cfr. M. CACIAGLI, *Democrazia cristiana e potere nel mezzogiorno - Il sistema democristiano a Catania*, Guaraldi Editore, Rimini-Firenze 1977, pp. 351-356.

[14] Il Piano Giolitti ne indicava soltanto quattro: 1) lungo la direttrice Latina, Caserta, Napoli, Salerno; 2) nell'area compresa fra Bari, Brindisi e Taranto; 3) nell'area tra Catania e Siracusa; 4) lungo la val di Basento. Il piano Pieraccini vi aggiunse quella dell'area di Cagliari, Sulcis.

prassi. Già al 1969, infatti, in tutta l'Italia meridionale si assistette ad un eccessivo proliferare di Aree (16) e Nuclei (26), come conseguenza di forti pressioni politiche locali, in rapporto alle effettive possibilità di finanziamento della Cassa, determinando così una dispersione degli investimenti e false aspettative che presto sarebbero state deluse[15].

Chiaromonte, nel 1964, criticava inoltre la "possibilità" espressa dalla legge di approntare le spese necessarie per eseguire le opere infrastrutturali utili all'insediamento industriale, in quanto si trattava di possibilità aleatoria, perché collegata a nuove iniziative industriali di cui si prevedeva la concentrazione in un dato territorio. Essendo queste già decise dai gruppi monopolistici, con l'appoggio della teorizzazione dei "poli di sviluppo", si riduceva così l' "iniziativa dal basso" ad un'azione insignificante.[16] Senza dire, comunque, che lo Stato assumeva un ruolo insostituibile di promozione industriale, che si tradusse nel concordare a livello politico alcuni grandi insediamenti nel Mezzogiorno, come Taranto, Brindisi, Gela, ecc.

A livello territoriale la politica di concentrazione degli interventi, fondata sulla preesistenza di fattori di attrazione e sulla necessità di realizzare economie esterne

> pur rispondendo alle esigenze di ottenere rapidamente i primi risultati e di ordinare e razionalizzare il processo insediativo delle attività industriali negli anni in cui il suo ritmo si intensificava, inevitabilmente portava alla esaltazione delle tendenze negative già in atto: l'abbandono dei territori sempre più vasti nelle zone interne del Mezzogiorno e la concentrazione della popolazione nelle aree urbane in cui esisteva – o si sperava sorgesse – una struttura produttiva capace di assorbire la forza lavoro espulsa dall'agricoltura e mobilizzata dal rifiuto dei modelli di vita del passato. In tal modo i territori compresi nelle aree e nei nuclei di industrializzazione, prima ancora di raggiungere una definitiva consistenza strutturale e produttiva, sono divenuti un *elemento di attrazione* nei confronti delle aree marginali escluse da ogni provvidenza: sono stati così accelerati i movimenti migratori già in atto.[17]

---

[15] Per il Governo centrale era d'altronde controproducente negare ai gruppi dirigenti locali il diritto ad avvalersi della promessa d'industrializzazione, cfr. M. CACIAGLI, op. cit., pp. 351-356.

[16] G. CHIAROMONTE, *Note sul rapporto tra Mezzogiorno e programmazione*, in "Critica marxista", luglio-ottobre 1964, pubblicato col titolo *La politica meridionalista dal 1950 al 1964*, in Id., *Un piano per il Mezzogiorno*, Editori Riuniti, Roma 1971, p. 125.

[17] M. VITTORINI, *Indirizzi strategici di assetto territoriale per l'inquadramento dei programmi di intervento nel Mezzogiorno*, in "Urbanistica", n. 57, 1971. In un altro articolo, sempre dello stesso anno, l'autore lamentava che lo sviluppo economico delle aree maggiormente depresse del Mezzogiorno, in particolare Sicilia e Sardegna, "sembra affidato quasi esclusivamente alla raffinazione ed alla petrolchimica" e che l'Italia si stesse trasformando in una "gigantesca raffineria", con una capacità di raffinazione di molto superiore al suo consumo interno (al 1968 la capacità di raffinazione era di 150 milioni di t annue, ma quell'anno furono raffinate solo 86 milioni di t, pari al 58%, e di queste soltanto 57 milioni di t per il consumo interno). La proliferazione di tali impianti, con continue richieste per nuove

Il risultato fu dunque quello di una concentrazione delle Aree industriali in prossimità dei maggiori centri urbani e nelle zone costiere. Vittorini calcolò, con data del 1966, che le zone interessate dal processo di sviluppo industriale corrispondevano solo al 20,7% della superficie del Mezzogiorno e che l'85,9% di questa concentrazione era ubicata nelle zone costiere. Questo portò, come conseguenza naturale, ad un aumento della popolazione residente nelle Aree industriali, che passarono dal 29,9% al 34,6% del totale (meno pronunciata invece quella dei Nuclei costieri che passarono dal 7,1% al 7,7%), con un aumento dell'indice di densità territoriale della popolazione, che da 444 abit./km$^2$ passò a 504, (anche in questo caso per i Nuclei l'aumento fu più modesto) e a una leggera diminuzione nel restante territorio meridionale, che da 105 diminuì a 104 abit./km$^2$. Tra le altre conseguenze anche quella di una distribuzione non equilibrata delle infrastrutture, che avrebbero dovuto svolgere un ruolo equilibratore, e che si ridussero invece a svolgere soltanto una semplice funzione di collegamento e trasporto. "In sostanza, la politica di industrializzazione del Mezzogiorno segue indirizzi territoriali destinati ad esaltare gli squilibri già evidenti tra limitate zone litoranee ed il Mezzogiorno interno."[18]

Vittorini, sulla scia delle indicazioni del "Progetto '80", suggeriva di coordinare i sistemi infrastrutturali

> secondo "direttrici di sviluppo" costituite da fasci complessi di infrastrutture e da insediamenti produttivi e residenziali che interessano, con maglie di adeguate dimensioni, l'intero territorio nazionale avviando il superamento degli squilibri e consentendo di predisporre l'indispensabile organizzazione di sistemi urbano-territoriali che razionalizzino le congestionate aree metropolitane e rafforzino gli anemizzati ed isolati centri abitati delle aree interne e marginali.[19]

Occorreva così abbandonare il modello precedente, basato sui "punti" di forza e promuovere la creazione di "sistemi di città" o "sistemi metropolitani" connessi tra loro, secondo le due grandi direttrici litoranee (tirrenica e adriatica) e ponendo molta

installazioni, non trovava pertanto alcuna giustificazione, se non nel fatto che l'Italia fosse "il paese di Bengodi per l'evasione fiscale – più o meno legalizzata – del settore" e si traduceva in una moltiplicazione degli inquinanti atmosferici e delle acque interne provocati dalla raffinazione, oltre che ad un investimento medio pari a 68 milioni per addetto, contro i 5-10 di altri settori. Cfr. Id., *Raffinerie e porti petroliferi in Italia*, in "Urbanistica", n. 58, 1971.

[18] Ibidem.

[19] Ibidem.

attenzione alle trasversali e direttrici interne, che avrebbero dovuto impedire lo svuotamento delle aree appenniniche interne.

## 5.2 I Consorzi e il piano regolatore delle Aree e dei Nuclei di sviluppo industriale: piani globali o piani settoriali?

### *5.2.1 I Consorzi, enti "a base territoriale"*

I Consorzi, qualificati come enti di diritto pubblico con personalità giuridica (art. 144, c° 4 del T.U. del 1967), non sono coattivi, ma a base associativa, nel senso che non possono obbligare gli enti operanti in una data zona a partecipare al Consorzio. Non possono neanche essere considerati come enti territoriali, cosa che appare facilmente dimostrabile grazie ad una serie di elementi quali:

> la provvisorietà e la non necessità dell'ente, la mancanza di finalità generali, e soprattutto, la circostanza che il territorio non ha funzione immediata per individuare i soggetti che possono farne parte, per cui possa dirsi che essi <appartengono> a quel territorio e debbano quindi considerarsi membri della corporazione[20].

Sono piuttosto enti "a base territoriale", la cui area di competenza diviene oggetto di riqualificazione attraverso il piano regolatore. Il fine consiste nella realizzazione di un sistema produttivo integrato capace di creare sviluppo autopropulsivo.
Le loro attività si estrinsecano:

- nella redazione dei piani regolatori dei comprensori di sviluppo industriale;
- nell'esecuzione delle opere pubbliche di attrezzatura della zona, sia per quanto riguarda le opere di loro competenza, con contributo della Cassa, sia per l'esecuzione delle opere di competenza della Cassa stessa;
- nella manutenzione e gestione delle opere di cui sopra, come per le infrastrutture sorte in funzione degli agglomerati industriali;
- nella cessione dei terreni alle industrie;
- nell'assunzione di ogni "altra iniziativa ritenuta utile per lo sviluppo industriale della zona" (convegni, conferenze, mostre, ecc.);
- nell'attività di promozione e assistenza delle iniziative industriali;

[20] V. Giovannelli, P. Calandra, op. cit., p. 29. Cfr. anche S. Scarantino, op. cit., pp. 21-23.

- nella costruzione di rustici industriali[21].

Seguiremo adesso con Barbato[22] l'iter procedurale che portò alla realizzazione dei Consorzi. Il potere d'iniziativa per la costituzione degli stessi era dei Comuni, Province, Camere di commercio, industria e agricoltura, o altri enti di sviluppo[23] (art. 21 della 634). Costoro costituivano un "Comitato promotore" che tracciava i confini dell'area (che spesso coincidono col territorio provinciale), che sarebbero passati al vaglio della Commissione tecnica per le Aree di sviluppo industriale (nominata nel maggio del 1959, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, per vagliare i requisiti minimi dei costituendi Consorzi). Una volta stabiliti i confini, avveniva il riconoscimento da parte del Comitato dei Ministri del Mezzogiorno, che non destava particolari problemi in quanto bastava ricalcare uno statuto tipo predisposto dalla circolare 11312, del 31 dicembre 1959[24]. Gli organi competenti erano e sono costituiti da un Consiglio generale (che rappresenta tutti gli enti, pubblici e privati, che costituiscono il Consorzio), un Comitato direttivo (eletto dal Consiglio generale, che non può però essere sfiduciato una volta nominato), un Presidente (eletto dal Consiglio generale come rappresentante legale del Consorzio) ed un Collegio dei revisori. Si evince come il Consiglio direttivo abbia ampi poteri, che si estrinsecano nella decisione dei piani regolatori, degli espropri e che il Consiglio generale non può contrastare.

### *5.2.2 I piani consortili*

Sempre lo stesso art. 21 della 634 prevedeva che i Consorzi si dotassero di un "piano regolatore zonale", senza però specificarne le caratteristiche, pertanto, per meglio chiarire la natura del piano, intervenne l'art. 8 della 555 del '59, che prevedeva che questi fossero redatti secondo le indicazioni dell'art 5 della 1150 del '42, che disciplinava i "piani territoriali di coordinamento".

---

[21] Le norme giuridiche sono contenute nel Capo III, sez. I e II, artt. 144-154 del Testo Unico delle leggi del Mezzogiorno, approvato con D.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523. Cfr. S. SCARANTINO, op. cit., 11-23.

[22] Cfr. L. BARBATO, op. cit., pp. 52-62.

[23] S'intendono anche enti non direttamente preposti per lo sviluppo industriale come Consorzi di bonifica, Enti provinciali per il turismo, Istituti bancari, Istituti per le case popolari, ecc. È ammessa anche la partecipazione di enti di diritto privato, purché portatori d'interessi connessi con il fine dello sviluppo, ma in questo caso, per garantire l'orientamento pubblicistico, la norma prevedeva che agli enti pubblici partecipanti fosse riservata una quota pari a non meno di ¾ dei componenti del Consiglio generale dell'ente. Giovannelli e Calandra notano, però, come tale riserva non fosse prevista per il Comitato direttivo e come questa fosse una lacuna di non poco conto, in quanto il governo effettivo dell'ente risiede proprio nel Comitato, piuttosto che nel Consiglio. Cfr. V. GIOVANNELLI, P. CALANDRA, op. cit., p. 32.

[24] Lo statuto è riprodotto in V. GIOVANNELLI, P. CALANDRA, op. cit., pp. 159-165. La versione leggermente modificata confluita nel T.U. delle leggi sul Mezzogiorno, D.P.R. 1967, n. 1523 è contenuta in S. SCARANTINO, op. cit., pp. 87-97.

La disciplina dell'assetto territoriale dell'epoca, risultante dalla legge urbanistica 1150 del 1942 (con le successive integrazioni legge 765, del 6 agosto 1967 e legge 1187, del 19 novembre 1968) distingueva due differenti livelli di piano: quello dei piani territoriali di coordinamento (con un potere di attribuzione al Ministero dei Lavori Pubblici, che aveva il controllo su tutta l'attività urbanistica attraverso la predisposizione e approvazione dei suddetti piani, oltre all'approvazione dei piani regolatori comunali, intercomunali, particolareggiati, ecc.) e quello dei piani regolatori comunali e intercomunali (la cui formazione ed adozione spettava ai comuni). Con la legge 555/59 (e in seguito con l'art. 146, c. 6°, del T.U. del 1967) si collocavano i piani regolatori dei Consorzi industriali sul medesimo livello dei piani territoriali di coordinamento, producendo "lo stesso effetto, che è quello di vincolare i Comuni ricadenti nella zona ad uniformare i rispettivi piani regolatori generali alle direttive poste col piano territoriale o con quello consorziale.[25]" La stessa giurisprudenza, però, aveva ben chiarito che il piano del Consorzio non potesse sostituirsi al piano territoriale della legge urbanistica, non foss'altro per il semplice fatto che il primo è strumentale allo sviluppo industriale, mentre nel secondo la sistemazione urbanistica ha valore in sé, pertanto, l'equiparazione degli effetti tra piano consortile e piano territoriale, non toglie al primo il suo carattere settoriale, seppur con un ruolo di direttiva nei confronti degli altri piani comunali, che devono recepire le sue prescrizioni[26]. Nonostante l'equiparazione degli effetti, quindi, i due piani ebbero differenti ricadute nei Comuni della zona interessata, con l'obbligo per questi di uniformare i propri piani regolatori con quelli territoriali, attenendosi alle loro direttive di massima, e di recepire integralmente le prescrizioni dei piani industriali, in quanto trattasi di specifici programmi di opere e non già di direttive. Scarantino, per l'appunto, li denominava come "piani urbanistici speciali", finalizzati alla realizzazione di specifici obiettivi[27].
L'accennata legge 555/59, prevedendo dunque che i piani dei Consorzi industriali fossero redatti secondo le direttive disciplinanti i piani territoriali di coordinamento, mise in atto problemi di natura tecnica e procedurale, oltre che politici.

> Dal lato tecnico si poteva rilevare che nello spirito di tale legge il Piano di Coordinamento, essendo preposto alla pianificazione globale del territorio regionale avrebbe potuto risolvere quella serie di delicati problemi di strutture territoriali che i Piani Comunali e

[25] S. SCARANTINO, op. cit., pp. 44-45.
[26] Cfr. V. GIOVANNELLI, P. CALANDRA, op. cit., p. 41; S. SCARANTINO, op. cit., p. 46.
[27] S. SCARANTINO, op. cit., p. 47.

quelli Intercomunali, per le interdipendenze di interessi, non erano in grado di risolvere; i compiti del Consorzio risultavano invece estesi molto al di là di quelle che erano le sue reali mansioni, esso infatti avrebbe dovuto limitarsi ad elaborare un piano regolatore per le zone destinate alle industrie ed alle infrastrutture per esse predisposte.

Ne derivava quindi che il piano del consorzio non essendo un piano di coordinamento vero e proprio, si risolveva in un ibrido che poteva situarsi tra i piani comunali e i piani di coordinamento risultando per di più settoriale.

Il rischio di natura politica che inevitabilmente scaturiva da questa formulazione era proprio quello derivante dalla deformazione che si veniva ad operare nello spirito dei Consorzi industriali, i quali da enti volti ad una specifica funzione di promozione industriale venivano a trasformarsi in organismi che tentavano di auto-assegnarsi la gestione del territorio, trasformando quindi le loro finalità, e compromettendo l'utilità della legge: ciò avveniva in quanto, se le aree di concentrazione industriale dovevano tendere a risolvere i problemi dell'assetto del territorio, non potevano nel contempo risultare altrettanto efficienti sotto il profilo dell'attrazione industriale.

Il riferimento al piano di coordinamento pone, è vero, in evidenza che il piano del Consorzio deve tenere conto della realtà territoriale in cui si trova a operare ma ciò, a nostro avviso, non giustifica minimamente il possibile verificarsi di simili eccessi che nuociono sia alla funzione del Consorzio, sia al territorio: infatti il consorzio non è dotato di poteri sufficienti per portare avanti l'intero processo previsto da un piano di coordinamento per cui, l'esorbitare dal suo campo specifico, determina il grave problema della previsione di quelle strutture che dipendono dalla volontà di altri enti territoriali, i quali tuttavia non sono tenuti ad uniformarvisi: per logica conseguenza scaturisce da ciò il grave pericolo che si vengano a creare strutture che risulterebbero inutili, essendo venuti a mancare quei collegamenti che renderebbero valide le opere previste dal piano.

Il rischio ha natura politica, ancora, in quanto, dato che il Ministero dei LL.PP. non è sembrato per molto tempo disposto a utilizzare lo strumento del piano di coordinamento, i comuni e la (sic) province, per scavalcare l'inerzia delle autorità centrali sono ricorsi all'unico strumento, che avevano a portata di mano, ossia al piano del Consorzio; e ciò è avvenuto più per fini campanilistici che per interessi dell'intera provincia, per non parlare della intera regione che è stato il campo di riferimento dei tentativi effettuati dai piani di coordinamento predisposti dal Ministero dei LL.PP.[28]

Nel tentativo di chiarire il processo di elaborazione del piano, il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno emanò successivamente la circolare n. 2356 del '61, "Criteri e direttive per

[28] L. BARBATO, op. cit., pp. 57-58.

la redazione dei Piani regolatori delle Aree di Sviluppo Industriale e dei Nuclei d'Industrializzazione"[29], in cui si specificava che i piani regolatori provvedessero ai "maggiori fabbisogni di opere pubbliche" e alle "iniziative e le opere che condizionano lo sviluppo industriale delle <aree> o che sono a questo conseguenti" (art. 3). Il criterio di redazione del piano doveva fondarsi su una "previsione di industrializzazione", che tenesse conto "delle reali e concrete tendenze di localizzazione industriale accertate o accertabili", basata sul presupposto che l'ipotesi di sviluppo industriale avrebbe dovuto interessare "un certo numero di iniziative, tali da formare un sistema di imprese il più possibilmente integrato" e da conseguire attraverso uno studio "attento ed illuminato" dei "molteplici aspetti della vita economica e sociale delle <aree> stesse, anche nei loro riflessi urbanistici ed ambientali" (art. 4). I piani avrebbero dovuto prevedere "espressamente soltanto le opere a carico dei Consorzi pur indicando, in linea di massima, il fabbisogno di infrastrutture generali, di opere pubbliche e di servizi, che scaturisce dalla industrializzazione delle <aree>" (Art. 5).

La circolare stabiliva, inoltre, una serie di procedure da espletare ai fini dell'approvazione del piano. Innanzitutto si predisponeva che fosse il Comitato direttivo del Consorzio a scegliere la società di progettazione che avrebbe dovuto elaborare il piano, con cui la Cassa avrebbe ratificato la convenzione. Poi il piano preliminare sarebbe stato discusso e approvato dallo stesso Comitato del Consorzio e successivamente inviato al Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno e da questo inoltrato alla "Commissione per i piani regolatori territoriali delle aree di sviluppo industriale e dei nuclei di industrializzazione" creata il 12 luglio del '61. Questa avrebbe espresso la sua valutazione tramite un voto che avrebbe inoltrato, tramite il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, al Consorzio. Il Consorzio, sulla base della valutazione espressa, riesaminava il piano preliminare, dando nuovamente l'incarico ai progettisti di redigere il piano definitivo, che si sarebbe dovuto nuovamente approvare. Il piano definitivo ritornava al Comitato del Ministri per il Mezzogiorno che lo trasmetteva alla Commissione. Ricevuto il parere favorevole da parte della Commissione, ritornava al Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno che, con delibera lo inoltrava al Ministero dei LL.PP., che provvedeva a sua volta a trasmetterlo al Presidente del Consiglio per la definitiva approvazione.

[29] La circolare è riprodotta in appendice a M. MARINELLI, *Programmazione economica e pianificazione territoriale urbanistica nello sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno*, Istituto per la pianificazione economica e territoriale, Roma 1966, pp. 93-101; V. GIOVANNELLI, P. CALANDRA, op. cit., pp. 203-213.

All'interno di questa prassi Barbato nota come tra questi organi politici e amministrativi centrali e periferici, che entrano più volte in contatto per espletare la procedura di approvazione del piano, vi sia in realtà uno stato di subordinazione del Consorzio, che si limita a svolgere un ruolo di avvio alla pianificazione, lasciando così il compito decisionale agli organi centrali dello Stato[30].

Da quanto già detto l'esorbitare del Consorzio dal suo campo di azione, in virtù del compito assegnatole per la realizzazione di quest'ambiguo piano di coordinamento, comporta che l'ente consortile lo configuri più come strumento di pianificazione territoriale, piuttosto che di pianificazione industriale e che, pertanto, la stessa Commissione sia costretta a confrontarsi con queste problematiche piuttosto che con quelle per cui è stata appositamente creata. Nonostante il fine del Consorzio sia la promozione e lo sviluppo industriale nel territorio di riferimento "l'ipotesi di sviluppo industriale […] risulta molto spesso un incomodo intralcio alle mire dei Consorzi per cui, pur esaltando di continuo tale ipotesi, le relazioni ai piani finiscono col non indicarne nessuna, o ne indicano una che risulta solamente un obiettivo, e per di più mal individuato." [31]. Qui si pone un ulteriore e ben più complesso problema per l'individuazione delle ipotesi di sviluppo, perché queste, per essere le più concrete e reali possibili, andrebbero inserite all'interno di un già predisposto piano di sviluppo regionale, che a sua volta andrebbe inquadrato in un'ottica nazionale e internazionale. Non a caso nel luglio del 1966 venne emanata una circolare congiunta tra i Ministri del bilancio e dei lavori pubblici, la n. 19510/2223, secondo cui

> l'elaborazione dei piani territoriali di coordinamento si inserisce nella procedura relativa alla formazione degli schemi regionali di sviluppo economico; non solo, ma rappresenta […]

[30] L. BARBATO, op. cit., p. 59. Così riferisce Graziani: "Le aree di sviluppo industriale erano state concepite in opposizione all'azione centralizzata della cassa, come esperimenti di decentramento della politica di industrializzazione e di maggiore autonomia delle forze politiche locali. Sebbene in linea di principio questa avrebbe potuto dare luogo ad una gestione più democratica dell'intervento, è assai discutibile se ciò sia di fatto avvenuto. Infatti, sul piano tecnico, i consorzi risultarono sovente incapaci di organizzarsi in maniera adeguata e l'intervento di sostegno della cassa si accrebbe progressivamente, sia nella fase di creazione delle aree che in quella successiva di gestione. I consorzi utilizzarono invece la loro autonomia sul piano della gestione politica; e la utilizzarono in direzione non di rado clientelare, sfruttando i mezzi finanziari di cui disponevano come strumenti di lotta politica. Dalla politica di industrializzazione non nacque dunque una nuova classe di borghesia industriale, ma ne uscì ulteriormente sviluppata e consolidata una classe di burocrati amministratori, la cosiddetta borghesia di stato, che agì essenzialmente quale strumento di conservazione sociale." Cfr. A. GRAZIANI (a cura di), *L'economia Italiana dal '45 ad oggi*, Il Mulino, Bologna 1979, p. 73.

[31] L. BARBATO, op. cit., p. 60.

> il <prodotto> finale di un processo in cui convergono e si mescolano elaborazioni e scelte di carattere economico e sociale, da un lato, e strettamente urbanistico, dall'altro.[32]

È quella che Chiaromonte appellò come illusione dei pianificatori, non perché il Mezzogiorno non avesse bisogno di programmazione, ma perché per renderla efficace questa avrebbe dovuto essere "nazionale" e "democratica", mentre costoro

> armati di <modelli> culturali di provenienza lontana e non applicabili a quella realtà storico-nazionale che è la questione meridionale, costruirono comitati, redassero piani regolatori, fecero progetti. […]
> Molti lavorarono anche in modo appassionato: ma la loro ispirazione era in sostanza la stessa che aveva portato alla istituzione del <governatorato> per il Mezzogiorno. Nella gran parte dei casi, i loro <piani> rimasero sulla carta e non furono realizzati. Ma andò avanti, anche nel Mezzogiorno, un tipo di <sviluppo>, che portò, al di là di ogni discorso sulla <pianificazione>, allo sconvolgimento parossistico dell'assetto territoriale, alla congestione industriale e all'abbandono desolato di intere zone, a lacerazioni e a drammi umani indicibili.[33]

Per quanto concerne il rapporto tra i piani dei comprensori di sviluppo industriale e i programmi economici, il collegamento dei primi con la futura legge 717 del 1965, che istituiva i "piani di coordinamento" degli interventi pubblici nel Mezzogiorno, fece loro perdere gran parte della precedente autonomia. E questo sia perché la legge rimandava al piano di coordinamento la determinazione dei comprensori di sviluppo industriale, sia perché la norma enunciava la subalternità dell'attività dei Consorzi rispetto al disegno generale d'intervento nel Mezzogiorno. Da ciò deriva che "i piani elaborati dai Consorzi di sviluppo industriale non sono diventati nient'altro che piani di realizzazione e di specificazione delle direttive e degli obiettivi fissati nel piano pluriennale di coordinamento."[34] D'altro canto il coordinamento con la programmazione generale per il Mezzogiorno, si rilevava utile alla luce dell'esperienza precedente, che si basava sulla convinzione che, per innescare lo sviluppo industriale nel Mezzogiorno, sarebbe bastata la

[32] F. PARRILLO, op. cit., p. 596, nota 37.
[33] G. CHIAROMONTE, *Un piano per il Mezzogiorno*, relazione di minoranza sui disegni di legge "Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-75 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno" e "Norme sull'intervento pubblico nel Mezzogiorno", presentata al Senato della repubblica, a nome del gruppo dei senatori comunisti, il 5 luglio 1971, in Id., *Un piano per il Mezzogiorno*, cit., pp. 26-27.
[34] S. SCARANTINO, op. cit., p. 53.

localizzazione di alcuni grandi complessi industriali, in alcuni luoghi ben delimitati. L'infrastrutturazione dei territori diveniva così, in quest'ottica, un incentivo in più per attrarre le imprese, ma essendo slegata da una politica globale, ampia, il risultato era che i poli apparivano slegati e che "Aree e Nuclei potevano configurarsi, in questa fase, solo come contenitori di attività economiche, ma non certo come strutture economiche in espansione." In più la previsione di sviluppo era limitata solo alle tendenze già in atto o già realizzate[35].

### *5.2.3 La pianificazione economica territoriale*

L'impronta economico tecnicista dell'Italia del tempo, figlia di una tecnocrazia con alte competenze economico-ingegneristiche, si tradusse quindi in una particolare coincidenza delle pratiche pianificatorie e programmatorie di tipo economico e urbanistico principalmente riferite al settore industriale a partire dagli anni '60. Prendendo a riferimento il pensiero di Marinelli, che svolse il ruolo di segretario della Commissione incaricata di esaminare ed istruire i piani regolatori delle Aree e dei Nuclei, si espliciterà adesso la posizione governativa, che non necessariamente coincise con quella degli urbanisti.

Marinelli osservava che il metodo basato sulla interdipendenza tra programmazione economica e pianificazione urbanistica, si esplicitò concretamente nella già accennata circolare del 9 marzo 1961, n. 2356, "Criteri e direttive per la redazione dei piani regolatori territoriali delle aree di sviluppo industriale e dei nuclei di industrializzazione", mentre con la 717 del '65 i piani delle Aree e dei Nuclei venivano collegati al piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno, che può considerarsi come un tipico piano economico.

Il principio fondante della Circolare era ispirato alla razionalità economica del "massimo risultato" con l'utilizzo, cioè, ottimo dei mezzi a disposizione, per raggiungere il massimo risultato di sviluppo economico e sociale. Tra i mezzi a disposizione figurava il territorio, non più inteso come mero supporto su cui localizzare le iniziative economiche, ma elemento integrante delle politiche di sviluppo[36]. La Circolare si proponeva di superare una fase di stallo tra i programmi economici, che non tenevano conto degli orientamenti

[35] P. RADOGNA, *Sviluppo industriale e pianificazione territoriale nel Mezzogiorno,* in "Urbanistica", n. 45, dicembre 1965, p. 33.

[36] Cfr. *Premessa* a M. MARINELLI, op. cit., pp. 93-101.

spaziali, e i piani urbanistici che, se urbani, avendo un angolo visuale troppo angusto, risultavano inefficaci a risolvere i complessi problemi delle città moderne, e se territoriali non riuscivano a divenire operativi. Nello specifico la stessa s'ispirava ad una linea ben chiara, che associava il programma di sviluppo economico ad un territorio delimitato, elaborando così il piano di sviluppo come piano territoriale. Nella previsione di sviluppo, il piano doveva tenere in conto delle possibilità concrete del luogo e si estrinsecava nelle direttive utili per la realizzazione dell'ipotesi di sviluppo. Per quanto il piano fosse settoriale, essendo relativo all'industrializzazione, il suo fine era lo sviluppo del territorio per la riduzione degli squilibri regionali, pertanto l'approccio sotteso era ampio e globale, inteso a fomentare lo sviluppo sulla base delle caratteristiche territoriali. Il piano presupponeva inoltre uno studio analitico, corredato da planimetrie, preventivi di costo e aveva valore giuridico[37].

Da questa concezione tre risultavano gli elementi fondamentali per la redazione dei piani di sviluppo:

- un territorio delimitato (non in astratto o coincidente con le suddivisioni amministrative, ma in funzione delle previsioni di sviluppo);
- la formulazione di una concreta ipotesi di sviluppo (che a sua volta non può prescindere dalle caratteristiche e possibilità del territorio);
- la traduzione concreta dell'ipotesi di sviluppo in misure d'intervento (a partire dalle trasformazioni territoriali).

L'innovazione presupponeva un modo diverso di concepire le funzioni delle discipline economiche ed urbanistiche tradizionalmente intese e guardava ad un lavoro d'équipe che comprendesse economisti, sociologi, urbanisti, tecnici agrari, industriali, ecc. Una visione, dunque, particolarmente innovativa, che poteva divenire oggetto di una nuova disciplina che Marinelli denominò "Pianificazione economica territoriale", definita come "la disciplina che studia le dimensioni ottime dei comprensori ai fini dello sviluppo economico, formula le ipotesi di sviluppo e le traduce in misure di intervento ed in termini di sistemazione territoriale dei comprensori stessi"[38].

Se l'attività incoraggiata era quella industriale, questo dipendeva chiaramente dalla constatazione che l'industria era l'attività economica maggiormente produttiva e che

[37] M. MARINELLI, *Coordinamento tra programmi economici e piani urbanistici nel Mezzogiorno*, comunicazione presentata al IX Congresso nazionale di urbanistica dell'Istituto nazionale di urbanistica, svoltosi a Milano il 23-25 novembre 1962 sul tema: "Programmi di sviluppo economico e pianificazione urbanistica", ora in ivi, pp. 11-12.
[38] Ivi, pp. 13-14.

risultava carente nel Mezzogiorno. Come già accennato questo, almeno nelle intenzioni, non riduceva il piano regolatore a piano di tipo settoriale, "viene, invece, ad assumere la caratteristica di piano globale, in quanto lo sviluppo industriale che con il piano si intende realizzare non è fine a sé stesso ma la leva attraverso cui può verificarsi lo sviluppo economico e sociale dei territori considerati." [39] Così d'altronde recita la circolare 2356 del '61 "I piani regolatori delle <Aree> potranno così costituire un utile strumento per realizzare i programmi diretti a mobilitare e sospingere in senso progressivo le forze economiche del vasto territorio considerato, facendo leva sullo sviluppo industriale."[40] Stabilito, pertanto, che verso questa andava indirizzata la politica di sviluppo, per la realizzazione dei piani regolatori territoriali delle Aree e dei Nuclei diveniva fondamentale delimitare il comprensorio industriale sulla base di alcune caratteristiche (territori pianeggianti, manodopera disponibile sul luogo, risorse idriche ed energetiche, tendenze attuali di localizzazione industriale, un minimo di infrastrutture), stabilire per ogni comprensorio un'autorità pianificatrice (i Consorzi), avere un'autorità con i poteri necessari per l'attuazione dei piani, (la Commissione per i piani regolatori territoriali delle Aree di sviluppo industriale e dei Nuclei di industrializzazione, con responsabilità tecniche, la Cassa del Mezzogiorno, con responsabilità finanziarie, il Comitato dei Ministri, con responsabilità politica). A livello urbanistico si trattava di tradurre concretamente le ipotesi di sviluppo industriale assegnando

> ai piani regolatori, oltre al compito di prevedere la localizzazione degli agglomerati industriali e delle necessarie opere infrastrutturali, anche quello di indicare, qualora ciò sia ritenuto opportuno in relazione al prevedibile sviluppo industriale:
> 1) i maggiori fabbisogni di opere pubbliche quali strade, mezzi di comunicazione, attrezzature ferroviarie, acquedotti e fognature, etc.;
> 2) le iniziative e le opere che condizionano lo sviluppo industriale o che sono a questo conseguenti, quali: produzione e distribuzione dell'energia elettrica, edifici destinati all'istruzione popolare e professionale, servizi commerciali e turistici, quartieri operai e di affari, etc.[41]

[39] M. MARINELLI, *I piani regolatori e le industrie del Sud*, comunicazione presentata al Convegno di studio sul tema "Realtà e problemi di sviluppo nell'industrializzazione del meridione", tenutosi a Napoli nel 1963 ad iniziativa della locale camera commercio, industria ed agricoltura, ora in ivi, p. 40.
[40] Circolare 2356 del '61 "Criteri e direttive per la redazione dei piani regolatori territoriali delle aree di sviluppo industriale e dei nuclei di industrializzazione", p. 5, già citato in ivi, p. 40, nota 4.
[41] M. MARINELLI, *Coordinamento tra programmi economici e piani urbanistici nel Mezzogiorno*, cit., p. 23.

Marinelli però chiariva che occorreva distinguere tra "ciò che possibile da ciò che è auspicabile", nel senso che la base del piano doveva essere costituita da previsioni, fattore tecnico, e non da obiettivi, fattore politico[42]. L'unità territoriale elementare di riferimento per la redazione dei piani era costituita dall'agglomerato industriale, ma potendo avere nell'ambito di un'area sia comprensori industriali, sia comprensori agricoli, turistici, urbani, ecc. sottolineava come fosse più opportuno riferirsi ai comprensori industriali piuttosto che alle Aree o ai Nuclei industriali[43].

### *5.2.4 Il convegno di Napoli su "I Consorzi Industriali e i Piani Regolatori delle Aree e dei Nuclei d'industrializzazione"*

Il pensiero appena esposto, al di là delle condivisioni o meno che ebbero gli urbanisti dell'epoca, mostra tutta la forte carica innovativa presente nei piani regolatori delle Aree industriali. Nel 1963 a Napoli si tenne un convegno sul tema "I Consorzi Industriali e i Piani Regolatori delle Aree e dei Nuclei d'industrializzazione", che vide per tre giorni gli urbanisti confrontarsi con i principali esponenti della tecnocrazia italiana e che merita un cenno particolare[44].

I piani regolatori delle Aree e dei Nuclei industriali furono confrontati sia con la programmazione nazionale e regionale, sia con i piani regolatori comunali, sia con i piani di sviluppo agricoli. Venne analizzato il ruolo degli enti componenti i Consorzi, i criteri per la commissione di un piano regolatore delle Aree e Nuclei industriali, i requisiti indispensabili del piano per essere effettivo strumento operativo, il ruolo del Consorzio nelle varie fasi di stesura del piano e i suoi rapporti con gli enti locali e le amministrazioni centrali. Qui di seguito ci si limiterà ad esporre l'aspetto teorico del senso del piano e alcuni aspetti tecnici, che ben evidenziano le difficoltà dell'epoca di dominare una materia particolarmente innovativa, come quella appena evidenziata, conseguenza anche delle lacune insite negli enti consortili, così come della poca chiarezza sul ruolo del piano industriale.

Tralasciamo, dunque, il dibattito sulla prima relazione relativa ai rapporti tra "Piani regolatori delle aree e dei nuclei d'industrializzazione e programmazione nazionale e

---

[42] M. MARINELLI, *I piani regolatori e le industrie del Sud*, cit., p. 44.
[43] Ivi, p. 46.
[44] CENTRO RESIDENZIALE DI FORMAZIONE E DI STUDI DELLA CASSA PER IL MEZZOGIORNO DI NAPOLI, *Atti del convegno sul tema "I Consorzi Industriali e i Piani Regolatori delle Aree e dei Nuclei d'industrializzazione"*, Formez, Napoli, 9-11 maggio 1963, dattiloscritto.

regionale", nella quale gli intervenuti sottolinearono la necessità di coordinamento tra piani regolatori delle Aree e Nuclei e gli altri piani - regionali, urbanistici, di riforma e bonifica - e di confrontarli con i programmi delle industrie private, non come "mera giustapposizione di cose per evitare accavallamenti", ma come "visione nuova che prende atto delle singole realtà sottese da coordinare."[45]

Sarà la seconda relazione[46], invece, ad attirare maggiormente la nostra attenzione, nella quale si analizzavano le differenze tra il piano regolatore delle Aree e dei Nuclei d'industrializzazione e il piano regolatore urbanistico e da cui si evince come la maggior parte degli intervenuti considerasse il carattere maggiormente ampio del piano delle Aree industriali, che prende la sostanza di un piano di sviluppo e che pertanto appare predominante rispetto ai piani urbanistici. Marinelli, partendo dal presupposto che ci si riferisse ad un comprensorio territoriale, evidenziava come il primo problema da affrontare fosse quello di stabilire il perimetro del Consorzio, la cui dimensione ottimale poteva essere raggiunta solo sperimentalmente e ribadiva quanto si è riportato nel paragrafo precedente, secondo cui non si trattava di un piano semplicemente urbanistico, ma di un piano finalizzato allo sviluppo industriale, che è a sua volta "la leva per promuovere lo sviluppo economico."[47] Carlo Turco, in qualità di rappresentante dello Iasm, evidenziava le differenze giuridiche e formali tra pianificazione urbanistica e pianificazione economica, secondo cui la prima si traduceva "in una serie di vincoli e di limitazioni, di prescrizioni, al rispetto delle quali sono tenuti gli autori della pianificazione", mentre la seconda stabiliva "norme di comportamento, indirizzi di comportamento, i quali però spesso non vincolano giuridicamente l'autore della pianificazione". Se la prima ha dunque un carattere "disciplinativo", nel senso di "ordinare l'evoluzione futura di un certo territorio", la seconda invece proponendosi "d'individuare gli obiettivi di sviluppo di un determinato territorio e i mezzi attraverso i quali questo sviluppo si può realizzare" ha un carattere "creativo". Partendo da questo presupposto considerava la pianificazione territoriale delle Aree e Nuclei di sviluppo industriale, seppur di tipo settoriale, come "il primo caso in cui si cerca di integrare quella che è la pianificazione economica con quella che è la pianificazione urbanistica."[48] Contrario alla

[45] Intervento di Massacesi, Formez, ivi, p. 23.
[46] Il titolo della seconda relazione è il seguente: "Il piano regolatore delle aree e dei nuclei d'industrializzazione: sue differenze rispetto ad un piano regolatore urbanistico. Modi e criteri di determinazione e di scelta delle ipotesi di sviluppo economico, industriale e sociale. Ruolo dei vari enti componenti il Consorzio nella scelta di tali ipotesi".
[47] Intervento di Marinelli, Comez, ivi, pp. 28-29.
[48] Intervento di Turco, Iasm, ivi, pp. 31-33.

visione appena esposta Corrado Beguinot, secondo cui, sia i piani regolatori, sia i piani delle Aree di sviluppo industriale, andavano inquadrati "in una visione di carattere economico-sociale", che fosse premessa per lo sviluppo e quando ciò non fosse avvenuto questo dipendeva dalla mancanza di un piano territoriale regionale, dove entrambi "troverebbero la loro giusta dimensione."[49] Riprendeva Turco affermando che un piano di sviluppo economico non implicava necessariamente un piano urbanistico, pertanto con la creazione delle Asi "è la prima volta che si cerca di stabilire preordinatamente e coscientemente degli obiettivi di sviluppo"[50]. Marinelli asseriva che "non esistono due piani, piano urbanistico e piano economico, ma esiste un piano che vuole realizzare l'obiettivo di carattere economico attraverso la migliore utilizzazione del territorio." Territorio visto, "non come supporto generico di iniziative industriali, ma come entità reale da studiare, da dimensionare, da infrastrutturare" [51]. Lombardini, mostrandosi d'accordo con Turco, palesava però la sua contrarietà all'affermazione che si possa fare un piano di sviluppo economico slegato da indicazioni urbanistiche, anche se considerava il primo un piano generale e più generico, che dava delle indicazioni di massima[52]. Beguinot enucleava, inoltre, gli obiettivi del piano di sviluppo industriale: attenuazione dell'emigrazione; aumento del reddito totale e procapite; ampliamento del mercato dei consumi primari e secondari; rinnovamento e ristrutturazione delle strutture urbane[53]. Marinello e Lombardini, invece, consideravano gli obiettivi come un fatto politico. Per il primo, piuttosto, nel Mezzogiorno si sarebbe dovuto parlare di previsioni possibili di sviluppo da realizzare con la combinazione tra gli incentivi e un uso razionale del territorio[54]. In mancanza di una pianificazione regionale, Turco, avanzava l'ipotesi di collegare i vari Consorzi, creando un'associazione di interessi per perseguire in forma congiunta lo sviluppo della regione interessata[55]. Anche Luigi Tocchetti sottolineava l'importanza di un coordinamento delle Aree e dei Nuclei limitrofi e, in mancanza di uno studio regionale o provinciale, suggeriva di creare dei territori per i Consorzi che fossero i più ampi possibili[56]. Dalla discussione finale sui rapporti tra piani regolatori delle Aree e piani urbanistici emergeva, dunque, come il primo avesse un certo carattere di

[49] Intervento di Beguinot, ivi, p. 34.
[50] Intervento di Turco, ivi, pp. 37-38.
[51] Intervento di Marinelli, ivi, pp. 38-39.
[52] Intervento di Lombardini, Ires, pp. 41-42.
[53] Intervento di Beguinot, ivi, pp. 44-45.
[54] Intervento di Marinelli, ivi, pp. 46-48.
[55] Intervento di Turco, ivi, pp. 48-49.
[56] Intervento di Tocchetti, ivi, pp. 50-52.

preminenza sul secondo, cosa che risultava evidente anche dall'obbligo dei Comuni di recepire le indicazioni del piano regolatore, e si configurasse non soltanto come un più vasto piano urbanistico, "ma anche come un piano di sviluppo sui generis"[57].

Nella terza relazione che analizzava i "Rapporti di condizionamento tra piano regolatore delle aree e dei nuclei d'industrializzazione e piani di sviluppo agricolo e di realizzazione delle infrastrutture", si palesava invece una visione tendente a riportare i nuovi piani regolatori industriali su un livello meno predominante. Significativo come Paolo Vicinelli, esponente della Casmez, di cui più volte si è sottolineata la grande competenza in termini di politica agraria e idraulica, non soltanto negasse la preminenza concettuale dei piani industriali rispetto agli altri, ma sottolineasse la pericolosità di proporre certe soluzioni urbanistiche generali, come per l'acqua o per i terreni, in funzione esclusivamente dello sviluppo industriale. Suggeriva, inoltre, di far tesoro dell'esperienza ormai consolidata dei comprensori di bonifica e dei loro Consorzi - che mostra affinità di concezione con i comprensori delle Aree o Nuclei industriali e i relativi Consorzi - da cui si potevano trarre utili indicazioni, come la necessarietà che i piani, per quanto definiti e ben strutturati, fossero però "aperti a continui mutamenti", per l'influenza dell'evoluzione tecnologica e delle sempre maggiori conoscenze geo-fisiche[58]. Anche Guido Leone, altro esponente della Casmez, sottolineava lo stretto legame territoriale tra sviluppo agricolo e sviluppo industriale, considerando che le aree industriali sorgevano nei comprensori di bonifica e che, come questi, dovessero porsi il problema della difesa dalle acque di montagna e dalle alluvioni, oltre che della sicurezza idrologica del suolo e degli scarichi. A partire dall'utilizzo dell'acqua per scopi irrigui, così come per scopi industriali, auspicava uno stretto coordinamento tra le due forme di sviluppo[59]. Pietro Grassini raccomandava particolare attenzione alla trasformazione umana dell'ambiente, alla luce del fatto che lo sviluppo industriale avrebbe determinato una "tendenza all'urbanizzazione e un certo depauperamento dei paesi."[60] Angelo Detragiache, esponente dell'Ires, invece, partendo dalla premessa che l'industria fosse il motore dello sviluppo economico, considerava il piano d'industrializzazione

> come piano rispetto ai piani settoriali e non come piano settoriale che si pone accanto agli altri piani settoriali. Se l'industria deve essere concepita come fattore dello sviluppo di una

[57] Ivi, pp. 56-60.
[58] Intervento di Vicinelli, Casmez, ivi, pp. 61-64.
[59] Intervento di Leone, Casmez, ivi, pp. 65-68.
[60] Intervento di Grassini, Casmez, ivi, pp. 68-69.

> zona, i piani settoriali concepiti per le altre attività debbono essere rivisti in rapporto al piano di sviluppo dell'industria; cioè anche in linea di fatto, il piano di sviluppo dell'industria diventa piano di sviluppo, semplicemente.

E questo perché "il desiderio dell'industria non è solo più un desiderio di reddito, ma il desiderio di un determinato tipo di vita."[61] L'intervento di quest'ultimo diede vita ad una discussione tra i relatori appena menzionati, tra cui Leone che, seppur ammise per lo sviluppo industriale una preminenza tale da subordinare a sé gli altri programmi, ridimensionava le esigenze idriche dell'industria, da considerare modeste rispetto a quelle agricole. Molto più moderna la posizione di Vicinelli che avvertiva, invece, che, se anche la preminenza accordata alle industrie fosse "un aspetto dell'attivismo concreto che ha dominato, [...] tutta la nostra politica del dopoguerra", questo lasciava però dei vuoti "sopratutto sul piano intellettuale e sul piano spirituale". Pertanto non riteneva "che l'Italia meridionale debba abbandonare la difesa del suo patrimonio paesaggistico, storico e monumentale, in vista della possibilità dello sviluppo di una industria che potrebbe risolvere i problemi di carattere economico, ledendo però il patrimonio storico, artistico e spirituale delle popolazioni." Suggeriva, quindi, una posizione di parità tra piani di sviluppo industriale e piani paesaggistici, storici o monumentali[62].

Nella quarta relazione[63] il direttore della Cegos, Luigi Braga rifletteva sui "requisiti indispensabili di un piano regolatore di un'Area o di un Nucleo di industrializzazione, come effettivo strumento operativo", evidenziando tre requisiti fondamentali:

- l'esigenza di un'ipotesi di sviluppo di lungo periodo;
- la "necessità che il <piano di sviluppo> proporzioni i suoi obiettivi tra loro, specie in termini infrastrutturali, affinché non si superi un certo rapporto limite fra investimenti direttamente produttivi e investimenti non direttamente produttivi."[64];
- l'importanza che il piano di sviluppo sia concepito come "metodo di direzione per obiettivi".

Per il primo requisito osservava che se nell'impostare il piano la visione fosse stata restrittiva, cioè limitata ad esaminare gli sviluppi nel breve periodo, il rischio era o un

[61] Intervento di Detragiache, Ires, ivi, pp. 70-71.
[62] Intervento di Vicinelli, ivi, pp. 74-75.
[63] Questo il titolo "Criteri per la commissione di un piano regolatore di un'area o di un nucleo d'industrializzazione. Requisiti indispensabili di un piano regolatore di un'area o di un nucleo d'industrializzazione come effettivo strumento operativo. Opere urgenti e piani regolatori".
[64] Intervento di Braga, Cegos, ivi, p. 92.

sottodimensionamento delle infrastrutture (che frenerebbe lo sviluppo), o viceversa un sovradimensionamento di queste (con conseguente spreco di denaro pubblico); se l'impostazione invece fosse stata estensiva, cioè un piano valido nel lungo periodo, le infrastrutture sarebbero state più proporzionate al futuro sviluppo. Per questo proponeva che i piani regolatori abbracciassero un arco di tempo di 12-15 anni, suddivisi in tre fasi di 4-5 anni. La prima, chiamata "fase di avviamento del piano", assorbita dai tempi tecnici utili allo studio, dalla realizzazione delle infrastrutture di base e dei principali impianti; la seconda, chiamata "fase motrice del piano", per la messa in funzione delle industrie motrici, per le infrastrutture secondarie e la creazione dell'indotto; la terza, chiamata "fase di sviluppo del piano", per l'integrazione delle attività produttive e l'espansione dei servizi. Nel caso di mancata corrispondenza dei tempi, soprattutto relativa ai tempi tecnici che spesso assorbivano da soli i primi 4-5 anni, suggeriva un secondo piano della durata opportuna. Per il secondo requisito proponeva di inserire nel piano dei "Criteri di valutazione dell'importanza e delle caratteristiche delle infrastrutture" e specificatamente quello del "maggiore onere" (calcolo della differenza d'immobilizzo fra investimenti complessivi localizzati al Sud per attività industriali e del corrispettivo al Nord), quello del "rapporto limite fra infrastrutture/investimenti produttivi" (secondo cui dev'esserci proporzione tra investimenti infrastrutturali e aziendali in modo da rendere ottimale l'investimento complessivo per la collettività) e quello "dell'effetto moltiplicatore" (cioè l'attività indotta creata dagli investimenti infrastrutturali, che consentono a loro volta investimenti produttivi). I tre criteri integrandosi vicendevolmente dovevano essere stabiliti "in modo da soddisfare, come minimo, al criterio del <maggior onere> [...] come massimo, al criterio del rapporto limite". In riferimento al terzo requisito, per rendere il piano un effettivo strumento operativo, occorreva impostarlo secondo le regole del "metodo di direzione per obiettivi", cioè come un sistema di obiettivi (coordinati, graduati nel tempo, espressi in termini quantitativi, graduati per importanza e difficoltà di realizzazione, configurabili come obiettivi intermedi) e con un meccanismo di controllo e correzione (che misurasse le realizzazioni, le confrontasse con gli obiettivi, analizzasse le cause di scostamento e scegliesse gli interventi correttivi)[65].

In merito alla risorsa idrica, da sottolineare la posizione di Celentani Ungaro, anch'egli della Casmez, che poneva il problema di addurre l'acqua per usi industriali spesso fuori dai limiti del piano territoriale, per la sostanziale carenza idrica di quasi tutto il

[65] Ivi, pp. 91-110.

Mezzogiorno. Inoltre, con grande lungimiranza e facendo memoria di quanto era già accaduto nella pianura lombarda, dove si era assistito al fenomeno della chiusura dei pozzi per inquinamento, sottolineava l'importanza di porre in anticipo, rispetto agli insediamenti industriali, il problemi degli scarichi delle acque reflue per "evitare di commettere gli stessi errori che sono stati commessi al Nord"[66]. In merito alla Commissione del piano regolatore, gli intervenuti si mostravano concordi nell'affidare l'elaborazione del piano ad una società esterna, ma ribadendo che fosse opportuno affiancare a questa un ufficio apposito istituito dal Consorzio, allo scopo di collaborare ed orientare meglio l'azione dei consulenti in base alle richieste del committente, che avrebbe dovuto già individuare le direttrici di sviluppo della zona[67].

Tralasciamo l'ultima relazione sul ruolo del Consorzio[68], che ne evidenziava gli enormi limiti, sia in riferimento ad una mancata chiarezza di compiti, sia per quanto riguarda la carenza di personale qualificato, per sottolineare soltanto come secondo Vito Panunzio il Consorzio fosse "titolare del Piano Regolatore, nella forma e nella sostanza" e che, pertanto, fosse compito del Consorzio seguire in maniera attiva e presente le varie fasi di elaborazione del piano regolatore[69].

### *5.2.5 Indicazioni operative di Radogna*

In un articolo di Radogna, pubblicato su "Urbanistica" nel 1965, l'urbanista rifletteva sui criteri di redazione dei piani industriali alla luce delle indicazioni governative, e osservava come esistessero dei punti di difficile soluzione. Il primo riguardava l'operatività immediata dei piani, che presupponeva una distinzione concettuale tra "piani di sistemazione" e "piani di sviluppo o di prospettiva", secondo cui occorreva distinguere tra "territori suscettibili di recepire i nuovi insediamenti industriali all'interno delle loro strutture, in quanto utilizzabili marginalmente od estensibili in una certa misura" e territori "con assoluto sottodimensionamento di tutte le attrezzature rispetto ai fabbisogni preindustriali e la incompatibilità delle strutture urbane esistenti con le nuove esigenze industriali". La maggior parte dei casi riguardava evidentemente la seconda tipologia. Il secondo riguardava l'operatività a medio e lungo termine dei piani, che

[66] Intervento di Celentani Ungaro, Casmez, ivi, pp. 116-118.
[67] Ivi, p. 119.
[68] Questo il titolo della quinta relazione "Ruolo e organizzazione del Consorzio nelle varie fasi di stesura e di attuazione del piano regolatore. Rapporti con enti e uffici locali ed amministrazioni centrali".
[69] Intervento di Panunzio, ispettore generale incentivi per lo sviluppo del Mezzogiorno, ivi, pp. 133-134.

implicava "la individuazione dei fattori di sviluppo dei territori delle Aree e dei Nuclei." Qui l'integrazione degli insediamenti industriali su un sistema produttivo articolato su scala nazionale ed internazionale "rendeva praticamente impossibile la previsione di un sistema industriale integrato nell'ambito dei territori delle Aree e dei Nuclei." Oltre questo

> il vero problema era il riferimento esclusivo [...] alle <reali e concrete tendenze alla localizzazione industriale, accertate o accertabili> e la previsione delle sole opere infrastrutturali necessarie a realizzare quella ipotesi significava, in sostanza, confermare lo stato di fatto e rendere impossibile ogni tentativo di programmazione."[70]

L'esperienza dimostrava, comunque, che alcuni insediamenti si erano resi possibili solo grazie alla realizzazione di alcune grandi infrastrutture, ma con un utilizzo parziale delle potenzialità dei luoghi, perché era mancata una progettualità programmata e coordinata degli interventi. Occorreva, pertanto, una metodologia fondata "sulla programmazione e non sulla razionalizzazione dell'esistente", con un'ipotesi di sviluppo che "avrebbe significato, anziché la diligente registrazione di situazioni in atto, la definizione degli interventi prioritari in quella opera di ristrutturazione."[71] Diveniva fondamentale anche la distribuzione spaziale di attività e attrezzatura nell'intero Mezzogiorno. In questo contesto la pianificazione urbanistica cambiava di senso per porsi con la programmazione economica il raggiungimento di un unico fine, che fosse quello dello sviluppo economico dei territori a partire dalla rilevazione delle loro potenzialità.
Dall'analisi di alcuni casi di studio – Taranto, Brindisi, Bari, valle del Pescara, Caserta, valle del Basento, golfo di Policastro, piana di Sibari – si evidenziavano i molteplici problemi posti dai piani in questione tra cui: la salvaguardia delle fasce agricole, turistiche e paesaggistiche di maggior pregio; l'ottimizzazione dei costi di attrezzatura e gestione delle zone industriali; la previsione delle espansioni urbane; l'innesco di un meccanismo di sviluppo globale a livello regionale. A soluzione di queste problematiche si poneva l'ipotesi di "una nuova dimensione urbanistica fondata nel decentramento nel territorio delle varie funzioni civili e produttive e nella loro integrazione."[72] Cosa naturalmente possibile solo nel caso di Aree con territori sufficientemente vasti.

[70] P. RADOGNA, art. cit., p. 12-13.
[71] Ivi, p. 13.
[72] Ivi, p. 14.

Le ipotesi di sviluppo industriale avrebbero dovuto sostanziarsi nella formulazione di una "infrastrutturazione di base integrativa di quella in atto", fondata su un' "azione anticipatrice, suscettibile di promuovere una industrializzazione intensiva" e che si sarebbe dovuta integrare in un sistema regionale o interregionale, che travalicasse i confini delle Aree, tenendo a mente che l'intero sistema infrastrutturale del Mezzogiorno era da verificare all'interno del quadro della pianificazione nazionale. In virtù di queste considerazioni l'autore parlava di proposte e non di soluzioni dei piani che, qualificando problematiche di tipo locali, andavano sottoposte a competenze superiori per le ragioni su esposte. Occorreva così fissare

> la trama spaziale dei grandi interventi nel territorio, dando ad essi una validità permanente sul lungo termine e rendendola pertanto indipendente dalla variabilità delle singole circostanze e delle singole scelte. [...] Quella trama avrebbe costituito l'indispensabile sostegno metodologico di programmi economici di settore sul breve termine e di piani urbanistici propriamente morfologici [...]. In base ad essa sarebbe stato possibile rilevare il complesso di interdipendenze che si stabilivano fra i vari interventi [...] e predisporre quindi le misure più opportune per un loro coordinamento attuativo.[73]

[73] Ivi, p. 16.

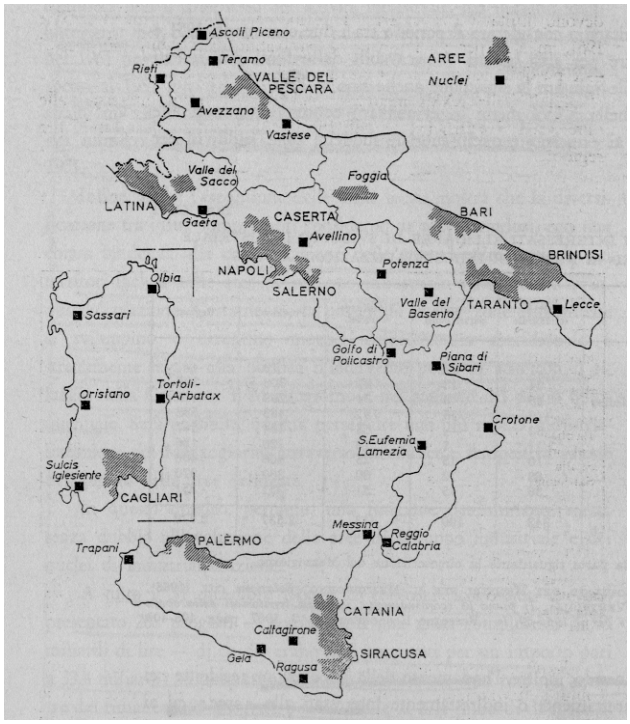



Fig. 15 – Localizzazione indicativa delle Aree di sviluppo industriale e dei Nuclei di industrializzazione al 1966, in PARRILLO, 1970, p. 281.

| Aree di sviluppo industriale e nuclei d'industrializzazione | | Data del riconoscimento | Superf. comprensorio | Popolazione residente | | Densità di popolazione | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Al 1951 | Al 1966 | 1951 | 1966 |
| | | | kmq. | ab. x 1.000 | ab. x 1.000 | ab./kmq. | ab./kmq. |
| 1. Bari | ASI | 22-12-59 | 613 | 466,3 | 559,3 | 760,7 | 912,4 |
| 2. Brindisi | ASI | 22-12-59 | 1.836 | 313,0 | 367,0 | 170,5 | 199,9 |
| 3. Taranto | ASI | 22-12-59 | 1.220 | 289,1 | 348,4 | 237,0 | 285,6 |
| 4. Cagliari | ASI | 7-4-60 | 1.585 | 235,1 | 341,8 | 148,3 | 215,6 |
| 5. Potenza | NI | 26-10-60 | 300 | 32,6 | 48,5 | 108,7 | 161,7 |
| 6. Sassari [1] | ASI | 29-3-61 | 932 | 100,6 | 143,1 | 107,9 | 153,5 |
| 7. Salerno | ASI | 29-3-61 | 378 | 224,6 | 301,9 | 607,0 | 816,1 |
| 8. Napoli | ASI | 13-7-61 | 951 | 1.968,3 | 2.473,9 | 2.069,7 | 2.510,4 |
| 9. Valle Basento | NI | 13-7-61 | 1.681 | 139,1 | 159,0 | 82,7 | 94,6 |
| 10. Catania | ASI | 13-7-61 | 670 | 389,7 | 514,0 | 581,6 | 767,2 |
| 11. Siracusa | ASI | 13-7-61 | 1.743 | 241,7 | 282,0 | 138,7 | 161,8 |
| 12. Messina | NI | 13-7-61 | 268 | 100,5 | 103,8 | 375,4 | 397,3 |
| 13 Pescara | ASI | 2-12-61 | 571 | 234,7 | 294,1 | 411,1 | 515,1 |
| 14. Caserta | ASI | 2-12-61 | 492 | 292,4 | 355,4 | 594,3 | 722,3 |
| 15. Foggia [1] | ASI | 2-12-61 | 306 | 97,5 | 134,6 | 192,7 | 266,0 |
| 16. Crotone | NI | 2-12-61 | 180 | 31,9 | 48,0 | 177,2 | 266,7 |
| 17. Golfo di Policastro | NI | 2-12-61 | 519 | 36,8 | 40,8 | 70,9 | 78,6 |
| 18. Piana di Sibari [1] | ASI | 2-12-61 | 706 | 79,5 | 96,3 | 112,6 | 136,4 |
| 19. Reggio Calabria | NI | 2-12-61 | 2.557 | 150,8 | 172,9 | 59,0 | 67,6 |
| 20. S. Eufemia Lamezia | NI | 2-12-61 | 53 | 1,7 | 2,5 | 32,1 | 47,2 |
| 21. Avezzano | NI | 2-12-61 | 104 | 22,9 | 53,9 | 220,2 | 341,1 |
| 22. Avellino | NI | 2-12-61 | 95 | 62,4 | 72,2 | 656,8 | 760,0 |
| 23. Tortoli Arbatax | NI | 23-1-62 | 40 | 3,6 | 5,4 | 90,0 | 135,0 |
| 24. Gela | NI | 23-1-62 | 277 | 43,7 | 62,4 | 157,8 | 225,3 |
| 25. Vasto | NI | 12-6-62 | 138 | 29,5 | 33,1 | 213,8 | 239,9 |
| 26. Sulcis Iglesiente | NI | 12-6-62 | 598 | 93,5 | 88,0 | 156,4 | 147,2 |
| 27. Teramo | NI | 12-6-62 | 186 | 38,6 | 45,1 | 207,5 | 242,5 |
| 28. Oristano | NI | 7-8-62 | 256 | 25,2 | 35,9 | 98,4 | 140,2 |
| 29. Ragusa | NI | 26-10-62 | 886 | 125,0 | 141,3 | 141,0 | 159,5 |
| 30. Trapani | NI | 26-10-62 | 891 | 197,5 | 217,7 | 221,7 | 244,3 |
| 31. Palermo | ASI | 26-10-62 | 629 | 645,3 | 814,0 | 1.026,0 | 1.294,2 |
| 32. Caltagirone | NI | 26-10-62 | 403 | 43,6 | 43,8 | 108,2 | 108,6 |
| 33. Latina | ASI | 10-8-62 | 1.736 | 212,1 | 305,6 | 122,2 | 176,0 |
| 34. Ascoli Piceno | NI | 6-12-62 | 158 | 44,7 | 53,9 | 282,9 | 341,1 |
| 35. Frosinone [1] | ASI | 6-12-62 | 396 | 91,2 | 97,6 | 230,3 | 246,5 |
| 36. Formia-Gaeta | NI | 10-4-63 | 102 | 36,3 | 45,3 | 355,9 | 444,1 |
| 37. Rieti | NI | 10-4-63 | 207 | 38,5 | 42,4 | 139,0 | 153,1 |
| 38. Olbia | NI | 27-4-63 | 414 | 14,6 | 22,5 | 35,2 | 54,3 |
| 39. Lecce [1] | ASI | 6-11-64 | 259 | 69,9 | 86,7 | 269,9 | 334,7 |
| 40. Benevento | NI | 23-12-67 | 130 | 47,6 | 58,5 | 366,1 | 450,0 |
| 41. Termoli | NI | 26-1-67 | 55 | 10,0 | 12,9 | 181,8 | 126,5 |
| 42. Vibo Valentia | NI | 27-7-67 | 46 | 22,7 | 27,2 | 493,5 | 591,3 |
| 43. Sardegna centrale | NI | 1969 | 578 | 26,9 | 27,7 | 46,5 | 47,1 |
| 44. Sulmona | NI | 1969 | 58 | 22,8 | 22,2 | 393,1 | 382,8 |
| 45. L'Aquila | NI | 1969 | 467 | 54,6 | 58,2 | 116,9 | 125,9 |
| 46. Valle del Sangro | NI | 1969 | 298 | 40,8 | 36,2 | 136,9 | 121,5 |
| **Riepilogo** | | | | | | | |
| A) *Dati assoluti* | | | | | | | |
| Aree industriali | | | 12.416 | 5.512,3 | 6.957,4 | 444,0 | 560,4 |
| Nuclei costieri | | | 9.981 | 1.311,6 | 1.556,6 | 131,4 | 156,0 |
| Nuclei interni | | | 4.833 | 665,5 | 783,0 | 137,7 | 162,0 |
| Totale aree e nuclei | | | 27.230 | 7.489,4 | 9.297,0 | 275,0 | 341,4 |
| Resto Mezzogiorno | | | 104.051 | 10.960,0 | 10.821,9 | 105,3 | 104,0 |
| Mezzogiorno | | | 131.281 | 18.449,4 | 20.118,9 | 140,5 | 153,2 |
| B) *Percentuale di composizione* | | | | | | | |
| Aree industriali | | | 9,5 | 29,9 | 34,7 | — | — |
| Nuclei costieri | | | 7,6 | 7,1 | 7,7 | — | — |
| Nuclei interni | | | 3,7 | 3,6 | 3,9 | — | — |
| Totale aree e nuclei | | | 20,8 | 40,6 | 46,3 | — | — |
| Resto Mezzogiorno | | | 79,2 | 59,4 | 53,7 | — | — |

Fig. 16 - Aree di sviluppo industriale e Nuclei di industrializzazione, dettagli al 1966, in VITTORINI, 1971.

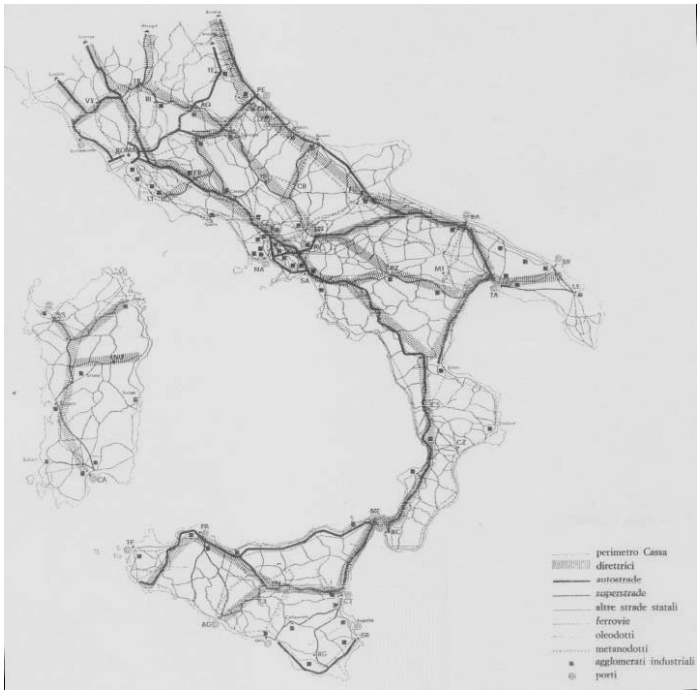



Fig. 17 – Le direttrici di sviluppo del Mezzogiorno, in VITTORINI, 1971.

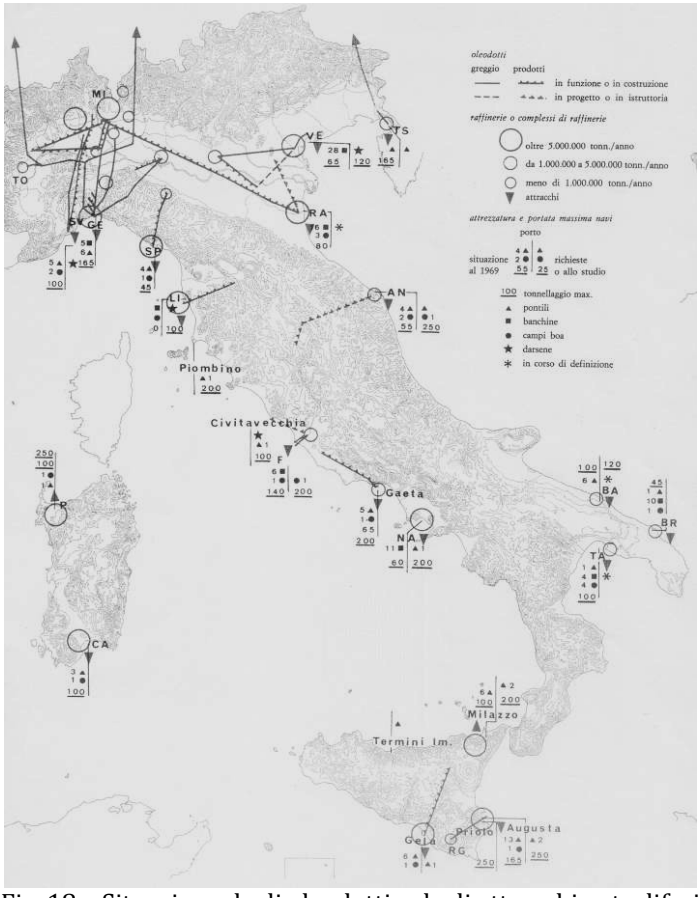



Fig. 18 – Situazione degli oleodotti e degli attracchi petroliferi al 1969, in VITTORINI, 1971.

*Parte terza:*

# *SICILIA INDUSTRIALE: STORIA DI UN POLO (SIRACUSA)*

La regione è contemporaneamente un territorio geografico e del cuore,
culturale ed economico,
esatta nei suoi pluralistici confini rispetto alle altre regioni
ma, nel contempo, tutto un variare, all'interno,
un dialogare, di tendenze diverse d'un genio univoco.

*Carlo Doglio, Leonardo Urbani*
in *Programmazione e infrastrutture, 1964*

# CAP. 6 – AUTONOMIA, INDUSTRIA E PIANIFICAZIONE NEL PRIMO VENTENNIO DELLA REGIONE SICILIANA

## 6.1 L'AUTONOMIA REGIONALE

### *6.1.1 Lo Statuto speciale*

Renda[1], nella sua Storia della Sicilia, osserva come i più importanti eventi che contraddistinsero la storia recente dell'isola furono sicuramente il movimento contadino e l'autonomia siciliana. Se il primo alterò gli antichi e vetusti equilibri dell'economia isolana, il secondo divenne elemento di coagulo e riferimento delle varie classi sociali contro lo Stato accentratore. Ai fini della nostra trattazione non seguiremo evidentemente il movimento contadino, limitandoci a ricordare come la riforma agraria siciliana, per quanto inadeguata, ebbe comunque un valore eversivo, andando ad intaccare il latifondo e spostando gli interessi e i denari degli espropri e vendite nelle città, inaugurando un processo di urbanizzazione incontrollata e speculazione edilizia che diede forma ad un nuovo ceto politico. In quanto al processo autonomistico si può certamente concordare con l'ex presidente della Regione Siciliana Mario Fasino[2] quando afferma che

[1] F. RENDA, *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970*, Sellerio, Palermo 1987, vol. III.
[2] Mario Fasino fu presidente della Regione Siciliana dall'aprile 1969 al dicembre 1972.

la Sicilia ponendo l'istanza della sua autonomia, ha concorso, in modo decisivo, a spostare certe interessate linee di fondo della vita economica nazionale verso il Mezzogiorno e a "fissare i presupposti per una soluzione del più vasto problema del Mezzogiorno".

E ciò non soltanto, pur tra notevoli diversificazioni, per le evidenti somiglianze ed i tanti nessi tra "questione siciliana" e "questione meridionale" che, attraverso l'avvio a soluzione della prima, veniva con forza riproposta all'attenzione del Paese, per l'appello di giustizia perequatrice tra le regioni contenuta nello Statuto; per l'avvio che essa dava allo Stato regionale, segnando la fine definitiva del vecchio Stato, accentratore e soffocatore di ogni energia ed impulso locale sul piano politico, ed autarchico e protezionista sul piano economico; per le immediate refluenze costituzionali, quali si evincono dall'articolo 129 della Costituzione al quale non è estraneo l'art. 38 del nostro Statuto; in una parola, per il solo fatto obiettivo dell'esistenza, della conquista dell'autonomia in funzione del sottosviluppo.

Non soltanto per tutto questo, ma per l'elemento dinamico, fatale direi, che è insito nell'azione propria dell'autonomia in rapporto alle sue finalità. Se, infatti, ci sono voluti venti anni perché si comprendesse, almeno teoricamente, che la questione meridionale è questione nazionale, perché riguarda lo sviluppo dell'intero Paese, che essa deve essere, cioè, "un modo di pensare lo sviluppo economico nazionale", noi non abbiamo tardato ad accorgerci, con l'immediatezza e l'evidenza delle dimensioni dei nostri problemi, passati i primi momenti di euforia, quasi un peccato di gioventù, che essi non potevano intendersi avulsi dal contesto della tematica meridionale, e che, per quanto riguardava la solidarietà e l'intervento dello Stato, essi andavano postulati in una contestuale e generale politica per tutto il Mezzogiorno.

Ciò non diminuisce, ma esalta le capacità politiche dell'autonomia, allargandone gli orizzonti e trasformandola in strumento di concorso al riscatto del sottosviluppo non solo isolano ma meridionale, giacché non esiste un reale sviluppo della Sicilia senza un concreto e reale sviluppo di tutto il Mezzogiorno. E la nostra è perciò diventata un'azione di stimolo, di presenza attiva, assai spesso, e doverosamente, di critica serrata, di netta contestazione nei riguardi dello Stato, per farlo uscire definitivamente da una grave e ricorrente manifestazione d'incoerenza che sottolinea, macroscopicamente, e con molta frequenza, il contrasto tra le solenni enunciazioni di principio e le scelte concrete che, invece, vanno ad operarsi in una logica tradizionale antimeridionalista.[3]

[3] M. FASINO, *Autonomia e sottosviluppo*, in A. RIGOLI (a cura di), *Problemi del sottosviluppo in Sicilia*, Atti del convegno di studi svoltosi ad Erice e Mazara del Vallo dal 23 al 25 novembre 1973 sotto gli auspici dell'Assessorato regionale P. I., Grafica editoriale S.p.A., Palermo 1974, p. 250.

Con R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455, con due anni di anticipo sulla Costituzione, venne approvato lo Statuto della Regione Siciliana, che attribuiva all'Assemblea Regionale una competenza esclusiva in materia di agricoltura, industria, commercio e urbanistica, lavori pubblici, turismo (art. 14) e una competenza facoltativa su trasporti, legislazione sociale e credito (art. 17). La natura costituzionale fu sancita dall'art. 116 della Costituzione nazionale, che attribuisce alla Sicilia e alle altre Regioni "forme di autonomia secondo statuti speciali *adottati da leggi costituzionali* nonché dalla legge dell'Assemblea costituente del 31 gennaio 1948"[4]. Era ancora vivo il rischio del separatismo isolano agitato dal Movimento per l'Indipendenza della Sicilia su iniziativa dei grandi latifondisti, notabili trasformisti ed esponenti mafiosi all'indomani dello sbarco alleato in Sicilia e, per quanto l'autonomismo non possa considerarsi una semplice alternativa moderata, è chiaro che aumentò il potere di contrattazione siciliano.
Alla base di questo, un approccio di tipo riparazionista e di solidarietà che l'autonomia isolana rivendica in riparazione dei torti subiti dalla Sicilia nei primi 80 anni di unità nazionale. Cultura riparazionista che verrà riportata dall'art. 38 dello Statuto che così recita:

> Lo stato verserà annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, in base ad un piano economico, nell'esecuzione di lavori pubblici. Questa somma tenderà a bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto alla media nazionale. Si procederà ad una revisione quinquennale della detta assegnazione con riferimento alle variazioni dei dati assunti dal precedente computo.

Per bocca del padre dell'art. 38, Enrico La Loggia, "l'obiettivo prevalente dell'autonomia siciliana è l'antidepressione, l'antiesquilibrio"[5] e sancisce, inserendosi nel solco Keynesiano e del rapporto Beveridge, "il principio di un obbligo dello Stato a perseguire, per via di un fondo da impiegarsi in lavori pubblici, un tendenziale livellamento dei redditi di lavoro che si producono nella regione in confronto alla media nazionale"[6]. Il riferimento reddituale non è relativo ai redditi agricoli, industriali, commerciali o altro, "ma si fa esclusivo riferimento al lavoro e ai redditi che ne conseguono. Non è una parità

[4] E. LA LOGGIA, *Lo Statuto della Regione Siciliana e il suo coordinamento*, in "Giurisprudenza Siciliana", giugno 1948, ora in Id., *Autonomia e rinascita della Sicilia*, Ires, Palermo 1953, p. 199.
[5] E. LA LOGGIA, *Dichiarazioni parlamentari non allarmanti, decisioni giudiziarie che preoccupano*, in "Giornale di Sicilia", 29 gennaio 1953, ora in ivi, p. 248.
[6] E. LA LOGGIA, *Le condizioni economico-sociali quali basi del riparto del fondo lire-Erp*, in "Congresso Regionale Erp", Catania, agosto 1948, ora in ivi, p. 271.

nelle ricchezze o nei redditi che si pone come meta; è una parità nelle possibilità concrete di occupazione."[7] Come giustamente nota Cafiero, se anche l'indicazione di un piano di lavori pubblici potrebbe apparire come un'analogia, con quanto verrà realizzato successivamente nel Mezzogiorno con la Cassa, in realtà si evince, chiaramente, che nel caso dello Statuto siciliano l'accento è posto sulla perequazione del reddito, mentre nel caso della Cassa l'obiettivo è lo sviluppo[8]. Enrico La Loggia[9] arriverà persino a proporre una mozione impugnativa contro la legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno, che comunque non andò in porto, perché interferiva contro l'art. 38, limitandone le risorse da versare alla Regione, ma che dimostra come da subito i rapporti tra Sicilia e Cassa, Sicilia e Governo non siano tra i migliori, ed abbia fatto sì che venisse coniata la felice espressione della "Sicilia senza Mezzogiorno", ad intendere il progressivo autoisolamento siciliano nei confronti del Mezzogiorno e del resto del paese[10].

I Governi che si susseguirono nel primo decennio di autonomia, Alessi, Restivo e in parte La Loggia, si caratterizzarono, infatti, per una strenua battaglia a difesa dell'integrità dell'autonomia speciale appena concessa, diedero il via al complesso e delicato compito di organizzare la struttura della Regione e, con anticipo rispetto al secondo tempo dell'intervento straordinario, prospettarono una politica di incentivi in favore dell'industrializzazione che, seppur con tutti i limiti, fu in grado di dare alla Sicilia "un minino di volto industriale"[11]. Significativo come spesso la legislazione per lo sviluppo industriale dell'isola, così come quella in difesa dell'autonomia, venne approvata quasi all'unanimità con larghe maggioranze governative e di opposizione, superando gli schieramenti politici, come nel caso della legge del 1950 sui "Provvedimenti per lo sviluppo delle industrie della Regione", che mostra un chiaro "sentire comune [...] nell'avviare un processo di industrializzazione dell'isola [...] al di là di quello del proprio partito" nell'interesse della Sicilia[12]. Non altrettanto condivise evidentemente, invece, le

---

[7] E. LA LOGGIA, *La Sicilia e l'azione dello Stato "antidepressione"*, in "Bollettino" dell'Ufficio Studi della Cassa di Risparmio V. E., n. 1, anno I, ottobre 1950, ora in ivi, p. 2.

[8] S. CAFIERO, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Piero Laicata Editore, Manduria, Bari, Roma 2000, p. 95.

[9] E. La LOGGIA, *La Cassa per il Mezzogiorno e l'articolo 38 dello Statuto Siciliano*, in "Giornale di Sicilia", 3 settembre 1950, ora in Id., *Autonomia e rinascita della Sicilia*, cit., pp. 281-284.

[10] Cfr. l'introduzione di S. BUTERA in Id. (a cura di), *Regionalismo siciliano e problema del Mezzogiorno*, Svimez, Giuffré, Milano 1981; F. RENDA, *Cassa per il Mezzogiorno e monopoli nella Regione*, in "Cronache meridionali", n. 2, 1955, ora in Id., *La Sicilia degli anni '50 - Studi e testimonianze*, Guida editori, Napoli 1987, pp. 15-25.

[11] M. FASINO, art. cit., p. 252.

[12] Gli interventi del dibattito governativo si articolarono su tre differenti categorie: agevolazioni fiscali per i nuovi impianti industriali, agevolazioni fiscali per le imprese esistenti, la costituzione di un Fondo per le partecipazioni azionarie in società industriali, cfr. D. GRAMMATICO, *L'autonomia siciliana nel decennio 1947-57 - I governi Alessi, Restivo, La Loggia*, Rubbettino, Soveria Mannelli (Cz) 2006, pp. 52-53.

posizioni dei partiti in merito alla riforma agraria siciliana. Ma ciononostante tale periodo è stato da alcuni denominato come "cammino della speranza", con riferimento ai "generali consensi riscossi dalle numerose istanze di rivendicazione poste e imposte dall'autonomia regionale sul tappeto della politica nazionale". Probabilmente, quest'ansia di rinascita e questa unanimità d'intenti si ebbero

> perché i siciliani, attraverso lo strumento autonomistico, hanno potuto acquisire una maggiore contezza della propria realtà economica e sociale, sotto l'aspetto dell'ampiezza e dell'urgenza dei propri bisogni, rimasti per lungo tempo insoddisfatti, nonché sotto l'aspetto della rilevante dimensione che il sottosviluppo isolano ha raggiunto nel corso del tempo.[13]

### *6.1.2 L'industria per il risollevamento socio-economico dell'isola*

All'indomani dell'armistizio, nel tentativo di dare soluzioni alle precarie condizioni socio-economiche della Sicilia, si susseguirono dibattiti e convegni nell'isola di grande spessore culturale che riuscirono, in quegli anni difficili ma carichi di vigore, ad ottenere molti risultati pratici. Già nel 1944, infatti, venne realizzato, dal Comitato di studi tecnici per il potenziamento economico della Sicilia, un convegno sul tema[14], dove furono presentate relazioni riguardanti: le industrie e l'agricoltura siciliana viste nel loro insieme, studi specifici relativi al settore tessile, agli zuccherifici, al carbonato di sodio, alle rocce bituminose, alla ricostruzione, all'edilizia, ai boschi e alle loro possibilità di finanziamento. Nel verbale si evidenziava come "condizione imprescindibile per conseguire una *giustizia sociale regionalmente perequata*, è una congrua utilizzazione del *potenziale di lavoro locale*" e si sottolineava come la media della popolazione attiva in Sicilia fosse del 33,9% contro il 47,2% del Nord.

> Lo Stato, attraverso una riforma *costituzionale*, più che *amministrativa*, deve garantire un'azione di perequazione regionale per via di una norma di riparto delle pubbliche opere e sovvenzioni e di franchigie tributarie in ragione inversa della quota di popolazione attiva, ossia in regime diretta della quota di popolazione passiva. Entro i limiti degli stanziamenti globali così risultanti si formerebbero *piani regolatori pluriennali* delle opere e dei

[13] C. CASTELLANO, *Depressione e sviluppo dell'economia siciliana nella struttura nazionale*, Istituto cartografico italiano, Roma 1962, pp. 282-283.
[14] UNIONE DELLE CAMERE DI COMMERCIO (a cura di), *Comitato di studi tecnici per il potenziamento della Sicilia - Verbali e relazioni,* Palermo, 1945; cfr. S. DI MATTEO, *Cronache di un quinquennio: anni roventi – La Sicilia dal 1943 al 1947*, Denaro, Palermo 1967, pp. 308-309.

> contributi dello Stato, con che non soltanto si assorbirebbero direttamente e immediatamente unità lavorative disponibili e non utilizzate, ma altresì si creerebbero fattori dinamici di un progressivo livellamento delle condizioni dei proletari regionali, venendosi nel contempo a riparare passati torti e incomprensioni[15].

Nello stesso convegno il Direttore Generale del Banco di Sicilia rimarcava l'esigenza di un'economia di "intervento", per contrastare i fallimenti dell'economia di pura concorrenza che, piuttosto che diminuire il dislivello economico tra le regioni d'Italia, avrebbe contribuito ad accrescerlo. Sulla stessa linea il Direttore Generale della Cassa Centrale di Risparmio V. E., che auspicava un avvio di programmi di ricostruzione ed opere pubbliche in grado di dar vita "ad un complesso di industrie collegate" e suggeriva come, sia la Cassa, sia il Banco, avrebbero potuto fornire mezzi finanziari in "misura congrua"[16].

Sempre nel '44, in un convegno organizzato dal Banco di Sicilia a Palermo tra studiosi e operatori del settore economico, si diede impulso affinché l'on. Salvatore Aldisio, alto commissario per la Sicilia, richiedesse ed ottenesse il decreto luogotenenziale n. 416 del 1944, per la istituzione di una Sezione di credito industriale presso il Banco di Sicilia, "allo scopo di facilitare nelle province siciliane la ripresa delle attività industriali cessate o interrotte per fatti di guerra e di promuovere, anche con partecipazione nei rischi, l'impianto e lo sviluppo di nuove industrie, specie di quelle che possono dare impiego ad un rilevante numero di lavoratori."[17] Nel contempo lo Stato formulava il "piano di primo aiuto", per la riattivazione produttiva delle zone liberate del Sud, ma prima ancora di passare alla fase attuativa del piano, con la fine della guerra, questo venne esteso a tutto il territorio nazionale ad evidente vantaggio del Nord. Seguirono poi convegni specifici sul problema agrumario (1945), sul problema dello zolfo (1945), sul commercio estero (1946), sulla pesca (1946), sulla marineria mercantile (1947), sul turismo (1947), sulla riforma agraria (1947), la prima edizione della Fiera del Mediterraneo (1946), e il primo congresso economico regionale nel 1947.

Di particolare importanza, inoltre, il volume licenziato il 20 febbraio 1947 dal titolo *Primo schema di un piano economico quinquennale per la Sicilia a termine dell'art. 38 dello*

---

[15] E. LA LOGGIA, *Inoccupazione in Sicilia e attività privata e pubblica per combatterla*, in "Bollettino" dell'Ufficio Studi della Cassa di Risparmio V. E. n. 1, anno III, marzo 1952, ora in Id., *Autonomia e rinascita della Sicilia*, cit., pp. 332-333.
[16] Ivi, p. 334.
[17] Ivi, pp. 334-335.

*Statuto della Regione*[18] del "Centro per l'incremento industriale della Sicilia", istituzione privata sostenuta da Enrico La Loggia, che deliberò di apprestare per l'appunto il primo piano economico quinquennale, da realizzare in relazione all'art. 38 del nuovo Statuto regionale, con un fondo di dotazione di 70 miliardi in cinque anni e che prevedeva il potenziamento finanziario e programmatico dell'Ente Latifondo Siciliano e dell'Ente Acquedotti Siciliani, oltre alla costituzione di nuovi enti come l'Eris (Ente per la rinascita industriale della Sicilia), l'Isep (per l'edilizia popolare) e l'Etis (Ente turistico). Tali Enti avrebbero dovuto agire "in aiuto o in surroga di una mancante iniziativa privata" su cui, comunque, "bisogna far sempre valido assegnamento"[19]. Questi interventi erano in Sicilia ritenuti

> più che altrove necessari per lo stato di depressione dello spirito di intraprendenza che un secolare malgoverno vi ha prodotto e fissato. Non sarebbero bastati per sé soli esoneri fiscali, premi di produzione, provvedimenti protettivi, concorsi finanziari. Occorre far capo a mezzi più specifici ed energici... Una combinazione nel campo aziendale di fondi pubblici e di fondi privati sarebbe data da formazioni societarie semipubbliche che dovrebbero tendere appunto ad eccitare il concorso del privato risparmio, a vincere le perplessità dei risparmiatori, inclini non abbastanza al rischio, a spingerli con fattore mimetico verso impianti industriali simili o affini. Da ciò le *aziende-pilota*, con e magari senza concorso di singoli, e le azioni filiali per trapianti industriali con società azionarie semipubbliche autonome. [20]

Nello stesso si dibatte sul senso della pianificazione e nella relazione generale redatta da Enrico La Loggia si legge:

> Pianificare non significa discorrere o discutere sui più desiderati sviluppi economici, auspicar questa o quella iniziativa privata di nuove industrie o intraprese agricole. Pianificare significa, quanto meno, tracciar linee di una azione concreta, specifica di politica

[18] CENTRO PER L'INCREMENTO ECONOMICO DELLA SICILIA, *Primo schema di un piano economico quinquennale della Sicilia*, Tipografia Priulla, Palermo 1947. Una prima idea di sviluppo economico per la Sicilia basata sul ruolo che avrebbe dovuto svolgere lo Stato o la Regione nel processo di ricostruzione venne elaborata da La Loggia già nel '43, cfr. Id., *Ricostruire*, Palermo 1944.
[19] E. LA LOGGIA, *Inoccupazione in Sicilia e attività privata e pubblica per combatterla*, cit., pp. 336-337.
[20] CENTRO PER L'INCREMENTO ECONOMICO DELLA SICILIA, op. cit., pp. 25-27, già citato in F. RENDA, *Il problema dei sindacati per una politica di pieno impiego*, in "Sicilia al lavoro", 1957, nn. 11-12, ora in Id., *La Sicilia degli anni '50*, cit., p. 120, nota 1.

economica, prefiggerne mete preferibilmente numeriche in base a determinabili mezzi finanziari, indicare organi e mezzi per la più celere e fruttuosa attuazione educativa.[21]

Si susseguono intanto le iniziative industriali e nello stesso 1947 venne approvato per volontà dell'alto commissario Giovanni Selvaggi, con il contributo del direttore comunista dell'Ente di colonizzazione del latifondo Mario Ovazza, il decreto di legge istitutivo dell'Ente Siciliano di Elettricità (D.L. 2 gennaio 1947, n. 2), che Francesco Renda definisce come "il primo tentativo del dopoguerra di rompere il monopolio duramente praticato in Italia, e soprattutto in Sicilia, dai gruppi privati nel campo della produzione e distribuzione di energia elettrica" e che dovette subire il tentativo riuscito di opposizione della Società Generale Elettrica della Sicilia (Sges) e delle amministrazioni regionali e nazionali a sostegno di questa, dopo l'uscita delle sinistre dal Governo[22]. L'Ese, che permise di affrontare più razionalmente due dei fondamentali problemi per l'economia siciliana, quale quello dell'energia elettrica e quello dell'irrigazione, seguì alla concessione di contributi statali per nuovi impianti idroelettrici nell'isola (D.L. 17 maggio 1946, n. 505) e per opere irrigue (D.L. 22 giugno 1946, n. 40). L'idea si rifaceva al modello della TVA americana e venne sostenuto da Lombardi, Giolitti e La Malfa durante i lavori dell'Assemblea costituente, sicché "Con quindici anni d'anticipo, la Sicilia era la prima regione italiana a giocare la carta della nazionalizzazione delle fonti d'energia come <colpo d'ariete> per uscire dal sottosviluppo."[23]

Seguirono poi una serie di enti e leggi ugualmente fondamentali per il risollevamento socio-economico della Sicilia: l'Ente per le case dei lavoratori (L.R. 18 gennaio 1949, n. 1); la legge sui "Provvedimenti per lo sviluppo delle industrie della Regione" (14 febbraio 1950); il Fondo regionale per partecipazioni azionarie in società industriali presso la Sezione di credito industriale del Banco di Sicilia (L.R. 20 marzo 1950, n. 29, poi integrata con la L.R. 7 dicembre 1953, n. 61); la legge sulla "Disciplina della ricerca e della coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi", che offriva condizioni vantaggiose alle

[21] Ibidem.

[22] F. RENDA, *Storia della Sicilia*, cit., vol. III, p. 268, già citato in O. CANCILA, *Storia dell'industria in Sicilia*, Laterza, Palermo 1995, p. 362. Come rileva Cancila, comunque, la presenza dell'Ese valse "da stimolo per la Sges, che si impegnò più attivamente" tanto che in Sicilia la produzione di energia elettrica dal '47 al '60 crebbe a tassi annui superiori al 15%, contro il 7% di incremento nazionale. Cfr. ivi, p. 363. Alla fine del 1956 la Sges realizzava il collegamento elettrico della Sicilia con il Continente, attraverso l'elettrodo più lungo e potente che mai fino ad allora fosse stato realizzato e nel 1959 entrò in esercizio nella zona augustana la Centrale elettrica Corbino, della società Tifeo, consociata della Sges che, se in gran parte funzionale alle grandi industrie ormai dislocate nella zona, raddoppiò di colpo la disponibilità di energia siciliana.

[23] G. BARONE, *Stato e Mezzogiorno (1943-60) - Il "primo tempo" dell'intervento straordinario*, in F. BARBAGALLO (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana, vol. I, La costruzione della democrazia*, Einaudi, Torino 1994, p. 404.

imprese operanti nel campo della ricerca e coltivazione degli idrocarburi nella Regione (L.R. 20 marzo 1950, n. 30, poi integrata con la L.R. 1 ottobre 1956, n. 24)[24]; i Centri sperimentali per l'industria (L.R. 3 giugno 1950, n. 35); il Centro per l'industria delle conserve alimentari e dei derivati agrumari (D.P. 1 agosto 1950, n. 36); il Centro sperimentale per l'industria mineraria (D.P. 7 novembre 1950, n. 162/A); il Centro sperimentale per l'industria della cellulosa, della carta e delle fibre tessili (D.P. 14 dicembre 1950, n. 178/A); il Centro sperimentale per l'industria degli oli, dei grassi e dei saponi (D.P. 2 maggio 1951, n. 72/A); il Centro sperimentale per l'industria enologica (D.P. 2 maggio 1951, n. 99/A); la Società azionaria centrali ortofrutticole siciliane (27 ottobre 1951); l'Irfis (decreto interassettoriale 714 del 31 ottobre 1952, in base alla legge statale del 22 giugno 1950, n. 445); la legge "Provvedimenti per favorire

[24] La legge citata darà grande impulso alla ricerca degli idrocarburi liquidi e gassosi in tutto il territorio regionale e presenta delle reali caratteristiche innovative rispetto alla legislazione internazionale in materia che è opportuno vengano rilevate. Essa si basa fondamentalmente su tre differenti intendimenti: "1) circondare il permesso di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi di particolari garanzie dirette ed evitare, sia col limite delle aree che possono essere comprese in esso e sia col limite proporzionale della larghezza delle aree stesse rispetto alle lunghezze, l'accaparramento di notevoli estensioni di terreno e conseguentemente forme di esclusività dannose agli interessi economici e politici della Regione, stabilendo altresì specifici obblighi a carico del permissionario, onde assicurare la serietà dei lavori di ricerca e garantire la realizzazione del programma approvato dalla autorità amministrativa; 2) affermare il diritto del ricercatore di idrocarburi liquidi e gassosi [...] ad ottenere la concessione dei giacimenti che egli avrà scoperto entro il perimetro del permesso stesso [...]; 3) disciplinare la costruzione e l'esercizio delle condotte destinate al trasporto dei prodotti dal luogo di estrazione a quelli di trasformazione, utilizzazione e distribuzione." Il limite di durata della concessione è di tre anni, prorogabile per altri tre anni, mentre, al fine di evitare l'accaparramento di vaste porzioni di territorio, il permesso di ricerche può comprendere un'area continua non superiore ai 100 mila ettari. Particolarmente innovativo è l'art. 6, che stabilisce il diritto del ricercatore a ottenere la concessione del giacimento da lui scoperto, mentre gli obblighi cui è sottoposto il concessionario (allegamento alla domanda della planimetria della zona richiesta, informazione trimestrale all'Ufficio minerario dell'andamento dei lavori di ricerca in corso, mettendo a disposizione dello stesso i campioni dei materiali ritrovati) permettono all'amministrazione pubblica di esercitare un effettivo controllo sull'andamento dei lavori di ricerca. La concessione andrebbe da un minimo di venti ad un massimo di trent'anni.
Anche questa legge, come molta della legislazione isolana dell'epoca è funzionale all'obiettivo di richiamare capitale e tecnica straniera nell'isola e quand'anche non si fosse scoperto alcun giacimento "nulla avrebbe perduto la Regione, ché anzi le spese per le ricerche sono dell'ordine di grandezza di miliardi, e quindi ne deriva sempre un congruo apporto alla eliminazione della disoccupazione, e d'altra parte la Regione si arricchisce di un patrimonio di dati tecnici e rilevamenti che, ove non servissero subito, potranno sempre servire in avvenire". I risultati non si fecero attendere e il 27 ottobre 1953 venne rinvenuto il primo giacimento petrolifero ad opera della Gulf Oil Corporation in località Pendente, alla periferia di Ragusa. Di tali scoperte si avvantaggiò la Regione anche in ragione della legge regionale che fissava le *royalties* tra il 4 e 20% del prodotto lordo, contro il 12,5% dei giacimenti di entità media o la divisione a metà degli utili dell'impresa nel caso di enormi giacimenti come in Venezuela, Arabia Saudita, Kuwait e Iraq (tendenza che all'epoca iniziava ad affermarsi). Essendo, infatti, i tassi del 50% riferiti agli utili, s'intendono comprensivi di ogni tassazione dei redditi delle imprese, mentre il reddito derivante dalle *royalties* in Sicilia, che all'epoca non scendeva oltre il 10,5%, non era inferiore a tali proventi, perché equivaleva a circa il doppio se rapportata al ricavo netto, cui andava aggiunta l'imposta di ricchezza mobile, l'imposta sull'entrata ed altri contributi pari a circa il 35%, che portava a raggiungere almeno il 56% dell'utile netto. L'entusiasmo della scoperta del petrolio portò la Regione Siciliana ad approntare subitaneamente una pubblicazione, al fine di pubblicizzare i risultati raggiunti e confutare le critiche che suppostamente si levavano contro l'operato della Regione stessa che, erroneamente, a detta degli oppositori avrebbe realizzato una legislazione a tutto vantaggio dei monopoli stranieri. Da detta pubblicazione sono riportati i dati qui espressi, cfr. REGIONE SICILIANA, *Petrolio in Sicilia*, Palermo, Settembre 1954. Già pochi anni dopo, quella febbre dell'oro nero che aveva creato entusiasmi e propositi di sviluppo, si riduceva però in licenziamenti di operai da parte della Gulf, perché il petrolio risultava antieconomico per essere sfruttato e gli inglesi a fine anni '50 abbandonarono la concessione senza che Ragusa ne avesse goduto di una sola goccia, in quanto attraverso l'oleodotto Ragusa-Siracusa veniva convogliato direttamente nelle raffinerie augustane. Ciò che rimaneva erano i nuovi alberghi, i nuovi negozi, le nuove case vuote e il caro-vita, il caro-casa e l'esasperazione dei ragusani. Cfr. F. RENDA, *Inchiesta sulle industrie della Sicilia orientale*, in "Sicilia al lavoro", 1958, nn. 1-2, ora in Id., *La Sicilia degli anni '50*, cit., pp. 139-147.

l'industrializzazione della Regione" (L.R. 30 giugno 1952, n. 17); la legge per lo sviluppo delle attività armatoriali (L.R. 1 del 26 gennaio 1953); la legge per lo sviluppo dell'attività creditizia per la piccola e media industria (L.R. 135 del 16 aprile 1954).

Il primo ottobre 1947 venne, intanto, approvata dall'Assemblea Regionale Siciliana la tanto discussa legge sull'anonimità delle azioni di società di nuova costituzione, subito impugnata dal Commissario dello Stato; impugnazione, però, respinta con sentenza del 5 luglio 1948 dall'Alta Corte[25]. Alla legge seguì il regolamento approvato con D.P. 5 marzo 1949, per impianti concernenti acciaierie, cementifici, raffinerie, filatura, tessitura, centrali elettriche e attività armatoriali. Con D.L.C.P.S. 14 dicembre 1947, n. 1958, le imprese furono esonerate per dieci anni dal pagamento dei dazi doganali, del diritto di licenza per tutti i macchinari e materiali da costruzione per i nuovi impianti industriali, oltre ad essere esentate dall'imposta di ricchezza mobile e venne assoggettato all'imposta di registro e trascrizione, nella misura fissa di 200 lire, il primo acquisto di terreni e fabbricati. Seguì ancora nel 1948, a Catania, il Congresso regionale per un programma di ricostruzione economica della Sicilia in relazione al piano Erp, con numerosi interventi riguardanti i più svariati settori economici e infrastrutture dell'isola; la XII Riunione scientifica della Società italiana di economia, demografia e statistica a Palermo nel 1950, per approfondire la conoscenza dei problemi economici siciliani; e sempre nella capitale, l'anno seguente, un convegno degli industriali italiani[26]. La Regione patrocinò, inoltre, la costruzione del bacino di carenaggio di Palermo (L. 21 dicembre 1950, n. 102), l'aggiornamento della carta geologica (L. 30 novembre 1949, n. 54), un piano di ricerche minerarie (L. 5 agosto 1949, m. 45) e il miglioramento dell'industria mineraria (L. 30 novembre 1949, n. 59)[27].

Senza entrare nel merito delle politiche agrarie, invece, che ci allontanerebbero dal tema oggetto d'indagine, si può ben dire che l'attività legislativa della Regione nel campo dell'agricoltura e dei lavori pubblici non fu meno concreta, con la creazione di organi consultivi per la bonifica e l'agricoltura, la programmazione organica di opere di bonifica riguardanti dighe, canali di irrigazione, opere di presa, acquedotti, sistemazione idraulico-

[25] L'obiettivo della legge era "di incoraggiare nuovi impianti industriali in Sicilia per diminuire quello squilibrio economico e di lavoro fra l'Isola e il continente d'Italia che è sempre considerato come il male più grave e pericoloso del Regime unitario", cfr. E. LA LOGGIA, *Stato e Regione in conflitto*, da "Giornale di Sicilia", 14 ottobre 1947, ora in Id., *Autonomia e rinascita della Sicilia*, cit., p. 183. Parte della vicenda è ripercorsa in una serie di articoli pubblicati nel volume appena accennato, pp. 181-198. La legge non smise, comunque, di agitare controversie, anche perché piuttosto che le attività produttive attrasse nel territorio isolano le sedi legali delle aziende, e si chiuse definitivamente nel 1974 con l'abrogazione della stessa ad opera della Corte Costituzionale.

[26] Il convegno venne realizzato grazie l'opera della Sicindustria con presidente Domenico La Cavera.

[27] E. LA LOGGIA, *Inoccupazione in Sicilia e attività privata e pubblica per combatterla*, cit., pp. 338-348.

forestale, sistemazione di fiumi e torrenti, reti elettriche, rinsaldamento di dune. Venne finanziato, inoltre, l'incremento della meccanizzazione agraria, incoraggiate colture speciali ed allevamenti, affrontato il tema della viabilità, il rimboschimento, ecc.

Da queste poche note già si evince come la Sicilia anticipi la legislazione nazionale in termini d'industrializzazione, che fin dall'inizio fu posto come obiettivo principale per il conseguimento dello sviluppo. Fu un'industrializzazione che, almeno fino al 1957, privilegiò l'iniziativa privata, cui seguì un periodo in cui si tentò di armonizzare iniziativa pubblica e privata e che vide in seguito invece una più diretta partecipazione della Regione fino ai primi anni '70. Si tratta però di "misure di incentivazione separate dall'intervento in opere pubbliche" e che si snodano, come evidenzia Cafiero, fondamentalmente attorno a due pilastri: a) vantaggi fiscali capaci di attrarre attività produttive ed investimenti industriali nell'isola (es. legge sull'anonimato per le azioni L.R. 32/1948 e legge sulla ricerca e coltivazione degli idrocarburi L.R. 30/1950); b) assunzione diretta del rischio industriale da parte della Regione tramite società finanziarie o enti regionali di gestione (es. Sezione del credito industriale del Banco di Sicilia L.R. 29/2950 e Sofis L.R. 51/1957)[28].

Comunque, tanto fervore diede luogo ad un vasto programma di opere pubbliche e di stimolo all'attività privata che Stato e Regione attuarono grazie a consistenti finanziamenti di cui poté usufruire la Regione: statali, regionali[29], Erp, Cassa per il Mezzogiorno, Fondo di solidarietà nazionale con cui "la Sicilia si trasforma in un immenso

[28] S. CAFIERO, op. cit., pp. 95-96. Per chi volesse approfondire il tema la Sofis ebbe il merito di dare alle stampe un compendio delle provvidenze statali e regionali per lo sviluppo industriale della Sicilia che elenca le svariate provvidenze suddividendole in cinque grandi categorie: partecipazioni (tramite Sofis, Imi e Isap), finanziamenti (sia per credito di impianto, sia per credito di esercizio), contributi (della Regione e della Cassa per il Mezzogiorno), agevolazioni fiscali (come riduzione dell'I.G.E., dell'imposta di R.M., ecc.) e agevolazioni varie (come azioni al portatore, riduzioni ferroviarie, ecc.). Cfr. G. ORLANDI (a cura di), *Per lo sviluppo industriale della Sicilia - Compendio delle provvidenze statali e regionali*, Sofis, Palermo 1961. Molte delle agevolazioni della Regione Siciliana "si riconnettono ad altre concesse da leggi nazionali che, opportunamente adattate alle esigenze regionali, costituiscono addirittura una funzione di avanguardia nella legislazione meridionalistica dalla quale hanno tratto ispirazione numerose iniziative legislative statali estese all'intero Mezzogiorno." Cfr. R. MATTINA, *L'industrializzazione del Mezzogiorno, con speciale riferimento alle agevolazioni fiscali nella Regione Siciliana*, X congresso nazionale del notariato italiano, Siracusa 8-14 maggio 1961, Società tipografica di Siracusa, Siracusa 1961, p. 17. Critiche nei confronti delle agevolazioni fiscali applicate in Sicilia, ritenute incapaci di sviluppare le pmi a tutto vantaggio delle industrie ad alta intensità di capitale si trovano in G. STEFANI, *Il problema fiscale*, in COMITATO DI RICERCHE ECONOMICHE PER LA SICILIA, *Documenti sull'economia siciliana, 4 - Schemi di relazioni del convegno per i problemi delle zone ed aree di sviluppo industriale in Sicilia*, Palermo 12, 13, 14 gennaio 1961, Palermo 1960, pp. 83-90. Per un'ulteriore sintesi del panorama delle agevolazioni fiscali presenti in Sicilia cfr. CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E AGRICOLTURA DI SIRACUSA, *Sintesi delle agevolazioni e degli interventi per le iniziative industriali in Sicilia*, Estratto della rassegna "Siracusa", Febbraio 1967.

[29] "La Regione provvede al suo fabbisogno finanziario mediante le entrate previste dallo Statuto siciliano (artt. 36, 37, 38, 39, 40) e dal D.L. 12 aprile 1948, n. 507, sulla disciplina provvisoria dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione alla quale, con l'art. 36, furono trasferiti, oltre ai redditi patrimoniali regionali, tutti i tributi, con la sola esclusione delle imposte di produzione e le entrate dei tabacchi e del lotto che dovevano servire a compensare lo Stato per i servizi di carattere generale prestati alla Sicilia (Politica estera, Pubblica Istruzione, magistratura, Forze armate, etc.)", cfr. E. BONGIOVANNI, *I rapporti finanziari fra Stato e Regione*, in "Parlamento e produttività", n. 4-5-6, luglio-dicembre 1960, numero speciale, *La Sicilia. Quindici anni di autonomia regionale*, p. 34.

operoso cantiere di attività, che creano lavoro, leniscono i bisogni e trasformano in forma significativa e visibile l'esistente"[30].

## 6.2 LA SICILIA EPICENTRO DELLA CRISI

Per meglio comprendere l'importanza della Sicilia all'interno delle politiche del Mezzogiorno e di sviluppo regionale, è opportuno aprire una breve parentesi sugli avvenimenti politici siciliani che, a partire dal governo Restivo, contraddistinsero la politica isolana e che palesarono forti contrasti tra la Dc nazionale e regionale da un lato e i monopoli del Nord e l'associazione degli industriali meridionali dall'altro. Qui, riallacciandoci a Giarrizzo, occorre rilevare che "Il problema del Mezzogiorno si presentava ormai con caratteristiche profondamente diverse dal pur recente passato contadino: non a caso il nodo centrale di quella crisi era quello della sua industrializzazione", con la conseguenza che "lo schema, lo statuto, il progetto erano stati ideati per una società diversa e mostravano da questo punto di vista la profonda difficoltà ad essere interpretati e aggiustati all'interno di quegli stessi schemi politici e istituzionali". Continuando con Giarrizzo, possiamo affermare che le motivazioni che spiegano i motivi del perché l'epicentro della crisi meridionale si collochi proprio in Sicilia, stanno nella visione florida che si ebbe dell'isola per le sue ricche ed appetibili risorse minerarie che all'epoca si andavano scoprendo. Scoperte che, dall'individuazione del giacimento di petrolio nel 1953 nel territorio ragusano ad opera della Gulf e successivamente a Gela nel 1956 dall'Agip, e dei sali potassici all'interno dell'isola con gli interessi della Montecatini e della Edison, oltre al grande giacimento gassifero di Gagliano nel 1960, unitamente alle caratteristiche autonomistiche del suo statuto impensierivano e stimolavano lo Stato e i poteri forti dei monopoli che, richiamati anche dalla generosa politica di incentivazione, ingaggiarono una lotta sfrenata[31].

L'esigenza di apprestare il fondo di solidarietà nazionale, all'interno del già accennato *Primo schema di un piano economico quinquennale per la Sicilia*, a sostegno della piccola e media industria isolana si fece strada già a partire dal 1947, attorno al gruppo di politici e tecnocrati riuniti intorno all'anziano teorico dell'autonomismo siciliano Enrico La Loggia,

[30] R. MENIGHETTI, F. NICASTRO, *Storia della Sicilia autonoma, 1947-1996*, Salvatore Sciascia Editore, Caltanissetta-Roma 1998, p. 79, già citato in D. GRAMMATICO, op. cit., p. 94.

[31] G. GIARRIZZO, *Mezzogiorno senza meridionalismo - La Sicilia, lo sviluppo, il potere*, Marsilio, Venezia 1992, p. 273.

con La Cavera, in qualità di assessore ai LL.PP. di Palermo. In realtà come avverte sempre Giarrizzo, non è possibile

> individuare con chiarezza, dietro la determinazione generica "piccola e media industria" un'effettiva iniziativa imprenditoriale e i protagonisti di questo processo, anche perché la questione, posta con sufficiente chiarezza agli inizi degli anni cinquanta, improvvisamente viene come risucchiata entro la più grande contesa nazionale che matura tra il 1952 e il 1955 all'interno della linea confindustriale, in un clima di tensione tra settore pubblico e settore privato dell'industria nazionale[32].

All'interno di questa contesa prenderà corpo la tesi "vecchia e di ben modesto spessore culturale" dei monopoli venuti a saccheggiare il territorio isolano, ma che riuscirà a

> coagulare il rancore piccolo-borghese contro il Nord monopolista e lo Stato predatore, e per tradurlo in un valore politico-culturale chiamato a interpretare e a riassumere il profondo disagio dei vari strati sociali ansiosi di assistenza, di tutela o impiego. E con l'antica illusione liberista che alla cacciata dei monopoli sarebbe seguita improvvisa la prosperità, riprendeva quota – con una discutibile operazione di subalternità culturale – la provocazione dell'indipendentismo siciliano[33].

### *6.2.1 Da Restivo all'esperimento del Centro-sinistra*

Chiuso il settennato dell' "agrario" Restivo, "grande mediatore tra l'aristocrazia agraria, la borghesia industriale, gli intellettuali tradizionali e lo Stato"[34], nel 1955 Alessi verrà nuovamente chiamato a formare un governo monocolore meno esposto a destra e, anche se orientato verso la formula centrista, aperto a sinistra[35] e sarà proprio con il suo

---

[32] Il riferimento di Giarrizzo alla determinazione generica "piccola e media industria" è all'inchiesta vasta ed articolata sull'economia siciliana effettuata tra il 1957 e il 1962, coordinata da Paolo Sylos Labini, pubblicata nel 1966 da Feltrinelli con il titolo di *Problemi dell'economia siciliana*. Cfr. ivi, p. 275.

[33] Ivi, pp. 281-282. In un articolo del 1957 Enrico La Loggia ebbe a dire "Chiudere la porta ai grandi complessi industriali, che certamente pei loro interessi, ma con danni locali, tendono ad espandersi nel Mezzogiorno d'Italia, come del resto anche all'estero, chiudere la porta con lo *slogan* demagogico della lotta ai monopoli settentrionali sbocca a retrospingere ulteriori impianti in prospettiva nei territori continentali del Sud privando le classi di lavoro siciliane di possibilità di vita, di sviluppo e rendendo meno facile la coesistenza delle piccole e medie aziende." E. LA LOGGIA, *L'industrializzazione in Sicilia non consente discriminazioni*, in "Giornale di Sicilia", 8 febbraio 1957, già citato in F. RENDA, *Industrializzazione e monopoli*, in "Cronache meridionali", 1957, nn. 7-8, ora in Id., *La Sicilia degli anni '50*, cit., p. 77.

[34] "Egli fu il vero capo della DC in quegli anni, teneva insieme il Cardinale Ruffini e la borghesia laica cercando di frenare ogni movimento e slancio innovatore, componendo un mosaico di interessi diversi in un quadro conservatore", cfr. E. MACALUSO, prefazione a D. LA CAVERA, *Liberali e grande industria nel Mezzogiorno*, Novecento, Palermo 1988 (1961), p. 10.

[35] Cosa che appare evidente con i socialisti che si allontanano dall'aula per attuare una riduzione del quorum e con i comunisti che "votando scheda bianca, oltre a creare le condizioni perché si abbia un pencolamento a sinistra della

governo che la Regione vedrà la presentazione ufficiale del suo primo "Piano quinquennale di sviluppo economico e sociale", altrimenti noto come *Piano Alessi*. In quell'anno la Sicindustria di La Cavera, delusa dal governo conservatore di Restivo, le cui idee per lo sviluppo economico "non avevano corrisposto alle attese degli imprenditori"[36] si avvicina al governo Alessi - meno legato alla classe dirigente democristiana nazionale e alla Confindustria - alla sinistra e al sindacato, nel tentativo di promuovere una nuova politica di industrializzazione.

Da queste intese si ebbero i connotati principali del governo Alessi, che si contraddistinse per la difesa dell'autonomia e per uno sviluppo industriale maggiormente legato all'imprenditoria isolana e meno aperto ai monopoli del Nord e stranieri. A questo progetto si oppose fermamente Confindustria, con il gruppo democristiano dei fanfaniani che tentavano di mediare e che, dopo la caduta di Alessi, posero nel 1956 l' "industrialista" Giuseppe La Loggia, figlio del prof. Enrico, alla presidenza della Regione con i liberali e i socialdemocratici. Su pressione di Sicindustria[37], ma anche perché paralizzato dalle contraddizioni dei fanfaniani che seppur legati alla grande industria avevano in Mattei un elemento di forza, La Loggia firmò il contratto di concessione all'Eni per la ricerca e coltivazione di idrocarburi nella zona di Gela, provocando le reazioni di Confindustria e dei vertici Dc, tra cui Sturzo e Scelba, contro La Cavera[38]. Approvata la legge sull'industrializzazione, osteggiata dall'opposizione (L.R. 51, del 5 agosto 1957), lo stesso anno il Governo cadde sul bilancio. La Loggia ricostituì allora un altro Governo, questa volta monocolore, sostenuto da monarchici e missini.

Con la legge citata si autorizzava la costituzione della Sofis, Società finanziaria controllata dalla Regione, con il compito di promuovere l'industrializzazione attraverso la partecipazione diretta della Regione, in minoranza in società di nuova formazione private, e anche di maggioranza in società formate da altri enti pubblici. Contrariamente però agli impegni assunti in precedenza, dietro pressione di Sturzo, alla presidenza della società

---

politica governativa, puntano ad uscire dall'isolamento e a non lasciare campo libero ai socialisti che già, presentando alle elezioni liste separate, hanno aperto una larga breccia nella formula del Blocco del Popolo." Cfr. D. GRAMMATICO, op. cit., p. 67.

[36] E. MACALUSO, *50 anni nel Pci*, Rubbettino, Soveria Mannelli (Cz) 2003, p. 116.

[37] "La Sicindustria instaurava la politica della <porta aperta> a tutti coloro i quali volessero impiantare industrie nell'isola, *senza discriminazione alcuna*", cfr. D. LA CAVERA, op. cit., p. 60.

[38] Cfr. D. GRAMMATICO, op. cit., pp. 71-72. L'accordo del 4 giugno 1957, perfezionato tra la Regione siciliana e l'Agip mineraria per la ricerca e la coltivazione d'idrocarburi nella Regione, introduceva un nuovo criterio nei rapporti tra questa e la società concessionaria. Nell'eventualità di ritrovamento d'idrocarburi la Regione, infatti, si assicurava la possibilità di partecipare alla quota azionaria, nella misura massima del 25%, delle nuove società appositamente costituite dal gruppo Eni (Somis e Sois). Così facendo la Sicilia, oltre alle *royalties*, partecipava anche agli eventuali utili dello sfruttamento senza correre i rischi della ricerca, cfr. F. COLOMBO, *La lunga vicenda delle ricerche petrolifere in Sicilia*, in "Parlamento e produttività", n. 4-5-6, luglio-dicembre 1960, p. 78.

finanziaria venne eletto Ignazio Capuano, già direttore generale e presidente del Banco di Sicilia, piuttosto che l'ideatore e sostenitore della società finanziaria, l'ormai "eretico" Domenico La Cavera, presidente di Sicindustria. Tra l'altro, nel progetto iniziale di La Cavera il compito della Sofis avrebbe dovuto essere soltanto quello di emettere obbligazioni garantite dalla Regione, da impiegare in prestiti o partecipazioni di minoranza attraverso previa raccolta di risparmi privati, ma nel progetto approvato da La Loggia la Regione aveva il 51% del capitale e il conseguente controllo della società, che poteva pertanto assumere partecipazioni di maggioranza[39]. Durissime le reazioni che si levarono contro La Loggia da parte di Sicindustria, dalla sinistra e dal gruppo di Alessi. Nel 1958 si ebbe, intanto, la frattura tra La Cavera e Confindustria e dopo pochi mesi La Loggia fu costretto a dimettersi e venne eletto il democristiano autonomo Silvio Milazzo che, nonostante l'intimazione di Fanfani a dimettersi, decise di rimanere nell'incarico assegnatogli e venne conseguentemente espulso dal partito.

È sotto i governi La Loggia che si avrà un attacco forte, e questa volta vincente, da parte del Governo nazionale contro l'autonomia siciliana, che si concreterà nella chiusura dell'Alta Corte nel 1957, assorbita dalla Corte Costituzionale, e sarà proprio con i suoi Governi che esplose in tutta la sua furia la lotta tra monopoli privati e industria pubblica, per il dominio delle risorse di quella che si apprestava a essere come la regione con la maggior presenza di materie prime di tutto il territorio nazionale (petrolio, salgemma, zolfo, ecc.), ed è per questo che il suo Governo è stato spesso ricordato come caratterizzato dalla sottomissione ai monopoli industriali del Nord.

Milazzo diede la presidenza della Sofis a La Cavera e mise in piede un Governo anomalo che, tagliando trasversalmente tutti i partiti, includeva deputati di destra e del Pci, che ne appoggiava dall'esterno l'operato, provocando una forte reazione della Dc nazionale, della Chiesa e di tutti i centri di potere. Il Governo si proponeva di far crescere una nuova classe dirigente nell'isola, ma

> Mettere i democristiani fuori dal governo regionale, mentre sul piano nazionale la DC si avviava a guidare una nuova fase di sviluppo del capitalismo e il PSI guardava già al centro-sinistra, fu forse un azzardo. Fu un azzardo anche per la Sicindustria. Dopo quella sconfitta, infatti, non ebbe più ruolo.[40]

[39] Nel 1967 la Sofis venne sostituita dall'Ente siciliano di partecipazioni industriali (Espi) completando il passaggio da soggetto promotore a ente gestore, cfr. F. MAFERA, *Un esempio regionale: la SOFIS*, in S. BUTERA, op. cit.
[40] E. MACALUSO, op. cit., p. 126.

Alle nuove elezioni regionali del giugno 1959, intanto, si affermava nuovamente la "meteora milazziana" dell'Unione siciliana cristiano-sociale. Nel frattempo, a livello nazionale, s'impose la rivolta dei dorotei che spodestarono Fanfani. Milazzo venne rieletto presidente della Regione formando un Governo cristiano-sociale, ma con un finale degno dei film di spionaggio americani, venne rovesciato, travolto dallo scandalo Corrao-Marrano appositamente cucitogli addosso[41]. Il suo autonomismo si ridurrà, però, a detta di Giarrizzo ad una politica di "meccanizzazione agricola e modernizzazione colturale, che costituiscono la base del suo sicilianismo antimonopolistico"[42].

Con l'uscita di Milazzo fu costituito, nel 1960, un Governo democristiano chiuso ai comunisti, con l'appoggio dei monarchici e dall'esterno dei missini, presieduto da Benedetto Majorana, che rispecchiava quanto si affermava in Italia con il governo Tambroni. La crisi scoppiata a Genova dilagò, però, prepotentemente anche in Sicilia e nonostante i tentativi di opposizione di Majorana il Governo cadde così che, dopo il Governo del socialista Salvatore Corallo, la Sicilia sperimentava la formula del Centro-sinistra con a capo il democristiano Giuseppe d'Angelo. Si trattava come dice Macaluso di una

> risposta più realistica, più in armonia con i processi politici nazionali e internazionali [...]. Tuttavia questa "prima fase" si esaurì rapidamente in una gestione dorotea del potere regionale, con le conseguenze che conosciamo. Il potere regionale e i suoi mandarini convivevano con la mafia (ognuno pensava di utilizzare l'altro), governavano l'economia pubblica e le banche. Si identificarono con la "nuova classe dirigente", ma l'industria vera, la vecchia industria, conobbe solo la decadenza e al suo posto non nacque nulla di nuovo e di duraturo.[43]

In linea con quanto avvenne a livello nazionale, infatti, con la nascita del già degradato e clientelare modello di welfare state all'italiana, anche la Sicilia vedrà ridotto il suo ruolo pubblico ad un modello assistenziale e di favoritismi con l'imperversare delle figure dei "mediatori".

---

[41] Sulla politica di Milazzo, cfr. R. BATTAGLIA, M. D'ANGELO, F. SANTI (a cura di), *Il milazzismo - La Sicilia nella crisi del centrismo*, Atti del convegno tenutosi a Messina nel marzo 1979, Gangemi Editore, ReggioCalabria-Roma 1988 (1980); A. SPAMPINATO, *Operazione Milazzo*, Flaccovio, Palermo 1979; P. HAMEL, *Dalla crisi del centrismo all'esperienza milazzista, 1956-1959 - Cronaca della Terza legislatura dell'Assemblea regionale siciliana*, Vittorietti, Palermo 1978.

[42] G. GIARRIZZO, op. cit., p. 287.

[43] E. MACALUSO, op. cit., p. 127.

Si assisterà in questa fase ad una più marcata politica dell'intervento pubblicistico nelle attività produttive, che si ricollega alla cultura della programmazione e della pianificazione. I risvolti pratici riguarderanno: la trasformazione dell'Ente per la riforma agraria in Sicilia nell'Ente di sviluppo agricolo (L.R. 10 agosto 1965, n. 21); nel settore industriale la messa in liquidazione della Sofis ad opera del nuovo Espi (Ente siciliano di promozione industriale), in qualità di socio di maggioranza della società finanziaria (L.R. 7 marzo 1967, n. 18); la nascita dell'Ente Minerario Siciliano (L.R. 11 gennaio 1963, n. 2), istituito con lo scopo di promuovere la ricerca, coltivazione, trasformazione e collocamento commerciale delle risorse minerarie della Regione (in particolare idrocarburi liquidi e gassosi, zolfo e sali potassici), al quale venne affidato il diritto esclusivo di svolgere attività di ricerca e sfruttamento dei giacimenti minerali aloidi. Il risultato cui si giunse fu quello di una politica programmata per l'impianto di insediamenti industriali ad alta produttività con capitali pubblici e dei monopoli del Nord, che tralasciò l'inserimento dei prodotti locali nei mercati esteri.

### *6.2.2 La Cavera e i rapporti contrapposti tra Sicindustria e Confindustria*

Significativa appare la vicenda di La Cavera che, in un decennio caratterizzato da un tentativo di rinascita socio-economica siciliana, si ritroverà schiacciato dai poteri forti che mal tolleravano l'intraprendenza autonomistica industriale della Sicilia.

Il 6 novembre 1950 nacque a Catania Sicindustria, dall'ormai inoperosa Federazione degli industriali della Sicilia, per volontà dell'allora giovane ingegnere palermitano Domenico La Cavera che, dopo Cenzato - meridionale d'adozione - sarà il più alto rappresentante della componente di imprenditoria meridionale all'interno di Confindustria. Presso l'associazione ricoprirà, infatti, ruoli di prestigio, - unico meridionale membro del Comitato di presidenza - fino a che non intervenne nel 1958 la rottura e la conseguente espulsione. Con Denitto seguiremo la sua parabola, perché emblematica del ruolo che la Sicilia ebbe in quegli anni dominati dalla "febbre del petrolio"[44].

[44] A.L. DENITTO, *Confindustria e Mezzogiorno (1950-1958)*, Congedo, Lecce 2001. Sull'argomento cfr. anche il libro autobiografico di D. La CAVERA, op. cit.; gli atti di un seminario di studi realizzato a Palermo nel 1994 dalla facoltà di Scienze Politiche, su "Modelli di sviluppo in Sicilia nel secondo dopoguerra", pubblicato in A. TULUMELLO (a cura di), *Modelli di sviluppo economico in Sicilia*, L'Epos, Palermo 1995; gli scritti di LA CAVERA, Un *decennio di travaglio per l'industrializzazione dell'economia siciliana*, in "Il Ponte", maggio 1959, pp. 657-676; M. BARTONCELLI D'ALTAMIRA, *Nuvola rossa - Intervista a Domenico La Cavera,* Flaccovio, Palermo 2006.

Entrato nell'associazione nel 1951, il contrasto interverrà non appena La Cavera percorrerà la strada dell'autonomia regionale, al fine di attuare una linea di sviluppo industriale per la Sicilia, che fosse svincolata dai rapporti con i monopoli del Nord. La divergenza di opinioni si palesò già dal 1954 quando, in una riunione di Confindustria sul tema "Partecipazione dell'industria ai programmi di sviluppo del Mezzogiorno"[45], da un lato vi era la preoccupazione degli industriali per il nuovo corso della Dc di Fanfani con la politica interventista del Governo in tema industriale, le preoccupazioni per le derive politiche e clientelari della Cassa e il timore per l'avanzata del Pci e dall'altro lo scontro interno all'associazione tra i settentrionali e meridionali. Gli industriali del Nord ritenevano inutile e dannosa la richiesta di sussidi e defiscalizzazioni, perché avrebbero contribuito soltanto a falsare ed alterare la libera concorrenza, temevano la deriva clientelare, accusavano i meridionali di assenza di mentalità imprenditoriale e avrebbero voluto estendere le zone depresse anche ad altre aree del paese. I meridionali, invece, consideravano la necessità dell'industrializzazione per risolvere il problema del lavoro e dell'intero sistema industriale italiano, ritenevano dannoso un rinvio dell'industrializzazione, sostenevano la necessità degli incentivi fiscali e finanziari, temevano il pericolo che l'industria meridionale potesse trasformarsi in industria di stato e sostenevano da qui l'importanza della Confederazione perché potesse assumere un ruolo centrale e di guida. Oltre a questo sostenevano il rischio che la mancata industrializzazione, con la conseguente disoccupazione, potesse contribuire alla diffusione del Pci nel Meridione, e pertanto denunciavano la politica attendista della Confederazione protesa in una sterile difesa dei principi liberisti, mentre lo Stato avanzava, soprattutto con l'Eni di Mattei, con la logica dei grandi complessi industriali che accusavano, rispondeva più ad una politica di consensi che ad una politica di sviluppo. Tali temi verranno esposti soprattutto proprio da La Cavera che "Accusa la Confederazione di essersi arroccata sulla difesa dei <principi liberisti> che rischiano di diventare <principi astratti>, se non ci si rende conto delle linee strategiche che lo Stato sta mettendo in atto con il suo prepotente e sempre più incisivo interventismo in economia." Non si trattava però ancora di rottura definitiva perché La Cavera, dopo che ebbe rivendicato di aver lottato da solo contro l'interventismo dell'Eni e di Mattei a difesa dell'iniziativa privata contro i monopoli statali, esortava la Confederazione, "ultimo

[45] L'argomento è trattato in A.L. DENITTO, op. cit., pp. 85-102.

baluardo della libertà, a guidare <la battaglia> per il Mezzogiorno, intervenendo direttamente"[46].

Interessante sottolineare che tra i settentrionali una voce fuori dal coro, in quella riunione, fosse quella di Vittorio De Biasi, direttore generale dell'Edison, che nel 1956 inaugurerà lo stabilimento Sincat nell'augustano, che sosteneva l'importanza per Confindustria di uscire dal particolarismo per frenare l'avanzata comunista nel Sud e la necessità che partecipasse più incisivamente all'azione di governo e, riconoscendo il problema meridionale come emergenza nazionale, sottolineava come la Cassa rappresentasse una svolta[47].

Dal 13 al 15 ottobre 1955 in Palermo, capoluogo di una regione laboratorio delle politiche industriali ed energetiche, "all'indomani delle elezioni regionali del 5 giugno 1955, dominate dalla <febbre del petrolio>"[48] avrà luogo un convegno internazionale sul tema "Stato ed iniziativa privata per lo sviluppo del Mezzogiorno e delle isole" organizzato dal Cepes (Comitato Europeo per il Progresso Economico e Sociale). L'organizzazione venne fondata a Parigi nel '52, per favorire l'unificazione europea con la creazione di una struttura di coordinamento delle principali forze economiche europee, di difesa dell'economia di mercato, in grado di agire anche come strumento di pressione sui diversi governi nazionali in previsione del Mercato Comune Europeo. L'organismo internazionale, presieduto dal presidente della Fiat, Vittorio Valletta, organizzava in quegli anni convegni e studi sui temi dell'integrazione europea, sullo sviluppo delle aree degradate, sulla convertibilità delle monete europee e sulla politica anticiclica europea.

Fu sintomatica pertanto la scelta di Palermo come luogo del convegno. Evitando di ripetere quanto già riportato in un capitolo precedente, ci si limiterà ad accennare agli interventi del neo-presidente della Regione Sicilia, Alessi, che rivendicava la più ampia autonomia legislativa isolana, come dimostrava la recente legge regionale per l'industrializzazione in Sicilia e per la ricerca di idrocarburi, e di La Cavera che, evitando le polemiche interne all'associazione, si limitò ad invitare gli industriali del Nord ad una maggiore presenza nel Meridione, mentre illustrava la politica portata avanti dalla Regione Sicilia, sostenuta da incentivi e infrastrutture programmate[49].

---

[46] Ivi, pp. 95-97.
[47] Ivi, pp. 92-94.
[48] Ivi, p. 138.
[49] Cfr. CEPES (a cura di), *Stato ed iniziativa privata per lo sviluppo del Mezzogiorno e delle isole*, Atti ufficiali del convegno di Palermo, 13-15 ottobre 1955. I pareri qui riportati sono espressi in A.L. DENITTO, op. cit., pp. 136-162.

La Cavera perseguiva l'idea della formazione di una classe dirigenziale siciliana di sviluppo endogeno, formata da imprenditori di piccole e medie imprese e capace di guidare lo sviluppo autonomo della Regione, che facesse leva su un patto sociale con i grandi gruppi settentrionali e con la Regione stessa. All'indomani del convegno del Cepes di Palermo però, di cui fu uno dei principali organizzatori, divenne sempre più chiara la divergenza di prospettive tra Sicindustria e Confindustria. Il suo progetto, infatti, era basato su incentivi fiscali e creditizi e sull'idea di costruire un organismo finanziario e creditizio regionale a prevalente carattere privato (la futura Sofis), capace di attrarre capitali nazionali ed esteri per gli investimenti industriali a favore delle pmi. Si voleva così

> correggere l'andamento del processo di industrializzazione in corso, che ha portato in Sicilia l'impianto di grosse imprese nel settore petrolifero, chimico, nella produzione di materiali da costruzione, che hanno assorbito in <misura notevolissima> gli incentivi creditizi erogati dall'Irfis a scapito delle piccole e medie industrie, e i prestiti concessi dalla Birs[50].

Il progetto di legge venne discusso nell'ottobre del 1955 sotto la nuova presidenza Alessi, insieme al Piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale della Regione, e prevedeva l'erogazione di contributi a fondo perduto alle nuove industrie pari al 20% per spese di impianto, la costituzione di una Società finanziaria a carattere privato e la creazione di Aree industriali attrezzate. Tale sfida siciliana all'industrializzazione sarà osteggiata, però, sia dagli industriali del Nord, sia dai rappresentanti del Mezzogiorno continentale, preoccupati della concorrenza siciliana per il rischio di veder concentrare gli investimenti privati in Sicilia e quelli pubblici nel Continente. La legge, caduto il governo Alessi, fu approvata con sostanziali modifiche dal governo La Loggia (L.R. 51 del 5 agosto 1957), non prevedendo i contributi del 20%, che saranno invece recepiti dalla legge nazionale 634 del 1957 e istituendo la Sofis, ma con un capitale regionale pari al 51%, senza concedere come già detto la presidenza a La Cavera.

Nonostante lo svuotamento dell'impostazione di La Cavera, l'approvazione della legge destò comunque clamore tra gli industriali, che esercitarono contro il palermitano differenti pressioni, dal discredito personale, all'offerta della vicepresidenza di Confindustria, se si fosse opposto alla politica di penetrazione dei gruppi pubblici in Sicilia (Eni e Iri), ma nulla poterono che anzi La Cavera riconoscerà nell'Eni ormai una grande

[50] Ivi, p. 194.

forza economica, che avrebbe potuto svolgere un ruolo fondamentale per la Sicilia, a patto che fosse stata trattata a parità di condizioni con le società private.
Abile interprete di governo, in grado di mediare tra interessi contrapposti, La Loggia tenterà di sfruttare a proprio vantaggio i gruppi avversi promettendo a tutti e concedendo in parte. Mentre La Cavera, abbandonato dai liberali di Malagodi, verrà persino accusato di statalismo[51], per aver favorito la discesa dell'impresa pubblica e sarà conseguentemente espulso da Confindustria nel '58. Come riporta Denitto

> La carica fortemente innovativa del disegno industrialista di La Cavera, così aspramente combattuto, è stata quella di aver individuato uno dei nodi strategici per lo sviluppo autonomo del Mezzogiorno: il controllo del mercato finanziario meridionale, indipendentemente dai tradizionali gruppi di interesse, e la direzione politica degli enti pubblici per orientare gli investimenti nel Mezzogiorno. [...]. Da qui anche la difficile ricerca di un quadro politico regionale, in cui realizzare il suo progetto, che lo porterà ad aderire, fin dal suo primo governo nell'ottobre 1958, all'esperienza politica di Silvio Milazzo e al suo progetto sicilianista e antimonopolista, che riscuote l'appoggio - com'è noto – dei cattolici dissidenti, della destra, dei nostalgici del separatismo, e anche del Pci siciliano.[52]

La Cavera, avvicinatosi a Milazzo, diverrà direttore della Sofis, che però, una volta trasformata da ente di promozione a capitale privato ad ente gestore a capitale regionale, diverrà sottoposta ad inevitabili pressioni politico assistenziali e clientelari.

### *6.2.3 Breve consuntivo di un ventennio di industrializzazione*

Gran parte delle risorse umane e finanziarie del primo ventennio autonomistico venne dunque riservata al settore industriale, che divenne all'epoca sinonimo di sviluppo e in cui la Regione fu antesignana di provvedimenti che troveranno successivamente posto nella

[51] In un intervento al Consiglio nazionale liberale del 26 settembre 1959 di fronte all'accusa di statalismo La Cavera rispose: "<Io non sono uno statalista; io credo nell'iniziativa privata; credo nell'economia di mercato, ma ho bisogno di una vanga, ho bisogno di qualche cosa che mi levi le pietre, perché si possa parlare di iniziativa privata nel Mezzogiorno. L'iniziativa privata non ha risposto; non ha partecipato come avrebbe dovuto partecipare. Forse non poteva. Tu [Mattei] hai qualche cosa in Sicilia, che è il grezzo di Gela; dimostra che cosa può fare l'Ente di Stato. E se tu farai questa battaglia per la industrializzazione della Sicilia, in questo mi avrai alleato>. Ed io oggi sono alleato, in questa battaglia per la mia terra, con un Ente di Stato, perché risolva un problema che è il problema del popolo siciliano. D'altra parte si tratta di un Ente di Stato che non ho fatto sorgere io, e non ho fatto sviluppare io, perché non è un fungo di questi ultimi due anni, ma è qualcosa che si è ingrandito e ingigantito anche sotto quei governi a cui noi per tanto tempo abbiamo partecipato; un Ente di Stato che opera in tante altre regioni d'Italia. Tutte le volte che ha operato in altre Regioni d'Italia, non c'è nessuno che si è strappato la camicia, che ha innalzato <questa bandiera pura> dell'iniziativa privata." Cfr. D. La Cavera, *Liberali e grande industria nel Mezzogiorno*, cit., p. 167.
[52] A.L. DENITTO, op. cit., p. 203.

legislazione per il Mezzogiorno. Una "rivoluzione industriale" che, seppur permise alla Sicilia di entrare nella fase del "decollo industriale", non fu comunque in grado di "affrancare la società siciliana dagli antichi mali connessi ad una struttura economica arretrata, basata principalmente su un'agricoltura male equilibrata e tuttora incapace di una radicale trasformazione."[53]

In base ai dati pubblicati nel 1968 dall'Unione delle Camere di commercio, industria artigianato e agricoltura della Regione Siciliana, il prodotto lordo, espresso in moneta a potere d'acquisto costante, passò dai 162 miliardi del 1951 ai 495 del 1966, a fronte di un aumento occupazionale di 123 mila unità (da 324 mila a 447 mila). Questo dato, unitamente al fatto che il capitale investito nell'industria passò dai 170 miliardi del 1951 ai 731 miliardi del 1965 e che gli aumenti del prodotto lordo per unità lavorativa crebbero da 486 mila del 1951 a 1.106.000 del 1963, dimostra come la "<rivoluzione industriale> dell'Isola è stata un fenomeno di progresso tecnologico, basato più sull'investimento di capitali e sulla creazione di grandi unità moderne che sull'utilizzazione intensiva delle forze di lavoro disponibili."[54] Frutto, dunque, in gran parte, dell'apporto di capitali stranieri, piuttosto che dell'ampliamento delle attività tradizionali ad alto impiego di manodopera.

Eloquenti i dati del settore manifatturiero (soprattutto chimico, petrolifero e materiali da costruzione) il cui prodotto lordo passò da 83 miliardi a 266 miliardi nel quindicennio 1951-65, mentre l'occupazione dalle 205 mila unità del 1951, alle 247 mila del 1959, per scendere alle 217 mila nel 1966, per effetto della crisi del 1963. Guardando alle percentuali, l'occupazione manifatturiera, rispetto al totale nazionale, si ridusse dal 4,6% al 3,9%, mentre il prodotto lordo aumentò dal 2,8% al 3,2%. Altri settori di grande sviluppo furono quello dell'elettricità, gas e acqua che passarono come prodotto lordo, sempre nel quindicennio considerato, da 14 a 50 miliardi (a potere d'acquisto costante) e l'occupazione da 5100 unità a 8200. Il settore con il più importante apporto per l'occupazione si rivelò quello edilizio, che vide nello stesso periodo il prodotto aumentare del 157% e la manodopera dalle 105 mila alle 200 mila unità. Ben più modesto lo sviluppo del settore minerario, perché a fronte delle rilevanti scoperte d'idrocarburi, liquidi e gassosi, e di sali potassici si assistette impotenti alla forte crisi del settore solfifero.

---

[53] Il saldo migratorio nel periodo in questione fu pari a 788 mila individui, cfr. V. INNORTA, *introduzione* a UNIONE DELLE CAMERE DI COMMERCIO, INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA DELLA REGIONE SICILIANA, *Venti anni di economia siciliana nell'autonomia*, Palermo 1968, p. 12.

[54] Ivi, p. 17.

Questo quadro rende anche chiarezza su quale importante apporto per le esportazioni estere diede il settore della raffinazione e dei concimi chimici. Se nel 1951, infatti, i due terzi delle esportazioni erano costituiti da prodotti agricoli, nel 1966, pur essendo aumentati in assoluto diminuiscono in percentuale, rispetto ai prodotti della raffinazione che raggiunse il 51% del totale nel 1966, passando dai 13 miliardi del '51 ai 215 miliardi del '66, così come i concimi chimici che aumentarono da 5 a 50 miliardi.

## 6.3 LA PIANIFICAZIONE IN SICILIA NEGLI ANNI '50 E '60

### *6.3.1 Il Piano Alessi e il Piano Battelle*

Se nella Costituzione italiana il termine piano fu epurato, esso invece con l'art. 38 entra a pieno titolo nello Statuto speciale della Sicilia, che obbliga lo Stato a versare alla Regione, a titolo risarcitorio, una somma annuale da impiegare in lavori pubblici, stabiliti da un "piano economico regionale". Posizione certamente avanzata che, nonostante l'avvio promettente, cui fece seguito nel 1947 la pubblicazione del "Primo schema di un piano economico quinquennale per la Sicilia a termine dell'art. 38 dello Statuto della Regione", oltre ad alcuni provvedimenti settoriali di grande rilevanza, come quello della costituzione dell'Ese, fu interrotta dalla rottura intercorsa con la guerra fredda e la conseguente fine dell'unità politica dei grandi partiti.

L'esigenza di un piano per la Sicilia, così come per le altre regioni, veniva ribadita dall'Inu che, con Caracciolo, durante il IV congresso nazionale dell'associazione dedicato al tema della "Pianificazione regionale", nel 1952, ribadiva:

> è necessario, in altri termini, un *piano* il quale deve essere, d'altra parte, chiaro e pubblico, onde il contribuente abbia netta visione della maniera con la quale viene impiegato il suo denaro.
>
> (Con ciò non intendiamo dire che la pianificazione debba venire necessariamente dall'alto, attraverso una pericolosissima burocratizzazione delle varie iniziative. Se la burocrazia, in regime di pianificazione, è assolutamente necessaria, io penso che, attualmente, essa è

incapace di sostituire le più vive iniziative private. Da ciò la necessità di uno speciale equilibrio individualista-burocratico sotto stretta sorveglianza democratica).[55]

Con un decreto del presidente Restivo, del 20 ottobre 1953, veniva istituita la Commissione regionale di urbanistica, ma soltanto nel novembre del 1955, dietro sollecitazione dell'Inu, il presidente Alessi predisponeva che la Cru segnalasse i criteri direttivi per la formulazione del piano. Occorre, pertanto, attendere il 1956 per avere il primo documento ufficiale di programmazione coordinata, quando venne predisposto il "Piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale della Sicilia", noto come *Piano Alessi*[56]. Strumento avanzato che "afferma la volontà di abbandonare i metodi della pianificazione sezionale, attualmente in atto, per passare decisamente ad una pianificazione integrata"[57]. Il piano venne salutato come "uno dei più importanti tentativi della borghesia industriale siciliana [Sicindustria, n.d.a.], sostenuta da alcuni gruppi politici democristiani, di trovare una via d'uscita all'eventuale fallimento della politica meridionalistica governativa."[58] Nella nota introduttiva si chiarisce il suo intento programmatorio, come ordine razionale nel quale inserire ed avvalorare alcune strutture fondamentali della Regione: "schema dell'autonomia, strutture civili, assemblea, governo, autonomie locali".

Si trattava, in sostanza, di un impegno programmatorio economico pluriennale, incapace però di andare oltre il mero fatto amministrativo per una gestione razionale della spesa pubblica e insufficiente "a combattere con efficacia quel dislivello interregionale che è un elemento strutturale della situazione economica e sociale del nostro paese", perché operante "sul piano della quantità degli investimenti, e non invece della qualità"[59]. Si prefiggeva obiettivi impossibili come il raggiungimento della piena occupazione in cinque anni e mostrava una chiara avversione all'intervento pubblico in economia a vantaggio

---

[55] E. CARACCIOLO, *La pianificazione delle regioni italiane - Sicilia*, in ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA, *La pianificazione regionale*, Atti del IV congresso nazionale di urbanistica, Venezia, 18-21 ottobre 1952, Centro studi di pianificazione urbana e rurale dell'INU, Roma 1953, p. 250.

[56] Il 14 gennaio 1956 venne emanato il decreto istitutivo delle quattro commissioni di studio dedicate alla finanza, industria, agricoltura e sviluppo sociale sotto la guida dell'on. Aldisio. Cfr. REGIONE SICILIANA, *Piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale della Sicilia*, Ires, Palermo, giugno 1956; cfr. anche REGIONE SICILIANA-PRESIDENZA, *Appunti sul piano quinquennale*, Palermo, febbraio 1956.

[57] E. CARACCIOLO, *Il problema dei piani intercomunali in Sicilia*, in ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA, *La pianificazione intercomunale*, Atti del VI congresso nazionale di urbanistica, Torino, 18-21 ottobre 1956, 1957, p. 307.

[58] F. RENDA, *Il piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale*, in "Cronache Meridionali", 1956, n. 9, ora in Id., *La Sicilia degli anni '50*, cit., p. 27.

[59] In realtà le considerazioni di Renda si riferiscono alla relazione della commissione di studio per il Piano, che ancora doveva essere presentato all'Assemblea Regionale siciliana, ma valgono a buon titolo anche per il Piano in sé. Renda, in particolare, pur elogiando il proposito dell'opera tanto attesa, condanna il fallimento della linea democratica e antimonopolistica Alessi-Sicindustria, che invece si è concretata nello scadimento di tale condotta per confluire "nel pantano della politica della destra economica." Cfr. ivi, pp. 31,32, 37.

esclusivo dei capitali delle grandi multinazionali. Presentava, inoltre, un quadro dello sviluppo socio-economico siciliano slegato da quello meridionale nel suo complesso, ma ciononostante rimaneva comunque

> il primo in assoluto tra i piani regionali di sviluppo in Italia, nato da iniziativa autonoma della Regione Siciliana e dei ceti produttivi dell'isola e non, come quelli che vennero poi, dal preminente impulso dell'amministrazione governativa centrale. Esso concludeva e coronava, proiettandola verso l'avvenire, una prima fase della battaglia per l'industrializzazione siciliana, quella che era stata aperta dalla prima grande legge del 1950, cardine centrale di tutta una legislazione economica minore bene spesso contraddittoria, ma che nelle sue linee dominanti palesava già la tendenza a comporsi in un coerente e organico quadro normativo del nostro sviluppo economico.[60]

Per quanto rappresentasse un atto politico di grande vigore ed estremamente avanzato, le vicende relative ai contrasti governativi siciliani e nazionali sopra evidenziati non ne permisero però l'attuazione, bloccando ulteriori passi concreti sul tema della programmazione regionale.

Le vicende del Piano Alessi non possono, inoltre, considerarsi slegate da quelle concernenti la costituzione di un organismo finanziario che "funzionasse da organo propulsivo degli investimenti industriali e quindi da elemento dinamico nell'opera di eliminazione delle strozzature economiche dell'ambiente siciliano."[61] Piano e società finanziaria divennero, infatti, patrimonio comune delle classi dirigenti isolane, "le due idee-chiave per una forte accelerazione del processo di industrializzazione"[62], con molto anticipo rispetto a quanto avveniva all'epoca a livello nazionale, con le posizioni relative al piano arroccate attorno alle questioni di principio dei liberisti e dei dirigisti. E fu proprio la futura Sofis che, continuando l'azione di Sicindustria[63], affidò ad un'equipe di studiosi ginevrini dell'*Institut Battelle* l'elaborazione del "Programme de developpement industriel de la Sicilie", allestito tra il 1958 e il 1959, noto come *Piano Battelle*.

Con questo

[60] D. LA CAVERA, *Prefazione* a INSTITUT BATTELLE, *Studio per lo sviluppo industriale della Sicilia - Ipotesi di iniziative per lo sviluppo economico dell'isola nel quadro delle esigenze dell'industrializzazione*, Sofis, Palermo 1961, p. I.
[61] C. CASTELLANO, op. cit., p. 284.
[62] D. LA CAVERA, *Prefazione* a INSTITUT BATTELLE, op. cit., p. II.
[63] L'idea di chiamare a predisporre il piano gli esperti dell'istituto Battelle venne dal "Centro Regionale di Studi e Ricerche", organismo all'epoca legato alle posizioni di Sicindustria.

> Si voleva, in sostanza, precisare le grandi ipotesi centrali del piano Alessi in una serie di concrete linee operative di sviluppo industriale: dare agli imprenditori siciliani e ai gruppi nazionali e stranieri che si intendeva attrarre in Sicilia uno strumento immediato di orientamento e di azione.
> Non vanno dimenticate, peraltro, le differenze decisive che intercedono tra il piano Alessi e il "piano Battelle". Il primo è un impegno programmatico pluriennale di tutta l'azione economica della Regione e degli Enti regionali, e sotto taluni aspetti della stessa azione del governo nazionale per il Mezzogiorno: esso investe non solamente l'industria, ma anche l'agricoltura e il commercio, disegnandone le linee fondamentali di espansione e addentrandosi anche nei problemi del finanziamento e dell'erogazione della spesa regionale in ordine al piano. Il secondo si presenta invece con ambizioni assai più limitate come un programma per la creazione di nuovi impianti industriali, senza allargare la propria visuale né ad una linea generale di politica industriale né, tanto meno, a una programmazione concretamente operativa di infrastrutture, di politica economica regionale, di adeguamento del quadro istituzionale e normativo dell'azione per lo sviluppo dell'Isola. Da questo punto di vista il "Piano Battelle" si potrebbe riguardare come uno strumento di realizzazione del Piano Alessi, una sua specificazione di settore: ma esso si presenta invece come un'opera del tutto indipendente, dotata di una propria autonoma vitalità, e capace di orientare una politica così privata come pubblica degli investimenti e delle localizzazioni industriali in Sicilia, anche in carenza del piano pubblico.[64]

Se il primo fu opera di politici, con il concorso degli interessi di categoria, il secondo fu opera di tecnici, alieno dai condizionamenti delle forze locali. Alla luce delle esigenze di coordinamento, che intanto si palesavano nel dibattito d'inizio decennio tra i piani regionali, l'azione della Cassa e la linea di sviluppo economico nazionale, La Cavera evidenziava, ma senza sminuirne il valore, come il piano Battelle non potesse inquadrarsi, però, in una più ampia cornice di programmazione promossa dai poteri pubblici, per esigenze per l'appunto sopravvenute a posteriori. Sottolineava infatti:

> Che la <SO.FI.S> sia pervenuta a disporre di un proprio piano e lo venga attuando per così dire, privatamente, ciò non è che l'espressione di una situazione di emergenza e di un

[64] D. LA CAVERA, *Prefazione* a INSTITUT BATTELLE, op. cit., pp. III-IV. Per un'analisi delle prospettive di sviluppo industriale evidenziate dal piano Battelle cfr. A. LI CALZI, *Prospettive di sviluppo di settori industriali in Sicilia*, in COMITATO DI RICERCHE ECONOMICHE PER LA SICILIA, *Documenti sull'economia siciliana*, cit., pp. 35-47.

adempiuto dovere di supplenza: ma questo stesso fatto rende poi più forte, evidente e imperiosa l'urgenza in Sicilia di un efficiente piano pubblico di sviluppo.[65]

Qualche anno dopo venne pubblicato anche il primo modello econometrico per l'economia isolana, il proposto da Vera Cao-Pinna, finalizzato all'obiettivo del riequilibrio interregionale e basato su una raccolta di dati economici dell'isola, che impegnò per tutti gli anni '50 il Banco di Sicilia[66].

### *6.3.2 Il Piano Grimaldi e il Piano Mangione*

L'iter seguito dalla Regione riguarderà poi una serie di comitati, proclami, leggi e piani economici che, con ennesime rimodulazioni, scivoleranno verso gli anni '70, determinando però ben pochi risultati pratici. In particolare, nel 1960 si avrà l'istituzione di un Comitato per lo sviluppo economico e sociale della Regione (D.R. 10 settembre 1960, n. 157/A), che avrebbe dovuto predisporre un piano organico e un programma di opere pubbliche. Poi, nel 1964, verrà istituito un nuovo comitato (D.R. 21 marzo 1964, n. 26/A) per il "Piano di sviluppo economico e sociale della Regione Sicilia", che portò all'elaborazione di un "Progetto di programma di sviluppo economico della Regione siciliana per il quinquennio 1966-70"[67] noto come *Piano Grimaldi*, mentre, nel contempo, veniva istituita una Commissione per lo studio dei rapporti fra la programmazione nazionale e regionale (D.P. della Regione siciliana 20 giugno 1965, n. 774).

Il piano, legato anch'esso ad una visione keynesiana dello sviluppo, presupponeva l'intervento dello Stato in economia, con il rischio, però, concreto di annichilire le possibilità di investimento privato, perché "ad un aumento della spesa pubblica non avrebbe coinciso un proporzionato aumento delle reali capacità produttive dell'isola e, soprattutto, del funzionamento equilibrato della sua economia."[68] Per vicende di ordine politico, il piano verrà riproposto con alcune modifiche[69] nel 1967, come "Progetto di

[65] D. LA CAVERA, *Prefazione* a INSTITUT BATTELLE, op. cit., p. VII.
[66] OSSERVATORIO ECONOMICO DEL BANCO DI SICILIA, *Le interdipendenze strutturali della economia siciliana nell'anno 1958*, Palermo 1960.
[67] ASSESSORATO REGIONALE PER LO SVILUPPO ECONOMICO, *Progetto di programma di sviluppo economico della Regione Siciliana per il quinquennio 1966-1970*, Palermo 1965.
[68] G. BONAFEDE, *La pianificazione in Sicilia - Politica economica, territorio e urbanistica 1944-90*, La Zisa, Palermo 1997, p. 80.
[69] Le maggiori variazioni riguarderanno il totale degli investimenti aumentati di 280 miliardi e quelli per l'agricoltura che verranno più che triplicati (da 211 a 710 miliardi) e una riduzione del tasso di sviluppo dal 7 al 6,7%.

Piano di sviluppo economico e sociale della Regione siciliana per il quinquennio 1966-70", noto come *Piano Mangione*[70]. L'obiettivo era finalizzato a

> promuovere l'ordinato sviluppo dell'attività economica pubblica e privata allo scopo di eliminare il divario tra la media dei redditi di lavoro in Sicilia e la media nazionale; eliminare gli squilibri tra le varie zone territoriali ed i settori produttivi della Sicilia; conseguire la massima occupazione delle forze di lavoro della Regione ed un generale miglioramento delle condizioni sociali delle popolazioni siciliane.[71]

Articolato in quattro parti (quadro generale, impieghi sociali e condizioni di vita della regione, investimenti nei settori produttivi, riassetto territoriale e modalità di azione programmatica) si basava su un saggio di crescita del 6,7%, prevedendo 180 mila nuovi posti di lavoro, (di cui 128 mila nell'industria, 37 mila nel terziario e 15 mila nella pubblica amministrazione) e un fabbisogno finanziario di 3700 miliardi (di cui 1280 per l'industria). Per quanto concerne il settore industriale, da un lato convalidava l'avviata espansione del settore chimico e petrolchimico, ma dall'altro evidenziava come fosse il settore manifatturiero quello capace di produrre maggior occupazione. Per le altre tipologie di industrie sottolineava l'importanza dell'eventuale centro siderurgico per le attività metalmeccaniche ed elettromeccaniche, la valorizzazione dell'utilizzo delle risorse minerarie da parte dell'Ente Minerario Siciliano, una riorganizzazione del settore alimentare da collegare con le strutture agricole e, per la politica energetica, la possibilità per la Sicilia di essere testa di ponte tra Europa ed Africa[72].
In seguito, conclusasi l'esperienza regionale di Centro-sinistra nel '71 con il V governo Fasino, si ebbe

> una politica economica e territoriale che procedette a strattoni. Si proseguì nel solco tracciato dall'esperienza del centro-sinistra, a redigere piani economici e territoriali oltre che urbanistici, anche se l'idea di programmazione aveva subito gravi colpi. Ma l'attenzione

[70] ASSESSORATO REGIONALE PER LO SVILUPPO ECONOMICO, *Progetto di Piano di sviluppo economico e sociale della Regione siciliana per il quinquennio 1966-70*, Palermo 1967. In tutti, in linea con l'industrialismo ormai imperante, l'industria veniva considerata il settore cardine dello sviluppo a scapito dell'agricoltura. Cosa che appariva, comunque, un preconcetto ingiustificato agli occhi di chi, invece, avrebbe meglio valorizzato l'agricoltura, Cfr. S. SCROFANI, *Sicilia e Mezzogiorno*, Riccardo Patron, Bologna 1967.
[71] Riferimento all'art. 3 del D.P. 774 citato, già riportato in F. PARRILLO, *Lo sviluppo economico italiano*, Giuffrè Editore, Milano 1970, p. 599.
[72] Per tale sintesi mi sono valso dell'opera di Parrillo, ivi, pp. 598-602.

> si sfioccò nell'approccio settoriale anziché globale, nelle ipotesi o nelle proposte di piano anziché nei piani o negli schemi di sviluppo[73]

fino a quando a fine decennio si abbandonò la politica programmatoria per un approccio neoliberista.

### *6.3.3 Studi sulla localizzazione industriale in Sicilia: Doglio, Rocca, Urbani*

Nell'ambito più specifico della localizzazione industriale e in risposta alla legge 634/57 che, con la costituzione delle Aree di sviluppo industriale poneva "le premesse per una pianificazione territoriale di largo respiro", l'Unione delle Camere di commercio, industria e agricoltura della Regione Siciliana sovvenzionò, nei primi anni '60, uno studio sulla localizzazione industriale in Sicilia esposto in chiave grafica che, successivamente, venne approfondito sempre su richiesta della Sicilcamere[74]. La richiesta alla base di entrambi i lavori era quella di

> fornire quanto di dati, di loro elaborazione, di coordinamenti e contrapposizioni suggestive, di intuizioni e di concrete esperienze fosse possibile perché la programmazione delle localizzazioni industriali seguisse un filo logico così in termini tecnologici come sociali, tanto di profitto alle imprese quanto di vantaggio per le popolazioni investite dallo sviluppo (dall'atto di esser protagoniste, produttive, dello sviluppo), sia in termini di disponibilità di mercato sia in funzione della qualificazione – salto qualitativo da mero oggetto a soggetto – occupazionale, un filo logico destinato a massimizzare i risultati della spesa pubblica (il costo sostenuto dalla collettività) e la lucratività dei capitali – individuali – immessi sul terreno siciliano.[75]

L'obiettivo degli autori era di "provvedere alcuni materiali necessari per la realizzazione di un piano di sviluppo organico della Sicilia"[76]. Costoro, pur lodando la legge 634, per il suo intento organico programmatorio volto alla creazione dell'ambiente industriale

---

[73] G. BONAFEDE, op. cit., p. 150. A partire dagli omicidi di Mattarella e La Torre per Bonafede "la gestione del territorio sarà delegata esclusivamente al sistema di equilibrio pilotato degli appalti pubblici e controllati da Cosa nostra", ivi, p. 155.

[74] F. ROCCA, L. URBANI, *Studio sulla localizzazione della industria in Sicilia*, Unione delle Camere di commercio, industria e agricoltura della Regione Siciliana, Salvatore Sciascia editore, Caltanissetta-Roma 1962, p. 8; C. DOGLIO, L. URBANI, *Programmazione e infrastrutture (quadro territoriale dello sviluppo in Sicilia)*, Unione delle Camere di commercio, industria e agricoltura della Regione Siciliana, Salvatore Sciascia editore, Caltanissetta-Roma 1964.

[75] C. DOGLIO, L. URBANI, op. cit., pp. 4-5.

[76] Ivi, pp. 3-4.

adatto, evidenziavano come l'esigenza di determinati requisiti per la concessione del riconoscimento di Area di sviluppo industriale – così come per il Nucleo industriale – potesse all'opposto agire da fattore discriminante nei confronti di altre aree che, seppur suscettibili di eventuale sviluppo industriale, non avendo i requisiti richiesti, venivano così condannate al sottosviluppo. D'altro canto sottolineavano come la 634 avesse permesso che certe problematiche fossero studiate ed approfondite e respingevano la definizione di legge di pianificazione settoriale, perché "nei suoi paragrafi offre aperture continue e costanti indicazioni atte a rispettare gli altri settori"[77]. Avvertivano, inoltre, sul rischio insito in una legislazione pianificatoria totale, capace di "bloccare entro direzioni aprioristiche le energie in atto o future" e in una eccessivamente rigida che, se non agile e continuamente aggiornata alla luce delle esperienze, sclerotizzandosi può dar luogo ad un "apriorismo ancora peggiore che si concretizza nelle remore burocratiche"[78]. Tale visione della pianificazione era d'altronde già stata esplorata da Urbani che, in altro saggio, scrisse insieme con Rosario Filosto:

> Quella parte di imponderabile che la vita ha sempre in sé, inficia la perfezione razionale ed astratta della pianificazione, ciò che più facilmente si verifica quando questa è centralizzata. Ora la incognita maggiore [...] è la libertà individuale. È perciò pianificazione sapiente quella che a priori non nega né sottovaluta la potenza di questa libera volontà, ma che sviluppa la sua azione in modo tale che possa sempre lasciare liberi dei varchi di inserimento alla iniziativa individuale. Questa è più facile, [...] quando l'azione pianificatrice ha una dominante, un protagonista [...]. Nel nostro caso abbiamo sul terreno concreto il protagonista: la industrializzazione.[79]

I suggerimenti riguardavano una legislazione che, a scala regionale ed interregionale, non creasse zone privilegiate ed altre all'opposto emarginate - sol perché le prime avevano avuto un vantaggio temporale di localizzazione industriale - e che, a livello comprensoriale, non si creassero circoscrizioni "improprie"[80].

La prima ricerca, in linea con l'euforia di quegli anni, mostra una chiara fiducia nelle capacità di sviluppo industriale dell'isola, in ragione di motivazioni forti, anche se mitigate da alcuni elementi d'incertezza, quali i fattori esterni, l'emigrazione e la bassa

[77] F. ROCCA, L. URBANI, op. cit., p. 11.
[78] Ivi, p. 12.
[79] R. FILOSTO, L. URBANI, *Urbanistica nelle aree di sviluppo industriale*, in COMITATO DI RICERCHE ECONOMICHE PER LA SICILIA, *Documenti sull'economia siciliana*, cit., pp. 98-99.
[80] F. ROCCA, L. URBANI, op. cit., p. 13.

qualificazione professionale. Il sicuro sviluppo si sarebbe, comunque, concretato per la presenza dei seguenti punti:

- la ricchezza delle materie prime, tradizionali e di recente scoperta;
- la legislazione favorevole in atto, sia regionale sia nazionale;
- la presenza di un mercato potenziale di cinque milioni di abitanti;
- le possibilità offerte dalla forza lavoro "con attitudini ad una rapidissima qualificazione, cosa che si è potuta costatare nella recente espansione industriale del Siracusano"[81];
- la posizione geografica al centro del Mediterraneo.

Nel saggio, la Sicilia veniva distinta in tre subregioni: orientale (con tradizione economica relativamente florida), centrale (con scarsa tradizione produttiva) e occidentale, a sua volta distinta nell'area palermitana (con rapporti difficili da cogliere) e trapanese (con una certa tradizione industriale)[82]. La disposizione di Aree e Nuclei era impostata sul tentativo di porre un equilibrio tra la Sicilia orientale (con le aree di Messina, Catania e Siracusa) e la Sicilia occidentale (con le aree di Trapani e Palermo) e, proponendo un'innovazione rispetto alla 634, individuava una linea di industrializzazione centrale, che tagliasse i territori interni dell'isola ricchi di fatti minerari[83].

I criteri di localizzazione si differiscono in funzione della dimensione dell'industria, con un'ampia superficie destinata per le grandi industrie, solitamente distanti dalle città e servite da attrezzature di trasporto come porti e ferrovie e con una configurazione del suolo assolutamente solido e pianeggiante. L'industria leggera si trova, invece, concentrata in diversi punti, che non presuppongono la presenza d'infrastrutture similari a quelle delle industrie pesanti, seppur necessitino quantomeno di un'organica rete stradale. In merito al rapporto tra numero minimo di addetti all'industria e $m^2$ di terreno industriale utile, in una previsione a medio raggio temporale (10 anni), il rapporto considerava circa 150 $m^2$ per le piccole industrie e 1.500 $m^2$ per le grandi industrie[84]. In quanto ai piani regolatori delle Aree e Nuclei industriali, in linea con la circolare del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno riguardante l'oggetto indicato, la concomitanza, connessione e interdipendenza del settore industriale con gli altri, necessitava una pratica

[81] Ivi, p. 16.
[82] Ivi, pp. 25-26.
[83] Le Aree e i Nuclei individuati dallo studio sono: per la Sicilia orientale le Aree di Catania, Siracusa e Messina e i Nuclei di Ragusa e Pozzallo; per la Sicilia centrale la linea di industrializzazione facente capo ai due Nuclei di Agrigento e Termini Imerese e i Nuclei di Caltanissetta, Enna e Gela; per la Sicilia occidentale le Aree ai Palermo e Trapani e il Nucleo di Castellammare Alcamo, cfr. ivi, p. 29.
[84] Ivi, pp. 29-32.

coincidenza con la pianificazione organica del comprensorio. Nel caso dei comprensori siciliani, i settori maggiormente importanti erano rappresentati da quello agrario, residenziale-demografico e turistico, cui andavano aggiunte le preesistenze industriali. Fondamentale l'esigenza di coordinamento delle varie Aree e Nuclei esistenti all'interno delle tre subregioni.

Dalle tavole emergeva chiaramente, sia dalla distribuzione dei finanziamenti della Sezione di credito industriale del Banco di Sicilia e dell'Irfis dal 1951 al 1960, unitamente alla distribuzione di elettrodotti e centrali elettriche, la grande forza attrattiva dell'area costiera, con però un forte divario tra la Sicilia occidentale e orientale, in relazione alla quantità di investimenti effettuati e rapportati all'occupazione indotta. Al maggior numero di finanziamenti concessi all'area siracusana, non corrispondeva, infatti, un adeguato numero di addetti, a differenza di quanto accadde nella zona del palermitano e del catanese, che dimostra ulteriormente che nel siracusano si installarono prevalentemente grandi complessi con un elevato rapporto capitale-lavoro.

Nel riprendere la suddivisione, già accennata tra area di sviluppo ulteriore, area di sviluppo integrale e area di sistemazione, risultava che le aree costiere dello Ionica e del Tirreno appartenevano alla prima, quella del Canale di Sicilia insieme alla provincia trapanese e ai monti Iblei alla seconda, mentre l'interno e la zona dei Nebrodi alla terza. Nella tavola relativa alle comunicazioni regionali si insisteva sull'esigenza delle comunicazioni aeree veloci, (si riporta il progetto delle Aviolinee siciliane), delle comunicazioni marittime in rapporto al Mediterraneo, e su una rete viaria basata sulle superstrade Sr-Me, Ct-Pa e Me-Tp e strade veloci di collegamento costiero e interno.

La seconda ricerca amplia il raggio di azione occupandosi dell'intero quadro territoriale ed economico e sociale isolano, con particolare riferimento alle infrastrutture, in cui la Sicilia è sentita come "un tutto egualmente", seppur con diverse tonalità. Un lavoro in cui si cerca di scoprire l'identità propria della regione, perché "la veste deve configurarsi al corpo, e questo comunque materialmente impastato va conformandosi, che è la vita, agli impulsi razionali e irrazionali dell'intimo". E per far ciò, "al fine di proporre infrastrutture operanti e congruenti con lo scopo iniziale", era necessario guardare non solo le strutture agricole, industriali e turistiche, ma anche la struttura geofisica e sociale che è:

> un poco di più, parecchio di più (un salto qualitativo) dell'usuale riconoscimento della importanza delle giaciture geografiche e delle fisionomie territoriali, dello abituale inchino

> [...], che si paga ai fattori inizialmente demografici e poi per propria forza autonomamente sociali della nostra esistenza. Ai fini di sviluppo, di crescita [...] si tratta di combinare una varietà di elementi che integrandosi trasformino i dati precedenti, che armonizzandosi inseriscano in un determinato contesto la indispensabile novità[85].

Operando con una grande attenzione ai processi di radicamento dell'economia nel territorio, l'opera di Doglio e Urbani individuava 37 comprensori, che hanno come elemento di aggregazione il comune[86]. Il piano di sviluppo sarebbe scaturito dall'analisi delle risorse territoriali e da un utilizzo razionale delle stesse e dei rapporti di produzione. L'analisi evidenziava come, nonostante l'ingente ammontare degli investimenti effettuati, non si fosse prodotta l'auspicata nascita di piccole e medie imprese collaterali al settore chimico e questo in ragione dell'assenza di piccoli e medi imprenditori e della carenza di un contesto tecnico-scientifico opportuno. Allargando lo sguardo oltre i temi dell'industrializzazione, gli autori riflettevano sul fatto che l'impostazione legislativa, improntata prevalentemente sullo sviluppo industriale, determinasse errori di valutazione nell'opinione pubblica, funzionali alle future distorsioni del sistema, come dimostra la storia dei Consorzi di cui già si è più volte accennato, perché

> La gente [...] era portata a confondere il problema generale dello sviluppo con quello dello sviluppo industriale, e a sentire come indispensabile per la crescita socio-economica la

[85] C. DOGLIO, L. URBANI, op. cit., p. 8. Nel leggere l'opera non si può non sottolineare la straordinaria forza utopistica e sociale di un'urbanistica democratica che muove dai territori per migliorare le condizioni di vita degli abitanti, così come non si può restare indifferenti di fronte all'eleganza del linguaggio utilizzato. A titolo d'esempio così recita l'incipit del capitolo I della parte seconda del testo, *Di un nuovo territorio siciliano*: "E adesso, per la verità, sarebbe il momento che prevalga il sogno. Il momento, cioè, in cui la fantasia s'apre sul territorio e con lui s'ammarita; muove case e montagne, sollecita acque e moti d'animo, richiama navi e scorre le vene petrose del suolo, fatica nei campi, erge rustici industriali, amministra e commercia e gioisce. Perché suvvia, tutte le cifre incasellate a fini matriciali, tutti i finanziamenti, gli investimenti, le innovazioni imprenditoriali, le qualificazioni professionali e culturali, il mutare delle norme di comportamento e delle scale di valori, il trasformarsi dell'ambiente e del modo di usufruirne sono, ogni cosa e ogni casa, ogni borgo e ogni città, giustificati soltanto per una sempre più felice esistenza della gente (siciliana, nel nostro contesto: ma di regione in regione, del mondo anche se può sembrar retorica dirlo).
È un variegato disegno, insomma, quello che ora dovrebbe andar svolgendosi sotto gli occhi di un attento (anche scettico, forse) lettore. Una forma che a poco a poco fluisce dalla commossa partecipazione dei suoi autori al destino – nel senso di attiva destinazione, si badi – dei luoghi, e che s'innerva nei fattori socio-economici e socio-culturali. Un disegno che non può esistere, una forma che rimarrebbe tale, senza la partecipazione dei primi autori-attori: la popolazione di quei luoghi. Non è solo questione di capitali e forze-lavoro, di volontà politiche e di abilità amministrative ma di una trama mobilissima di correlazioni sociali a ogni età e sesso." Cfr. ivi, pp. 85-86.

[86] Il criterio utilizzato per la suddivisione comprensoriale riguarda elementi generali (struttura geologica; natura geomorfologica; stato delle colture; dati paesistici e pre-esistenze storico-monumentali; circoscrizioni amministrative; raggi di influenza delle attrezzature dei centri) ed elementi d'ordine industriale (omogeneità di tradizioni industriali e artigianali; orientamenti di recenti localizzazioni e raggio di influenza dei fenomeni industriali; localizzazioni di carattere particolare e tipologia industriale; circoscrizioni Aree e Nuclei di industrializzazione). Cfr. ivi, p. 100.

applicazione di apparati legislativi quali messi in opera dalla 634 in territori che nessuna oggettiva possibilità offrivano agli insediamenti industriali.
Questa mancanza di coordinamento tra provvedimenti legislativi a fini industriali, agricoli e turistici, e la sensazione che a un certo momento tutto debba dipendere dalla industria ha generato correnti di opinione preoccupate di vedersi sfuggire quello che pareva lo strumento ottimale per lo sviluppo – da ciò forti pressioni sulle forze politiche e anche un grande e inutile dispendio di energie.[87]

Questo portava a richiedere la necessità di un coordinamento tra i vari settori della produzione. Un'ulteriore preoccupazione sottolineata dagli autori riguardava il rischio concreto, e quasi sempre operante, che il momento dell'analisi economica prevaricasse quello sociale, di cui in realtà avrebbe dovuto essere collaboratore.
Doglio e Urbani rinnoveranno la loro collaborazione in seguito, per dare alle stampe un altro lavoro di ricerca, denso di carica utopistica e liberatoria per una Sicilia che, come una "fionda", protesa nel centro del Mediterraneo può crescere e recuperare all'interno del Mezzogiorno e del Mediterraneo stesso[88]. Un piano per l'autonomia che è un atto di fede e di amore, per l'autodeterminazione e l'autogestione del popolo siciliano e che critica gli innumerevoli "piani inutili" fatti di pochi "come" e nessun "perché", senza rinnovamento di struttura. Un lavoro che evidenzia gli innumerevoli "talenti territoriali" misconosciuti e poco sfruttati di siti non statici, ma dinamici e mutevoli.

### *6.3.4 Abbozzo di assetto territoriale ai fini della programmazione economica 1966-70*

Su incarico del Ministero del Bilancio (Ufficio del programma) e del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, il Centro di studi e piani economici elaborò alcune proposte di assetto territoriale a livello interregionale e regionale, funzionali allo schema di sviluppo economico contenuto nel Programma quinquennale 1966-70 e pubblicate nella rivista "Urbanistica"[89]. Le ipotesi di razionalità urbanistica, o "ecologica", muovevano dall'esigenza di indicare le caratteristiche territoriali e le vocazioni di ciascun territorio e di formulare giudizi sulle ipotesi di sviluppo urbanistico territoriale. Gli studi elaborati erano funzionali ad una migliore distribuzione della popolazione all'interno delle varie regioni, e rappresentavano "un primo tentativo di formulare, a livello nazionale e con

[87] Ivi, p. 23.
[88] C. DOGLIO, L. URBANI, *La Fionda sicula - Piano dell'autonomia siciliana*, Il Mulino, Bologna 1972.
[89] "Urbanistica", marzo 1967, n. 49.

criteri uniformi, *delle proposte di assetto territoriale* [...] che erano mancate nella redazione del primo Programma quinquennale e che avrebbero dovuto essere il contenuto del più volte richiesto e promesso <piano urbanistico nazionale>"[90].
L'assenza di un'impostazione territoriale nel piano quinquennale, per Archibugi, era da attribuire alla tendenza, propria del periodo, del "negativismo critico" intendendo con questo

> la convinzione che nessuna ipotesi territoriale, nessuna modellistica urbanistica avrebbe avuto senso concreto senza un preventivo approccio economico che ne fissasse vincoli e condizioni; la convinzione che l'urbanistica avrebbe contribuito solo a razionalizzare la localizzazione delle scelte economiche dopo che queste fossero formulate.[91]

La metodologia sottesa muoveva, invece, dall'idea di considerare il territorio non soltanto come una variabile dipendente dalle ipotesi economiche, ma come "obiettivo" sociale del piano, per il "miglior uso" del territorio stesso che, partendo dalle sue caratteristiche naturali, fisiche e ambientali, ne qualificasse le destinazioni d'uso e le localizzazioni economiche a livello regionale. In tal senso appariva manifesta la necessità che la pianificazione territoriale non fosse elaborata a "posteriori" rispetto al piano economico, ma piuttosto alcuni elementi dei luoghi (quali condizioni permanenti e d'insediamento per es.) andavano considerati a "priori" dalla pianificazione economica che, successivamente, recepiti gli obiettivi territoriali, ritornava sul territorio per le scelte di localizzazione, che rappresentavano una sorta di verifica delle ipotesi formulate[92].
Per quanto concerne il Mezzogiorno, lo studio si apre con una prima ipotesi di piano circoscrizionale funzionale alla pianificazione regionale, che riflette sulle condizioni di fatto, sulle principali tendenze in atto e sulle ipotesi di sviluppo[93]. Dal confronto tra realtà di fatto e vocazione di sviluppo, emergeva la necessità di formulare un'ipotesi di assetto territoriale che prevedesse interventi di razionalizzazione per le aree congestionate da un lato, e iniziative in grado di rovesciare le tendenze in atto dall'altro. Focalizzando, invece, il tema esclusivamente sull'industrializzazione il rapporto osservava come, in base ai dati del 1961, la percentuale di Aree e Nuclei industriali corrispondesse a quasi 30 mila km$^2$

[90] F. ARCHIBUGI, *L'assetto territoriale nella programmazione economica*, in "Urbanistica", marzo 1967, n. 49, p. 5.
[91] Ivi, p. 7.
[92] Ivi, p. 6.
[93] V. CABIANCA, A. LACAVA, *Un primo schema di sviluppo economico regionale a lungo termine per l'Italia - Ipotesi di assetto territoriale a livello nazionale: Mezzogiorno*, in "Urbanistica", marzo 1967, n. 49, pp. 31-49.

pari al 20,8% del totale della circoscrizione meridionale, interessando quasi 9 milioni di cittadini pari al 43,67% del totale[94]. Nel tentativo poi di indicare alcune grandi aree del Mezzogiorno, funzionali alla riduzione degli squilibri territoriali nazionali - dove fosse possibile realizzare un sistema di economie esterne - dall'esame delle situazioni di fatto e delle vocazioni territoriali il rapporto individuava tre grandi aree per il Mezzogiorno corrispondenti: 1) alla zona del medio Tirreno, tra Civitavecchia e Salerno; 2) alla pianura pugliese; 3) alla Sicilia. Quasi due milioni di ha, popolati da oltre 16 milioni di abitanti, che "costituiscono il naturale campo di determinazione dello sviluppo secondario intensivo e possono quindi essere assunte come le naturali aree motrici dello sviluppo meridionale."[95]

Relativamente all'area siciliana, l'esame dei dati rilevava come l'isola fosse caratterizzata da vaste zone di sottosviluppo e da concentrazioni tali da non permettere lo sviluppo spontaneo di alternative e che la tendenza fosse destinata a creare ulteriori squilibri. Alla base di questi il sistema dei poli autonomi di Palermo e Catania, che non permetteva "la crescita di <contromagneti> di equilibrio territoriale per la troppa sensibile differenza, rispetto agli altri centri della Regione, dei valori preesistenti a Catania e Palermo"[96]. I programmi in atto, inoltre, puntavano alla sostituzione del sistema dei due poli distinti, con un nuovo sistema unitario a dipolo Catania-Palermo, da cui si sarebbero irradiate delle diffusioni trasversali dall'asse autostradale del dipolo. Il risultato di tale impostazione territoriale avrebbe precluso, così, ogni possibilità di crescita autonoma per gli altri centri, ribadito l'acuirsi dello squilibrio città-campagna, determinando un'ulteriore congestione del palermitano a vantaggio esclusivo dell'area catanese.

Dopo aver accennato alle Aree di sviluppo industriale (Palermo, Catania, Siracusa) e ai Nuclei di industrializzazione (Gela e Trapani), i territori indicati per il possibile recupero per lo sviluppo industriale venivano indicati in tutte le zone pianeggianti costiere (in particolare il trapanese, la piana di Gela, l'area costiera iblea e la piana di Catania) e le zone montane interne dell'ennese e del nisseno seguendo una linea (la stessa indicata da Rocca e Urbani) che da Termini Imerese giungesse fino a Porto Empedocle. L'alternativa al dipolo palermitano-catanese veniva individuata in

[94] Ivi, p. 34.
[95] Ivi, p. 36.
[96] Ivi, p. 43.

un sistema di sviluppo integrato trasversale, con gli sviluppi produttivi intensivi primari e secondari concentrati nelle pianure, gli insediamenti residenziali nelle zone collinari pedemontane, le aree per il tempo libero nelle fasce costiere e nelle aree montane interne; il sistema sarà appoggiato ad un sistema infrastrutturale generale (includente cioè tutte le tipologie infrastrutturali) pedemontano di circonvallazione dell'isola, legante tra loro tutte le principali strutture primarie, secondarie e terziarie ed il sistema dei porti e degli aeroporti e delle localizzazioni energetiche, vale a dire tutti gli elementi e le localizzazioni dello sviluppo intensivo.

Su tale sistema di riequilibramento dovranno innestarsi, lungo le linee di minore resistenza dell'ambiente fisico, le penetrazioni verso l'interno per il recupero allo sviluppo della massima parte del territorio regionale, mediante il processo di integrazione funzionale a sviluppo trasversale sopra illustrato.

Le aree di sviluppo non intensivo anziché divenire aree periferiche dei due poli storici diverranno così elementi funzionali della struttura di sviluppo attraverso l'organizzazione comprensoriale basata sull'integrazione trasversale [...].

Esempi tipici di tali integrazioni sono la costituzione in unità funzionali trasversali di grandi unità comprensoriali quali il sistema ibleo, la fascia centro-meridionale, il sistema occidentale, a loro volta interconnessi con la fascia infrastrutturale pedemontana che renderà così interdipendenti tra loro a livello paritetico queste sfere di sviluppo attualmente isolate.[97]

Per quanto concerne il sistema urbano l'analisi indicava tre sistemi fondamentali:

- "la città territorio Jonico-Iblea" comprendente un sistema metropolitano di equilibrio (Catania-Siracusa), un sistema urbano di equilibrio a Nord (Milazzo, Messina, Reggio Calabria) e una città di raccordo a Sud (Ragusa, Pozzallo);
- la "città territorio della fascia centro-meridionale" (Agrigento-Porto Empedocle, Enna, Gela);
- la "città territorio occidentale e nord-occidentale sicula" con un sistema metropolitano da promuovere (Trapani, Marsala, Mazara) ed uno da riequilibrare (Palermo).

Per il sistema infrastrutturale si è già detto che si suggeriva la fascia pedemontana, ma senza secare le zone di pianura a sviluppo intensivo. Il sistema aeroportuale indicava in Catania e Palermo gli aeroporti per i collegamenti nazionali, ed una serie di piccoli aeroporti per il collegamento interno; per i porti industriali il sistema Augusta-Magnisi-

[97] Ivi, p. 44.

Santa Panagia era il cardine dello sviluppo orientale e Trapani era individuato come grande elemento per il futuro sviluppo dell'area occidentale.

Lo studio sottolineava, inoltre, alcune carenze conoscitive di particolare gravità che andavano colmate e che riguardavano in particolare il tema delle risorse idriche e della difesa del suolo e uno studio del carattere delle coste ai fini della loro utilizzazione funzionale alle varie tipologie di porto.

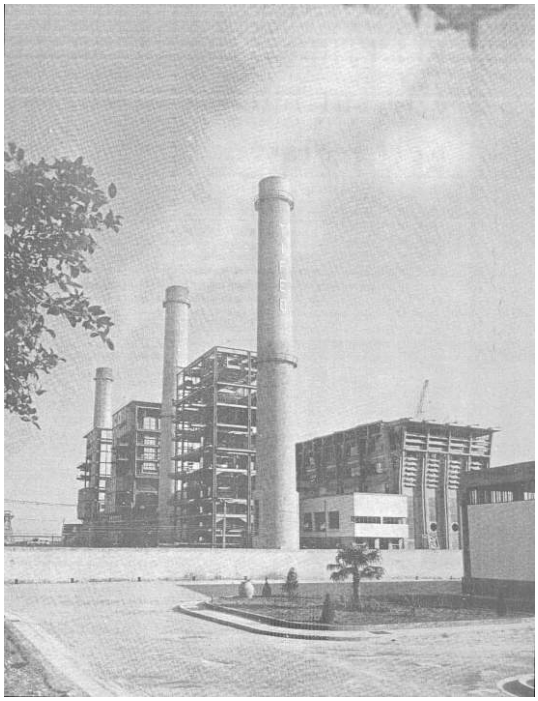
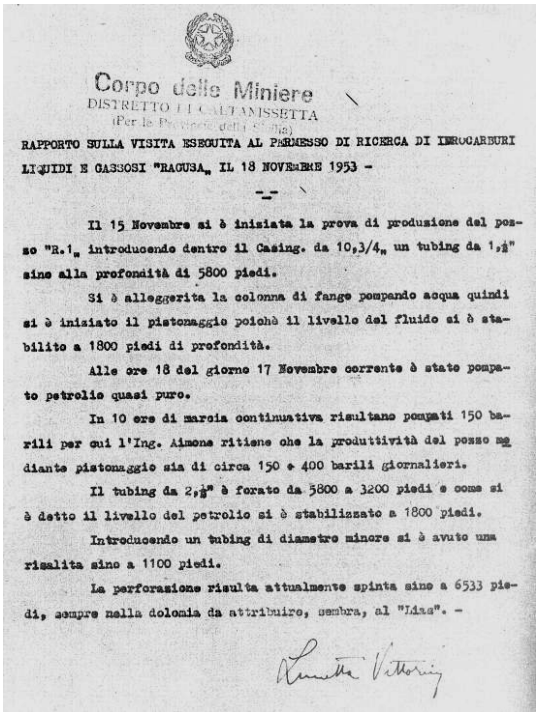


Fig. 19 – La centrale elettrica della Tifeo, consociata alla SGES, intitolata alla memoria di O.M. Corbino, in "Parlamento e produttività", n. 4-5-6, 1960, p. 62.



Corpo delle Miniere
DISTRETTO [illegible] CALTANISSETTA
(Per le Provincie [illegible])

RAPPORTO SULLA VISITA ESEGUITA AL PERMESSO DI RICERCA DI IDROCARBURI LIQUIDI E GASSOSI "RAGUSA" IL 18 NOVEMBRE 1953 -

Il 15 Novembre si è iniziata la prova di produzione del pozzo "R.1" introducendo dentro il Casing. da 10,3/4" un tubing da 1,½" sino alla profondità di 5800 piedi.

Si è alleggerita la colonna di fange pompando acqua quindi si è iniziato il pistonaggio poichè il livello del fluido si è stabilito a 1800 piedi di profondità.

Alle ore 18 del giorno 17 Novembre corrente è stato pompato petrolio quasi puro.

In 10 ore di marcia continuativa risultano pompati 150 barili per cui l'Ing. Aimone ritiene che la produttività del pozzo mediante pistonaggio sia di circa 150 ÷ 400 barili giornalieri.

Il tubing da 2,½" è forato da 5800 a 3200 piedi e come si è detto il livello del petrolio si è stabilizzato a 1800 piedi.

Introducendo un tubing di diametro minore si è avuto una risalita sino a 1100 piedi.

La perforazione risulta attualmente spinta sino a 6533 piedi, sempre nella dolomia da attribuire, sembra, al "Lias". -

Fig. 20 – Rapporto, del 18-11-1953, attestante l'avvenuto pompaggio del petrolio dal pozzo R. 1 di Ragusa, in *Petrolio in Sicilia*, 1954, p. 27.

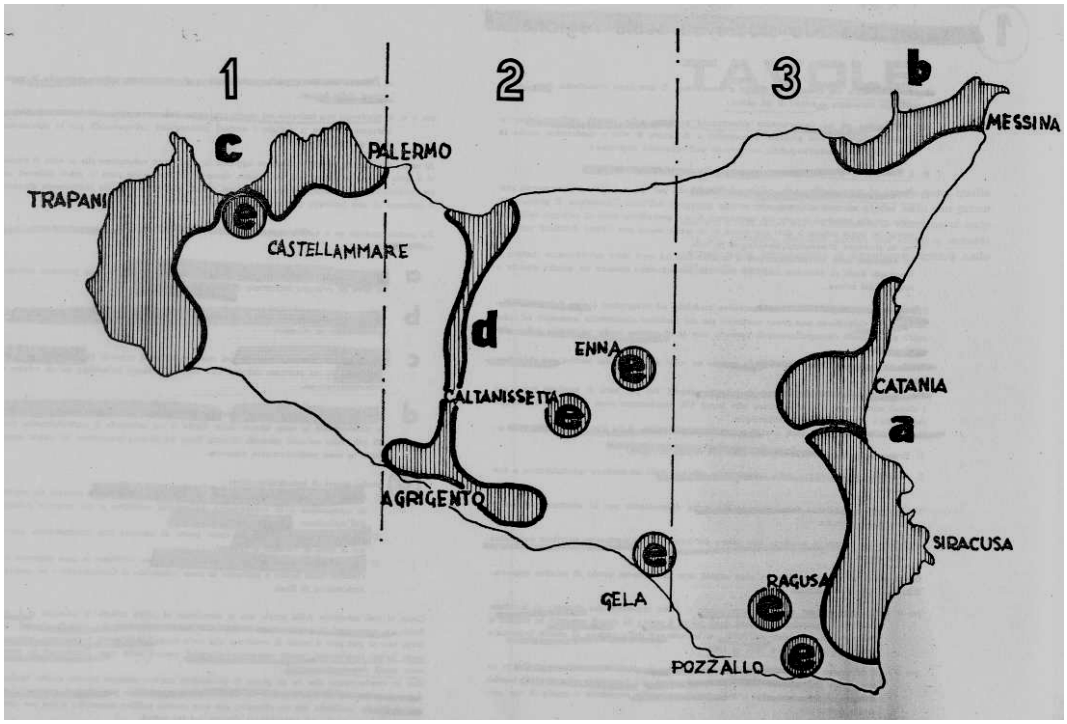



Fig. 21 – "Introduzione allo studio su scala regionale", in ROCCA, URBANI, 1962, tav. 1:
a) "grossi pesi di industrializzazione nei territori sud orientali" in cui potranno definirsi le ASI di SR e CT;
b) "un'area di sviluppo industriale nella fascia litoranea da Barcellona a Villafranca che graviterebbe su ME";
c) "grossi pesi di industrializzazione nei comprensori nord orientali" in cui definire due ASI ed un nucleo;
d) linea di industrializzazione interna ricca di minerali, congiungente la zona agrigentina e quella termitana;
e) nuclei di industrializzazione da attuarsi a RG, Gela, Pozzallo; un nucleo a Castellammare come cerniera tra PA e TP; due eventuali nuclei a CL ed EN.

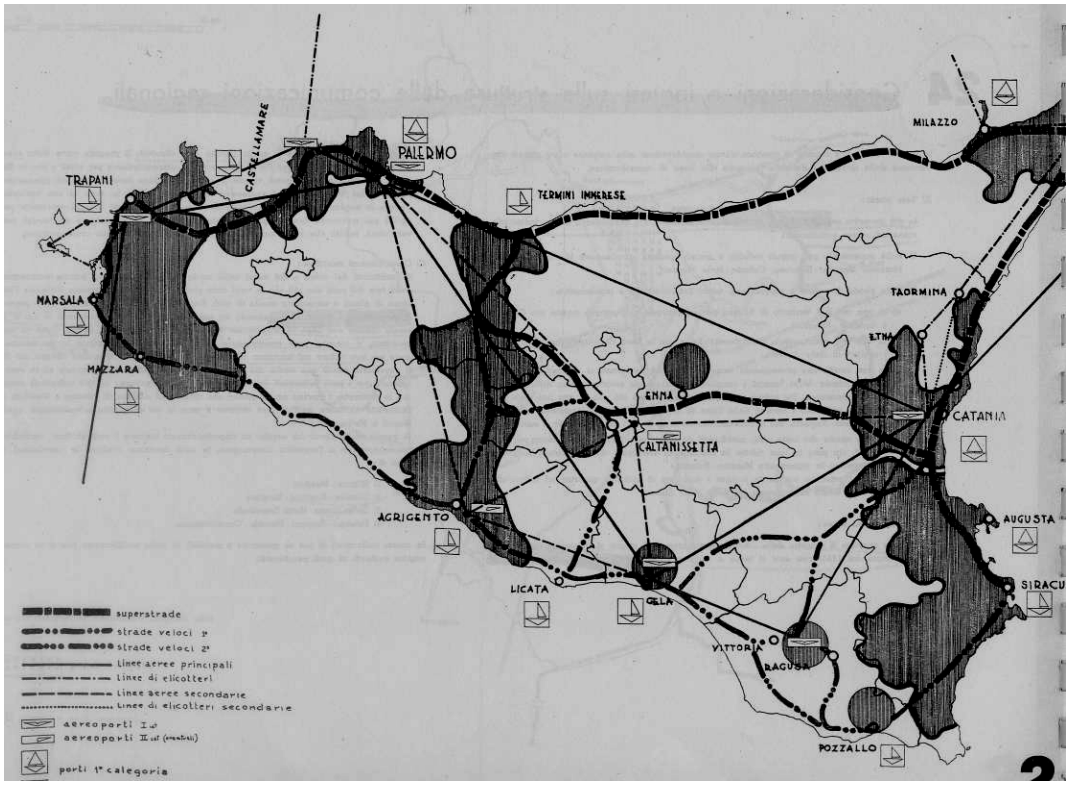



Fig. 22 – "Considerazioni e ipotesi sulla struttura delle comunicazioni regionali", in ROCCA, URBANI, 1962, tav. 24.

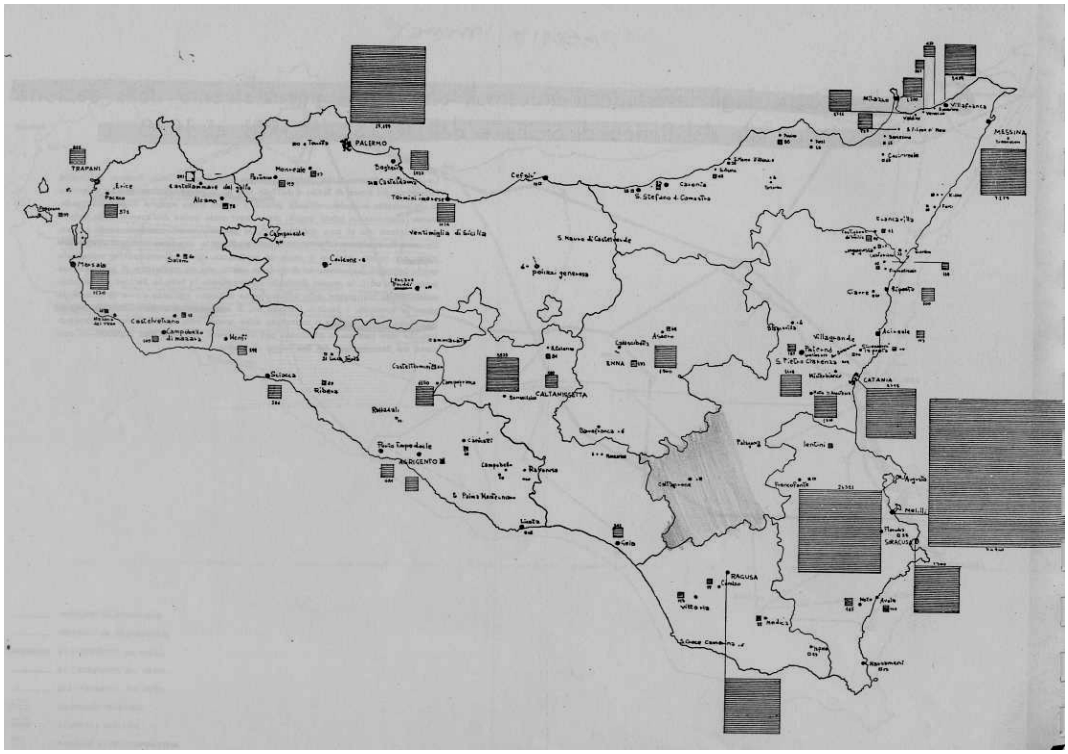



Fig. 23 – "Localizzazione degli investimenti industriali ammessi a finanziamento dalla Sezione di Credito industriale del Banco di Sicilia e dall'Irfis dal 1951 al 1960", in ROCCA, URBANI, 1962, tav. 6.

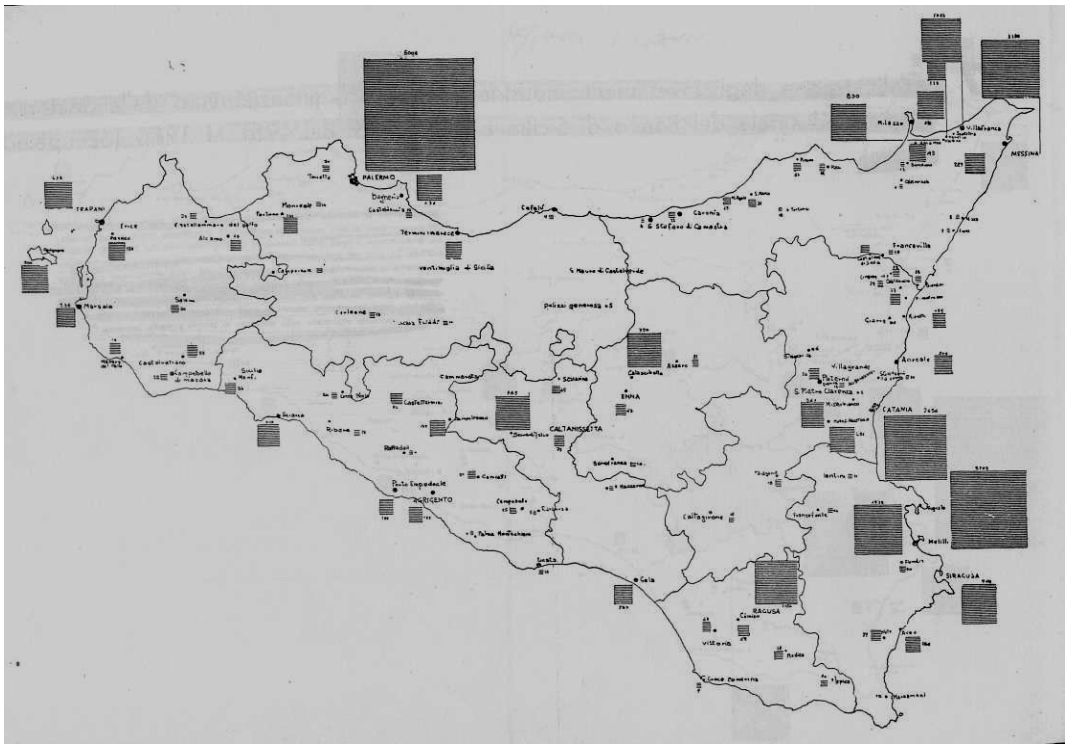



Fig. 24 – "Localizzazione degli investimenti industriali ammessi a finanziamento dalla Sezione di Credito industriale del Banco di Sicilia e dall'Irfis dal 1951 al 1960 (occupazione indotta)", in ROCCA, URBANI, 1962, tav. 7.

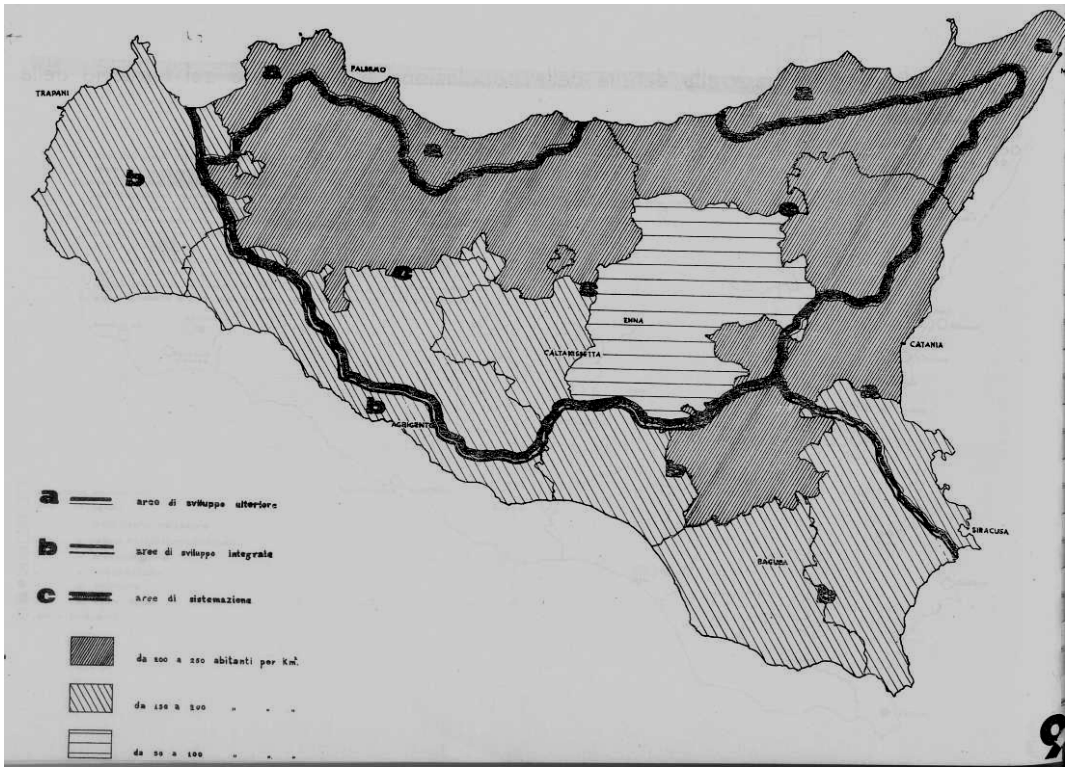



Fig. 25 – "Suddivisione in base alla densità della popolazione e alle risorse del territorio della Sicilia", in ROCCA, URBANI, 1962, tav. 9.

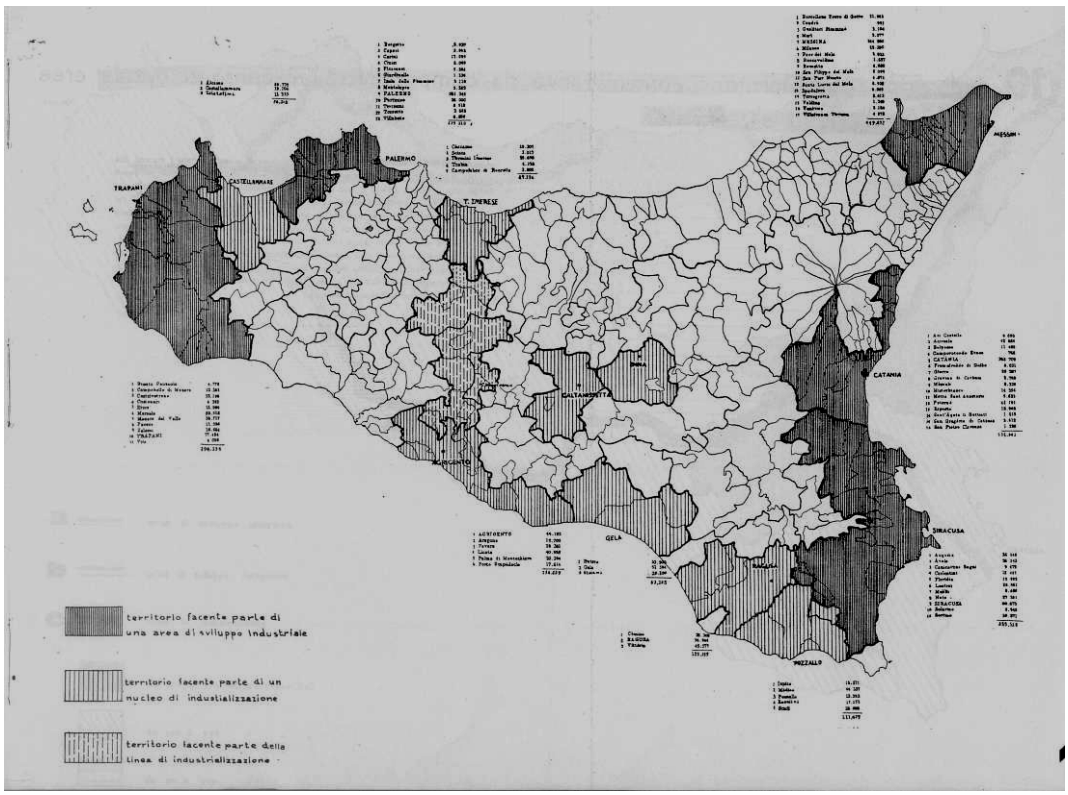



Fig. 26 – "Indicazioni per il territorio amministrativo da comprendersi nei Consorzi per le Aree e Nuclei di industrializzazione", in ROCCA, URBANI, 1962, tav. 10.

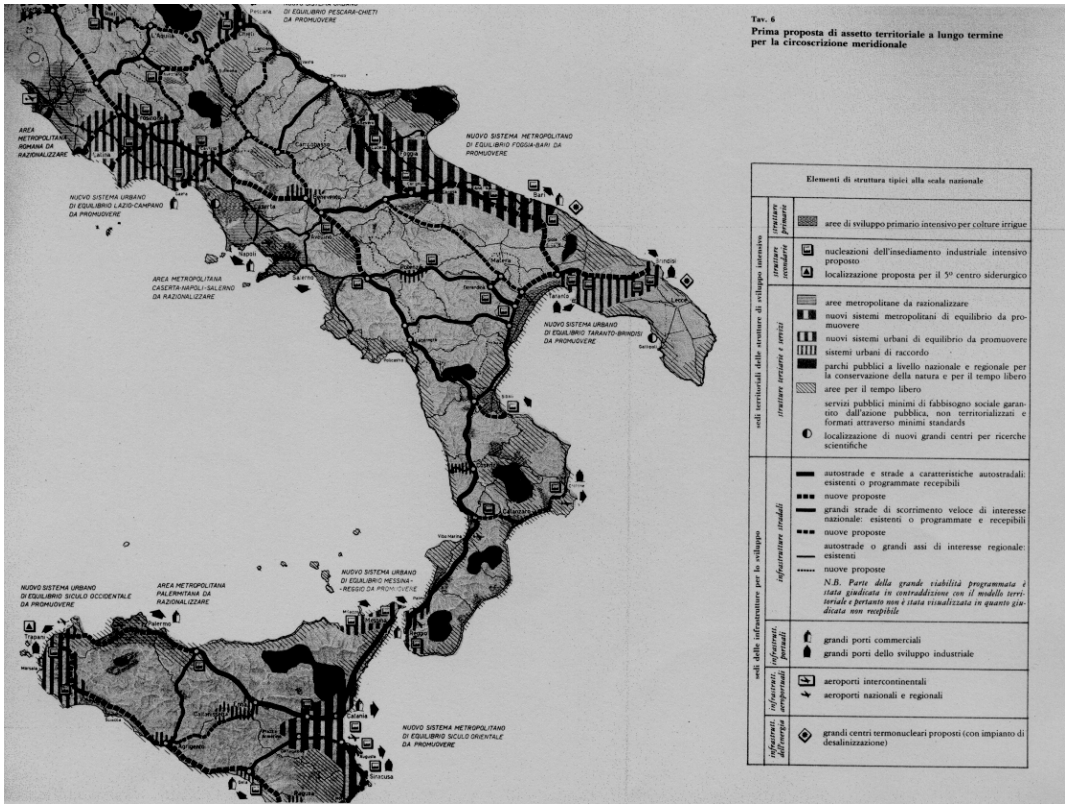



Fig. 27 – "Prima proposta di assetto territoriale a lungo termine per la circoscrizione meridionale", in CABIANCA, LACAVA, 1967, tav. 6.

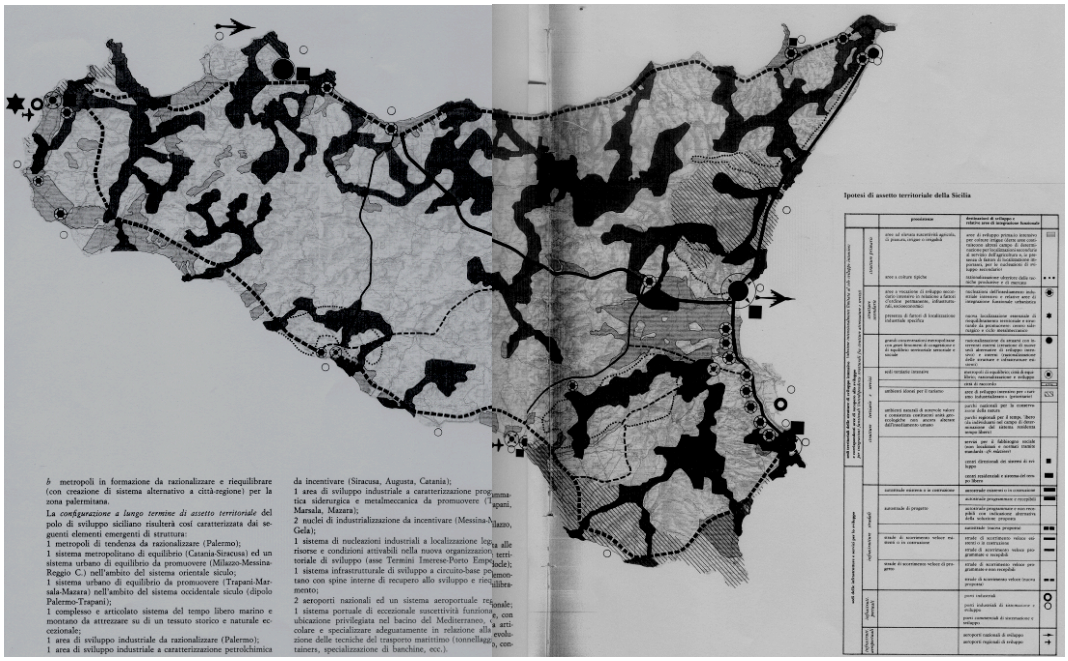



Fig. 28 – "Ipotesi di assetto territoriale della Sicilia", in CABIANCA, LACAVA, 1967, pp. 110-111.

E questi operai che lavorano a maneggiar pale,
e piccozze, a spinger carrelli, a caricar macchine,
a scavare nelle viscere della terra, a costruire mura,
sono spesso quegli stessi contadini
che qualche mese fa maneggiavano con ordine ed amore
la zappa, la falce, la ronca per vangare la terra,
tagliare le erbe, potare l'olivo e l'arancio

*Francesco Renda*
in *Inchiesta sulle industrie della Sicilia orientale, 1958*

# CAP. 7 – L'INDUSTRIALIZZAZIONE DI UN TERRITORIO: PRIOLO-AUGUSTA-MELILLI

## 7.1 LA TRASFORMAZIONE DEL TERRITORIO E DELLE CULTURE

### *7.1.1 Il prezzo del progresso*

Un progresso massiccio ha inondato un territorio agricolo e arretrato, avulso da grandi esperienze industriali, alterandone per sempre la fisionomia fisica e culturale. Inquinamento e benessere hanno stretto un sordido patto, in cui l'uno camminava a fianco dell'altro, in cui la crescita del primo, misconosciuta e non percepita, è stata adombrata dallo splendore accattivante del secondo. Insieme hanno trasformato i luoghi e le culture, e insieme hanno cambiato i parametri di riferimento. Gli eloquenti sogni di grandezza e i silenziosi incubi ambientali, insieme hanno allontanato lo spettro della miseria. Per oltre trent'anni hanno galoppato su campagne e fiumi, coste e pozzi d'acqua, cancellando i segni stanchi di un territorio ricco ma incapace di rinnovarsi autonomamente, se non con l'ausilio di capitali stranieri. Dopo è sopraggiunta la crisi, concretizzatasi nella perdita dei posti di lavoro, e il benessere è stato offuscato da un inquinamento ormai reale e veritiero, che ha spadroneggiato per l'assenza di norme e dilagato per ignoranza quieta e fiduciosa.

Oggi, con maggiore coscienza e conoscenza delle tematiche ambientali, assistiamo ad un continuo dibattito sulla difesa dei posti di lavoro, sull'abbattimento delle emissioni inquinanti, sulla tutela ambientale ed archeologica, sulla sicurezza industriale, sulla

riqualificazione e riutilizzo del territorio. Oggi gli enti locali, un tempo impossibilitati ad agire su questioni di tal natura, perché privi di legittimazione in tema di controllo del territorio, possono agire e agiscono divenendo un soggetto attivo nella contrattazione per lo sviluppo.

Si trattò della grande trasformazione industriale che ha vissuto il territorio di Augusta-Priolo-Melilli dagli anni '50 in poi; una storia complessa, per la cui comprensione occorre saper leggere i piani territoriali e le inchieste giudiziarie, le analisi ambientali e le indagini socio-economiche sulle popolazioni, la letteratura sulla Cassa del Mezzogiorno e sulla politica industriale.

In una prima fase l'esperimento sembrò funzionare, tanto che proprio il polo petrolchimico siracusano fu spesso preso come esempio positivo da emulare, ed effettivamente le statistiche mostravano che il suo reddito provinciale, così come anche quello di Taranto, Matera, Caserta, Sassari, figurasse ai primi posti tra le Province meridionali, giungendo persino a superare il reddito medio nazionale nel 1971[1]. Ma da lì a poco anche per Siracusa sarebbe sopraggiunta la crisi, derivante da un modello di sviluppo esogeno incentrato sulla monocoltura petrolchimica, che si dimostrò fragile di fronte alle congiunture internazionali e incapace di stimolare le energie endogene. Anche per Siracusa si parlò allora di "cattedrale nel deserto" e si palesarono gli ingenti danni ambientali che trent'anni di grande industria avevano determinato su un territorio non tutelato.

Primo tra i grandi poli di sviluppo del dopoguerra nel Mezzogiorno ad essere realizzato, antecedente alla seconda fase della Cassa, fu sicuramente non soltanto uno dei maggiori, per dimensioni e investimenti, ma anche uno dei più longevi. Nato come polo interamente privato, soltanto dalla seconda metà degli anni '70 ha visto l'ingresso dell'impresa pubblica, che successivamente è subentrata ad alcune imprese private in operazioni di salvataggio. In linea con quanto avvenuto negli altri poli meridionali l'industrializzazione, però, non ha coinciso con lo sviluppo, esaurendo la sua capacità propulsiva con l'incedere della crisi petrolifera degli anni '70. Ciononostante riuscì a reggere, seppur con una consistente riduzione di organico fino ai primi anni '90. Da lì in poi e per tutto il decennio

[1] Nel settennio 1963-70, fatto 100 il reddito medio nazionale pro-capite a prezzi correnti nell'anno 1963, Siracusa figurava al primo posto tra le Province meridionali con un indice di 90, seguita da Napoli e Taranto rispettivamente con 81,4 e 81, cfr. G. TAGLIACARNE, *Il reddito prodotto nelle province italiane (1963-70)*, FrancoAngeli, Milano 1972. Nel 1971, considerando il reddito lordo prodotto pro-capite a prezzi correnti nell'anno 1971, Siracusa con 104,1 superava la media nazionale, e si confermava prima provincia meridionale, seguita da Taranto con un indice di 98,7, cfr. Id., *Il reddito prodotto nelle province italiane nel 1977*, FrancoAngeli, Milano 1979.

considerato fu un periodo altalenante di forti crisi e speranzose riprese, che porteranno però alla chiusura e riorganizzazione d'imprese e impianti e ad un'ulteriore riduzione del personale. Poi a fine anni '90, con la caduta dei prezzi dei prodotti petroliferi, gli strascichi del caso Enimont, la concorrenza della globalizzazione, la fine dell'avventura chimica dell'Eni, si ebbe il crollo che fino ad allora era stato scongiurato.

La provincia tenta allora di diversificare. Siracusa, grazie all'impulso di Assindustria aderisce per prima in Italia ai Patti Territoriali, si avvale della Sovvenzione Globale e punta sulla piccola e media imprenditoria locale e sulle risorse autoctone del territorio, mentre il polo, grazie ai sindacati, tenta il rilancio con l'Accordo di Programma. Ma entrambe le strade si dimostreranno, almeno per ora, ben poco produttive e l'economia siracusana stenta a decollare tanto che il suo reddito pro-capite degli ultimi anni è ben lontano dai primati degli anni '70 - che riuscì comunque a mantenere anche nel corso del decennio successivo - scivolando al 17° posto in una graduatoria delle Province meridionali nel 2005[2], posizionandosi quint'ultima per reddito disponibile per abitante nel 2004[3].

### *7.1.2 Una nuova identità per un nuovo territorio*[4]

Il passaggio brusco ed improvviso, da una società agricola arretrata, ad una altamente industrializzata di tipo fordista, con l'ausilio di capitali e personale dirigente estraneo al luogo di origine, ha completamente stravolto, non solo l'immagine fisica del territorio in questione, ma anche l'immagine simbolica ed identitaria degli uomini che lo abitavano[5]. "Quando i bulldozer cancellano il territorio […] si cancellano, con i riferimenti del territorio, anche quelli dell'identità"[6]. Così avvenne che la società locale, senza alternative alla povertà e all'emigrazione, dovette inventarsi una nuova pelle consona con i nuovi abbigliamenti di cui si vestiva il territorio. Si trattò di dismettere *causi* e berretto, per indossare tuta e caschetto, "perché nell'agricoltura si moriva di fame! Di fame si moriva!

[2] Rispetto ad un indice medio nazionale pari a 100, Siracusa riporta 67,4, Indice Istat per il 2005.

[3] CENTRO STUDI UNIONCAMERE - ISTITUTO G. TAGLIACARNE, *La classifica delle province per reddito disponibile per abitante*, 2004, in http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Economia%20e%20Lavoro/2007/06/unioncamere-citta-ricchezza.shtml?uuid=31c846fc-1674-11dc-a21b-00000e251029&DocRulesView=Libero.

[4] Il seguente paragrafo è in parte già stato pubblicato in F. SALERNO, *Memoria e identità di un territorio industrializzato*, in S. ADORNO, P. ALOSCARI, F. SALERNO (a cura di), *L'industria, la memoria, la storia - Il polo petrolchimico nell'area costiera tra Melilli, Augusta e Siracusa (1949-2000)*, Atti del convegno, Morrone, Siracusa, 2008, pp. 142-148.

[5] Il tema fu oggetto di un'indagine sociologica condotta negli anni '60, cfr. F. LEONARDI, *Operai nuovi – Studio sociologico sulle nuove forze del lavoro industriale nell'area siracusana*, Feltrinelli, Milano 1964.

[6] M. AUGÉ, *Non luoghi - Introduzione a una antropologia della surmodernità,* Elèuthera, Milano 2005 (1992), p. 48.

[…] Invece nell'industria abbiamo lavorato tutti i giorni e quindi tutti i giorni portavamo *u nostru* stipendio a… e si stava *più bene*"[7]. Era, infatti, come se fosse arrivata "la manna dal cielo"[8]: l'industria era sinonimo di salvezza, futuro, benessere, sicurezza.

Quando gli impianti s'insediarono si trattò, però, agli occhi degli abitanti di un enorme corpo estraneo catapultato in un territorio agricolo, "dove c'erano quattro che capivano cosa stavano facendo e tutto il resto non capiva niente, nessuno"[9]. Riproponendo le parole di un lavoratore della Sincat, assunto nei primi anni, molti avrebbero potuto dire "io sono uno come tantissimi <usciti> dalla campagna per andare a cercare lavoro nelle industrie […] usciti dalle campagne e convertitomi in un operaio delle industrie. Ma io sono un contadino nato, un campagnolo"[10]. E poteva persino accadere che "quando era tempo di semina o di raccolto si assentava dal lavoro, causando dei ritardi in un stabilimento a ciclo continuo"[11]. Soprattutto nella prima fase, infatti, tra coloro che lavoravano nelle industrie "per il 90% c'erano pecorai, contadini"[12] e nonostante si realizzassero dei corsi per addestrare gli operai, "lì non capiva niente nessuno"[13]. Non è difficile, pertanto, immaginare che le parole di un altro intervistato assunto sempre negli anni in cui s'installò la Sincat, per quanto forse esagerate, non siano probabilmente tanto lontane dal vero, quando asserisce che andavano "tutti allo sbaraglio, morti a non finire, feriti, un disastro" [14]. Molti, infatti, i rischi e i conseguenti incidenti legati alla costruzione degli impianti, allo *start up* e alla tenuta in produzione degli stessi. Lo sviluppo dei mezzi tecnici, d'altronde, così come anche la conseguente coscienza e conoscenza dei rischi, è il risultato di un'esperienza collettiva ereditata e accumulata incessantemente, di cui anche l'operaio ne è parte. "La sicurezza l'abbiamo scoperta noi nell'impianto, direttamente su di noi, la dovevamo imparare ed inventare noi, perché non esistevano leggi specifiche in proposito. Abbiamo inventato la procedura più logica di operare, la più logica, la più sicura per salvarci"[15].

---

[7] Intervista rilasciata da Giuseppe Cazzetta, muratore melillese assunto come operaio dalla Rasiom nel 1950, a Angela Campisi e Fabiola Milardo nel 2005, in S. ADORNO, P. ALOSCARI, F. SALERNO (a cura di), op. cit., pp. 267-268.

[8] Intervista rilasciata da Vittorio Augeri, esponente democristiano consigliere e poi sindaco di Melilli nel 1956, a Sofia Magnano nel 2005, in ivi, pp. 166-167.

[9] Intervista rilasciata da Carmelo Santillo, operaio assunto nel 1958, a Cinzia Di Stefano nel 2005, in ivi, p. 220.

[10] Intervista rilasciata da Settimo Martorano, operaio-elettricista assunto nel 1963 dalla Sincat, a Sofia Magnano nel 2005, in ivi, pp. 239, 243.

[11] Intervista rilasciata da Salvatore Pappalardo, dirigente dell'Isab dal '74, assunto dalla Sincat nel 1962, a Banfi Veneziano nel 2005, in ivi, p. 188.

[12] Intervista rilasciata da Carmelo Santillo, cit., in ivi, p. 220.

[13] Ibidem.

[14] Ivi, p. 220. Per trovare conferma a questi dati cfr. E. PEGGIO, M. MAZZARINO, V. PARLATO, *Industrializzazione e sottosviluppo - Il progresso tecnologico in una provincia del Mezzogiorno*, Einaudi, Torino 1960, p. 133.

[15] Intervista rilasciata da Carmelo Santillo, cit., p. 223.

In sintonia con i tempi in cui vennero impiantate le fabbriche, si trattò di un'industrializzazione pesante, massiccia[16], come si evince chiaramente ancora dal Prg del '73, con la libertà di stravolgere il territorio per asservire alle necessità dell'industria, ipotizzando persino il trasferimento dell'abitato di Priolo. Il breve arco di tempo in cui si insediarono le industrie, oltre alla loro soverchiante presenza, hanno dunque completamente snaturato l'immagine identitaria di quei luoghi. Priolo, per esempio, in base a quanto rilevato da alcune interviste effettuate durante uno studio condotto dal Laboratorio Peat dell'Università di Catania, identifica il paese con le fabbriche e denota oggi la forte consapevolezza di vivere in una zona ad alto rischio industriale; consapevolezza che deriva da un "sapere diffuso", più che da organi di informazione istituzionale, e si mostra incapace di immaginare un futuro alieno dalle industrie[17].

Avvenne, dunque, che uno spazio vuoto di prospettive per chi lo abitava, fu intelligibile agli occhi estranei dei grandi capitalisti che lo resero altro[18]. Occhi che seppero vedere le caratteristiche favorevoli del territorio per l'implementazione dell'industria petrolchimica, e che trasformarono uno spazio agricolo in industriale[19]. Si trattò, in sostanza, dell'arrivo prorompente della civiltà tecnico-industriale di cui si misconoscevano i rischi - degrado ambientale, estetico, inquinamento, scomparsa delle vecchie professionalità e competenze – che, anche quando fossero stati palesati, sarebbero apparsi, comunque, irrilevanti di fronte alla grande prospettiva occupazionale con il relativo benessere che ne seguì. E anche quando il pericolo divenne reale, l'inefficienza burocratica da un lato e la pseudo informazione, intesa come impossibilità di discernere le informazioni utili in una massa eccessiva, dall'altro, hanno reso in gran parte inefficienti le misure volte ad arginare il danno già arrecato[20].

---

[16] Per dirla alla Bauman, si trattò di un capitalismo "ossessionato dal peso e dalle dimensioni", Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari 2002, p. 56.

[17] F. GRAVAGNO, S. MESSINA, *Paesaggio plurale*, in http://areavasta.provincia.salerno.it/av_2005n10e11/Osservatorio_italia_pag77_88.html.

[18] Per quanto concerne il rapporto stretto di dipendenza tra luogo e identità, mi piace ricordare come l'etnologo sia tentato di effettuare il cammino "dallo spazio al sociale, come se il primo avesse prodotto il secondo una volta per tutte" e come esiste un luogo antropologico pregno di "principio di senso per coloro che l'abitano e principio di intelligibilità per colui che l'osserva", cfr. M. AUGÉ, op. cit., p. 51.

[19] Così si esprime Fillioley nel ricordare la discesa delle industrie: "Gli uomini d'affari del nord vedevano chiaro l'avvenire di queste zone mentre la classe dirigente siracusana restava agganciata in dibattiti di scarso respiro senza la previsione delle trasformazioni socio-economiche che sarebbero avvenute nel nostro territorio." Cfr. P. FILLIOLEY, *Siracusa: i ventanni dopo il podestà*, Duemme, 1967, p. 26.

[20] Fu il concretizzarsi della modernità con la sua ansia razionale ed efficiente, avulsa dai segni della tradizione e della trascendenza, di costruire "la città umana sulla sola base della ragione" fine a se stessa, cfr. S. LATOUCHE, *La megamacchina – Ragione tecno scientifica, ragione economica e mito del progresso – Saggi in memoria di Jacques Ellul*, Bollati Boringhieri, Torino 1995, pp. 25, 73, 91. Utilizzando parole dell'epoca negli anni '50 "è avvenuto il grande <scontro> fra l'antico ed il moderno, fra la tradizione classica, amante della placida serenità della vita bucolica, e l'irrompente, tumultuoso progresso economico. In questa lotta fra due mondi tanto diversi, Siracusa va chiaramente parteggiando per il nuovo, per la conquista della propria autonomia industriale, a cui è chiamata dalla facilità del

Oggi, invece, con la dilagante crisi del settore, unita alla sempre maggiore automazione degli impianti, e con la crisi ambientale, sfugge persino quel nuovo senso identitario, che a fatica le popolazioni operaie avevano imposto sulla loro natura agricola[21]. Gli abitanti così percepiscono ormai il cambiamento dei tempi e, non più cullati dalla certezza del lavoro, provano fastidio per la loro identità nuova, ma già vecchia.

### *7.1.3 La città industriale*

La letteratura economica afferma che se un'economia parte da una situazione di arretratezza e basso livello di prodotto procapite, in cui è prevalente l'attività agricola per l'autoconsumo, la distribuzione del reddito e della ricchezza è abbastanza egualitaria, giacché non esistono ancora attività ad alta produttività. Quando incomincia a nascere un settore moderno, invece, quale per esempio quello industriale, si ha un travaso di lavoratori dal settore a bassa produttività a quello ad alta produttività. Questo è quanto effettivamente si verificò nell'area industriale siracusana.

L'arrivo dell'industrializzazione determinò, infatti, il trasferimento di manodopera dall'agricoltura all'industria, l'aumento del reddito, il benessere, l'avvento della civiltà dei consumi, ma anche l'aumento delle malattie professionali, dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo. Oltre questo, non ultimo, congiunto con l'espansione dei consumi, l'aumento dei prezzi con gravi disagi per coloro che non lavoravano nelle industrie. Chiaramente, all'epoca, il concetto di ambiente e salute corrispondeva ad altri parametri, per cui non esisteva la percezione del rischio di crisi ambientale. Vi era un'ignoranza di fondo su tali questioni, per cui non era considerato reato, né giuridicamente, né moralmente, se "tutte le saline di Augusta sono state interamente riempite con gli sterri di zolfo"[22]. D'altronde, infatti, "non c'erano leggi dello Stato che dicevano alle aziende cosa dovevano fare per costruire un impianto ed anche oggi c'è carenza, e non c'erano neanche

---

reperimento di materie prime, dalle recenti facilitazioni creditizie e fiscali di cui ha saputo largamente profittare, dalla felice ubicazione nei confronti dei mercati di rifornimento e di consumo: insomma, da fenomeni cumulativi che hanno determinato le scelte imprenditoriali." Cfr. F. PARRILLO, *Lineamenti strutturali e di sviluppo in provincia di Siracusa*, in CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E AGRICOLTURA DI SIRACUSA, *L'economia della provincia di Siracusa*, Centenario della Camera di commercio, industria e agricoltura di Siracusa, Salvatore Sciascia Editore, Caltanissetta-Roma 1963, p. 60.

[21] Riprendendo nuovamente le categorie sociologiche di Bauman, si potrebbe anche dire che in un mondo divenuto ormai "liquido", dove il capitale presenta la leggerezza di chi può fermarsi ovunque e continuamente viaggiare, solo il lavoro si ritrova immobilizzato, senza possibilità alcuna di contrattare, contraddistinto da una continua incertezza, dove tutto si riduce all'individuo. Il capitale, infatti, disimpegnandosi dalla sua dipendenza dal lavoro, diviene ormai extraterritoriale, con una maggiore capacità di ricattare i rappresentanti politici, imponendo le loro richieste, cfr. Z. BAUMAN, op. cit., p. 172.

[22] Intervista rilasciata da Carmelo Santillo, cit., in S. ADORNO, P. ALOSCARI, F. SALERNO (a cura di), op. cit., p. 230.

leggi nazionali, malgrado la Regione Siciliana in tutta la zona di Siracusa, nella zona di Milazzo, in quella di Gela abbia questo tipo di impianti"[23]. Nel concepire queste realtà industriali non si provvide, nemmeno, alla realizzazione d'infrastrutture, come ferrovie e strade, necessarie al trasporto di materie prime, prodotti finiti, per il movimento degli addetti, o per lo meno se anche tali infrastrutture furono pensate, per la loro realizzazione occorre attendere svariati decenni per inefficienza burocratica e tutt'oggi risultano incomplete. Basti pensare in tal senso alle ferrovie che ancora oggi sono ad un solo binario, per non dire che si assiste impotenti allo smantellamento della linea ferroviaria Sud-orientale[24], mentre per quanto concerne le autostrade, progettate da oltre un trentennio, solo recentemente sono stati aperti i tratti Siracusa-Rosolini (2008) e Augusta-Catania (2009).

All'epoca, comunque, l'industrializzazione coincideva appieno con lo sviluppo. Inni al progresso si levarono da quasi tutti i giornali dell'epoca.

> La rada di Augusta, epicentro per l'industrializzazione del Mezzogiorno; una città da fantascienza sorta per incanto in una pianura solitaria; torri stillanti acqua come mostruosi fiori tra zampilli di ciclopiche fontane, biancogrigie scacchiere di serbatoi, alte ciminiere che disperdono fumi bianchi ed ocra; l'acciaio tra gli aranci e i fichi d'india. La sete e gli stenti, retaggio tramandato per secoli, appartengono ormai al passato. La provincia ha di che vantarsi, scrollandosi di dosso il secolare ossequio per gli estranei, perché fa parte dell'Italia che conta.[25]

[23] Intervista rilasciata da Giuseppe Santuccio, operaio, poi capo reparto, assunto dalla Celene nel 1961, a Cinzia Di stefano nel 2005, in ivi, pp. 205-207.

[24] Già agli albori dell'industrializzazione si richiedeva l'elettrificazione e il raddoppio della linea ferroviaria Messina-Siracusa, cfr. CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E AGRICOLTURA DI SIRACUSA, *Relazione sui bisogni della provincia di Siracusa in rapporto al piano E.R.P.*, Tipografia Ospizio F.A., Siracusa 1949, p. 12; L. LA CIURA, *Trasporti ferroviari ed elettrificazione*, in DEMOCRAZIA CRISTIANA, SEGRETERIA PROVINCIALE DI SIRACUSA, *Convegno per la industrializzazione*, Siracusa 20 gennaio 1957, Tipografia Marchese, Siracusa 1957, pp. 37-38.

[25] Citazione giornalistica riportata in M. MARSILI, A. ANDOLFI, *Immagine ambientale*, Edizioni CDS, Ferrara 1985, p. 19. Una poesia scritta all'epoca da un sindacalista di fabbrica, Pier Antonio Mantinei, così recita: "Come città d'altro pianeta/tra fumi e vapori infernali/si stagliano alte colonne,/visione metafisica/gigantesche candele,/appaiono come mostri primordiali/sauri, brontosauri, pterodattili,/titani ghignanti e sbuffanti/in un immenso sfolgorio di luci/di un colossale zoo d'acciaio", cfr. L.S.M. CARTA, *L'agro priolese, dal 2000 a.C. al 2003 d.C.*, vol. VII (1955-1979), Tipografia Tarantello, Priolo G. (SR) 2008, pp. 143-144.

## 7.2 IMPLICAZIONI INTERNAZIONALI E RIFLESSI IN SICILIA

### *7.2.1 Cenni sul mercato del petrolio e conseguenze della crisi di Abadan*

Nel tentativo di ricostruire una breve storia del polo petrolchimico siracusano, così come più in generale dell'industria petrolifera italiana, occorre rifarsi alle questioni più ampie che animarono l'industria della raffinazione dalla seconda metà del XIX secolo[26]. L'ubicazione, infatti, di una serie di aziende di tale peso e dimensione, in grado di trasformare radicalmente uomini e luoghi, trova motivazioni lontane nel tempo e non risulta soltanto legata ai vantaggi offerti dalla natura e dalle agevolazioni fiscali. Si tratta di coniugare le esigenze internazionali e la ricostruzione del dopoguerra, la questione meridionale e la politica democristiana, la programmazione economica e la pianificazione urbanistica; una congerie, insomma, non indifferente di elementi che si accavallano e si intrecciano e che ci permetteranno di comprendere meglio quella grande trasformazione che catapultò una provincia arretrata, senza alternative alla povertà e all'emigrazione, nella civiltà moderna del petrolio e dei consumi.

L'industria della raffinazione, nata nella seconda metà del XIX secolo negli Stati Uniti, si diffuse inizialmente nei paesi produttori della materia prima: Stati Uniti, Antille Olandesi, Romania e Russia. In un secondo momento fu condizionata dal mercato e dalla possibilità di collocare i prodotti finiti in mercati esterni ai paesi produttori. In questo contesto, chiaramente, la voce trasporto e la distribuzione dei prodotti petroliferi finiti iniziò ad avere un peso non indifferente.

---

[26] Solitamente si considera il 1858 quale data simbolo dell'inizio dell'industria petrolifera, quando il colonnello Edwin L. Drake impiantò il primo pozzo per l'estrazione del petrolio in Pennsylvania (USA). Del 1875, invece, il primo veicolo mosso da motore a scoppio a benzina, la cui rapidissima diffusione portò la produzione mondiale del greggio dalle 4.500 t/annue nel 1880, a circa 21 milioni di t/annue in appena vent'anni, per continuare a salire in maniera vertiginosa negli anni a venire. Nel frattempo, nacque la prima compagnia petrolifera, la Standard Oil Company, di J.D. Rockeller, in seguito (1911) smembrata in applicazione alla legge antitrust americana (*Shermann Act,* 1890) in 34 società indipendenti (fra le più importanti si ricordano l'ESSO, la MOBIL e la CHEVRON). Nel 1920 aumentava la richiesta di oli combustibili per l'alimentazione delle centrali termoelettriche, mentre si miglioravano i processi di produzione dei lubrificanti e dei solventi. Negli anni '30 le tecnologie dell'industria automobilistica conferivano migliori prestazioni alle automobili, impegnando l'industria petrolifera nella produzione di benzine ad alto numero di ottani. In corrispondenza della seconda guerra mondiale, aumenta la produzione di benzine per aviazione, di gasolio e di altri prodotti come stirene, toluene, ecc.

Poco dopo, intorno agli anni '50, si sviluppa la produzione di materie plastiche, per polimerizzazione di etilene e propilene dando vita all'industria petrolchimica. Le raffinerie, infatti, producono sia derivati con prevalente utilizzo energetico (benzine, gasoli, oli combustibili, ecc.), sia distillati per la produzione di gas di sintesi, acetilene ed olefine utilizzati dall'industria chimica. Le industrie petrolchimiche ottengono sottoprodotti (come benzine, gasoli e gas di petrolio), che a loro volta sono rilavorati dalla raffineria fino a prodotti finiti. L'industria petrolifera si trasforma così sempre più in industria petrolchimica, attraverso l'integrazione verticale dei cicli produttivi spinta verso i prodotti chimici. La ricerca sulle materie plastiche portò, nei decenni seguenti, alla realizzazione di sempre nuovi processi produttivi, in grado di rendere i materiali prodotti molto più economici di quelli tradizionalmente impiegati.

Il crescente fabbisogno energetico dei paesi industrializzati, impose di aumentare la propria capacità di raffinazione o di crearla ex novo. Come conseguenza, se nel 1925 la capacità di raffinazione era concentrata per il 70% negli Stati Uniti, successivamente la percentuale americana sul totale mondiale scese rapidamente per trovare un rapido sviluppo in Europa. I Governi, necessitando di greggio, infatti, s'impegnarono con vantaggiose politiche fiscali e d'incentivo per attrarre investimenti esteri. Cosa che determinò una riconfigurazione del commercio internazionale dei prodotti petroliferi, con il passaggio dalla raffinazione a sorgente (quando cioè la trasformazione avveniva presso i paesi produttori) ad una a mercato (con la trasformazione presso i paesi consumatori).

L'Italia meridionale e la Sicilia in particolare, proprio per la sua caratteristica geografica di isola posta al centro del Mediterraneo, luogo strategico nelle rotte petrolifere, e per la necessità di uno sviluppo industriale volto alla riduzione dell'annosa questione meridionale, fu sicuramente un luogo privilegiato. Ben presto, quindi, divenne un centro di raccolta di materie prime da raffinare, provenienti dai paesi del Medio Oriente e di distribuzione verso i paesi dell'Europa centrale. Forti furono, dunque, le implicazioni internazionali nella scelta di fare dell'isola una grande raffineria.

Di Gregorio[27] nota come un primo impulso indiretto allo sviluppo della petrolchimica locale, avvenne proprio a partire dalla tassa sui redditi che, con il cosiddetto *fifty/fifty*, introdotto dal Venezuela nel 1948, divideva equamente i profitti tra società private e Governo. Questa nuova formula di divisione degli introiti, che destabilizzò i rapporti tra multinazionali e Governi dei paesi fornitori, fu poi estesa nel '50 all'Arabia Saudita, e fu alla base crisi di Abadan che intercorse tra Regno Unito e Iran, tra il 1951 e il 1953. Crisi che si concluse con la nazionalizzazione, operata per volere del primo ministro nazionalista iraniano, Mohammad Mossadeq, dei beni della Anglo-Iranian Oil Company e delle raffinerie della città di Abadan, allora la più grande al mondo[28]. Alla nazionalizzazione seguì la realizzazione in Iran di compagnie statali, che non riuscirono

[27] P. DI GREGORIO, *La nascita del polo petrolchimico siracusano e la collocazione internazionale dell'Italia*, in R. MANGIAMELI (a cura di), *Società locale e guerra totale*, Lombardi Editori, Siracusa 2008, pp. 147-158.

[28] L'Iran, a differenza di quanto accadde per gli altri paesi dell'area mediterranea non aveva formalizzato questo tipo di accordo. "Questo [l'Iran] era anche il solo paese dove il governo era giunto ad un disaccordo completo con la compagnia Anglo-Iranian che alla fine portò alla nazionalizzazione. La natura della disputa tra governo e compagnia era simile a quella in Venezuela – tasse royalties privilegi fiscali. La compagnia inglese, che deteneva il monopolio dello sfruttamento petrolifero aveva cercato di correre ai ripari aprendo trattative con il governo iraniano. Nel gennaio del 1951 la diffusione della notizia dell'accordo sul 50/50 tra Aramco (una joint-venture di compagnie petrolifere statunitensi) e l'Arabia Saudita indebolì ancora di più il governo dello Shah di Persia. L'Anglo-Iranian si dichiarò immediatamente pronta ad accettare l'accordo fifty/fifty ma era troppo tardi. Dopo mesi di convulsi avvenimenti politici l'ala intransigente del Fronte Nazionale guidata da Mossadegh ebbe la meglio e il 1 maggio 1951 l'industria petrolifera venne nazionalizzata." Cfr. ivi, p. 148.

però a tenere la produzione ai livelli degli anni precedenti, con una conseguente riduzione delle esportazioni. I Governi europei, pertanto, si videro costretti ad acquistare greggio dagli USA e dal Venezuela, con un aumento dei costi, ma senza che le aumentate richieste potessero essere soddisfatte dalla capacità di raffinazione degli impianti occidentali. Cosa che, come riferisce sempre Di Gregorio, determinò il nascere di due questioni verso cui le multinazionali erano impreparate e cioè la "la mancanza di raffinerie prossime alle aree di estrazione dove raffinare il greggio; [...] la necessità di compensare la perdita del petrolio iraniano, che in quel momento sembrava definitiva, con altre riserve petrolifere nell'area mediterranea."[29]

Qui si inserisce l'interesse per le multinazionali per la posizione geografica della Sicilia, che la scelta liberista della Regione Siciliana seppe cavalcare, emanando la legge regionale n. 30 del 20 marzo 1950 sui permessi di ricerca degli idrocarburi liquidi e gassosi, volta a attrarre capitali e tecnici stranieri, unitamente alla legislazione regionale e nazionale in materia di sviluppo, di cui già si è fatto ampio cenno.

### *7.2.2 Alla ricerca del petrolio*

Ad avvantaggiarsi di tali incentivi e facilitazioni furono alcuni grandi industriali, che trasformarono ampie aree costiere dell'isola in raffinerie, senza che si riuscisse però a realizzare quell'aspirato sviluppo autopropulsivo, come si è avuto già modo chiarire. Anche Siracusa rientra in questo quadro, infatti, per quanto i pareri espressi nel corso dei sessant'anni di vita del polo non siano unanimi, certamente l'effetto "contagio" immaginato dallo Stato non si verificò, in quanto le grandi imprese rimasero emanazione dei grandi gruppi del Nord, o delle multinazionali. La produzione industriale, anche qui, in linea con quanto accadde negli altri poli meridionali, piuttosto che svilupparsi orizzontalmente sul territorio, si inseriva nel ciclo verticale della casa madre diffondendosi nelle economie del Centro-Nord. L'indotto, seppur in parte si è realizzato con la nascita di piccole e medie imprese (nel settore della manutenzione, edilizia, trasporti, chimica secondaria, ecc.), non ha soddisfatto, infatti, certamente le aspettative; limite dovuto anche all'assenza di un piano mirato e alla spontaneità cui si affidò la realizzazione di quest'importante parte del programma[30].

[29] Ibidem.

[30] Cfr. P. BEVILACQUA, *Breve storia dell'Italia meridionale*, Donzelli, Roma 2005 (1993), pp. 144-145. L'indotto, inoltre, spesso era strettamente dipendente dai grossi monopoli, che potevano anche decidere: quanto e come pagare, il numero

Prima di analizzare quanto avvenne in provincia di Siracusa, senza addentrarsi nelle vicende che interessarono le altre Province, risulta utile un piccolo raffronto con quanto avvenne a Ragusa e Gela, al fine di individuare i due differenti filoni che interesseranno lo sviluppo dell'industria petrolchimica in Sicilia: l'iniziativa privata da un lato, e l'iniziativa pubblica dall'altro. Si tratta di due concezioni economiche a confronto. Da un lato l'impresa pubblica, la cui logica dell'epoca potrebbe rispecchiarsi nelle parole, sicuramente enfatizzate, che Mattei, allora presidente dell'Eni, pronunciò il 27 ottobre 1962 a Gagliano Castelferrato, in occasione della scoperta del giacimento di metano: "noi lavoriamo per convinzione. Con la convinzione che il nostro paese, e la Sicilia, e la vostra provincia, possano andare verso un maggiore benessere; che ci possa essere lavoro per tutti"[31], dall'altro la logica imprenditoriale dell'impresa privata, che avrebbe potuto, a detta dei liberisti, innescare meccanismi di sviluppo economico indotto su vasta scala.
In tal senso appare sintomatica la competizione tra la multinazionale americana Gulf e l'azienda pubblica Eni, per la ricerca del petrolio nell'isola. A Ragusa fu la multinazionale Gulf Oil Company a dare il via all'industria petrolifera. Costituita una società mista con l'apporto di capitali della Montecatini, la S.I.A.R.P.P. (Società Italo-Americana Ricerche e Produzioni Petroli), ed avendo ottenuto il permesso di esplorazione per l'area iblea, scoprì il primo pozzo nel 1953, per iniziare l'anno seguente ad estrarre petrolio dai pozzi appena individuati. A fine decennio però il petrolio risultava già esaurito e la Gulf chiuse gli impianti. L'incasso della Regione, comunque, fu abbastanza sostenuto se si pensa che nel solo 1957 incassò per le *royalties* oltre quattro miliardi di lire[32]. A Gela, invece, fu l'Eni ad ottenere i permessi - che le permisero di sfruttare il giacimento scoperto nel 1956 dall'Agip - aiutata dalla legislazione regionale, che obbligava i concessionari a versare un canone variabile dal 12,5% al 20%, ad eccezione dell'Eni, alla quale fu concessa un'aliquota del 4% annuo fino a tre milioni di t/annue. Fu così che venne costituita l'Anic Gela, per la lavorazione degli idrocarburi, per il 70% di proprietà dell'Eni, per il 25% della Regione Sicilia. I lavori per lo stabilimento petrolchimico cominciarono il 1960, mentre la produzione iniziò cinque anni più tardi[33]. Purtroppo, però, anche in questo caso l'arrivo della grande industria a Gela

---

del personale da impiegare, dove e con chi stipulare gli appalti, cfr. M. MARSILI, A. ANDOLFI, op. cit., pp. 41-43; E. PEGGIO, M. MAZZARINO, V. PARLATO, op. cit., pp. 113-119.
[31] Citato in G. VERZOTTO (le memorie di), intervista di G. Citton, *Dal Veneto alla Sicilia - Il sogno infranto: il metanodotto Algeria-Sicilia*, La Garangola, Padova 2008, p. 87.
[32] Cfr. P. DI GREGORIO, art. cit., p. 151; G. MORELLO, *Petrolio e sud – Inchiesta a Ragusa*, Etas, Milano 1959.
[33] Cfr. P. DI GREGORIO, art. cit., pp. 154-157.

> non sollecita la borghesia locale ad alcun dirottamento di capitali – a dispetto dei vantaggi di una rete di economie di scala - e non fa germinare alcun indotto di aziende collaterali […] si verifica piuttosto un decentramento tecnicamente non indispensabile di servizi ausiliari […] attraverso una miriade di appalti, temporanei e revocabili, concessi per i buoni uffici del ceto politico locale a imprenditori "caporali" di pochissimi scrupoli, venuti spesso dal nulla e pronti a eclissarsi dopo aver lucrato un buon affare. [...] Il caso di Gela è degno di attenzione anche perché segna l'avvento su larga scala di una figura che prenderà sempre più piede nel Mezzogiorno, a mano a mano che occorrerà smistare le sovvenzioni pubbliche […]: si tratta del mediatore, del *broker*, che in genere è un esponente del principale partito di governo incaricato di manipolare le relazioni personali e di strumentalizzare i codici di comportamento al fine di collocare risorse in modo redditizio in una società per la quale il lavoro non dà luogo a gratificazioni ideologiche.[34]

Certamente di opposta veduta le opinioni contemporanee imbevute della frenesia dell'epoca per l'enorme sforzo, invero compiuto dallo Stato, dalla Regione e dai privati, con la piena convinzione che stessero "risolvendo i problemi del Meridione più che in ogni altro momento della storia dello Stato unitario".[35] Basta, infatti, sfogliare i giornali dell'epoca o vedere i cinegiornali dell'Archivio Luce per avere contezza della freschezza che spirava dal vento futuro. Il Giorno, per esempio, nel '59 affermava entusiasta che "il contadino siciliano ha lasciato l'asino per la motoretta"[36] o piuttosto un filmato de "La Settimana Incom" del 1963, sulla visita dell'on. Lo Magro e del presidente della Esso al cantiere edile presso Augusta, in cui sarebbero sorte le case per i dipendenti della Rasiom, che su un sottofondo musicale trionfale così recita: "la città di acciaio, di tubi, di condutture da una parte, la città degli uomini dall'altra. Vicine, quasi unite, perché gli uomini non perdano tempo, perché la città possa funzionare, giorno e notte, ininterrottamente."[37] O ancora in un altro filmato antecedente, sempre de "La Settimana Incom", girato nel '55, agli albori dell'industrializzazione isolana, che prendendo spunto

---

[34] S. LANARO, *Storia dell'Italia repubblicana*, Marsilio, Venezia 1992, pp. 187 -188. Su Gela cfr. *Piano di industrializzazione territoriale del nucleo di industrializzazione di Gela*, Ceres, Roma 1967; G. AMATA (a cura di), *Inquinamento e territorio – Il caso Gela*, Cuecm, Catania 1986; F. BORDIERI, *Il petrolio di Gela*, Edizioni scientifiche, Napoli 1966; E. HYTTEN e M. MARCHIONI, *Industrializzazione senza sviluppo – Gela: una storia meridionale*, FrancoAngeli, Milano 1970, ora consultabile in www.terraeliberazione.org/parlagreco.htm; D. LA CAVERA, *Il petrolio e l'industrializzazione della Sicilia*, relazione al convegno "Il petrolio di Sicilia" Gela, 24 gennaio 1958, Officine grafiche S. Pezzino, Palermo 1958; L. QUARONI, *La "città" residenziale Anic a Gela*, progetto di E. Gellner, in "Urbanistica", n. 35, marzo 1962; C. VASTA, *Gela... e poi venne il Petrolchimico*, Lussografica, Caltanissetta 1998.

[35] Commento di Pasquale Saraceno citato in P. GINSBORG, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi - Società e politica 1943-1988*, Einaudi, Milano 1989, p. 309.

[36] Si tratta del titolo di un articolo pubblicato dal Giorno il 28 giugno 1959, già citato in G. CRAINZ, *Storia del miracolo italiano*, Donzelli, Roma 2005, p. 107.

[37] *Villaggi e fabbriche*, Cinegiornale de "La Settimana Incom", del 29/03/1963, n. 2351, in http://www.archivioluce.com.

dal 15° giro di Sicilia, vinto da Taruffi, esalta una "Sicilia [che] ha preso il via verso il suo più fecondo domani [...]. Una Sicilia ringiovanita dopo sette anni di governo regionale". Una Sicilia dove le ragazze di Partanna, grazie alla industrie tessili, "possono correre verso il romanzo nuziale, che negli anni della miseria coltivavano senza speranza". Una Sicilia dove anche la terra manda segnali propiziatori, come il pozzo numero 5 di Ragusa "che ha risposto un sì chiaro e tondo". Una Sicilia che è invasa da una nuova esaltante "architettura di oleodotti", in cui "corre il treno dell'oro nero. Ha varcato il tunnel, è uscito nella luce." Un Sicilia che non rimpiange i "dossi brulli e sassosi", solcati da miseri contadini, costretti a percorrere "miglia di impervio cammino o sconvolte trazzere" per raggiungere il luogo di lavoro. Una Sicilia insomma, fervente, spumeggiante, veloce, industriale, lavorativa, esaltata ed esaltante, che soltanto adesso, gioiosa della sua nuova primavera "può intonare il canto nuziale dei suoi contadini: *si maritau Rosa, Saridda e Pippinedda*..."[38].

## 7.3 STORIA DEL POLO: IL SOGNO MODERNIZZATORE E I SUOI LIMITI

### *7.3.1 Un territorio povero ma strategico*

Nel paragrafo in questione non s'intende ricostruire tutto il processo storico che portò alla costituzione del polo petrolchimico e la storia dei suoi sessant'anni, ma semplicemente seguire le fila principali della sua nascita ed evoluzione all'interno di un disegno volto allo sviluppo economico della zona, sviluppo che, per quanto lontano dalle aspettative, comunque, si verificò, catapultando la provincia siracusana nell'epoca dei consumi.

A Siracusa l'iniziativa fu esclusivamente in mano ai privati, agevolati e spinti chiaramente dagli incentivi regionali e statali. Fu il territorio a risultare strategico, per la possibilità di ridurre notevolmente i costi dei trasporti, del lavoro e dei capitali. Verrebbe da dire "niente di nuovo sotto il sole", se pensiamo che per motivi similari, lo stesso territorio è stato oggetto di sviluppo per migliaia di anni[39]. Più dettagliatamente: la sua posizione

[38] G. BALDACCINI, *Sicilia in cammino*, Cinegiornale de "La Settimana Incom", del 06/04/55, n. 1231, in http://www.archivioluce.com.

[39] "L'area presa in esame in questo lavoro [la costa da Augusta a Siracusa n.d.a.] è stata sede, dalla più remota antichità, di insediamenti che, quasi senza soluzione di continuità, documentano, dal paleolitico superiore in poi, la presenza dell'uomo del quale si possono agevolmente, e per alcuni periodi molto significativamente, seguire le tappe della sua storia", G. VALLET, G. VOZA, *Dal neolitico all'era industriale – Riflessioni sulla storia di un territorio (la costa siciliana da*

chiave nelle rotte petrolifere nel Mediterraneo, permise di risparmiare sui costi del trasporto; il basso costo della manodopera, che dipendeva dal suo trovarsi all'epoca nell'undicesima zona salariale d'Italia con le retribuzioni tra le più basse della nazione, determinava l'economia del lavoro[40]; le agevolazioni creditizie e gli incentivi previsti dalle legislazioni nazionale e regionale, permettevano invece l'economia del capitale. A queste motivazioni occorre aggiungere l'abbondanza di falde acquifere, la presenza di risorse minerarie utili all'industria petrolchimica, le caratteristiche strutturali dei porti di Siracusa ed Augusta e gli interessi militari[41].

Prima dell'industrializzazione la provincia di Siracusa presentava i caratteri di un'economia di sussistenza, anche se per la fertilità del suo territorio costiero, sicuramente una delle "polpe" di Rossi Doria, non si può dire che fossero totalmente assenti alcuni episodi produttivi dinamici[42]. La stessa riforma agraria, anche con la semplice minaccia dell'esproprio, aveva infatti indotto molti proprietari ad investire capitali nelle colture. L'attività agricola preminente era la coltura agrumaria e ortofrutticola, non in grado però di assicurare redditi stabili. La campagna risultava, comunque, in gran parte composta da una miriade di piccoli appezzamenti a conduzione diretta, insufficienti a soddisfare il fabbisogno dei contadini ed all'opposto da una grande quantità di terreno appartenente a latifondi improduttivi. Prevaleva, dunque, la stagnazione, "legata a rapporti di produzione di tipo arretrato [...] esiguità dei mercati di sbocco (cui corrispondeva una grave carenza di infrastrutturazione del territorio)" e al non indifferente "ruolo dell'intermediazione commerciale, che si appropriava di notevole quote di surplus prodotte dalla campagna, ed era gravata da una estesa sovrappopolazione agricola", con il conseguente sfruttamento del bracciantato[43]. Di una certa consistenza l'attività della pesca, per quanto avesse comunque un peso marginale nell'economia provinciale e l'attività cantieristica e marittima di Augusta, base militare già nel corso della seconda guerra mondiale[44]. Per quanto concerne l'industria della provincia

---

*Augusta a Siracusa)*, Assessorato regionale beni culturali e ambientali e pubblica istruzione, Soprintendenza alle antichità per la Sicilia orientale, 1984, p. 41.

[40] Cfr. F. RENDA, *La sperequazione salariale*, in "Sicilia al Lavoro", 1957, nn. 3-4, ora in Id., *La Sicilia negli anni '50 – Studi e testimonianze*, Guida, Napoli 1987, pp. 85-118.

[41] Per la localizzazione delle industrie cfr. E. PEGGIO, M. MAZZARINO, V. PARLATO, op. cit., pp. 29-32; F. CRISAFULLI, *Degrado di un territorio*, in G. AMATA (a cura di), *Il calcolo economico nel territorio*, Culc, Catania 1982, pp. 80-83.

[42] Ci si riferisce principalmente all'area lentinese a Nord della provincia e all'area meridionale a Sud di Siracusa, in quanto proprio il territorio su cui si andarono impiantando le industrie, essendo composto principalmente da roccia calcarea affiorante con una limitata superficie coltivabile, presentava una rendita molto bassa.

[43] F. CRISAFULLI, art. cit., p.78.

[44] Per informazioni più approfondite cfr. E. PEGGIO, M. MAZZARINO, V. PARLATO, op. cit., pp. 19-25; G. MORELLO, *L'industrializzazione della provincia di Siracusa*, Il Mulino, Bologna 1962.

"era rappresentata da un notevole numero di imprese di piccole dimensioni a carattere prevalentemente stagionale svolgendo attività tradizionali in buona parte consistenti nella lavorazione di prodotti dell'agricoltura locale. Il loro mercato [...] fu sempre circoscritto nell'ambito locale."[45] Le principali erano rappresentate dalla Spero (olio al solfuro), dalla Bordi (conserve alimentari) e dalla Capodicasa (mattonelle e manufatti in cemento).

### *7.3.2 Gli anni '50 e '60. L'arrivo delle industrie*[46]

L'arrivo delle industrie in provincia fu vissuto con grande e positiva partecipazione da tutti gli attori sociali, che con orgoglio ed ammirazione ne andavano tessendo le lodi.

> Oggi di Siracusa e della sua provincia si parla con un diverso accento di ammirazione. Alla vecchia incancellabile gloria che richiama da tutto il mondo gli amanti del bello e delle vestigia suggestive e maestose, si va componendo l'orgoglio di grandiose nuove e moderne realizzazioni, strumenti poderosi di lavoro e di progresso economico e sociale.
> È una civiltà nuova che sorge e che si inserisce con la grandiosità dei suoi elementi, con il suo ritmo pulsante, con il suo ampio respiro nella vita della provincia. È un processo mirabile il quale, [...] va estendendosi come volume e perfezionandosi come ritmo.[47]

A ragione di ciò risultano eloquenti alcuni dati riportati da Peggio, Mazzarino e Parlato, tra il '56 e il '59. Nel tratto di costa compreso tra Augusta e Targia furono investiti oltre 130 miliardi nella costruzione delle industrie, con una media per abitante pari a 75 mila lire all'anno, contro una media nazionale di 20 mila lire. Questo si tradusse in un 15% del totale degli investimenti industriali nel Mezzogiorno, in una provincia in cui viveva

---

[45] ITALCONSULT, *Piano regolatore dell'area di sviluppo industriale della Sicilia Orientale – zona Sud (Siracusa) – Relazione generale,* ottobre 1964, p. 9.

[46] Per la parte relativa all'avvento delle industrie e le informazioni principali sulle aziende che si insediarono nel territorio in questa fase storica cfr. ASSOCIAZIONE PROVINCIALE DEGLI INDUSTRIALI DI SIRACUSA, *Lo sviluppo industriale di Siracusa dal 1950 al 1967*, Imag, Siracusa 1968; CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E AGRICOLTURA DI SIRACUSA, *L'economia della provincia di Siracusa*, cit.; Id., *Area di sviluppo industriale, Siracusa – Relazione, dati e notizie, panorama fotografico*, Marchese Arti Grafiche, Siracusa 1961; F. CRISAFULLI, art. cit.; DEMOCRAZIA CRISTIANA, SEGRETERIA PROVINCIALE DI SIRACUSA, op. cit.; M. MARSILI, A. ANDOLFI, op. cit.; T. MARCON, *Il porto di Augusta - Storia e traguardi*, Lombardi, Siracusa 2004; G. MORELLO, *L'industrializzazione della provincia di Siracusa*, cit.; E. PEGGIO, M. MAZZARINO, V. PARLATO, op. cit.; S. SANTIAPICHI, G. VACCARO, *Augusta, industrializzazione in Sicilia*, Flaccovio, Palermo, 1961.

[47] G. INNORTA, *Prefazione* in CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E AGRICOLTURA DI SIRACUSA, *L'economia della provincia di Siracusa*, cit., p. 5.

soltanto l'1,8% della popolazione, con una media pro-capite, dunque, di otto volte superiore rispetto alle altre regioni[48].

Per quanto concerne il reddito pro-capite, se nel 1950 ammontava a 130 mila lire (contro le 100 mila della Sicilia e le 150 mila dell'Italia), di cui il 60% prodotto dall'agricoltura e il 12% dall'industria, dodici anni dopo, il reddito medio procapite raggiungeva le 335 mila lire (contro le 215 mila della Sicilia e le 320 mila dell'Italia) e la ripartizione tra i settori si capovolgeva con l'agricoltura che vi contribuiva per il 30% e industria e terziario con il 60%[49]. Gli occupati aumentarono del 7,13% considerando anche un aumento del 7,31% della popolazione[50].

Tralasciando adesso le considerazioni più ampie e già accennate sugli errori di tale politica economico-sociale[51] e le notevoli implicazioni ambientali dovute alle industrie, di cui si darà cenno in seguito, occorre comunque rilevare che tali dati, per quanto positivi in termini assoluti, hanno trovato una certa critica nella letteratura storiografica dell'epoca. Se è vero, infatti, che i posti di lavoro ebbero un aumento di 13 mila unità, di cui 6 mila occupati nelle industrie e 7 mila nella costruzione e montaggio degli impianti, cui vanno aggiunti circa 2 mila nuovi posti nel terziario, agevolato da tanto sviluppo, è anche vero che molte delle attività di costruzione e montaggio occupavano i lavoratori in attività non continuativa.[52] Oltre a questo da sottolineare l'aumento del costo della vita pari al 42%, rispetto ad una media nazionale del 32%[53], e la totale assenza di norme sulla sicurezza, di cui all'epoca non vi era coscienza e di cui si ha contezza per l'alto numero di incidenti che si verificarono. La nuova classe operaia, infatti, "a fronte dei numerosi infortuni e delle malattie, ha tendenzialmente privilegiato la monetizzazione dei rischi e della salute", mentre "per il sindacato esisteva il grosso problema dell'occupazione, che si opponeva di

---

[48] E. PEGGIO, M. MAZZARINO, V. Parlato, op. cit., p. 90, già citato in S. ADORNO, *Il Polo industriale di Augusta-Siracusa - Risorse e crisi ambientale (1949-2000)* in G. CORONA, S. NERI SERNERI (a cura di), *Storia e ambiente - Città e risorse nell'Italia contemporanea*, Carocci, Roma 2007, p. 197. Solo l'Irfis nel decennio 1954-63 concesse alla provincia di Siracusa il 37% dei suoi finanziamenti deliberati in tutta la Sicilia, cfr. ITALCONSULT, op. cit., p. 14.

[49] M. MARSILI, A. ANDOLFI, op. cit., p. 89. I dati si riferiscono al reddito netto per abitante calcolato dall'Istituto Tagliacarne. Per una stima dettagliata del reddito netto per abitante a prezzi del 1961 per gli anni 1951-62 cfr. ITALCONSULT, op. cit., p. 7.

[50] Grazie ad una certa immigrazione interna, chiamata dalla possibilità di un lavoro stabile nell'industria, la popolazione della provincia passò dai 323.012 abitanti del '51 ai 345.777 del '61 (7,05% di variazione contro il 5,22% della Sicilia e il 6,54% dell'Italia), aumento che caratterizzò soprattutto Siracusa che passa dai 71.016 del 1951 agli 89.407 del 1961 (+ 25,9%) Melilli (+ 21,07%) ed Augusta (+ 18,9%), di contro in negativo i dati della zona montana, cfr. B. GIULIANO, C. VENTAGLIO, *Politica e sviluppo - Dal dopoguerra ai nostri giorni Siracusa 1944-2003*, Lombardi, Siracusa 2004, pp. 34-35.

[51] Mi riferisco al mancato effetto "contagio" ricercato con i finanziamenti della Cassa, allo sviluppo della nuova classe politica locale dei burocrati dell'amministrazione con le derive clientelari, agli stravolgimenti identitari della popolazione che da agricola si trasforma in operaia, al mancato sviluppo orizzontale e nel territorio delle aziende, che continuavano a fare capo al Nord, senza l'evidente sviluppo di una classe manageriale locale.

[52] E. PEGGIO, M. MAZZARINO, V. PARLATO, op. cit., pp. 109-121.

[53] ITALCONSULT, op. cit., p. 61.

solito a quello crescente della nocività e dell'inquinamento, essendo più facile assecondare la tigre salariale"[54].

In ogni caso si può affermare che l'industria - sebbene ebbe effetti sicuramente positivi sull'occupazione, perché alleggerì la sovrappopolazione agricola, consentendo una più equilibrata ripartizione tra i settori - rispetto ai finanziamenti stanziati non diede risultati all'altezza delle aspettative. La maggior parte delle industrie insediate, infatti, com'è ben evidenziato dalle tavole del già citato studio di Rocca e Urbani, che usufruirono dei finanziamenti dell'Irfis e del Banco di Sicilia tra il 1951 e i 1960, furono grandi complessi ad alta intensità di capitale e basso assorbimento di manodopera a differenza di quanto avvenne, invece, nell'area costiera di Palermo, Messina e Catania[55].

Ciononostante all'epoca Siracusa venne, comprensibilmente, più volte portata ad esempio nel tentativo

> di costruire una valutazione retorica propagandistica. Tentazione naturale in una zona come la Sicilia e il Mezzogiorno, in cui si vorrebbe far credere che la soluzione di problemi secolari abbia trovato il talismano specifico nella politica ufficiale governativa; e fenomeno anche inevitabile in un ambiente che è stato abituato per secoli a vedere tutti i problemi, anche quelli di ordine naturale, dipendenti dalla volontà del principe, del governo o della provvidenza. E il miracolo siracusano, invero, non viene prospettato solo in ordine allo sviluppo impensato, imprevisto e imprevedibile di una industria straordinariamente ricca e possente, ma anche in ordine ad una particolare benevolenza ed attenzione che il sovrannaturale avrebbe mostrato di avere verso quelle popolazioni. È capitato a chi scrive sentire accostare da uomini responsabili di notorietà nazionale l'apparizione della Madonna delle lacrime con il sorgere della Rasiom, della Sincat, della cementeria di Megara, della centrale elettrico "Tifeo", ecc.[56]

---

[54] M. MARSILI, A. ANDOLFI, op. cit., p. 49.

[55] F. ROCCA, L. URBANI, *Studio sulla localizzazione della industria in Sicilia*, Unione delle Camere di commercio, industria e agricoltura della Regione Siciliana, Salvatore Sciascia editore, Caltanissetta-Roma 1962, tav. 6-7.

[56] F. RENDA, *Inchiesta sulle industrie della Sicilia orientale*, in "Sicilia al Lavoro", 1958, nn. 1-2, ora in Id., op. cit., p. 162. Invero così si esprime l'avv. Corrado Piccione, delegato della Regione all'Amministrazione provinciale di Siracusa, durante un convegno organizzato dalla Dc sull'industrializzazione di Siracusa del 1957: "Come nella vita individuale, così nelle grandi comunità umane ognuno deve essere fabbro della propria fortuna. Noi della città di Siracusa, noi della provincia di Siracusa sappiamo che questo è il nostro momento, e pertanto dobbiamo essere i fabbri della nostra fortuna e gli autori del nostro benessere dimostrando le nostre qualità, i nostri intenti, le nostre capacità realizzatrici. Ciò è indice di un costume di serietà e di disciplina, che deve essere la costante connotazione delle nostre attività. […] La Provvidenza ha voluto che le nostre generazioni si inserissero in un avvenire nuovo. Dobbiamo essere lieti, o amici, di questa realtà nuova che tutti impegna, come della responsabilità che tutti accomuna, senza distinzione di parte. Viviamo la stessa ansia di progresso, le stesse sofferenze, le stesse speranze. Confermiamo di tener fede a questo impegno. Continuiamo a lavorare e a lottare insieme, perché l'avvenire della Città non può essere che il frutto di un'opera collettiva; sarà un avvenire di pace, di lavoro, al servizio della Patria, nel nome di Dio." C. PICCIONE, *Iniziative dell'amministrazione provinciale nel campo della grande viabilità e dell'istruzione tecnica*, in DEMOCRAZIA CRISTIANA, SEGRETERIA PROVINCIALE DI SIRACUSA, op. cit., pp. 35-36.

L'Italconsult, nella relazione generale al piano del 1964, nel descrivere questo periodo iniziale distingue tra due fasi: una prima, 1949-55, legata all'impianto della Rasiom e alle imprese che conseguentemente si insediano sul territorio per l'utilizzazione dell'olio combustibile e dei gas da questa prodotti (Augusta Petrolchimica, Tifeo, Cementeria Augusta, ecc.); ed una seconda, dal 1956, legata alla creazione della Sincat. Ciò che appare evidente in questo dodicennio analizzato dall'istituto romano è l'enorme sviluppo delle industrie motrici, cui fa seguito un altrettanto elevato incremento delle industrie intermedie ed una stasi delle imprese tradizionali ormai prossime ad essere spazzate via dalla concorrenza del mercato nazionale[57].

LA RA.SI.O.M.

Il primo a lanciarsi in quest'avventura, in grado di trasformare il volto di un territorio agricolo arretrato in un luogo ad alta concentrazione industriale, fu Angelo Moratti. Capendo che le spinte alla nazionalizzazione dell'attività di raffinazione localizzate presso i paesi produttori di petrolio avrebbero potuto destabilizzare il mercato, rendendo così vantaggiosa un'attività di raffinazione in Italia, che si sarebbe potuta avvantaggiare della sua localizzazione geografica, decise di impiantare una raffineria in Sicilia. In questo andò persino contro il parere negativo espresso nel '49 a Parigi dal comitato dell'OECE (Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica) per il petrolio, che lo considerava un impianto tecnicamente ed economicamente ingiustificato. Siamo nel 1948, Moratti crea la Ra.si.o.m. (Raffinerie siciliane oli minerali) nel territorio di Augusta. Avvalendosi delle opportunità offerte dal piano Marshall, decise di acquistare vecchie torri di raffinazione ormai dismesse nella raffineria di Longview in Texas, che furono rimontate entro la fine del '49. Inizialmente utilizzò i serbatoi militari e il pontile meridionale della Marina Militare di Punta Cugno[58]. Il fabbisogno energetico era soddisfatto per il 45% da una centrale termoelettrica della stessa Rasiom, mentre per il resto attingeva alla centrale termoelettrica O. M. Corbino della Tifeo. Tramite una serie di oleodotti, volti alla economicità dei costi e costruiti negli anni a venire, era collegata: col giacimento petrolifero della Gulf di Ragusa, con la centrale della Tifeo e la Cementeria di Augusta per il rifornimento di olio combustibile, con l'Augusta Petrolchimica per la

[57] La media del tasso di incremento nel periodo 1951-62 è del 36,2% per le industrie motrici, del 19,2% per le industrie intermedie e del 3% per le imprese tradizionali. Analizzando esclusivamente il quinquennio 1958-62 i dati sono rispettivamente 39,4%, 28,8% e -3,1%, cfr. ITALCONSULT, op. cit., pp. 9-13.

[58] Risulterà l'unica raffineria della zona in grado di orientare la produzione per scopi militari, carburante per aerei a reazione, gasolio per la Marina Militare.

fornitura di gas combustibile, con la Sincat e la Celene. La produzione iniziale di 450 mila t/annue di olio greggio raffinato fu decuplicata, proprio in conseguenza della crisi di Abadan, entro il '54. Ben presto il principale acquirente dell'azienda fu la Esso Standard. Gli stanziamenti superarono i 25 miliardi di lire, di cui il 50% finanziamenti pubblici agevolati. Alla fine degli anni '50 il numero dei dipendenti ammontava ad oltre 700 unità lavorative, con diverse centinaia per l'indotto. Nel 1961 la Esso Standard, "esercitando un diritto di opzione previsto dal contratto decennale di lavorazione acquistò il pacchetto di controllo azionario della società Rasiom che tutt'ora fa parte delle società controllate dalla multinazionale statunitense."[59] Moratti, invece, con i soldi ricavati dalla vendita impiantò un'altra industria di raffinazione in Sardegna, la raffineria Saras.

L'impianto della Rasiom fu vissuto come epopea del moderno e Moratti, sempre ricordato come "cavaliere del Lavoro", viene visto come colui che seppe con spirito pioneristico interpretare i luoghi con grande acume e capacità visionaria. In tutti i testi si susseguono i ricordi dell'arrivo della nave "Giacinto Fassio", con a bordo i macchinari del vecchio impianto texano e il suo arrivo al largo della costa siracusana il 18 luglio 1949. In tutti le difficoltà di scarico del materiale e il trasporto avventuriero dei pezzi lungo le "strade assolate e polverose, fino ad allora percorse soltanto dai tradizionali carrettini siciliani". In tutti la leggenda del montaggio dei pezzi in cui "gli uomini si prodigavano senza riposo giorno e notte", in cui

> tante furono le prove di abnegazione che quotidianamente vennero date dal personale, a cominciare dai tecnici che dovevano giorno per giorno interpretare il significato dei vari pezzi che pioggia e vento stavano trasformando in una montagna di ferro arrugginito, per finire all'ultimo dei manovali, degli sterratori, degli uomini di fatica.[60]

### LA S.IN.CAT. E LA CELENE

La Sincat rappresentò il più grosso impianto di raffinazione della zona, che svolse il ruolo dell'impresa motrice teorizzata dal Perroux. Una scelta voluta da Giorgio Valerio, consigliere delegato della Edison, una delle maggiori società elettriche private nazionali,

---

[59] P. Di GREGORIO, art. cit., p. 153.

[60] *Con Spirito pioneristico la "Rasiom" fu tra le prime a credere nell'avvenire della Sicilia*, in "Parlamento e produttività", n. 4-5-6, luglio-dicembre 1960, numero speciale, *La Sicilia. Quindici anni di autonomia regionale*, pp. 205-210. Per il primo decennio della Rasiom cfr. anche V. GIANNETTINO, *La raffineria Rasiom di Augusta e il suo apporto all'economia isolana*, in "L'avvistatore commerciale", n. 25, 18 giugno 1958; RAFFINERIE SICILIANE OLII MINERALI, *Rasiom: raffinerie siciliane olii minerali S.p.a.,* Tipografia Pizzi, Milano 1959; RAFFINERIE SICILIANE OLII MINERALI, *Rasiom*, Tecnografica milanese, Milano 1960.

che vide nella chimica un'opportunità per diversificare gli investimenti. Per quanto la società all'epoca non navigasse certamente in buone acque, tale scelta le permise di riconvertirsi per tempo in previsione della nazionalizzazione del settore elettrico, poi effettivamente realizzatasi nel 1962 col primo Governo di centro-sinistra[61].

Nacque nel 1954 come Società Industriale Catanese, con l'idea di costruire l'impianto a Catania, ma ben presto risultò più favorevole la zona di Augusta "ove gli alti fondali e la protezione della diga foranea bene si prestavano alla realizzazione di un intenso traffico marittimo."[62] I lavori, finanziati dall'Irfis, dalla Banca Nazionale di Ricostruzione e Sviluppo, dalla Banca Europea degli Investimenti e dall'Istituto Immobiliare Italiano, iniziarono nel 1956 per il settore dei fertilizzanti. Ma già lo stesso anno vennero avviati i cantieri per le nuove produzioni come ammoniaca e procloroetilene, mentre nel '58-'59 fu avviato alla produzione il cracking di etilene e propilene. Nel '61, dopo la costruzione della centrale termoelettrica, l'importo complessivo superò i 120 miliardi di lire; gli impianti insistevano su una superficie di 3 milioni di mq[63]. Ancora nel '63 fu realizzato il primo impianto per la lavorazione del greggio e nel '65-'67 gli impianti aromatici.

Si trattò senza dubbio della più grande azienda della zona, in grado di occupare a fine anni '70 oltre 11 mila operai (6 mila petrolchimici e 5 mila addetti alle imprese ausiliarie). Oltre il 75% delle materie prime proveniva dall'estero (soprattutto Libia, Medio Oriente e Venezuela) e il 25% proveniva dall'isola, mentre la destinazione dei prodotti riguardava per il 44% il territorio nazionale e per il 30% l'Europa continentale e settentrionale, mentre il restante 26% era distribuito tra America del Nord, paesi mediterranei e altri[64].

L'insediamento della Sincat, così come quello dell'Augusta Petrolchimica, non avvenne però senza reazione da parte dei proprietari dei lotti su cui s'insediò il plesso. L'acquisto, infatti, di terreni lungo la fascia costiera adiacente al centro di Priolo, provocò l'opposizione di piccoli possidenti di "una vasta zona a colture agricole di alto reddito", perché "l'esecuzione dei decreti di occupazione di urgenza di agrumeti e oliveti promulgati dal prefetto di Siracusa [11 luglio 1956 n.d.a.] a favore della <Sincat> [...]

---

61 Cfr. S. LANARO, op. cit., p. 305. Con la nazionalizzazione dell'energia elettrica la Edison ricavò ben 500 miliardi di lire, 60 dei quali furono reinvestiti nella chimica, cfr. P. Di GREGORIO, art. cit., p. 154.

62 *S.IN.CAT 1955-1965 – Dieci anni di esperienza industriale nella Provincia di Siracusa*, citato in ISTITUTO DI STUDI ECONOMICI E GIURIDICI E DI RICERCA APPLICATA, *Studio sulle prospettive di sviluppo della provincia di Siracusa*, Siracusa 1988, p. 49. Per una visione in linea con gli entusiasmi dell'epoca per i primi quindici anni di vita della Sincat, cfr. C. CAMPAGNOLI CIACCIO, *Un colosso della zona industriale megarese: la Sincat*, in "Annali del Mezzogiorno", vol. XI, 1971, pp. 207-255.

63 P. Di GREGORIO, art. cit., pp. 153-154.

64 Per i dati riportati cfr. F. CRISAFULLI, art. cit., pp. 83-84.

stanno distruggendo quelle colture che costituiscono la maggiore ricchezza nazionale." [65] L'iniziale proposito della società propendeva per l'insediamento a Nord di punta Girotta, ma ragioni di interesse militare impedirono la costruzione degli impianti nei terreni di cui già aveva la disponibilità e fu pertanto costretta a ripiegare su terreni posti a Sud del "limite imposto dalle autorità militari marittime", verso cui fu richiesta l'espropriazione per causa di pubblica utilità ai sensi della 1598/47, della 1482/48 e della L.R. 29/50. Nulla poterono però le opposizioni degli agricoltori, contro cui furono mosse le ragioni della grande capacità occupazionale degli impianti.

Nel 1957, da una joint venture tra la Edison e l'americana Union Carbide, nacque la Celene, a cui la stessa Edison avrebbe fornito le materie prime utili alla lavorazione: l'etilene, per la produzione di materiale plastico e il propilene, per la creazione di un materiale intermedio per la produzione di detersivi. Si trattò di un investimento di oltre 30 miliardi, di cui almeno il 30% con finanziamenti pubblici agevolati. La realtà occupazionale fu di circa 400 individui. Successivamente la Edison rileverà le quote della Union Carbide.

### L'AUGUSTA PETROLCHIMICA[66]

Società facente parte del maggiore gruppo della chimica italiana dell'epoca, la Montecatini, fu posta in un'area attigua a quella occupata dalla Sincat. Come materia prima utilizzava alcuni prodotti della raffinazione del petrolio forniti dalla Rasiom attraverso un oleodotto. Entrata in funzione nel 1960 produceva una capacità di 35 mila t/annue di ammoniaca. Con tale produzione copriva il fabbisogno di un'altra società del gruppo Montecatini, l'Akragas, già in funzione a Porto Empedocle. Usufruì di un finanziamento di 5,4 miliardi di lire, di cui la metà concessi con un finanziamento dell'Irfis. Dava occupazione a 120 persone.

---

[65] Interrogazione parlamentare degli onorevoli Marilli, Tonetti, Bufardeci e Gaudioso al Ministro dell'Interno "perché sia reso chiaro quali pressioni sono esercitate sul prefetto di Siracusa per indurlo ad emettere decreti di esproprio con procedura d'urgenza contro numerosi piccoli proprietari di una vasta zona nei pressi di Priolo, fra Siracusa ed Augusta, ed a vantaggio di due società la <Sincat> (emanazione della Edison), che ha in costruzione nella zona uno stabilimento per la fabbricazione di concimi chimici, e la Società Augusta-Petrolchimica, che si propone la costruzione di uno stabilimento per la lavorazione dei sottoprodotti del petrolio." Risposta del sottosegretario di Stato per l'industria e il commercio, on. Buizza, in ATTI PARLAMENTARI, CAMERA DEI DEPUTATI, seduta di lunedì 17 dicembre 1956, p. 29701, consultabile in http://legislature.camera.it/_dati/leg02/lavori/stenografici/sed0507/sed0507.pdf. Sull'argomento cfr. anche G. MIGNOSA, *Priolo Gargallo – Da borgo feudale a centro industriale*, Tipografia V. Tarantello, Priolo Gargallo (Sr) 2006, pp. 208-211.

[66] E. PEGGIO, M. MAZZARINO, V. PARLATO, op. cit., p. 46.

LA MONTEDISON

In seguito alla fusione avvenuta tra la Edison e la Montecatini nel 1966, con la conseguente nascita del gigante chimico della Montedison: Sincat, Celene e Augusta Petrolchimica entrarono a far parte dello stesso gruppo.

La Montedison si riorganizzerà in tre divisioni Dipe, Diag, Dimp, operanti rispettivamente nei settori petrolifero, agricoltura e materie plastiche. Al principio degli anni '80 si articolerà in tre società: Montedipe, Fertimont (poi Agrimont) e Montepolimeri,[67] per divenire poi Praoil nell'89, Agip Petroli nel '95 e infine Erg nel 2002.

ALTRE INDUSTRIE

Ben presto, tra gli anni '50 e '60, intorno alla Rasiom sorsero altre imprese ausiliarie come la Ilgas, per l'imbottigliamento del gas liquido prodotto dalla stessa Rasiom, la Sibi, per la produzione di fusti metallici per il contenimento dei bitumi prodotti sempre dalla Rasiom e la Augusta Oil Bunkering per il servizio di bunkeraggio. Parallelamente a queste nacque la centrale termoelettrica O. M. Corbino della Tifeo, che in seguito alla nazionalizzazione dell'energia elettrica entrerà a far parte dell'Enel, che utilizzava olio combustibile prodotto dalla Rasiom. In contrada Targia, si insediò invece la Liquigas per l'imbottigliamento di Gpl e nel '52 lo stabilimento della Eternit Siciliana, che produceva manufatti di cemento-amianto; nel settore delle resine espanse, ancora a Targia, nacque la Si.Re. (Siracusana Resine).

Insieme alle suddette attività nacquero anche diverse cementerie e fabbriche di trasformazione del cemento (Saccs, Savaf, Società Cementeria di Augusta, Cementeria Unicem del gruppo Agnelli), una cartiera (Savas), un grande stabilimento tipografico (Imag), uno per il legname (Romano) e diverse aziende nel ramo alimentare tra le quali la Sibes, che imbottigliava Coca-Cola, la Siba e la Ibi, sempre nel settore delle bevande gassate, l'Infreor, nell'industria del freddo, la Centrale del latte, la Casa vinicola Aretusa, il biscottificio Lo Bello e diversi molini, pastifici, oleifici e conservifici.

Nella periferia Sud di Siracusa altri privati costruirono la Meridionale Ossigeno, fabbrica di ossigeno per usi industriali e la Rcp, piccola fabbrica per la produzione di manufatti speciali per macchinari industriali. Nel settore manifatturiero la Plastijonica e la Plasticonfezioni, per la produzione di imballaggi e sacchetti di plastica. Nel settore della gomma la Sotis Cavi della società Pirelli.

[67] B. GIULIANO, C. VENTAGLIO, op. cit., p. 93.

Priolo è il centro nevralgico della nuova industrializzazione. Nacquero la Multigas per l'imbottigliamento dell'ossigeno per usi industriali e farmaceutici, la Meridionale acetilene e la Espesi, per la produzione del bromuro di etile; piccole e medie aziende che si vanno aggiungendo alle grandi.

Per la costruzione dei grandi stabilimenti arrivarono le grandi imprese del nord: Mantelli e Ferrobeton nell'edilizia; Borrella nel movimento terra e grandi trasporti; Belleli, Fochi, Grandis, Iacolo e Berra nella metalmeccanica; imprese costruttrici e installatrici di apparecchiature elettrostrumentali, di trasporti e di servizi. Altre imprese provenivano anche da Germania e Stati Uniti, tutte sotto l'egida della Edison, che controllava i lavori da Milano attraverso la Dcic (Direzione per la costruzione degli impianti chimici).

Teoria e pratica, pertanto, trovarono un felice riscontro a Siracusa dove sembrava si stessero concretando le tesi economiche sullo sviluppo più volte menzionate. In controtendenza con quanto avvenne nel resto del Mezzogiorno, la sua popolazione, e quella dei Comuni interessati dall'insediamento delle industrie (Augusta, Melilli, Priolo), infatti, aumentò per effetto sia della crescita demografica, sia del richiamo occupazionale offerto dalle possibilità del polo. Tra i lavoratori assunti, non soltanto contadini ed artigiani provenienti dal territorio provinciale, ma anche tecnici e dirigenti inviati dalla imprese del Nord per il montaggio, formazione e *start up* degli impianti[68]. L'incremento di popolazione e la forte richiesta di abitazioni pose, inoltre, problemi residenziali cui le maggiori aziende della zona tentarono in parte di trovare soluzione. Già al principio degli anni '60 era ultimato il "villaggio Rasiom", costruito per conto della stessa società, costituito da 90 palazzine alla periferia di Augusta, in cui trovarono alloggio le famiglie di alcuni dipendenti dietro modesto canone; 87 appartamenti Ina-Casa per i dipendenti Sincat; 12 abitazioni per i dipendenti della centrale "Corbino"[69]. A queste fecero seguito altre dimore costruite nel corso degli anni sia dalle industrie per i dipendenti, sia dallo Stato come case popolari, ma i problemi urbanistici rimasero insoluti ed ebbero come risultato la cementificazione di suoli pubblici e privati e la crescita caotica dei Comuni interessati[70].

---

[68] Sul tema Ermanno Olmi girò un film, proprio a Priolo, nel 1963, dal titolo "I Fidanzati", che racconta di un percorso all'inverso rispetto a quello solitamente vissuto dall'Italia dell'epoca, con i meridionali poveri che emigrano verso un Nord moderno, ricco e industriale (parabola raccontata da Visconti nel suo "Rocco e i suoi fratelli"). Nella pellicola di Olmi sarà, infatti, un operaio specializzato del Nord ad accettare una proposta di lavoro al Sud, in uno degli impianti della rivoluzione industriale meridionale.

[69] CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E AGRICOLTURA DI SIRACUSA, *Area di sviluppo industriale, Siracusa – Relazione, dati e notizie, panorama fotografico*, cit., p. 14.

[70] Cfr. S.L. AGNELLO, C.V. GIULIANO, *I guasti di Siracusa – Conversazione sulle vicende dell'urbanistica siracusana*, Fondazione Giuseppe e Santi Luigi Agnello, Tipografia ZangaraStampa, Siracusa 2001.

### *7.3.3 La monocoltura petrolchimica, la nascita del Consorzio e il piano*

Da questo breve elenco risulta chiaro come uno dei fattori che spinsero all'insediamento di nuove industrie fu l'integrazione e la collaborazione nella filiera, a partire dall'integrazione tra la Rasiom che raffina il petrolio, la Sincat che da benzina di prima distillazione produce etilene e la Celene che da questo produce materie plastiche. Per quanto concerne le imprese locali, furono poche rispetto al totale dell'investimento, quasi tutte dedite al trasporto, all'edilizia e alla manutenzione, a queste vanno, comunque, aggiunte le cementerie Saccs dei Pupillo, la Savaf degli Atanasio e la cartiera Savas sempre dei Pupillo. Fanno eccezione alcune imprese nel settore alimentare come la Fosfovit Lo Bello, che produce biscotti e alimenti per l'infanzia e vende i propri prodotti in Italia e all'estero.

Il nuovo modello di sviluppo si basò, dunque, sulla monocoltura petrolchimica, che ben presto mostrerà "forti caratteristiche di dipendenza, instabilità e vulnerabilità. Era scarsamente ancorato al territorio e dipendeva strutturalmente da fattori esterni"[71], come i finanziamenti pubblici, il prezzo del petrolio, le strategie proprie delle imprese multinazionali. Pertanto, sebbene fosse "un modello in grado di garantire un processo modernizzazione accelerata, con ricadute positive immediate in termini di reddito e di consumi, […] pose le basi per distorsioni di lunga durata sull'ambiente e sull'occupazione"[72].

Mancando un piano di assetto della zona industriale, gli insediamenti sorsero senza un piano prestabilito, allungandosi lungo la linea di costa che da punta Cugno, di fronte l'isola di Augusta, giunge fino alla periferia Nord di Siracusa, contrada Targia, senza che fosse stata attuata alcuna infrastrutturazione programmata del territorio. Per colmare i vuoti prodotti da questo sviluppo incontrollato, seguendo le direttive della seconda fase della Cassa, nel '62 fu costituito il Consorzio Asi della provincia di Siracusa per lo sviluppo della Sicilia Sud-Orientale. Approvato nel '64, con DPR n. 596 del 22 maggio, gli organismi direttivi diedero incarico all'Italconsult di redigere il Piano regolatore generale del Consorzio, con cui si cercava di governare lo sviluppo del territorio siracusano e che trovò approvazione soltanto nel '73 come si vedrà nel capitolo successivo[73].

---

[71] S. ADORNO, art. cit., p. 198.
[72] Ibidem.
[73] Il piano preliminare fu redatto dall'Italconsult nel '64, cui seguì una seconda versione sempre della stessa società del 1969. Ma la definitiva approvazione si ebbe con decreto del Presidente della Regione Siciliana solo il 29/09/1973. Recentemente è stato sostituito da un nuovo strumento urbanistico la cui approvazione è del 2001 con DR 582/DRU 13/11/2001.

Il piano inserendosi pienamente nell'ideologia taylor-fordista delle grandi aree industriali, ipotizzava di dotare l'area di una serie d'infrastrutture stradali, portuali e di servizio, ad ausilio per l'insediamento dei grandi gruppi, per il risollevamento delle aree arretrate. La presenza delle aree archeologiche diveniva solo un marginale vincolo, senza mai mettere in discussione i principi generali. Lontane dal venire le tematiche relative al recupero ambientale. Il modello, chiaramente di grande respiro, fiducioso in un ulteriore sviluppo della zona industriale, arrivava persino a presupporre il trasferimento dell'abitato di Priolo, che già contava oltre 10 mila abitanti. Un modello, quindi, volto a non frapporre alcun tipo di ostacolo alle necessità dello sviluppo economico con la conseguente occupazione, ma capace anche, come vedremo, di allargare lo sguardo al settore agricolo e al turismo e di comprendere nella sua analisi non soltanto l'area industriale ma anche tutto il comprensorio ibleo.

### *7.3.4 Gli anni '70 e i primi segnali di crisi*

LA LIQUICHIMICA

Nel campo della chimica privata il cavalier Ursini costruì a fine anni '60 la Liquichimica ad Augusta, oltre ad un impianto a Saline Joniche in Calabria ed uno in Sardegna. L'impianto augustano entrò in funzione nel '74, per la produzione e commercializzazione di prodotti base ed intermedi della detergenza, destinati solo in piccola parte al mercato e in gran parte a Saline Joniche dove, con una tecnologia innovativa, dai prodotti della Liquichimica si sarebbero dovute produrre bioproteine destinate alla produzione di mangimi. In seguito al sospetto della cancerogenicità delle bioproteine, però, la produzione fu sospesa e i lavoratori rimasero senza salario, in attesa di una decisione del Consiglio Superiore della Sanità. A causa di un'eccessiva attesa della risposta del CSS incalzarono le proteste. Temendo incidenti, sindacati e parlamentari chiesero l'intervento dell'Eni per rilevare la società e riconvertire la produzione. Non mancando le prospettive di rilancio, nel quadro della legge 784 del 1980 sulla riorganizzazione della chimica italiana[74], l'impianto entrò a

[74] Questo il titolo della legge pubblicata il 28 novembre 1980, "Norme per la ricapitalizzazione della GEPI, per la razionalizzazione e il potenziamento dell'industria chimica, per la salvaguardia dell'unità funzionale, della continuità della produzione e della gestione degli impianti del gruppo Liquigas - Liquichimica e per la realizzazione del progetto di metanizzazione". Con questa si tentò di provvedere ad un riassetto della chimica italiana fondato su un duopolio Eni, Montedison. La prima avrebbe gestito l'Anic e i superstiti impianti di Liquichimica e Sir-Rumianca, cfr. V. NEGRI ZAMAGNI, *L'Eni e la chimica*, in "Energia", 2003 (XXIV), n. 2, pp. 16-24, ora in A. CLÔ (a cura di), *Eni - 1953-2003*, Compositori, Bologna 2004, pp. 95-113, consultabile in http://www.rie.it/Articoli/Vera%20Zamagni.pdf.

far parte del gruppo Eni, come Enichem Augusta, per la produzione di olefine, paraffine, alchibenzoli, alcoli, benzene, soda, ecc. utilizzabili nella detergenza. Con il cambiamento dell'assetto societario della Liquigas l'impresa pubblica varca i confini del polo come proprietaria unica di un'azienda della zona.

Gli investimenti iniziali furono di 200 miliardi. Gli operai assunti arrivarono ad essere oltre 700. Nel '95 diviene Condea Augusta del gruppo Rwe-Dea (settore energia e chimica) e nel 2000 entra a far parte del gruppo Sasol[75].

L'ICAM

Nel 1970 si costituì l'ICAM (Iniziativa Congiunta Anic Montedison) per la produzione dell'etilene, materia prima per la sintesi di numerosi composti organici. I due gruppi, inizialmente in contrasto, impegnati nella realizzazione di due impianti separati, l'Anic (del gruppo Eni) a Gela e la Montedison a Priolo, raggiungeranno poi un'intesa, voluta da Eugenio Cefis che aveva lasciato la presidenza dell'Eni per quella della Montedison nel 1971, per la realizzazione di un unico impianto a Priolo con una produzione di 550 mila t/annue di etilene, 330 mila t/annue di propilene, 400 mila t/annue di benzina, 2 milioni di t/annue di distillati del petrolio. La costruzione dell'impianto avverrà nel '76, ma soltanto nell'82 entrerà in esercizio. L'investimento ammontò a 275 miliardi e diede lavoro a 500 persone. Nel 1985 scoppiò un incendio che distruggerà quasi tutto l'impianto, ma grazie all'intervento del presidente della regione Rosario Nicolosi, che permise velocità nelle procedure amministrative, e ai dirigenti dell'Enichem, che impiegarono tempi rapidissimi per la ricostruzione, nell'86 l'impianto riprese a funzionare[76].

L'ISAB

Il progetto ISAB (Industria Siciliana Asfalti e Bitumi) fu fortemente voluto dal cavaliere genovese Filippo Cameli. Approvata la sua richiesta per l'inserimento all'interno del PRG del Consorzio Asi di Siracusa nel 1971, entrerà in funzione nel '75[77]. La società risultava

---

[75] S. MAIORCA, *Anno 2001 – Siracusa dalla industrializzazione allo sviluppo autonomo*, Assindustria Siracusa, Siracusa 2001, p. 18. Per una storia della Liquichimica Augusta, cfr. S. TUMINO, *A Nord del Marcellino – Liquichimica Augusta, Chimica Augusta, Enichem Augusta, Enimont Augusta, Enichem Augusta Industriale, Condea Augusta, Sasol Italy - 35 anni di una realtà industriale*, Sasol Italy, Siracusa 2007.

[76] S. MAIORCA, op. cit., p. 19.

[77] La società nacque a Palermo nel 1957 per la produzione di asfalti e bitumi. Passata nelle mani del gruppo Cameli negli anni '60 si orientò verso la raffinazione. Inizialmente le richieste di localizzazione dell'Impianto furono rivolte a San Vito Lo Capo, ma in seguito al veto posto dalla Regione per la realizzazione d'impianti industriali all'interno dei comprensori turistici, individuò il nuovo sito in Vendicari (Noto), anch'esso all'interno di un comprensorio turistico, ma questa volta

articolata nelle seguenti percentuali: 20% Cameli, 20% Garrone, 20% Agnelli, 40% ENI, con una capacità di raffinazione di 14 milioni di t/annue di greggio, e una produzione orientata al mercato internazionale; già a fine anni '70 movimentava circa 1.000 navi e aveva un numero di addetti intorno alle 650 unità.

La nuova raffineria consta del vantaggio di essere più moderna e concepita in una maggiore ottica di risparmio energetico e d'integrazione fra i vari impianti, risultando più flessibile e basando la produzione più sul gasolio che sulla benzina. L'investimento iniziale di 170 miliardi di lire fu presto raddoppiato. Nel 1988 l'Erg acquisisce il controllo della raffineria[78].

Terminata la costruzione dell'Isab, termina la fase di espansione degli impianti, che ormai si susseguono in maniera ininterrotta da Augusta a Santa Panagia, determinando la prima grande crisi occupazionale della cantieristica, con l'inevitabile messa in cassa integrazione di parecchi operai.

IL POLO IN SINTESI

A metà anni '70, dunque, il polo petrolchimico siracusano, per quanto concerne le maggiori aziende risulta così composto:

Tabella 1 – Produzione e addetti nel polo degli anni '70.

| AZIENDA | PRODUZIONE | ADDETTI |
|---|---|---|
| ESSO (ex Rasiom) | Produce l'intera gamma di prodotti petroliferi. | 700 |
| MONTEDISON (ex Sincat) | Prodotti petroliferi e petrolchimici, fertilizzanti, cloro, clorurati ed altri composti inorganici. | 6700 |
| LIQUICHIMICA | Normal-paraffine e normal-olefine, alcoli, radicalbenzene. | 760 |
| ISAB | Produzione di tutti i distillati d'olio grezzo minerale. | 500 |

8.600 lavoratori assunti direttamente dalle maggiori aziende del polo, con oltre 2 mila miliardi di lire di investimenti (il 92,2 % dei quali per il settore petrolifero, chimico e

sostenuto dal favore della popolazione netina che ambiva alla realizzazione della raffineria. La richiesta venne nuovamente respinta dal consorzio Asi di Siracusa, che riaffermava la vocazione turistica del comprensorio netino, senza però negare la possibilità di un suo insediamento nel territorio provinciale "prospettando una soluzione più idonea alle esigenze della provincia". Nel gennaio del '71 venne avanzata l'ultima richiesta ricadente nell'area siracusana, che venne questa volta accordata per favorire il rafforzamento della stessa anche in previsione del Piano chimico nazionale. Tutta la vicenda è ripercorsa in R. MOTTA, *Industrializzazione e potere locale – Il caso della raffineria maledetta*, De Donato, Bari 1980, pp. 51-66.

[78] Per una storia dell'Erg, cfr. P. RUGAFIORI, F. FASCE, *Dal petrolio all'energia – Erg 1938-2008 - Storia e cultura d'impresa*, Laterza, Roma-Bari 2008.

petrolchimico), ascrivibili per il 97,4% all'industria privata, a fronte del 2,6% d'iniziativa pubblica presente nell'area con la Gecomeccanica, la Plastijonica, l'Imer, e la Centrale Termoelettrica dell'Enel[79].

Continua il processo di organizzazione e razionalizzazione produttiva del territorio, per una gestione comune dello stesso, volta alla economicità dei costi delle grandi imprese. Il modello vede sempre una struttura centrale produttrice di materie di base che alimentano altre industrie. Tale tendenza si esplica anche nei programmi del PRG e del Progetto Speciale 2, dove si evidenzia l'utilizzo di finanziamenti pubblici al servizio delle grandi imprese.

### L'AVVIO DEL DECLINO

Con il sopraggiungere degli shock petroliferi degli anni '70 s'interruppe il ciclo di crescita economica, con i grandi impianti che si dimostrarono incapaci di reagire alle grandi crisi congiunturali e che rinunciarono al ruolo d'imprese motrici. A Siracusa i contraccolpi furono per ovvie ragioni maggiormente traumatici. Un'economia incentrata sul petrolio e i suoi derivati, con la fine dei bassi costi della materia prima e la contemporanea crescita del costo del lavoro[80] non poteva, infatti, non esserne totalmente investita. Senza considerare, inoltre, che Siracusa venne anche inevitabilmente coinvolta nella guerra della chimica che caratterizzò i monopoli italiani e che interessò in maniera particolare la Montedison[81]. Essendo, infine, i "prezzi amministrati" le imprese non poterono riaversi aumentando il costo di vendita dei prodotti. La conclusione naturale, pertanto, si concretò in una diminuzione della produzione e nel crollo dell'occupazione, con la Montedison che mise per la prima volta in cassa integrazione gli addetti al settore dei fertilizzanti e che si attirò l'ira dell'opinione pubblica, segnatamente convinta che i lavoratori assunti direttamente dal polo fossero "parastatali" e che pertanto fossero intoccabili. Inevitabili le

---

[79] Cfr. ASSOCIAZIONE PROVINCIALE INDUSTRIALI SIRACUSA, *Siracusa: realtà industriale e sviluppo economico*, Società Tipografica di Siracusa, Siracusa 1976, pp. 19-36, già citato in B. GIULIANO, C. VENTAGLIO, op. cit., p. 70. Per un'analisi dei dati statistici cfr. E. NUCIFORA, *Siracusa – Studio di area - Analisi secondaria dell'andamento delle principali variabili demografiche, occupazionali ed economiche dal 1951 al 1971 della provincia di Siracusa*, dattiloscritto, s.d.

[80] Il punto unico di contingenza risale proprio al 1975 in coincidenza con la più acuta fase del primo shock petrolifero.

[81] Dopo la fusione avvenuta nel 1966, l'Eni di Cefis realizzò nel 1968 la scalata azionaria della Montedison, finché nel 1971 ne assunse la presidenza, mentre all'Eni venne nominato Girotti. Montedison divenne così una società mista pubblico-privata con Eni ed Iri in qualità di soci di maggioranza, per essere riprivatizzata a partire dall'81. La gestione personalistica di Cefis e la guerra della chimica degli anni '70, condotta dentro e fuori la società, senza esclusione di colpi, non permise quella sistemazione razionale del settore chimico italiano, che si sarebbe voluto attuare con il piano chimico del '71 e con la Commissione di indagine sull'industria chimica del '72, producendo invece doppioni, impianti in luoghi impensati e deficit commerciali che colpirono tutte le principali aziende del settore: Sir-Rumianca, Liquichimica, Montedison e Anic. Cfr. V. NEGRI ZAMAGNI, art. cit.; E. SCALFARI, G. TURANI, *Razza padrona – Storia della borghesia di Stato e del capitalismo italiano 1962-1974*, Baldini Castoldi Dalai, Milano 1998 (1974); A. MARCHI, R. MARCHIONATTI, *Montedison, 1966-1989 - L'evoluzione di una grande impresa al confine tra pubblico e privato*, FrancoAngeli, Milano 1992.

ripercussioni sulle imprese dell'indotto, che vissero sia la fine degli investimenti in nuovi impianti e in ampliamenti, sia il calo delle attività di manutenzione degli stessi essendo la produzione ridotta al minimo. A complicare maggiormente le cose si aggiunse il già accennato caso della Liquichimica.

### *7.3.5 La crisi ambientale*

Nella seconda metà degli anni '70 si assiste nella provincia di Siracusa ad un fenomeno congiunto, che vedrà alla ribalta le questioni ambientali proprio in concomitanza della crisi economica. Quella monetizzazione dei rischi, di cui si è parlato e che ha permesso a tutte le varie classi sociali di elevare inni al progresso, trova il fianco scoperto da trent'anni di inquinamento incontrollato e dalla crisi occupazionale, derivante dalla crisi petrolifera. Fu così che, per la prima volta, l'opinione pubblica s'interessò delle questioni ambientali attinenti il proprio territorio e che avrà il culmine nelle due vicende simbolo, di opposto risultato, della provincia di Siracusa negli anni in questione: la demolizione del borgo di Marina di Melilli e la mancata costruzione dell'impianto di anilina.

Le prime avvisaglie cominciano agli inizi degli anni '70, tanto che all'interno della Montedison il Consiglio di Fabbrica istituì un'apposita commissione dedicata all'ambiente. Nel '73 venne acquistato un primo laboratorio mobile attrezzato per la rilevazione della qualità dell'aria. Nel '75 nacque il CIPA (Consorzio Industriale per la Protezione dell'Ambiente) per il controllo dell'inquinamento atmosferico che realizzò una rete di monitoraggio su un'area di 150 $km^2$. La rete consisteva di 25 postazioni di analisi per l'anidride solforosa, tre per il rilevamento delle polveri sospese e quattro stazioni meteorologiche. Il problema, però, fu che il CIPA, essendo un consorzio costituito e finanziato dalle stesse industrie, era, ed è, il classico esempio di "controllore controllato".

MARINA DI MELILLI

Marina di Melilli nacque nel dopoguerra contestualmente alle industrie:

> Quando la RASIOM venne per prima a costruire i suoi stabilimenti, esisteva in questa zona praticamente un solo modesto agglomerato, Priolo, modesto ancora oggi malgrado alcuni nuovi edifici e frazioni sorte attorno e vicino al vecchio nucleo. È sorto successivamente a Sud di Priolo un gruppo di un centinaio di casupole sul mare: "Marina di Melilli". Sia le espansioni a Priolo, nuova Priolo e San Focà, sia il sorgere di Marina di Melilli, sono

> fenomeni dovuti al fatto che in quei luoghi gli affitti per le abitazioni di eguale tipo sono minori a confronto a Siracusa, Floridia, Augusta e il costo del trasporto ai luoghi di lavoro è pressoché annullato. Ma chi sceglie Priolo o Marina come residenza si adatta al peggio per far quadrare il bilancio familiare; i fumi delle industrie, la scarsità di servizi sono in realtà ragioni di gravi disagi.[82]

Già nella prima proposta del piano regolatore generale, presentato dall'Italconsult al Consorzio Asi nel 1964, era previsto l'esproprio dell'area occupata dalle residenze di Marina di Melilli, destinata a lotti industriali non vendibili. Tale scelta appare perentoria, in quanto collegata alla costruzione del porto, previsto a Sud della penisola Magnisi "strumento essenziale e non sostituibile di richiamo di nuova industria su chimica di base"[83], da realizzare a supporto per le nuove industrie a contatto diretto con il mare. Nell'opinione pubblica, invece, l'esproprio del borgo coincise con la costruzione dell'ultimo grande impianto della zona industriale: l'Isab. In realtà è solo un capriccio del tempo che ha reso le due date – la demolizione del borgo prima e la costruzione dell'Isab poi – molto vicine.

L'Isab, come già detto, aveva avanzato richiesta di costruire una raffineria a San Vito Lo Capo e successivamente a Vendicari nel 1970, ma entrambe le richieste ebbero un rifiuto da parte della Regione nel primo caso e del Consorzio Asi di Siracusa nel secondo, perché trattavasi di luoghi con pregi ambientali e turistici di una certa rilevanza. Fece quindi richiesta di essere inserita all'interno del PRG del Consorzio siracusano, a cui nel 1971 venne dato parere positivo, perché la zona risultava già utilizzata da altre raffinerie. Ma, poiché la richiesta d'insediamento rientrava all'interno di una zona destinata alle piccole e medie imprese, si procedette ad approntare una variante al piano regolatore, per permettere l'insediamento dell'industria. Fu poi la vicenda del lungo iter di approvazione del piano regolatore del Consorzio a determinare la contemporaneità tra le due date, che furono subito messe in un piano sinottico dagli oppositori[84]. Gli abitanti del borgo, d'altronde, erano a conoscenza di quanto riportato dal piano, il vero problema stava nel

---

[82] ITALCONSULT, op. cit., p. 187.

[83] Ivi, p. 208. Il Piano Regolatore, adottato il 2 dicembre del 1969, prevedeva nella fascia costiera oltre la rada di Augusta la costruzione di due porti a supporto delle industrie: uno a Nord dell'istmo della penisola Magnisi e l'altro a Sud dell'istmo.

[84] Sicuramente in questo influì la scoperta di un documento allegato al bilancio della società relativo al 1971, in occasione dell'avvenuta autorizzazione per la costruzione della raffineria Isab a Marina di Melilli, in cui risultarono oltre 2 miliardi di "spese extra non documentabili e non contabilizzate" riferite a politici, partiti, enti e giornali. Ma si tratta, comunque, di un evento scollegato al tema dello sfollamento di Marina di Melilli in sé, la cui demolizione era già prevista nel piano preliminare del 1964 e fu sempre confermata dal Comitato direttivo dell'Asi. Per le vicende relative allo scandalo Isab, riguardante i rapporti esistenti tra società petrolifere e classe politica, cfr. R. MOTTA, op. cit., pp. 93-96.

fatto che, se la costruzione dell'Isab procedeva a "ritmo industriale", non altrettanto poteva dirsi degli espropri con i relativi indennizzi e la creazione di alloggi popolari previsti nel comune di Floridia. Infatti, i ritardi si accumularono e a distanza di dieci anni dalla scelta di esproprio del borgo, erano intanto sorte la Cogema, proprio a Marina di Melilli per l'estrazione di magnesio dalle acque del mare, l'Isab e si costruiva la centrale dell'Enel a Priolo per la produzione di 320 MW. Gli abitanti, ormai totalmente accerchiati dalle industrie, temettero a causa delle lungaggini burocratiche il concretarsi del rischio di perdere la casa prima ancora di vedersi assegnato l'alloggio e montarono così le proteste che non erano, dunque, tanto contro l'esproprio del borgo in sé, ma quanto contro la possibilità concreta di rimanere senza casa. Il centro fu definitivamente sgomberato nel febbraio 1979 con delibera n. 397/PS del Consiglio dei Ministri della Cassa per il Mezzogiorno, con un finanziamento a favore del Consorzio di oltre 8 miliardi di lire. Agli abitanti furono assegnati degli alloggi popolari che si andavano costruendo a Floridia[85].

L'IMPIANTO DI ANILINA

Di esito opposto, invece, la vicenda della costruzione dell'impianto di anilina (un aromatico utilizzato per vernici e farmaceutici) che avrebbe dovuto realizzare la Montedison insieme all'ICI (Imperial Chemical Industries). Se a tenere banco tra le discussioni fra industriali, sindacati e politici erano inizialmente solo le questioni relative all'alto tasso di capitale investito e il basso indice di occupazione realizzabile, ben presto furono le caratteristiche altamente inquinanti dell'impianto a mobilitare la popolazione locale. La vicenda, infatti, era contestuale a quanto era appena accaduto a Ciriè, in Piemonte, dove in seguito alla morte per cancro di 19 operai della IPCA (Industrie Piemontesi Colori e Anilina), si avviò un processo per accertare se la causa del male fosse da imputare all'impianto. Tale episodio ebbe grande risonanza, anche grazie alla penna

[85] Sulla vicenda cfr. F. NANIA, *Addio Marina di Melilli*, in "L'Artigiano", Novembre 2007; S. ADORNO, *L'area industriale siracusana e la crisi ambientale degli anni Settanta*, in A. ADORNO, S. NERI SERNERI, *Industria, ambiente e territorio – Per una storia ambientale delle aree industriali in Italia*, Il Mulino, Bologna 2009, pp. 293-302. Per una trasposizione romanzata cfr. R. SALEMI, *Il nome di Marina*, Rizzoli, Milano 2005. Per una visione ambientalista della vicenda cfr. M. MARSILI, A. ANDOLFI, op. cit., pp. 20-22. Per un'interessante raccolta di immagini del luogo di Marina di Melilli cfr. E. SIGNORELLI, *Marina di Melilli*, Morrone, Siracusa 2007. A tal proposito va ricordato che gli abitanti di Priolo, onde evitare che quanto realizzato a Marina di Melilli potesse avere attuazione anche nel loro paese, essendone prevista la demolizione sempre nello stesso PRG, riuscirono, dopo anni di lotta, ad avere l'autonomia comunale nel 1979. Su Priolo cfr. S. ADORNO, *L'area industriale siracusana e la crisi ambientale degli anni Settanta*, cit., pp. 302-307. Le immagini dell'autonomia priolese sono state recentemente pubblicate in occasione del trentennale dell'avvenimento in *1979-2009 – L'autonomia di Priolo Gargallo immagini di una storia*, Morrone, Siracusa 2009. Per un approfondimento del caso risulta utile la raccolta documentaria di uno dei protagonisti della vicenda, Enzo Girolamo Radino, in E.G. RADINO, *30 anni fa: 12 luglio 1979 Priolo Gargallo diventa Comune autonomo*, dattiloscritto, 2009.

sferzante del giornalista del Corriere della Sera, Walter Tobagi, che diede così impulso alla contestazione di Siracusa. L'amministrazione provinciale costituì allora il 20 agosto 1976 un'apposita commissione di indagine, affidata al professor Carapezza, i cui esiti, per quanto reticenti, mostrarono la possibilità di un'emergenza ambientale e determinarono, unitamente alle valutazioni economiche messe in campo dall'azienda, la mancata realizzazione dell'impianto[86].

### LA COMMISSIONE CAGNES

Sempre nello stesso 1976 la Commissione legislativa dell'Assemblea regionale Siciliana, presieduta dall'on. Giacomo Cagnes, realizzò un'indagine conoscitiva sugli insediamenti industriali del siracusano in relazione all'inquinamento e alla tutela ambientale. Dalla relazione si accertò il deteriorato stato dell'aria, dell'acqua, del mare, un peggioramento della qualità della vita, la mancanza dei controlli - in quanto l'unica rete di monitoraggio, era quella del CIPA, controllore-controllato - il fatto che gli scarichi nell'atmosfera avvenissero sempre di notte, che il porto di Augusta fosse un deposito di liquami, gli insufficienti criteri di sicurezza per gli operai e si fece richiesta di un piano regionale di risanamento[87].

### L'AZIONE DEL PRETORE CONDORELLI

Le conseguenze dirette che l'inquinamento ebbe sulla popolazione locale, con particolar riferimento ai bambini nati malformati di Augusta, ancor di più impegneranno l'opinione pubblica locale e nazionale. In aiuto alla ricostruzione storica di quei fatti saranno le carte processuali che la pretura di Augusta, tra il 1978 e il 1982, nella persona del "pretore d'assalto" Antonino Condorelli, intentò a carico delle industrie. Sarà proprio a partire da questa congiuntura che si darà inizio all' "era delle inchieste epidemiologiche e della costruzione delle reti di monitoraggio ambientale, ovvero dei saperi deputati alla rilevazione delle alterazioni degli equilibri (bio)ecologici."[88] La sua opera fu improntata su tre livelli di attività: "lotta alla corruzione, lotta all'abusivismo edilizio e soprattutto difesa dell'ambiente."[89]

---

[86] Cfr. S. ADORNO, *Il Polo industriale di Augusta-Siracusa*, cit., p. 209; Id., *L'area industriale siracusana e la crisi ambientale degli anni Settanta*, cit., pp. 307-313; M. MARSILI, A. ANDOLFI, op. cit., p. 23-25; S. RICCIARDINI, *Alla ricerca dell'ambiente perduto*, Tipografia Grafica Saturnia, Siracusa 2005, pp. 9-11.
[87] S. RICCIARDINI, op. cit., pp. 12-14.
[88] S. ADORNO, *Il Polo industriale di Augusta-Siracusa*, cit., p. 210.
[89] A. MADEDDU, *La peste gli untori e gli equilibristi … La storia delle indagini epidemiologiche nell'area industriale di Augusta, Priolo e Melilli dal dopoguerra ai nostri giorni*, in S. ADORNO, P. ALOSCARI, F. SALERNO (a cura di), op. cit., p. 71.

Il percorso prende il via grazie agli articoli pubblicati da due ricercatori dell'Università di Venezia, Bettini e Masè, che denunciarono come a Siracusa mancassero o non funzionassero gli impianti di depurazione, con il conseguente continuo superamento dei limiti di tolleranza delle emissioni inquinanti in atmosfera, oltre al contestuale degrado dei corpi idrici dovuto all'emissione dei reflui industriali. Furono tali segnalazioni a solleticare l'interesse della magistratura, che propose così una serie d'inchieste. Il Pretore rilevava, alla base dei mancati controlli, un "ritardo culturale" che si manifestava nell'inerzia e latitanza delle pubbliche amministrazioni, così come anche nelle organizzazioni sindacali, proiettate soltanto nella soluzione delle problematiche occupazionali. In tal senso la sua opera non aveva carattere disfattista, ma piuttosto era volta a stimolare le aziende private così come le istituzioni pubbliche, a porre in atto gli strumenti e le opere utili per ridurre l'impatto ambientale esistente. La funzione della magistratura, dunque, si sostituì alla politica, aiutata dalla stampa locale, tanto da proporre la sospensione condizionale della pena ai dirigenti che avessero ottemperato a quanto previsto dalle disposizioni della legge Merli[90].

### I BAMBINI NATI MALFORMATI DI AUGUSTA E LE MORIE DI PESCI

Nel 1979 ad Augusta si verificarono le prime morie di pesci. La colpa venne data all'eutrofizzazione causata da trent'anni di scarichi industriali incontrollati nelle acque della rada, che avrebbe creato un accumulo di sostanze chimiche e metalli pesanti con la conseguente proliferazione di alghe che avrebbero tolto ossigeno alla fauna ittica riposta.
Nel 1980 il dottor Giacinto Franco, responsabile del reparto di ostetricia dell'ospedale Muscatello di Augusta, denunciava l'aumento del numero dei bambini nati con malformazioni congenite negli ultimi anni. In seguito a tali emergenze la magistratura attivò la progettazione e costruzione dell'impianto biologico consortile e le indagini epidemiologiche sui tumori e le malformazioni genetiche. Si susseguirono da allora una serie di Commissioni di indagine, con risultati non sempre univoci. Si tratta di relazioni che presentano numerosi tratti comuni, quali grandi numeri, statistiche e conclusioni

[90] Cfr. ivi, pp. 210-212; S. RICCIARDINI, op. cit., pp. 15-19. La legge 10 maggio 1976, n. 319, detta Merli mette ordine ad una normativa, frazionata non solo a livello legislativo, ma anche a livello delle competenze (40 organismi). La legge abroga tutta la normativa precedente ed estende la tutela anche alle acque della balneazione, disciplinando la quantità e qualità di scarichi in tutte le acque sotterranee, superficiali, interne, marine, pubbliche e private, fognature e suolo e rende competente in materia lo Stato, mentre le Regioni coordinano il sistema e redigono il piano regionale di risanamento delle acque, vigilando sui programmi di Province e Comuni. Le Province censiscono e controllano gli scarichi, i Comuni gestiscono il servizio acquedotto, controllando gli scarichi fognari, mentre la Capitaneria di Porto gli scarichi marini. La legislazione non aveva indirizzo penalistico ma amministrativo perché di più facile applicazione. Il 24 dicembre 1976 viene, però, approvata la legge n. 690 detta Merli bis, che offre alla magistratura possibilità d'intervento contro gli inquinatori.

bonarie definite "ponziopilatesche", con una serie di raccomandazioni utili affinché si controlli meglio l'inquinamento[91]. Uno strumento utile di analisi fu la raccolta dei dati dall'80 all'89 nel programma IPMC (Indagine Policentrica Italiana sulle Malformazioni Congenite) e dal '90 sotto il Registro Siciliano delle Malformazioni Congenite, dati che evidenziano, invece, in maniera evidente un elevato livello di morbosità e mortalità legato alle attività industriali. Un'ulteriore denuncia del dottor Giacinto Franco nel 2001 portò alla nomina di un'altra commissione, presieduta dal professor Salvatore Sciacca, insieme ai dottori Sebastiano Bianca e Anselmo Madeddu, che giunse alla conclusione che in alcune zone della provincia di Siracusa, che coincidono con la fascia costiera tra Augusta e il capoluogo – la zona su cui insiste il polo industriale - le malformazioni congenite si presentavano con un'incidenza più elevata rispetto alla media provinciale[92]. Seguono poi altre ricerche, altre indagini, tra cui l'inchiesta giudiziaria del 2003 coordinata dal sostituto procuratore della repubblica, Maurizio Musco, "operazione Mar Rosso"[93] e le pubblicazioni del Registro Territoriale di Patologia di Siracusa che mostrano, per chi ancora avesse dubbi, in maniera inequivocabile come l'elevata incidenza di tumori e di bambini malformati in provincia di Siracusa, sia da collegare all'inquinamento ambientale prodotto dalle industrie[94].

[91] A. MADEDDU, *La peste gli untori e gli equilibristi*, cit., p. 72.

[92] Cfr. ivi, p. 73; S. RICCIARDINI, op. cit., p. 35; S. ADORNO, *Il Polo industriale di Augusta-Siracusa*, cit., p. 213.

[93] Nell'inchiesta vennero arrestati diciassette, tra dirigenti e funzionari dell'ex Enichem, ora Syndial, nei confronti dei quali venne contestato l'art. 53 bis del decreto Ronchi per aver costituito una "associazione a delinquere finalizzata al traffico illecito di ingenti quantità di rifiuti pericolosi contenenti mercurio", scaricati nei tombini di raccolta delle acque piovane da cui finivano in mare o in discariche autorizzate tramite falsa certificazione di analisi. Secondo un altro filone delle indagini a carico della Montedison, proprietaria dell'impianto di Cloro soda, si stima che il quantitativo di mercurio scaricato in mare dalla Montedison, negli anni dal 1958 al 1980, ammonti a circa 500 t. La maggior parte delle accuse quali associazione a delinquere, avvelenamento doloso del mare e dei pesci, lesioni personali per le malformazioni neonatali caddero e rimase in piedi dolo il traffico illecito di rifiuti, ma ciononostante la Syndial nel 2006 risarcì autonomamente un centinaio di famiglie interessate dal dramma della nascita di figli malformati, per un totale di undici milioni di euro, cfr. LEGAMBIENTE, *Lo stato dell'arte sulle riconversioni degli impianti cloro-soda in Italia*, Roma, 15 ottobre 2007, in
http://risorse.legambiente.it/docs/Lo_stato_dell_arte_sulle_riconversioni_degli_impianti_clorosoda_in_Italia_ott_2007.0000001526.pdf.

[94] Cfr. COMITATO CITTADINO CONTRO IL TERMOVALORIZZATORE, *Breve storia e situazione del polo industriale Augusta-Priolo-Melilli*, Dossier informativo per le Autorità preposte, gli organi di informazione e i Cittadini residenti nella zona industriale Augusta-Priolo-Melilli e Siracusa, in www.isolapossibile.it e www.ideasolidale.it; L. SOLARINO, *L'Uomo negli Iblei: lo Sviluppo Industriale*, convegno organizzato dall'Università di Catania, dal Centro Unesco di Catania, dall'Ente fauna siciliana e dal comune di Sortino, Sortino (SR) 10-12 ottobre 2003, in
www.isolapossibile.it/article.php3?id_article=1876; LEGAMBIENTE, *La situazione della zona industriale di Priolo-Augusta*. in http://www.isolapossibile.it/article.php3?id_article=1136.

### *7.3.6 La grande crisi degli anni '80*

La prima grande crisi occupazionale del polo scoppiò, come si è detto, nel '76 nel settore dei fertilizzanti, crisi che si riacutizzerà nei due anni seguenti. Poi farà seguito la seconda crisi energetica mondiale che inciderà in tutto il settore petrolchimico, con un'ulteriore conseguente ondata di cassintegrati. A questo si aggiunse il disegno di Mario Schimberni, presidente della Montedison dal 1980, di trasformare l'azienda in una *public company*, pensando che avrebbe così ottenuto in brevi tempi il risanamento dell'azienda. Per rendere più appetibile la società agli eventuali azionisti, avrebbe dovuto sbarazzarsi dei rami secchi, in particolare della chimica di base (con fertilizzanti e clorurati prodotti a Priolo in primis). Essendo però vincolato dalla 784/80 si adoperò da un lato perché nella divisione dei compiti tra Eni e Montedison la maggior parte della chimica di base fosse trasferita all'Eni e dall'altro si diede ad energiche razionalizzazioni. Il sindacato tentò di mantenere alti i livelli occupazionali dando vita ad una serie di scioperi, che porteranno persino alla fermata generale degli impianti. Con il passaggio di Gardini alla presidenza Montedison e poi all'Enimont non mutò la politica di razionalizzazione. Il numero degli addetti nell'ormai ex impresa motrice del polo si ridurranno da 6.800 a 3.200. La crisi è generale, perché oltre a riversarsi nei settori collegati al polo, come trasporto ed edilizia - fallisce tra l'altro la storica Officina Fratelli Grandis - interessa anche l'agricoltura e il turismo. Lo sviluppo monocolturale mostra tutta la sua fragilità e per Siracusa sarà la stagnazione[95]. Da uno studio dell'Iser del 1988

> si trae la convinzione di una realtà che sconta pesantemente la crisi tra una identità industriale, non sufficientemente percepita come propria, e la difficile ricollocazione in un ambito funzionale più articolato.
>
> Dalla forte presenza industriale non si è avuto un proporzionale processo di crescita complessiva di imprenditorialità autonoma e dinamica.
>
> La grande impresa ha svolto solo in parte un ruolo di incubatore per altre iniziative capaci di assurgere ad autonomia funzionale e di mercato.
>
> Certo, la tipologia della struttura industriale, con la quale ci si è confrontati, aveva caratteri di estraneità alla cultura, alla tradizione, all'ambiente circostante, e ciò ha comportato tempi lunghi di assuefazione che solo di recente, con l'insorgere di numerose iniziative minori, sembrano superate.[96]

[95] Cfr. S. MAIORCA, op. cit., pp. 22-25.
[96] E. ROSSITTO, *prefazione*, in ISTITUTO DI STUDI ECONOMICI E GIURIDICI E DI RICERCA APPLICATA, op. cit., p. VI.

Il modello industriale della grande impresa, tante volte osannato e decantato, che nel nostro territorio ha trovato uno dei suoi esempi migliori, perde, dunque, di fascino e attrazione e si riscopre piuttosto una verità semplice, ma non correttamente soppesata per oltre un trentennio, che consiste nella necessità di assecondare "le vocazioni di lavoro" della popolazione. Nonostante Siracusa sia, comunque, sempre al primo posto tra le Province meridionali per reddito pro-capite, si scopre che "ogni volta che le libere scelte di vita economica dei popoli sono state in qualche modo forzate da fattori esterni, più o meno responsabili, si sono verificate crisi e fenomeni distorti nei campi sia economico che sociale che culturale, con reciproche ripercussioni."[97] L'unico sviluppo veritiero e duraturo, invece, "non può che essere endogeno, deve cioè germogliare in seno alla comunità umana direttamente interessata, che diviene così protagonista e responsabile del proprio sviluppo."[98] La cultura dei piani mostra tutta la sua inconsistenza, incapace di trovare rispondenza concreta, e diviene umiliante un resoconto del dispendio economico e di energie che questa cultura ha prodotto nei decenni addietro. L'unico piano di sviluppo "di una zona, deve necessariamente prendere le mosse dalle caratteristiche umane, sociali, psicologiche e culturali della popolazione."[99]

Nonostante tale modello abbia prodotto un incremento occupazionale, nonostante l'aumento del reddito, nonostante una risposta positiva alle sollecitazioni da parte della provincia in grado di produrre un'industria impiantistica locale, si avverte la mancanza di infrastrutture necessarie, di una seria ed efficace programmazione del territorio, di un serio appoggio all'imprenditoria privata in grado di sfruttare l'energia e le materie prime prodotte nei grandi stabilimenti[100].

L'ENIMONT

Nel frattempo cambia la posizione societaria delle maggiori industrie chimiche italiane, che a Priolo hanno alcuni dei loro principali impianti. Alla fine degli anni '80, il gruppo Ferruzzi, con Raul Gardini presidente, scalò Montedison, non nascondendo l'idea di voler monopolizzare la chimica italiana, ridando vita al sogno di vent'anni addietro, "ossia riunire in una sola azienda tutte le attività della petrolchimica di base, dei fertilizzanti, delle materie plastiche, della gomma, per poter competere a livello internazionale."[101] Da

[97] Ivi, p. IX.
[98] Ivi, p. 1.
[99] Ibidem.
[100] Ivi, p. 51.
[101] V. NEGRI ZAMAGNI, art. cit., p. 21.

qui la joint venture con l'Eni, che darà il via alla nascita di Enimont nel 1989: 40% Montedison, 40% Eni e il rimanente 20% sul libero mercato. Ben presto però scoppiò una battaglia proprio su quel 20%, il cui collocamento nel mercato era stato affidato a Sergio Cragnotti e con il successivo acquisto di un 2%, di quel 20% lasciato libero, Gardini divenne il padrone della chimica italiana. Ma con il successivo abbandono dell'ex leader del gruppo Ferruzzi da banche e Governo, l'Eni il 22 novembre 1990 riacquistò interamente l'Enimont per 2.805 miliardi di lire, riportando il nome dell'azienda acquisita all'originario Enichem[102]. Poi l'ondata di "Mani Pulite" spazzò via ogni cosa. Gardini e Cagliari, presidente dell'Eni, moriranno suicidi. L'Eni, dunque, si appropriò per intero del settore chimico, ma volendo concentrare le proprie produzioni sulle attività più vicine alle sue competenze, legate al settore petrolifero, strinse in seguito alleanze con imprese straniere interessate alla produzione chimica nazionale.

LA PIATTAFORMA VEGA

In questi anni di crisi, di converso, riprese l'euforia della ricerca del petrolio. Agip, Conoco, Elf, Fiat, Gulf, Montedison, si diedero da fare, ma l'unico risultato di rilievo fu dato dal bacino Vega, posto al largo di Donnalucata. Si trattava di estrarre il greggio da concrezioni fossili nel calcare a 2.500 metri sotto il livello del mare ma, nonostante gli altissimi costi per l'estrazione, la stima di circa 60.000 barili giornalieri, spinse un cartello concessionario (composto da Agip 40%, Selm, del gruppo Montedison, 30%, e le compagnie canadesi Canada North West e Petromarine) a costruire una mega piattaforma. Un gigante di 11 mila tonnellate alto 140 metri, in grado di sostenere 14 mila tonnellate delle strutture operative soprastanti[103]. Verrà costruita a Punta Cugno, ad Augusta, dal consorzio Italoffshore[104], mentre il gruppo Belleli, a Marina di Priolo, costruiva le unità abitative della stessa piattaforma[105]. L'attività estrattiva avrà inizio nel 1989. In realtà la capacità si mostrerà ben al di sotto delle aspettative, appena 600 barili giornalieri, con inevitabili ripercussioni sugli organici.

Il polo, comunque, grazie al non indifferente apporto del priolese Santi Nicita, eletto presidente della regione nel 1983, sembrò così trovare un secondo motore di sviluppo nell'industria meccanica, per uscire dalla grande crisi, infatti, i cantieri di Punta Cugno e di Marina di Melilli continueranno nella loro attività di costruzione di piattaforme per tutto

[102] Ibidem.
[103] ISTITUTO DI STUDI ECONOMICI E GIURIDICI E DI RICERCA APPLICATA, op. cit., p. 26.
[104] Il consorzio era formato dalla Cimi-Montubi, dalla Gecomeccanica, dalla Saldotecnica e dalla Rendo.
[105] La vicenda è ripercorsa in S. NICITA, *Sul filo dei ricorsi*, Angelo Perisi Editore, Carlentini (Sr) 2005, pp. 217-221.

il mondo, ma i modesti risultati della piattaforma Vega e delle altre esplorazioni nel Canale di Sicilia e soprattutto la discesa del prezzo del petrolio a metà anni '80, determineranno una riduzione delle commesse per le perforazioni marine, perché non più convenienti, con il conseguente fallimento delle imprese del consorzio Italoffshore così come della Belleli.

### *7.3.7 Gli anni '90: tra crisi, stagnazione e ripresa*

A inizio decennio, il 30 novembre 1990, il Consiglio dei Ministri dichiarava l'ambito territoriale interessato dal polo siracusano, "area a elevato rischio di crisi ambientale", dando il via all'attuazione delle procedure funzionali alla realizzazione di un "Piano di disinquinamento", varato con decreto del Presidente della Repubblica nel gennaio del '95[106]. Questa fase storica del polo fu caratterizzata dal riassetto economico e produttivo della zona che, per quanto avesse superato la crisi, non presentava la stessa forza occupazionale di un tempo. Il totale degli occupati oscillava, infatti, tra le 7 e le 8 mila unità lavorative (il raffronto con le 6.800 unità impiegate dalla sola Montedison negli anni '70 la dice lunga sugli effetti della crisi) e con il *turnover* del personale cambiava anche la tipologia della forza lavoro. Le tute blu lasciavano il campo ad un più ridotto numero di tecnici.

Con la scomparsa di Gardini e Cagliari e la conseguente rimodulazione degli assetti proprietari della Enimont, ora Enichem, si ebbero profonde ripercussioni sulla chimica nazionale e nella fattispecie nel territorio siracusano, la cui area territoriale fu riconosciuta come zona di crisi all'interno del Quadro Comunitario di Sostegno 1994-99. L'Eni, infatti, con l'acquisizione di Enimont, si era ritrovata il pieno possesso delle principali produzioni nazionali della chimica di base nazionale, ma soprattutto i debiti finanziari di questa legati ad un'eccessiva dispersione delle imprese, poco integrate tra loro e con processi produttivi obsoleti. Venne, pertanto, elaborato un piano di risanamento della società, che puntava su una riorganizzazione produttiva legata al suo

---

[106] *Piano di risanamento ambientale delle aree ad elevato rischio di crisi ambientale nel territorio di Augusta-Priolo-Melilli-Siracusa*, in "Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana", serie generale n. 100, 2 maggio 1995. Siracusa rappresenta una delle Province che a livello nazionale ospita tra le maggiori concentrazioni di attività industriali definite a rischio. La graduatoria dei primi posti è la seguente: Napoli (14%), Cagliari (9%), Bari (7%), Sassari, Siracusa, Salerno (6%), Catania (5%). Cfr. MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, DIREZIONE PER LA RICERCA AMBIENTALE E LO SVILUPPO SOSTENIBILE, *Valutazione ex ante ambientale nel quadro comunitario di sostegno per le Regioni italiane dell'Obiettivo I 2000-2006 – Analisi del rischio tecnologico,* p. 242, in http://www2.miniambiente.it/svs/fondi/vea/qcs/capitolo_I_rt.pdf.

*core business* (settore petrolchimico) e che comprendeva una forte politica di tagli, cessioni e ricapitalizzazione. Gli impianti produttori di materie plastiche, vennero ceduti alla nuova Polimeri Europa, joint venture costituita con l'Unione Carbide[107].

Nel contempo la Cassa del Mezzogiorno fu smantellata ed il vuoto politico nazionale e regionale, creatosi all'indomani di Tangentopoli, verrà in parte colmato dalle parti sociali, con Assindustria attiva sul terreno progettuale e i sindacati nella difesa dei posti di lavoro. Gli interventi comunitari per Siracusa vennero concentrati nell'asse prioritario "industria, artigianato e servizi alle imprese", sotto-asse "sviluppo locale ed aree di crisi", principalmente attraverso l'utilizzo delle risorse della Sovvenzione Globale di cui si parlerà più avanti.

Come riporta Maiorca gli episodi salienti caratterizzanti il polo per il periodo in questione riguardarono: la costruzione dell'impianto di cogenerazione elettrica dell'Isab Energy, nato da una joint venture tra l'Erg (51%) e l'americana Edison Mission Energy (49%), la joint venture fra Enichem e Union Carbide, che diede vita alla Polimeri Europa, e l'acquisto dell'Enichem Augusta da parte del gruppo tedesco Rwe-Dea[108].

L'ISAB ENERGY

L'ISAB Energy (51% ERG Power & Gas; 49% Edison Mission Energy), costituita nel 1993, è proprietaria dell'impianto IGCC (Integrated Gasification Combined Cycle), primo in Europa e terzo nel mondo. Dal 2000 produce energia elettrica utilizzando come materia prima l'asfalto, ultimo residuo di lavorazione della Raffineria ISAB Impianti Sud. Con una potenza di 524 MW, è tra le più efficienti strutture del genere al mondo. Le ridotte emissioni in atmosfera, compatibili con i vincoli ambientali imposti dalla legislazione locale, fanno dell'impianto IGCC uno dei sistemi di produzione elettrica più "puliti" tra quelli disponibili. L'IGCC, la cui realizzazione ha comportato un investimento superiore al miliardo di euro, è stato costruito su un'area di 100 ettari adiacente alla Raffineria ISAB Impianti Sud, per utilizzare i residui dei trattamenti termici di lavorazione del greggio. È in grado di produrre 4 miliardi di KWh/anno di energia elettrica, ceduti al Gestore Sistema Elettrico (GSE) sulla base di un accordo ventennale *take or pay*. La gestione dell'impianto è affidata ad ISAB Energy Services (51% ERG Power & Gas) costituita nel

[107] Per approfondire il tema, cfr. COMMISSIONE ATTIVITÀ PRODUTTIVE DELLA CAMERA *Indagine conoscitiva sull'industria chimica in Italia. Documento conclusivo approvato dalla Commissione*, in http://www.osservatoriochimico.it/allegati/0074-Doconclappr19-03-02.PDF; V. NERGRI ZAMAGNI, art. cit., p. 21.
[108] S. MAIORCA, op. cit., p. 30.

1995 per svolgere le attività di *operation and maintenance*[109]. Per far fronte alle necessità di ossigeno dell'Isab Energy, nel 1999 viene avviata in funzione anche una centrale per la produzione di ossigeno da parte dell'Air Liquide che, per capacità produttiva installata, è la terza al mondo (3.800 t/g di ossigeno)[110].

LA POLIMERI EUROPA

L'altra importante joint venture, che come detto riguarda l'Enichem e la Union Carbide, nascerà nel '95 per dare vita alla Polimeri Europa, per la produzione di materie plastiche. Era inizialmente prevista anche la costruzione di un nuovo impianto per la produzione di polietilene con una nuova tecnologia (*phase gas*), che però non avrà attuazione. L'assetto societario avrà in seguito profonde modificazioni, in virtù della fusione tra Union Carbide e Dow Chemical nel 1999, che diverrà partner di Enichem in Polimeri Europa. Ma l'Antitrust americana ed europea subordinarono il loro assenso alla fusione, alla rinuncia del 50% delle azioni di Polimeri Europa da parte della Dow, pertanto con una nuova intesa tra Eni e Dow, l'Enichem cederà i poliuretani alla Dow Chemical e riacquisirà il controllo totale della Polimeri Europa.

L'ENICHEM AUGUSTA

L'altro grande evento che caratterizzerà questi anni riguarderà i nuovi assetti societari dell'Enichem Augusta. Nel '95, infatti, la Condea del gruppo tedesco Rwe-Dea, acquisterà il 75% della società, mentre l'Eni terrà il restante 25%, lanciando un programma di ammodernamento. Nel 2000 la Condea Augusta verrà, infine, ceduta alla sud-africana Sasol.

IL PROGETTO SPRING

Nell'ambito della razionalizzazione dei processi produttivi, ai primi anni '90 Esso e Agip diedero vita ad una joint venture per l'integrazione delle due raffinerie, con l'idea di costituire un unico polo di raffinazione Priolo-Augusta, seppur con la commercializzazione separata dei prodotti, ognuno con i rispettivi marchi. Il progetto,

[109] Il Ministero dell'Ambiente di concerto con il Ministro per i Beni Culturali ed Ambientali esprimeranno giudizio positivo circa la compatibilità ambientale del progetto, seppur con alcune prescrizioni obbligatorie, con decreto Via n. 2122 del 2 maggio 1995, integrate successivamente con ulteriori prescrizioni con decreto Via n. 2226 del 15 settembre 1995, cfr.
http://www.minambiente.it/export/sites/default/archivio/allegati/Decreti_VIA/1995_2122.pdf;
http://www.minambiente.it/export/sites/default/archivio/allegati/Decreti_VIA/1995_2226.pdf.

[110] AIR LIQUIDE, *Air Liquide in Italia – 100 anni di innovazione 1909-2009*, Gi&Gi, Triuggio (Milano) 2009, p. 98.

però, verrà bloccato dall'antitrust e inviato alle società per la correzione di alcune posizioni dominanti. Successivamente fu abbandonato[111].

CRISI E SEGNALI DI RIPRESA

In seguito alle vicende del caso Enimont la provincia mostrerà un aumento della disoccupazione pari al 13%[112]. Nel frattempo, però, in conseguenza della Crisi del Golfo, le raffinerie aumentarono la loro capacità produttiva ed attueranno nuovi investimenti con un'ottica ambientale. La Esso avvierà un investimento di 56 miliardi di lire per la realizzazione di un impianto di idrofinazione, per la produzione di gasolio ed olio combustibile a basso contenuto di zolfo e con un ridotto impatto ambientale, mentre l'Isab avvierà l'impianto Maxisulf, per il recupero dello zolfo dai gas di raffineria, con un costo di 9 miliardi di lire. Nonostante la portata della crisi, e la continua discesa dei prezzi del greggio, il petrolchimico siracusano, dunque, resse. La Esso rafforzò la produzione incrementando l'organico fino a 838 elementi e realizzò investimenti migliorativi per circa 100 miliardi di lire; l'Isab investì nel potenziamento degli impianti a minor impatto ambientale e aumentò la propria occupazione; la Praoil (gruppo Eni) intensificò, invece, la sua produzione di benzine ed aromatici[113].

Se il settore della raffinazione, pertanto, si consolidò nei suoi assetti produttivi, il chimico, invece, fu investito da una crisi dettata dalla maturazione di alcune attività e linee di produzione, con la conseguente chiusura di alcuni impianti funzionali ad una ristrutturazione del settore. Per quanto per gli stabilimenti chimici dell'Enichem si configurasse un progetto per l'avvio dell'interconnessione e integrazione delle produzioni e il rapido scambio di prodotti e fluidi nell'area industriale, la società continuò a registrare perdite e scontò, oltre agli strascichi giudiziari del caso Enimont, anche una carenza organizzativa con impianti obsoleti e lavorazioni disperse in più siti. L'Enichem Agricoltura chiuse definitivamente e l'azienda uscì dal settore dei fertilizzanti[114].

Il settore metalmeccanico visse di riflesso le difficoltà di questi anni con come unica nota positiva le commesse al consorzio Italoffshore di punta Cugno, per la costruzione della piattaforma inglese "Judy" e per l'impianto modulare della Statoil in Danimarca, all'Ims di Marina di Melilli. Nel settore della plastica e della gomma si registrò la chiusura della società di proprietà regionale Plastijonica e dello stabilimento Sotis della Pirelli. Le

111 S. MAIORCA, op. cit., pp. 58-59.
112 L'Agrimont soffrì la concorrenza nel settore dei fertilizzanti e decretò la chiusura di una linea di produzione.
113 Cfr. S. MAIORCA, op. cit., pp. 32-33.
114 Ivi, pp. 33-34.

problematiche si acuiranno nel ’94, mentre si era in attesa della pubblicazione del Piano di risanamento ambientale con l’avvio di investimenti per 1.100 miliardi di lire in dieci anni e la legge di ricostruzione post-terremoto[115].

È in questo contesto che si inserisce il Progetto Globale lanciato da Assindustria che, coinvolgendo tutti i soggetti pubblici e privati con interessi e responsabilità nel territorio, cercherà di trovare una via d’uscita alla stagnazione e darà il via al primo patto territoriale d’Italia, insieme ad Enna. La ripresa si avrà con il ’95 quando venne finalmente emanato il Piano di disinquinamento, che partirà però soltanto con capitali privati e si diede inizio alla ricostruzione post-terremoto[116]. Intanto l’Agip acquisiva la Praoil.

LA FINE DEGLI ANNI ‘90

Nel ’96, se da un lato iniziarono i lavori per la costruzione dell’impianto di cogenerazione Isab Energy, dall’altro si assistette alla chiusura di altre imprese storiche del comparto metalmeccanico: Oms, Saldotecnica e Fochi Sud. L’anno seguente le pmi dell’indotto beneficeranno dell’avvio dei lavori dell’impianto IGCC e delle manutenzioni dei grandi impianti. Un ruolo in questa ripresa è dato dall’utilizzo di norme d’incentivazione e dalla rapidità degli iter burocratici, che attireranno nuovi investimenti soprattutto di pmi a partire dalla legge 488/92. All’opposto, invece, l’inefficienza dell’Amministrazione Regionale rese inutilizzabili le risorse dei fondi strutturali messi a disposizione dall’UE per l’incentivazione allo sviluppo e all’occupazione, mentre permanevano le carenze infrastrutturali, i problemi di sicurezza del territorio e l’elevato costo del lavoro. Nel frattempo l’Erg, appena quotata in borsa, continuava il suo sforzo organizzativo per rafforzare la sua posizione competitiva nel mercato. Sempre nel ’97 la chimica registrò un trend positivo, grazie all’aumento di domanda di prodotti chimici da parte di altri settori, in primis quello automobilistico, che videro un incremento dei propri livelli produttivi[117].

### *7.3.8 Dal 2000 ad oggi*

Negli ultimi anni, la globalizzazione, l’oscillazione cronica dei prezzi e le problematiche ambientali creano sempre maggiori difficoltà per l’economia dei poli petrolchimici. A

[115] Ivi, pp. 35-36.
[116] Dei 1.100 miliardi previsti ne furono stanziati soltanto 100 per Siracusa e 40 per Gela. Quelli destinati a Siracusa rimasero bloccati alla Regione per diversi anni tra polemiche sterili e ben poco edificanti, cfr. S. RICCIARDINI, op. cit., p. 44. Al rilancio del polo contribuirà anche la forte svalutazione della lira che determinerà un aumento delle esportazioni.
[117] Cfr. ivi, pp. 37-40.

questi elementi occorre aggiungere la tendenza recente allo spostamento delle attività di raffinazione e delle prime lavorazioni a valle della petrolchimica verso i paesi produttori, oltre all'incremento dell'utilizzo delle fonti di energia alternativa. Sicuramente, almeno fino alla recente crisi finanziaria mondiale, il livello stabilmente basso dei prezzi petroliferi, l'abbondanza, ancora per poco, di petrolio a buon mercato proveniente da nuovi giacimenti e i risultati delle proiezioni hanno ritardato però lo sviluppo delle energie alternative[118]. Ma l'incremento della capacità di raffinazione dei paesi del Nord Africa e Medio Oriente, con l'importazione del prodotto finito in Italia, ha determinato una flessione nella produzione delle raffinerie nazionali, con una riduzione della capacità di raffinazione pari al 50%[119].

Il polo in sostanza vive la sua maggiore crisi, ma il suo gigantismo è tale che Siracusa nel 2000 risulta la prima provincia italiana per tasso di apertura ai mercati esteri (100,6%, contro un 43,1% di media nazionale) con una movimentazione di merci che nel 2000 è superiore ai 2,7 miliardi di euro per le esportazioni e ai 5,7 miliardi di euro per le importazioni. Anche la propensione all'export, pari a 31,4%, è superiore al valore medio nazionale (22,2%). In questo quadro naturalmente la voce più rilevante è rappresentata dal petrolio, sia greggio sia raffinato proveniente da Russia, Libia e Iraq.

Tabella 2 – Merci esportate nel 2000

| **MERCI ESPORTATE NEL 2000** (in M.ni di euro) | | **%** |
|---|---|---|
| 1 Prodotti petroliferi raffinati | 2.154,67 | 78,20 |
| 2 Prodotti chimici di base | 280,84 | 10,19 |
| 3 Provviste di bordo | 163,83 | 5,94 |
| 4 Altri prodotti chimici | 66,75 | 2,42 |
| 5 Agricoltura e orticoltura | 29,33 | 1,06 |
| 6 Aeromobili e veicoli spaziali | 25,12 | 0,91 |
| 7 Cemento, calce e gesso | 14,02 | 0,50 |
| 8 Minerali, prod. delle miniere | 11,16 | 0,40 |
| 9 Altre macchine impiego generale | 4,89 | 0,17 |
| 10 Altri prodotti alimentari | 4,41 | 0,16 |
| **Tot** | 2.755,02 | 100 |

[118] Sulle stime di utilizzo di petrolio come fonte energetica cfr. J. LEGGETT, *Fine corsa - Sopravviverà la specie umana alla fine del petrolio?*, Einaudi, Torino 2006 (2005). Per una storia del '900 vista attraverso i rapporti tra petrolio e potere cfr. T. SEIFERT, K. WERNWE, *Il libro nero del petrolio - Una storia di avidità, guerra, potere e denaro*, Newton Compton, Roma 2007 (2005).

[119] Per la verità il tema di un'eccessiva presenza di raffinerie nel Mezzogiorno, con una capacità di raffinazione superiore alle esigenze del mercato era già palese negli anni '70, cfr. M. VITTORINI, *Raffinerie e porti petroliferi in Italia*, in "Urbanistica", n. 58, 1971.

Nello specifico le singole voci sono ben evidenziate dalla tabella di cui sopra[120] dove appare evidente come la prima produzione provinciale, escludendo il polo petrolchimico, è rappresentata dalla voce agricoltura e orticoltura che esporta però appena 29,33 milioni di euro di prodotti, corrispondenti soltanto a poco più dell'1% del totale.

Simili i dati del 2004, che vedono la provincia chiudere con un saldo negativo di 3,2 miliardi di euro, con le esportazioni attestatesi intorno ai 2,9 miliardi e l'import che ha raggiunto i 6,1 miliardi. Con questi numeri la provincia di Siracusa rappresenta da sola quasi la metà di import-export dell'intera Regione[121]. Certamente i dati riportati non corrispondono alla ricchezza provinciale, ad un'industrializzazione diffusa, o ad aumento occupazionale, ma si tratta comunque di numeri che mostrano inequivocabilmente l'enorme potenzialità e vitalità di un polo mai così in crisi.

La Esso nel 2000 ha registrato un incremento del 2,3%, rispetto l'anno precedente, con un totale delle lavorazioni che si sono assestate in 8,6 milioni di t, di cui 1.590.246 t di benzina per autotrazione e 1.084.400 t di benzina senza piombo, sono stati spesi 45 miliardi di lire in manutenzione ordinaria e straordinaria e 29 miliardi in investimenti al ciclo produttivo[122]. L'Isab, del gruppo Erg Petroli, sempre nel 2000 ha lavorato 10 milioni di t di greggio, movimentando un traffico marittimo sul pontile di Santa Panagia di 581 navi ed ha investito 52 miliardi in attività di manutenzione impiegando 400 lavoratori. L'organico dipendente ammonta a 638 unità.

Tabella 3 – Unità lavorative occupate nel 2003 nel polo.

| **SOCIETÀ** | **SETTORE** | **UNITÀ LAVORATIVE** | **TOTALE** |
|---|---|---|---|
| Esso Italia | Raffinazione | 670 | |
| Erg Med Sud | Raffinazione | 580 | |
| Erg Med Nord | Raffinazione | 790 | 2.040 |
| Sasol | Chimica | 580 | |
| Polimeri Europa | Chimica | 540 | |
| Syndial | Chimica | 580 | 1.700 |
| **Totale** | | **3.740** | **3.740** |

120 UNIONCAMERE, I. G. TAGLIACARNE, *Atlante delle province italiane*, in http://www.promosicilia.it/internazionalizzazione/siracusa/Siracusa.pdf.

121 DIREZIONE POLITICHE E INTERVENTI SETTORIALI – DIPARTIMENTO INDUSTRIA, *Studio sui fabbisogni di chimica in Sicilia*, Luglio 2006, in http://www.regione.sicilia.it/Industria/servizio_8_file/ipi/IPI%20Rapporto%20fabbisogni%20chimica%20in%20Sicilia.pdf.

122 Http://www.esso.com/Italy-Italian.

La situazione lavorativa è quella prospettata nella tabella appena esposta, riferita da Giuliano e Ventaglio, con i numeri che parlano in forma chiara e inequivocabile evidenziando l'ormai ridotta occupazione[123].

NUOVI ASSETTI SOCIETARI

Dal '95 iniziò il processo di privatizzazione dell'Eni, che renderà sempre più pressanti le richieste del mondo finanziario perché lasciasse il settore della chimica[124]. Venuta a mancare la joint venture tra Eni e Union Carbide, l'Eni decise così di abbandonare definitivamente il settore, sicché dal 2002 verranno fatti confluire nella Polimeri Europa, in attesa di un acquirente, gli impianti per la produzione di etilene e del gruppo aromatici, nonché gli impianti e le strutture di logistica. Ma le trattative seguenti con la saudita Sabic, per l'acquisto del 50% della società, fallirono. Come conseguenza produzione e investimenti sono ridotti al lumicino, con il solo intento di garantire la continuità della produzione. Nel 2003, inoltre, la Sindyal SpA, società del gruppo Eni impiegata nel settore della petrolchimica e della chimica di base, si sostituì all'Enichem per la gestione dell'impianto clorosoda, ma in seguito all'inchiesta giudiziaria "Operazione Mar rosso", nello stesso anno si provvide al sequestro dell'impianto che, dissequestrato nel 2006, chiuse definitivamente i battenti. Stessa sorte per la Cogema sempre nel 2006, mentre la Sasol, in attesa anch'essa di acquirenti, ha attuato una forte riduzione dell'organico. Sull'onda della dismissione della chimica, istituzioni e sindacati promossero un Accordo di programma, sulla falsa riga di quanto veniva realizzato a Porto Marghera nel '98, per il rilancio del settore[125], intesa però che si sarebbe realizzata soltanto nel 2005.

Lo stesso anno nacque la Erg Raffinerie Mediterranee SpA (72% Erg, 28% Eni). La società integra la raffineria Isab con l'ex raffineria Agip. Con i due siti produttivi, Impianti Nord e Impianti Sud, si posiziona come polo petrolifero leader nel Mediterraneo, sia in termini di dimensioni che di complessità, integrato con attività elettriche e chimiche, per realizzare una delle prime *Supersite* al mondo, caratterizzata da elevata flessibilità ed efficienza e capace di soddisfare con largo anticipo i nuovi standard ambientali. Gli Impianti Sud,

123 B. GIULIANO, C. VENTAGLIO, op. cit., p. 168.

124 Dal 1995, in poco più di due anni e mezzo il Ministero del Tesoro, con quattro offerte, ha collocato sul mercato circa il 63% del capitale dell'Eni, con un incasso complessivo di oltre 21 miliardi di euro. Oggi quasi il 70% del capitale è in mano privata, cfr. www.eni.com.

125 L'Accordo di programma sulla chimica a Porto Marghera, venne firmato il 21 ottobre 1998 da Ministeri, Regione, Enti Locali, Organizzazioni Sindacali e dalle più importanti aziende che operavano nell'area e venne approvato il 12 febbraio dell'anno seguente. L'obiettivo era quello di "costituire e mantenere nel tempo le condizioni ottimali di coesistenza tra la tutela dell'ambiente e lo sviluppo produttivo nel settore chimico". Cfr.
http://www.regione.veneto.it/Ambiente+e+Territorio/Territorio/Venezia+e+Porto+Marghera/Riconversione+Industriale+di+Porto+Marghera/Accordo+per+la+chimica.htm.

dotati di conversione termica, sono stati orientati per la produzione di distillati medi e, avendo una notevole capacità di desolforazione, sono in grado di lavorare prevalentemente greggi medio-pesanti ad alto contenuto di zolfo. Gli Impianti Nord, provvisti di conversione catalitica e strutturati per produrre maggiori rese di distillati leggeri, hanno utilizzato in maniera bilanciata i greggi medio-pesanti e leggeri[126]. Il gruppo, inoltre, ha modificato la sua struttura organizzativa costituendo altre due società: la Erg Petroli (*downstream*–petrolifero-integrato) e la Erg Power & Gas (produzione e marketing di energia elettrica e gas naturale); nel 2005, la Erg continua l'impegno nelle energie rinnovabili secondo la strategia *multy-energy* con la costituzione di Ionio Gas (50% Erg Power & Gas e 50% Shell Energy Italia) per la realizzazione e gestione di un terminale di rigassificazione presso la Raffineria Isab Impianti Nord di Siracusa[127]. Tra il 2006-07 ha acquisito il 68,38% della società Enertad, che opera nel settore della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili[128]. Il 1° dicembre 2008 ha concluso l'accordo con i russi della Lukoil, per il conferimento di tutti gli *assets* della raffineria Isab di Priolo nella società "newco" Isab s.r.l. (51% Erg – 49% Lukoil)[129].

IL PROGETTO ARCHIMEDE

L'ultimo nato del polo che potrebbe inaugurare una nuova via di sviluppo basata sulla produzione di energia alternativa è il "Progetto Archimede". Il 14 luglio 2010 è stata, infatti, inaugurata la centrale "Archimede", primo prototipo a livello mondiale di integrazione tra un impianto a ciclo combinato e un impianto solare termodinamico. La centrale sarà in grado di convogliare i raggi solari, attraverso un sistema di pannelli, per consentire la produzione di vapore che, muovendo delle turbine, produrranno energia elettrica pari a 5 MW. Un progetto, presentato dall'ENEA nel 2001, fortemente voluto dal premio Nobel per la fisica Carlo Rubbia, rielaborando con tecnologia moderna una vecchia idea degli anni '80. L'energia termica, raccolta in speciali serbatoi, potrà anche essere utilizzata in un momento diverso da quello in si raccoglie, cosicché la produzione di energia elettrica potrà avvenire a ciclo continuo anche nelle ore notturne o in assenza del

[126] Http://www.erg.it/ergctx/exrt/ERG/it/company/business/raffinazione/default.html.
[127] ERG Power & Gas ha in cantiere la costruzione di un nuovo terminale di rigassificazione di gas naturale liquefatto (GNL), progetto grazie al quale la società potrà importare significativi quantitativi di gas, consolidando e sviluppando ulteriormente il proprio posizionamento nel mercato. Ha costituito, a tal fine, una società paritetica con Shell Energy denominata Ionio Gas, che ha in programma di investire oltre 500 milioni di euro, per realizzare una struttura logistica in grado di introdurre in Italia sino ad 8 miliardi di metri cubi annui di metano.
[128] Http://www.erg.it/ergctx/exrt/ERG/it/company/storia/cronologia_sintetica/default.html.
[129] Http://www.erg.it/homeIT/attivita/raffinazione.html.

sole, seppure a minor regime rispetto alle ore centrali della giornata. Per la progettazione esecutiva è stata firmata una convenzione ENEA-ENEL.

> Priolo sarà la prima dimostrazione su scala industriale della nuova tecnologia che «dovrà ottenere energia pulita e continuamente disponibile - dice Rubbia -, un salto tecnologico che permetterà, se utilizzato su scala adeguata, di contribuire in modo determinante ad una maggiore indipendenza energetica e alla riduzione dei gas serra», primo fra tutti il biossido di carbonio, le cui emissioni, sulla base degli impegni del protocollo di Kyoto, dovrebbero tornare ai livelli del 1990 entro il periodo 2008-2012.[130]

### *7.3.9 Nuovi strumenti di programmazione*

IL PROGETTO GLOBALE

Nel tentativo di superare la crisi che attanaglia il polo e con esso la provincia, a metà anni '90, Assindustria si fece promotrice di un'iniziativa, nota come "Progetto globale", volta all'integrazione di tutti i progetti che riguardavano il territorio e che potesse accomunare tutti i soggetti coinvolti, dai vari enti istituzionali (Camera di commercio, Provincia regionale, Comuni, Consorzio Asi) agli istituti di credito, dai sindacati ai produttori privati, al fine di rivitalizzare il contesto economico[131]. Appariva ormai evidente che il polo fosse entrato in una fase di difficoltà strutturale e che pertanto occorreva riconvertire l'economia provinciale, puntando su risorse autoctone quali agricoltura, turismo, industria leggera e meccanica. Al mito dei poli e della grande industria si opponeva adesso quello dello sviluppo autonomo e dal basso. Le strategie operative riguarderanno tre punti di forza: i Patti territoriali, la Sovvenzione globale e l'avvio dei vari piani di lavori pubblici destinati alla provincia, (il Piano di risanamento ambientale, la ricostruzione post-terremoto, la legge per Ortigia, il recupero di Noto). Di questi si accennerà soltanto dei primi due, perché maggiormente legati all'Area industriale e all'imprenditoria locale, mentre si tralascerà l'ultimo, in quanto meno legato all'Area (a parte chiaramente il Piano di risanamento ambientale di cui si è già detto di come sia ancora sulla carta).

---

130 L. ANTONELLI, *Da Archimede la soluzione per produrre energia solare anche di notte*, in "Il sole 24 ore", 11 giugno 2004, ora in http://www.ilrasoiodioccam.it/articoli/progetto_archimede.html; cfr. anche http://www.enea.it/com/solar/lab/dimostrativo.html. Numerosi i video dimostrativi su internet.
131 Cfr. S. MAIORCA, op. cit., pp. 127-137.

IL PATTO TERRITORIALE

L'inizio del coinvolgimento di tutte le parti interessate si ebbe con il Patto territoriale, accordo che esprimeva la volontà di realizzare uno sviluppo endogeno del territorio, attraverso una sollecitazione delle potenzialità dello stesso, per attivare una diversificazione produttiva che contrastasse la monocoltura legata al polo petrolchimico. Il CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro), su impulso di Giuseppe De Rita, si assunse il compito di guidare il Meridione, all'indomani della soppressione della Cassa, in questa operazione considerata strategica e innovativa basata su politiche di sviluppo dal basso. Siracusa, insieme ad Enna, fu la prima provincia italiana a cogliere l'opportunità dei patti territoriali, oltre ad essere una delle poche ad essersi avvalsa dello strumento della sovvenzione globale. Era la messa in atto della "strategia del contesto" e della motivazione per i privati, ispirata all'esperienza empirica dei distretti della Terza Italia.
Il Patto identificava per Siracusa quattro settori guida ritenuti capaci di realizzare un tale sviluppo: le attività connesse al turismo, il settore agro-industriale, le produzioni industriali del polo petrolchimico e i servizi alle imprese. Siamo nell'anno 1995, e il presidente di Assindustria dell'epoca, Vittorio Pianese, affermava:

> Puntiamo sul patto territoriale per rimettere in moto l'economia, ma soprattutto per dimostrare che possiamo essere attori principali del nostro sviluppo se ognuno è in grado di fare la sua parte: gli imprenditori devono dimostrare capacità e voglia di investire, i sindacati devono dimostrare la flessibilità e disponibilità al dialogo sociale, le banche devono concedere strumenti creditizi agevolati ma soprattutto le istituzioni locali devono impegnarsi per velocizzare al massimo gli iter amministrativi per la concessione o il rilascio di licenze e autorizzazioni. Solo così dimostreremo di saperci fare.[132]

Alle premesse però non seguirono i fatti e se a partecipare furono in molti, ben pochi furono i progetti che nel 1997 furono approvati dal CIPE. A Siracusa, infatti, furono assegnati solo 50 miliardi di lire dallo Stato, per cofinanziare appena 27 progetti di iniziativa privata, per un ammontare complessivo di 71 miliardi che avrebbero dato lavoro a 380 unità. Inoltre, in seguito alla rinuncia dei titolari di cinque progetti ne vennero finanziati solo ventidue: nove per l'industria manifatturiera, sei per il turismo, quattro per i servizi alle imprese, tre per il comparto agro-alimentare[133]. Di questi uno fu

[132] Ivi, p. 132.
[133] Ivi, pp. 130-134.

revocato d'ufficio nel 2002, perché dopo aver ricevuto l'anticipo non venne avviato. Senza considerare, infine, la ben poca coordinazione dei progetti che si dirigevano alle attività più varie e disparate. Ben magra consolazione per un'idea effettivamente innovativa, che era riuscita ad attirare tanta attenzione nel nostro paese[134].

LA SOVVENZIONE GLOBALE

L'anno seguente, nel '98, dalla Direzione generale XVI "Politica regionale e Coesione" della Comunità Europea venne approvata la Sovvenzione Globale del Co.Svi.S. SpA (Consorzio per lo Sviluppo di Siracusa). Se i Patti territoriali s'indirizzavano a tutti i settori produttivi per uno sviluppo endogeno, la Sovvenzione globale aveva come obiettivo quello di evitare la deindustrializzazione. La possibilità di porre in essere la Sovvenzione globale era dovuta al QCS 1994-99 dell'Unione Europea che, come già accennato, considerava Siracusa come un luogo che risentiva gravemente della crisi del settore petrolchimico e sul quale venivano concentrati gli interventi comunitari, tramite la Sovvenzione globale, dell'asse primario considerato come "industria, artigianato e servizi alle imprese", sottoasse "sviluppo locale ed aree di crisi".

La Sovvenzione prevedeva quattro misure: la prima istituiva uno Sportello informativo per la promozione alle aziende beneficiarie di programmi nazionali o comunitari; la seconda puntava a sviluppare consorzi, società consortili ed altri organismi cooperativi tra imprese, per organizzare ed offrire servizi alle pmi, oltreché incoraggiare una domanda di innovazione strategica; la terza ipotizzava aiuti agli investimenti per l'innovazione tecnologica delle pmi, per la modifica impiantistica, per il conseguimento di politiche sostenibili che potessero attuare quindi un risanamento ambientale e per perseguire obiettivi di qualità totale. Tale misura, inoltre, prevedeva il potenziamento di "grappoli di imprese" fra di loro complementari, operanti in settori considerati strategici nel territorio siracusano; la quarta, infine, un centro di imputazione di costi generali e specifici sostenuti dal Cosvis, per gestire e amministrare in tutte le sue attività la Sovvenzione globale[135].

Il Cosvis ha impegnato tutte le somme previste con la proposta di due bandi, che hanno portato ad un'eccedenza di progetti considerati ammissibili rispetto ai fondi disponibili, comportando il formarsi di vere e proprie liste di attesa. Ma anche in questo caso dalla

[134] Cfr. D. CERSOSIMO, C. DONZELLI, *Mezzo giorno – Realtà e rappresentazioni del cambiamento meridionale*, Donzelli, Roma 2000.
[135] S. MAIORCA, op. cit., p. 135.

teoria alla pratica molti si sono persi per strada e dei 90 miliardi di investimento previsti ne sono stati impiegati meno di 57, per soli 358 nuovi occupati[136].

L'ACCORDO DI PROGRAMMA[137]

Tra i principali strumenti di programmazione utili al rilancio nel polo degli ultimi anni, va annoverato sicuramente l' "Accordo di Programma per la qualificazione e la reindustrializzazione del polo petrolchimico di Priolo", siglato il 21 dicembre 2005. Nell'Accordo, vista l'importanza dell'industria petrolchimica, che contribuisce per il 23% alla produzione della ricchezza regionale, inglobando il 10% dei lavoratori occupati nell'industria, - percentuale che nella provincia di Siracusa arriva circa al 30% - si prescrive il potenziamento degli impianti ed una maggiore integrazione delle filiere produttive, volte ad assicurare maggiore competitività alla provincia in ambito internazionale nel medio-lungo periodo.

Il "Piano triennale" 2006-2008 degli obiettivi del Ministero delle Attività Produttive individuava nell'Accordo di programma lo strumento della strategia basata su un consolidamento della chimica di base, per favorire anche lo sviluppo delle piccole e medie imprese del comparto chimico, oltre alla qualificazione e reindustrializzazione dei poli chimici, attraverso un consolidamento delle filiere produttive, anche per incentivare iniziative produttive innovative.

La finalità dell'Accordo di programma (art. 2) consiste nel favorire l'avvio di processi di sviluppo endogeno ed autopropulsivo, in grado di valorizzare le potenzialità locali, in un'ottica di sostenibilità. Si prevedeva, da un lato di realizzare il consolidamento d'impianti in condizioni ottimali di coesistenza con la tutela dell'ambiente, e dall'altro di insediare attività industriali che fossero però sinergiche con la cultura del territorio e con il contesto infrastrutturale e produttivo. S'introducono i concetti riqualificazione e di reindustrializzazione (art. 3), con cui s'intendono tutti gli interventi volti a migliorare l'attrattività e la competitività del territorio, e quelli mirati al consolidamento delle

[136] Un ulteriore tentativo di sviluppo fu realizzato anche nel campo dell'agricoltura per volere dei GAL che elaborarono tre patti territoriali agricoli (Val d'Anapo, Leontinoi, Eloro-Vendicari) che ebbero maggior successo, se è vero che il valore dell'agricoltura locale sull'economia provinciale rappresentava il 5% nel 2001, e il 7,1% nel 2004. Altro settore su cui fu riversata una notevole mole di energie fu quello del turismo, che se anche ha visto un aumento considerevole dei posti letto e delle presenze turistiche non può dirsi una risorsa efficacemente sfruttata dalla provincia, perché se riesce a ben servire i grandi alberghi e villaggi dei grandi tour operator in grado di reperire i turisti direttamente tramite le loro strutture, non altrettanto può dirsi dei piccoli operatori, che scontano una poco attiva promozione turistica della provincia.

[137] Per i dati relativi al seguente paragrafo cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Accordo di Programma per la qualificazione e la reindustrializzazione del polo petrolchimico di Priolo*, 21 Dicembre 2005, consultabile in http://www.osservatoriochimico.it/Allegati/2007/Accordo_di_programma_Priolo.pdf.

attività produttive esistenti e alla promozione di nuove imprese che impieghino "le produzioni, le infrastrutture, i servizi e le utilities presenti all'interno dell'area industriale." Per la qualificazione dell'Area (art. 4), si prevedevano interventi nel campo delle infrastrutture, dei servizi, della sicurezza, dell'energia, dell'innovazione e del trasferimento tecnologico, e delle bonifiche, finalizzati a rendere il territorio maggiormente attrattivo, creando condizioni di ambiente esterno favorevoli all'investimento produttivo.

Era prevista la costituzione di una società consortile, a partecipazione delle aziende insediate, per i servizi comuni da elargire in maniera efficiente e a prezzi competitivi, mentre la Regione Sicilia s'impegnava a definire le istruttorie, "volte al rilascio di concessioni, autorizzazioni e nulla osta necessari per la costruzione di nuovi impianti o per il potenziamento di quelli esistenti", in tempi brevi e certi, per accrescere la competitività e l'attrattività del territorio per nuovi investimenti nazionali ed esteri. Si riteneva, inoltre, necessaria l'istituzione di uno sportello unico, finalizzato a favorire l'attuazione dell'Accordo.

Al fine di adempiere alle disposizioni del decreto Ronchi (art. 17, D.Lgs. 22/97), attuate con D.M. 471/99, le imprese di Priolo hanno avviato una serie di attività "per individuare e risolvere le criticità ambientali del sito." Queste consistono in:

- "attività di demolizione delle infrastrutture obsolete non più utilizzate;
- caratterizzazione e bonifica dei suoli e delle falde;
- realizzazione di misure di sicurezza d'emergenza mediante la creazione di un sistema di barriere fisiche, per un'estensione di ca. 3 km, al fine di impedire la diffusione delle acque di falda contaminate verso il mare e di un sistema di pozzi di emungimento delle acque di falda contaminate lungo il perimetro dello stabilimento, con l'invio di tutte le acque estratte all'impianto per il trattamento acque di falda (TAF);
- realizzazione di un impianto per il trattamento delle acque di falda, che consente il riutilizzo all'interno delle attività produttive delle acque emunte e disinquinate;
- progettazione preliminare e definitiva degli interventi di bonifica."[138]

Si prevedeva la realizzazione, inoltre, un Laboratorio Ambientale, da Syndial e da Polimeri Europa, e interventi per sviluppare un sistema sanitario idoneo, istituendo un centro di

[138] Articolo 4.3 "Bonifiche e risanamento dell'area", in ivi.

eccellenza. Per la depurazione dei reflui, s'imponeva la necessità di realizzare una comune condotta fognaria, che collegasse gli attuali utilizzatori industriali della zona Nord e la città di Augusta con il depuratore consortile al fine di evitare lo scarico a mare dei reflui civili. Veniva preclusa la possibilità di costruzione di nuove discariche e l'ampliamento di quelle esistenti, in attesa d'individuare forme diverse di smaltimento. L'accordo individuava anche due aree disponibili, area A, (previa demolizione degli impianti esistenti ed eventuale bonifica) e area $D_2$ (tra le meno inquinate, ma da sottoporre anch'essa a bonifica) adatte ad ospitare rispettivamente piccole e medie imprese, utilizzatrici o trasformatrici di materie plastiche e investimenti per il bilanciamento del cracking. I progetti di bonifica sono di competenza della Syndial SpA,

Si prevedevano nel bilanciamento del craking "nuove produzioni utilizzatrici di etilene e/o propilene", con la realizzazione di un impianto per la produzione di glicol-etilenico, che avrebbe dovuto realizzare una società italo-austriaca costituita appositamente, la Primeg s.p.a. (Priolo MonoEthyleneGlycol), e nel campo della chimica del cloro "un impianto di produzione di circa 30.000 t/a di cloro, da destinare alla domanda di cloroderivati inorganici del Mezzogiorno d'Italia" da parte della Italkaly. Attività dirette a promuovere la nascita di pmi in grado di fare sistema con il territorio circostante, la realizzazione di un parco industriale, finalizzato alla nascita d'imprese *high-tech* che sapessero promuovere lo sviluppo competitivo dell'area. Svariate iniziative volte ad accrescere l'attrattività del territorio per ulteriori investimenti, come la realizzazione di un Distretto tecnologico per il settore chimico, petrolifero e ambientale.

Questo per lo meno è quanto previsto sulla carta.

Gli investimenti da realizzare nel quadriennio 2005-08 sarebbero dovuti ammontare a circa 1,4 miliardi di euro, dei quali: il 46% finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti; il 32% destinato alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti; il restante 20% per migliorare gli impianti esistenti e per interventi in materia di ecologia, bonifiche e sicurezza. Erg Raff. Med. con il 34% e Erg Power & Gas con il 31%, rappresentavano circa il 65% del totale degli investimenti delle imprese; Polimeri Europa e Syndial partecipavano per il 16% e l'11%; Sasol per il 7%. L'accordo impegnava, inoltre, il Governo e la Regione Sicilia a rendere disponibili, nel triennio 2006-2008, agevolazioni finanziarie per 220 milioni di euro, di cui 140 milioni per il bilanciamento del cracking e per l'impianto cloro, e 80 milioni per le pmi e per il parco industriale.

Ma come per Porto Marghera o per la chimica sarda anche l'Accordo di Priolo rimane lettera morta. Oltre all'abbandono degli impegni da parte della Primeg e dell'Italkaly, del Parco industriale rimane solo l'intenzione e così anche per gli altri propositi. L'Eni sempre più intenzionata a volgere le spalle alla chimica mostra interesse solo alla cessione della Polimeri, mentre Stato e Regione continuano la politica della latitanza.

### SVILUPPO SENZA AUTONOMIA

Le nuove strategie di sviluppo, appena descritte, non hanno dunque avuto gli effetti positivi sperati. Anzi hanno prodotto risultati deludenti e ben poco utili al risollevamento economico della provincia, per cui può ben dirsi che si sia trattato di un fallimento che ha interessato entrambe le due differenti tipologie di approccio utilizzato; sia quelle legate ad uno sviluppo locale dal basso, sia quelle legate ad uno sviluppo esterno dall'alto. Se nel primo caso sono venuti a mancare gli imprenditori locali, per le politiche fondate sui piani di lavori pubblici è mancata la capacità e la volontà attuativa. Probabilmente troppe energie disseminate in svariati propositi hanno sortito il contro effetto di diluire la capacità d'urto delle pur lodevoli forze impiegate, col risultato che Siracusa appare incapace di ridefinirsi un ruolo economico in grado di procedere sulla via dello sviluppo autonomo.

Sessant'anni di storia industriale caratterizzata da grandi imprese con capitale estraneo al territorio hanno d'altronde plasmato la mentalità imprenditoriale siracusana, accentuando la dipendenza dall'esterno e dalla politica e addormentando i pochi sussulti impresariali indipendenti. Queste dinamiche confermano, dunque, l'esistenza concreta di quegli "effetti perversi" teorizzati da Carlo Trigilia nel suo *Sviluppo senza autonomia*, con quella "scarsa capacità delle istituzioni locali di creare una rete di servizi economici e sociali efficienti" e ancor di più con quella "pervasività della politica nella società meridionale, che ha influenzato orientamenti culturali e comportamenti, e ha finito per favorire la formazione di imprenditorialità politica o criminale piuttosto che di imprenditorialità economica."[139] D'altro canto, però, va evidenziata la straordinaria forza attrattiva della sua Area industriale che comunque continua, seppur a corrente alternata, ad richiamare attenzione e finanziamenti e che dimostra come la presenza del polo seguiti, nonostante tutto, a svolgere una funzione egemone sul territorio.

[139] C. TRIGILIA, *Sviluppo senza autonomia - Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 1994 (1992), pp. IX-X.



Fig. 29 – Terreni acquistati dalla Sincat, primi anni ’50, in *La grande trasformazione*, 2007, p. 52.

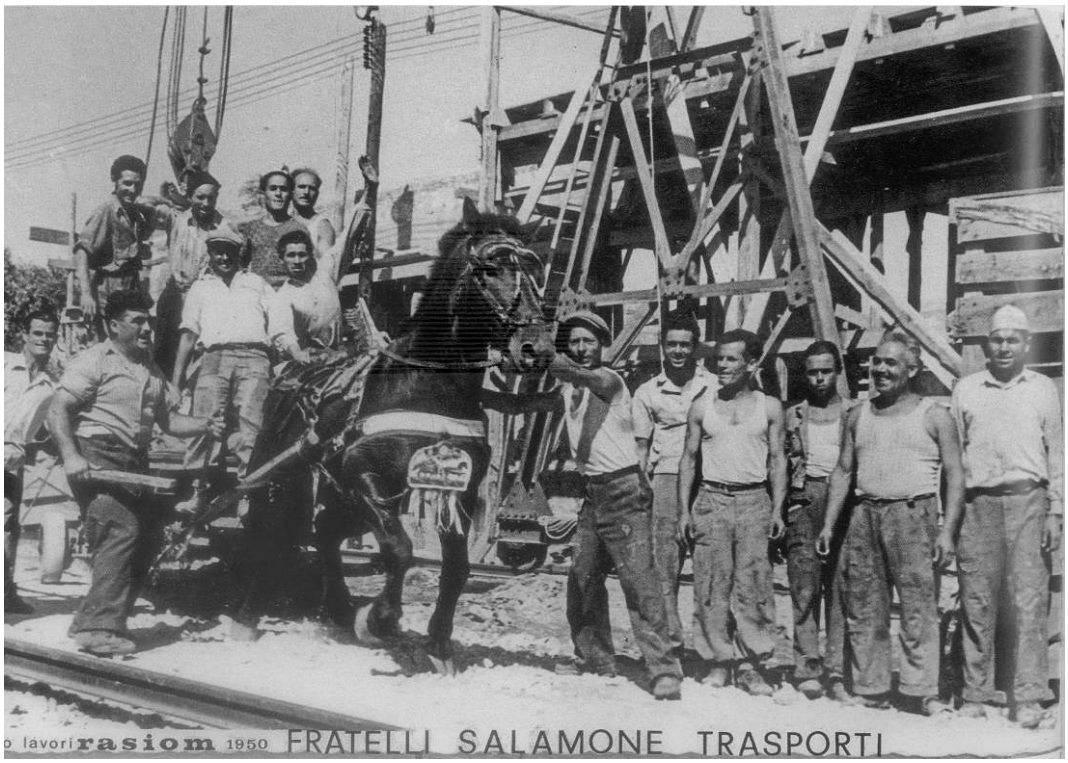


Fig. 30 – I pezzi della raffineria texana sbarcati nel porto di Siracusa, giungono ad Augusta trainati da carri con cavalli, 1949, in *La grande trasformazione*, 2007, p. 22.



Fig. 31 – Si smontano gli impianti di irrigazione nei terreni acquistati dalla Sincat, 1955, in *La grande trasformazione*, 2007, p. 55.




Fig. 32 – La mensa della Sincat, in *La grande trasformazione*, 2007, p. 81.

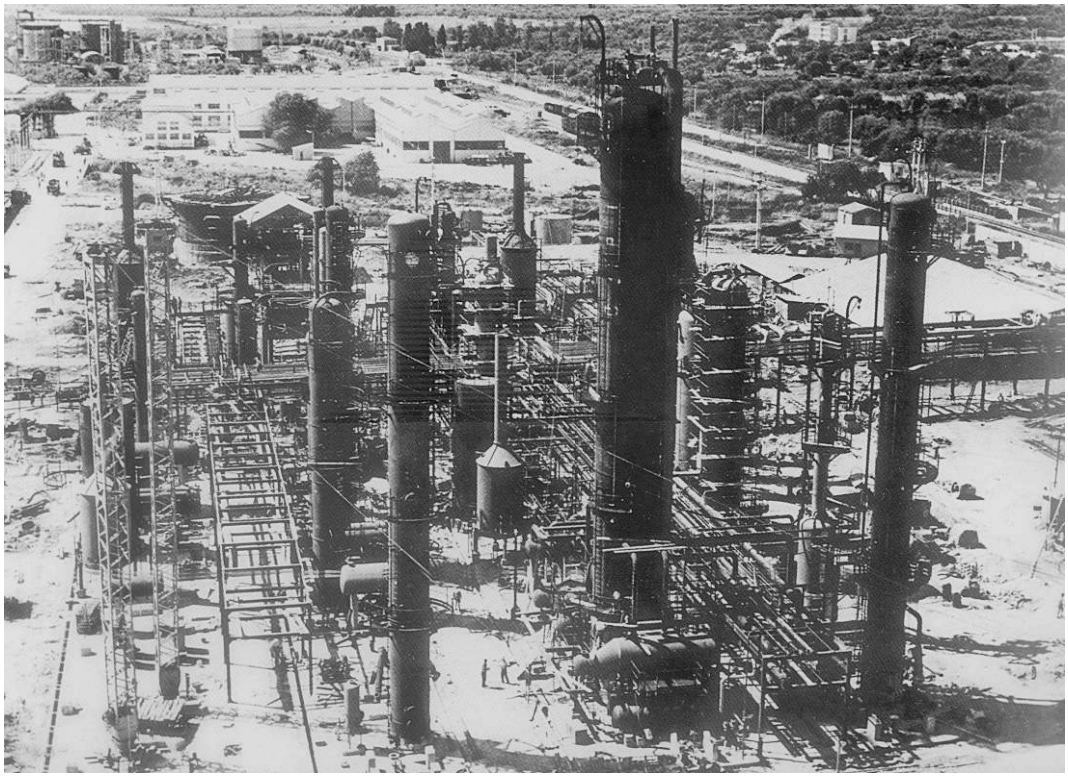


Fig. 33 – Torri di distillazione e pipe lines in allestimento, in *La grande trasformazione*, 2007, p. 64.

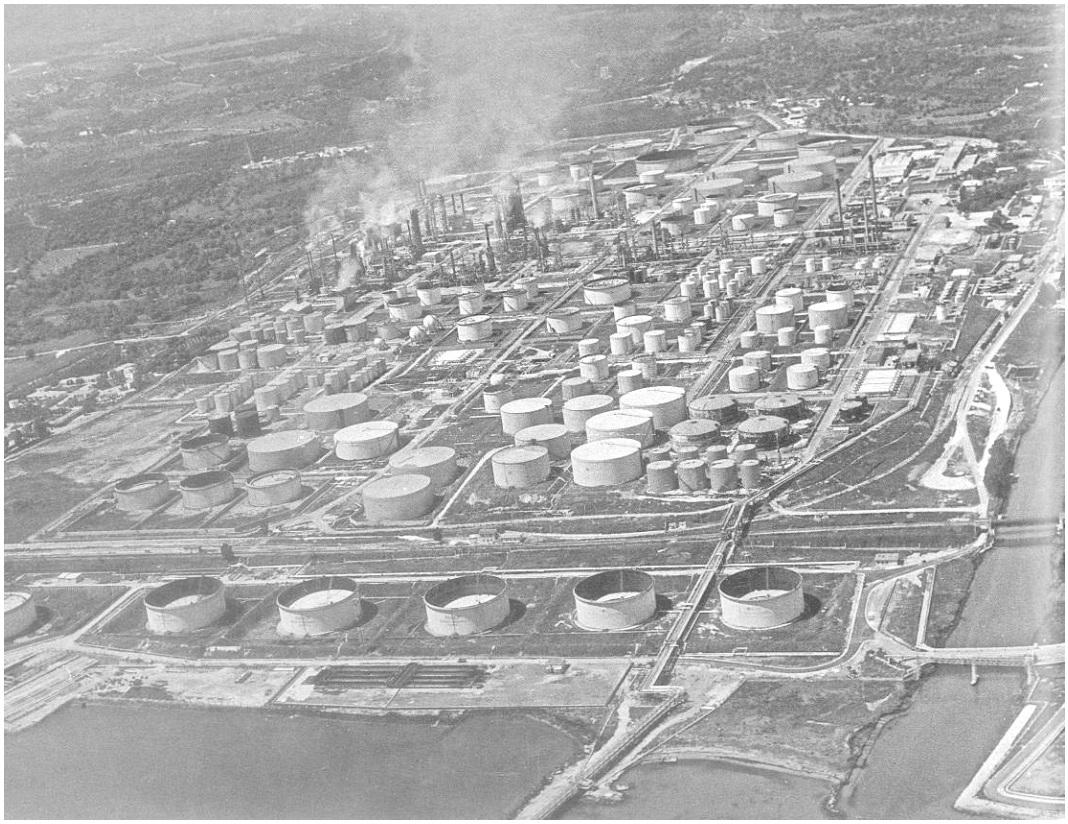


Fig. 34 – Panoramica aerea della raffineria Rasiom, in *La grande trasformazione*, 2007, p. 32.




Fig. 35 – La superpetroliera Ardvar, costruita dopo la chiusura del canale di Suez per circumnavigare l'Africa attracca al pontile di Augusta, in *La grande trasformazione*, 2007, p. 87.



Fig. 36 – Deposito fusti di fertilizzanti, detergenti in polvere e benzine speciali, in *La grande trasformazione*, 2007, p. 99.

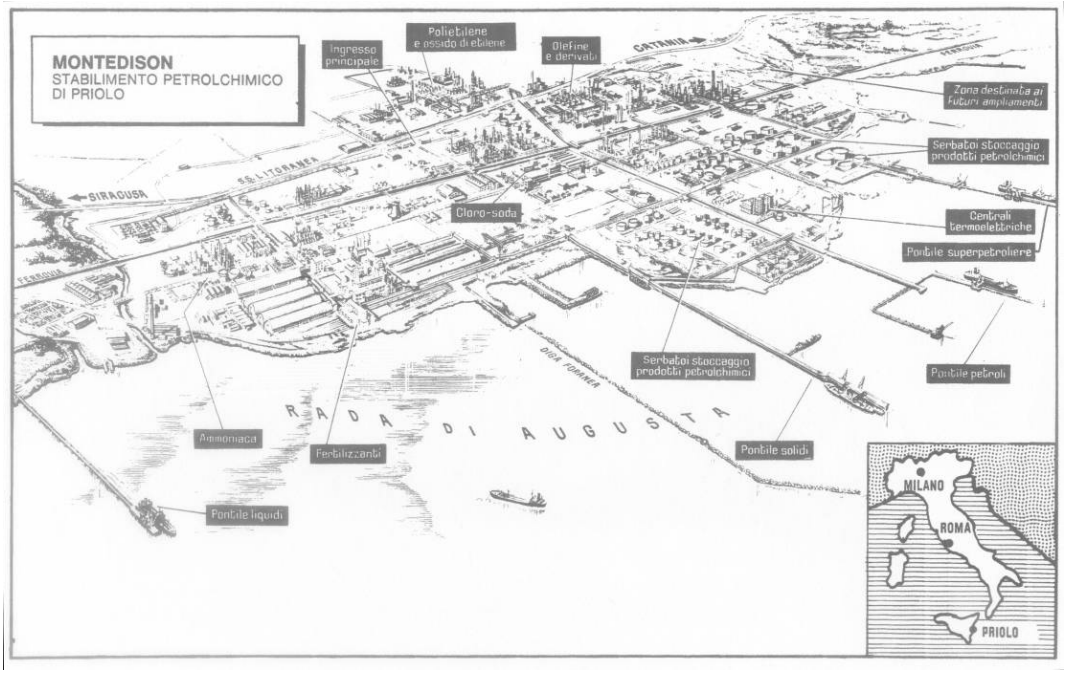


Fig. 37 – Planimetria Montedison, in MONTEDISON, 1974.


Fig. 38 – Incendio del 4 agosto 1971 al pontile della Esso, in http://www.lasvolta.net/tds/cronologia_incidenti.htm.

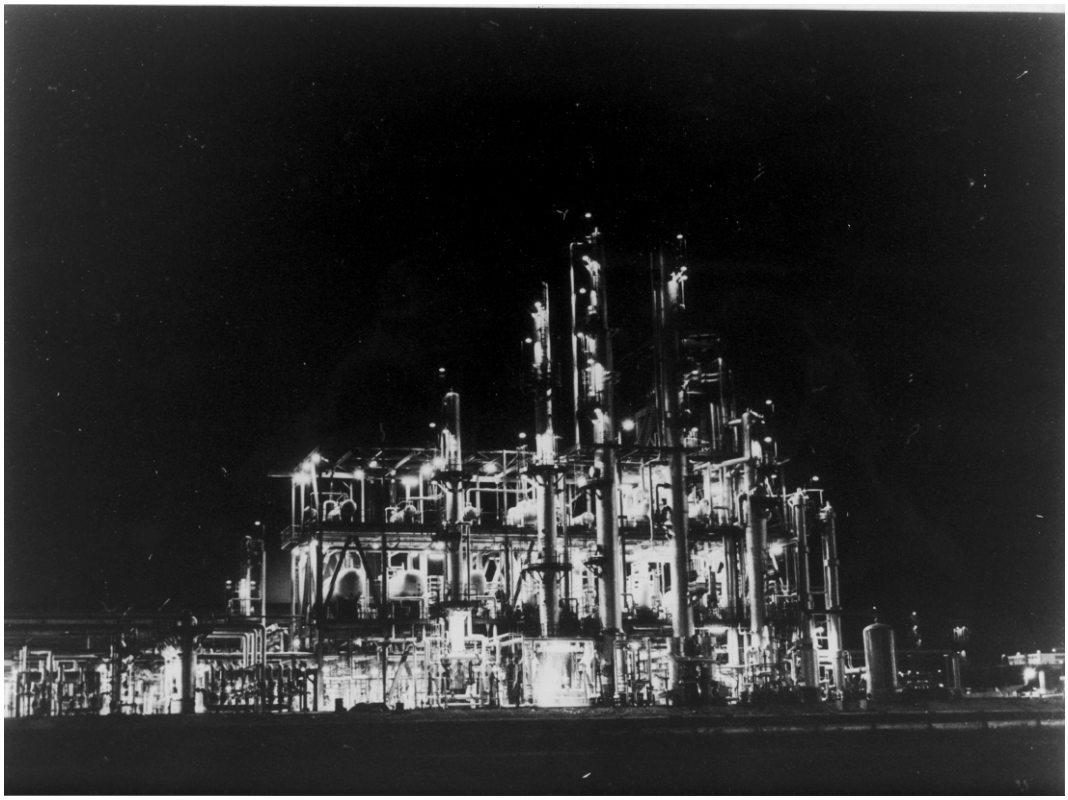


Fig. 39 – Un'immagine della Sincat/Montedison degli anni '60.

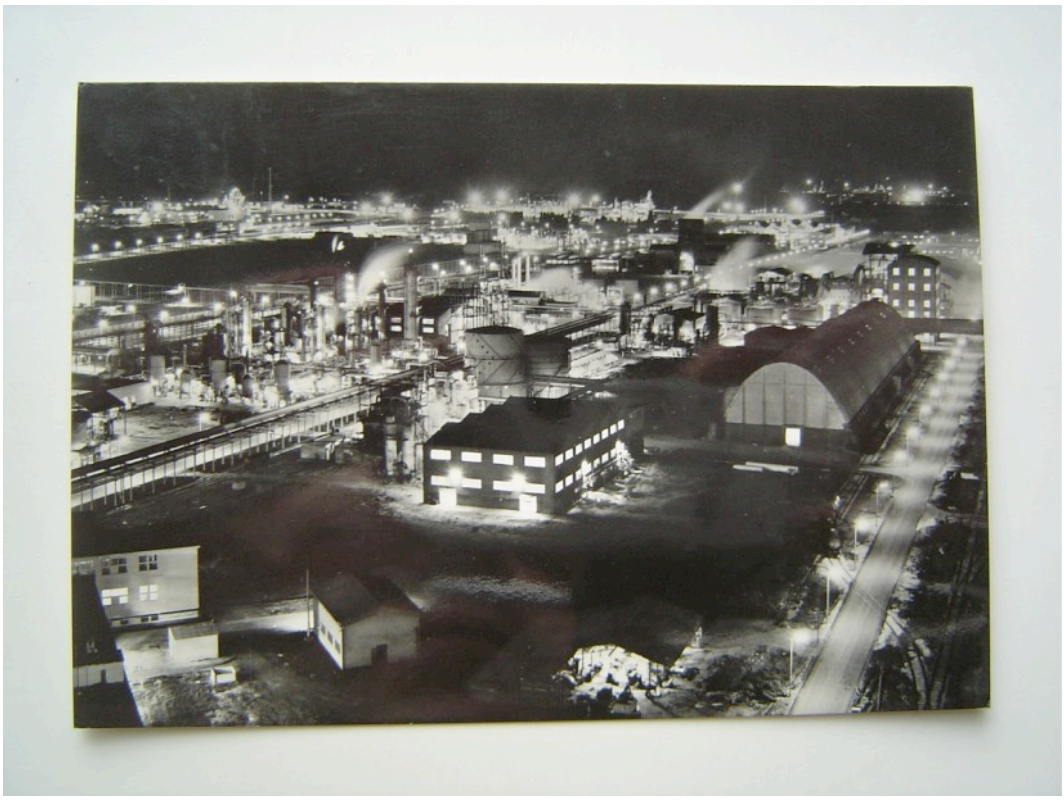


Fig. 40 –Stabilimento Sincat/Montedison, *notturno*, cartolina del 1966, foto Tinè.



Fig. 41 – Un'immagine della Sincat/Montedison degli anni '60.



Fig. 42 – Un'immagine della Sincat/Montedison degli anni '60.



Fig. 43 – Industria e centri urbani, in SIGNORELLI, 2007.



Fig. 44 – Marina di Melilli, in SIGNORELLI, 2007.

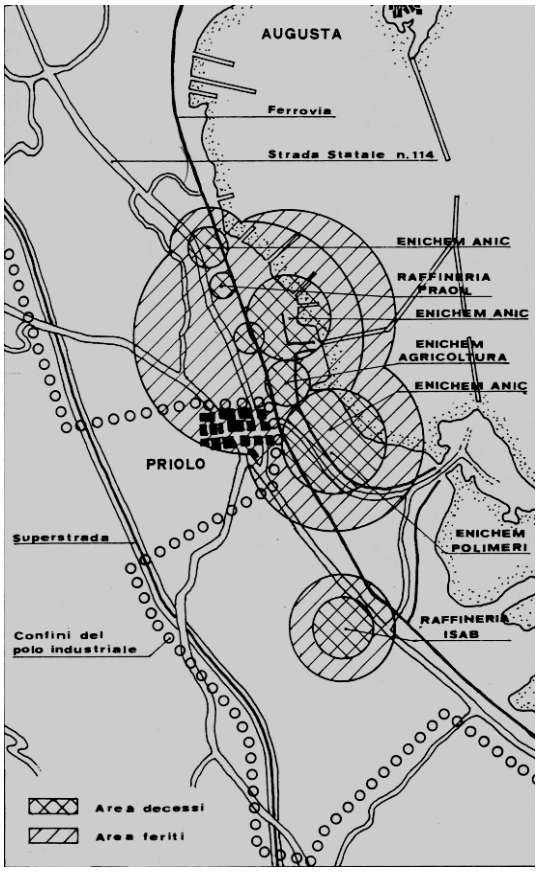


Fig. 45 – "Hazard analysis del polo di Priolo-Augusta", in SERRA, 1994, p. 183.

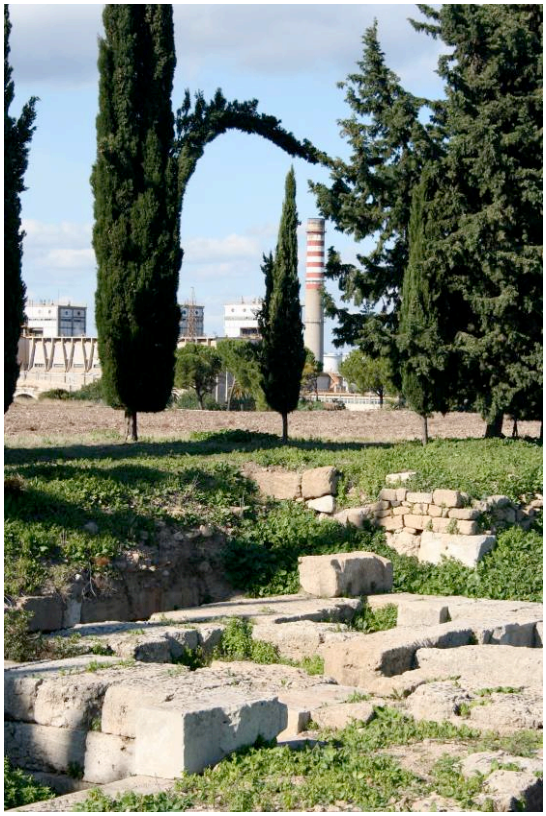

Fig. 46 – Archeologia, natura, industria oggi.



Fig. 47 – Sasol Italy e il fiume Marcellino, in TUMINO, 2007, p. 30.



Fig. 48 – Natura e industria nei pressi di Punta Cugno oggi.



Fig. 49 – Uno scorcio della rada di Augusta oggi.



Fig. 50 – Uno scorcio della rada di Augusta oggi.



Fig. 51 – Megara e le industrie oggi.



Fig. 52 – Agricoltura e industria oggi.

Quella parte di imponderabile che la vita ha sempre in sé,
inficia la perfezione razionale ed astratta della pianificazione,
ciò che più facilmente si verifica quando questa è centralizzata.
Ora la incognita maggiore per ogni sviluppo pianificatorio [...]
è la libertà individuale.
È perciò pianificazione sapiente
quella che a priori non nega né sottovaluta la potenza di questa libera volontà,
ma che sviluppa la sua azione in modo tale
che possa sempre lasciare dei varchi di inserimento alla iniziativa individuale.
Questa è più facile [...] quando l'azione pianificatrice ha una dominante,
un protagonista,
che non quando si trova a dover portare avanti,
in uno stringente quadro d'insieme,
tutti (ed ognuno) i fattori che interessano la vita sociale ed economica.
Nel nostro caso abbiamo sul terreno concreto il protagonista:
la industrializzazione.

*Rosario Filosto, Leonardo Urbani*
in *Urbanistica nelle aree di sviluppo industriale, 1960*

# CAP. 8 – L'AREA DI SVILUPPO INDUSTRIALE DI SIRACUSA ATTRAVERSO I PIANI CONSORTILI

## 8.1 LE FRATTURE DI UN TERRITORIO ATTRAENTE

### *8.1.1 Senza regole e competenze*

85 km$^2$ di superficie pianeggiante[1], posta al centro del bacino del Mediterraneo, dotata di costa con profondi fondali, con una struttura calcarea compatta adatta per grandi costruzioni e con una non indifferente disponibilità idrica. Queste le principali ragioni naturali che, prima di ogni considerazione socio-politica ed economica, hanno determinato l'improvviso sviluppo industriale dell'area. Un'area che "in un arco di tempo che non supera una generazione, si è trasformata in un altro mondo in cui vivono, in tutt'altra maniera, altri uomini, in frattura totale con la vita delle generazioni passate."[2] Uomini che ben difficilmente avrebbero potuto regolare un fenomeno che non

[1] Il riferimento è al territorio compreso tra Augusta e Siracusa, delimitato a levante dal mare e a ponente dai monti Climiti.
[2] G. VALLET, G. VOZA, *Dal neolitico all'era industriale – Riflessioni sulla storia di un territorio (la costa siciliana da Augusta a Siracusa)*, Assessorato regionale beni culturali e ambientali e pubblica istruzione, Soprintendenza alle antichità per la Sicilia orientale, 1984, p. 9.

conoscevano e che rappresentava il futuro e che piuttosto avrebbero voluto "cancellare e dimenticare tutte le umiliazioni del passato"[3]. Uomini che favoleggiavano di cisterne e oleodotti, fabbriche e caldaie, case e cemento e che rinnegando un passato secolare di campagna e case coloniche, di mare e sale, in "una rottura così brusca, che ha ignorato volutamente tutte le componenti della vita" subirono "profondi disturbi e traumi"[4], che lasciarono tracce profondissime sul territorio. Una grande trasformazione, dunque, che diede luogo ad una serie di squilibri che furono solo in parte già soppesati nei primi anni '60, "siano essi considerati inerenti al fenomeno stesso dello sviluppo, o come componente necessaria nel processo di <creazione distruttrice> attraverso il quale delle strutture nuove si sostituiscono al mondo anteriore"[5].

Nel primo decennio d'industrializzazione, anche volendo ipotizzare per assurdo un diverso atteggiamento da parte delle autorità preposte ed una maggiore presa di coscienza della grande trasformazione che stava per investire la provincia, mancavano gli strumenti di razionalizzazione territoriale, per cui gli insediamenti sorsero senza un piano prestabilito, allungandosi lungo la linea di costa che da Augusta giunge fino alla periferia Nord di Siracusa, senza che fosse stata attuata alcuna infrastrutturazione programmata del territorio. Furono le stesse imprese a provvedere alle loro necessità realizzando pontili[6], gasdotti, oleodotti[7], centrali elettriche, pozzi con impianti di pompaggio e relative condotte di distribuzione d'acqua dolce[8] e strutture di servizio per i dipendenti. Furono le imprese a decidere dove localizzare gli impianti, ad organizzare e razionalizzare il territorio secondo le loro esigenze. "Opere colossali di infrastruttura sono state realizzate dall'iniziativa privata, e prima che lo Stato intervenisse con le sue leggi di propulsione."[9] Le sole autorizzazioni cui dovevano sottostare erano pertinenti all'Assessorato regionale all'industria e all'Assessorato regionale allo sviluppo economico, mentre per le attività edilizie erano regolate dal Codice civile e dalle norme sanitarie. Trattandosi di territori non inseriti nei piani regolatori comunali gli enti locali non potevano intervenire e se anche ne avessero avuto gli strumenti legislativi, sarebbero

[3] Ivi, p. 70.
[4] Ivi, p. 10.
[5] ITALCONSULT, *Piano regolatore dell'area di sviluppo industriale della Sicilia Orientale – zona Sud (Siracusa) – Relazione generale,* ottobre 1964, p. 30. D'ora in poi *Pr Asi Sr*, *Relazione generale*, 1964.
[6] Per un puntuale elenco dei pontili realizzati dalle imprese private disseminate nella zona entro gli anni '70 cfr. V. RUGGIERO, *I porti petroliferi della Sicilia e le loro aree di sviluppo industriale*, in "Annali del Mezzogiorno", vol. XI, 1971, pp. 115-117.
[7] Nel 1957 venne ultimato l'oleodotto da Ragusa alla penisola Magnisi.
[8] Oltre 70 i pozzi realizzati già al 1961, cfr. G. BELLIGNO, *Il problema idrico dell'area industriale di Siracusa*, 17 ottobre 1961, in Id., *Progetti e programmi per l'area di sviluppo industriale del siracusano*, Siracusa 1965, dattiloscritto, p. 4.
[9] G. BELLIGNO, *Area di sviluppo industriale e relativo consorzio*, 3 novembre 1961, in ivi, p. 9.

mancate appunto le competenze tecniche e culturali per affrontare un fenomeno nuovo, di cui non si conosceva né forma né sostanza, se non quella delle ricadute occupazionali. Non a caso la scelta del sito dove realizzare il primo grande impianto della zona, la Rasiom, generò la prima di molte controversie provinciali. Il luogo scelto, infatti, fu quello posto tra le contrade Cugno e San Cusumano, che rappresenta una lingua di terra di territorio melillese che si incunea in quello augustano. Da qui i contrasti tra i due Comuni che avrebbero voluto far ingaggiare, ognuno, i propri residenti come manodopera per la nascente industria. Contrasto sanato dall'Ufficio provinciale del lavoro che stabilì di assumere rispettando una percentuale che corrispondesse alle differenze demografiche tra i due, reclutando cioè il 70% del personale tra la popolazione augustana e il 30% tra quella melillese[10].

### *8.1.2 La rada di Augusta*

In questa prima fase può ben dirsi che il principale elemento attrattivo fu, senza dubbio alcuno, la linea di costa della rada di Augusta, una delle più estese del Mediterraneo che, per la sua posizione geografica, per il sicuro ancoraggio della baia e per la presenza di importanti falde acquifere[11], sin dal paleolitico ha attirato l'attenzione delle civiltà antropiche, facilitando la colonizzazione e giungendo a costituire con Thapsos "il primo indizio di una vera e propria organizzazione urbana che finora si conosca in Occidente."[12] Di non minore importanza l'agglomerato urbano di Megara Hyblaea, fondata nell'VIII sec. a.C., su un ripiano in prossimità della foce del fiume Cantera che, protetta dal Monte Tauro, poté sviluppare importanti traffici con le vicine regioni costiere[13]. Di "strano ritorno della storia", infatti, parlano Vallet e Voza in riferimento all'acqua di Aretusa e delle sorgenti megaresi che, così come avevano attirato i primi marinai greci, ugualmente attirarono le industrie che necessitavano di ingenti quantitativi di acqua per il raffreddamento dei loro impianti[14].

---

[10] T. MARCON, *Il porto di Augusta - Storia e traguardi*, Lombardi, Siracusa 2004, p. 122.
[11] "Benché il sistema idrografico sia alquanto irregolare, i rilievi degli Iblei, il sistema dei venti, nonché le variazioni locali di temperatura suscitano un discreto volume di precipitazioni concentrate però nel periodo autunno-inverno. Esse alimentano una quantità di piccoli bacini idrografici nonché, per la natura calcarea dei suoli artificiali, una serie di falde acquifere che scorrono a diversa profondità." Cfr. ITALCONSULT, *Pr Asi Sr, Relazione generale,* 1964, p. 27.
[12] G. VALLET, G. VOZA, op. cit., p. 48.
[13] La storia del territorio in questione e delle civiltà che si sono insediate nel corso dei secoli, vista in rapporto all'utilizzo moderno degli stessi luoghi, si trova nel saggio citato di Vallet e Voza. Cfr. ivi.
[14] Ivi, p. 33.

Augusta stessa venne fondata da Federico II di Svezia nel 1231 proprio per sfruttare le potenzialità militari e commerciali del porto megarese e mantenne principalmente le prerogative militari nei secoli a venire. Base delle operazioni navali per il conflitto italo-turco (1911-12), già all'indomani della prima guerra mondiale attirò su di sé l'attenzione degli ingegneri della Marina Militare. Fu allora, infatti, che, col proposito di installarvi una base navale sicura che potesse essere facilmente difendibile dagli eventuali attacchi sottomarini, si decise di realizzare la diga foranea, colmando, entro il 1930, fondali di oltre quindici metri lungo il tracciato della diga, con un milione e mezzo di $m^3$ di sabbia e ghiaia prelevata dalle foci dei fiumi della rada e impiegando successivamente oltre sei milioni di t di scogli e pietrame per ultimare l'infrastruttura[15]. La diga estesa per oltre sei km, articolata in quattro bracci disuguali[16], con due aperture, una ad Est di 350 m su fondali di circa 40 m e un'altra a Sud di 300 m con fondali di 11-12 m, racchiude uno specchio d'acqua di circa 2.300 ha e presenta fondali stabili di 20-24m[17]. Per quanto, dunque, il suo progetto iniziale esulasse dal proposito di realizzare un enorme specchio d'acqua tranquillo per operazioni commerciali, fu proprio questo un'altro dei principali motivi di attrazione dell'area. E sono stati i porti, d'altronde, da sempre il principale volano economico dell'isola, rappresentando la via più breve di approvvigionamento e di sbocco delle principali industrie regionali all'interno delle correnti di traffico marittimo mediterraneo. Quando poi la domanda europea di petrolio diede luogo ad ingenti sfruttamenti dei giacimenti del vicino Oriente, il greggio divenne la principale fonte di energia e di economia dell'isola e i porti rappresentarono ancora una volta il principale fattore della peculiare rivoluzione industriale siciliana. Augusta, Gela e Milazzo, ognuno posizionato su un diverso versante del triangolo siciliano, grazie al ruolo di grandi industrie pubbliche e private che vi costruirono impianti e pontili su aree del demanio marittimo, ricevute in concessione e gestite in autonomia funzionale, da porti un tempo secondari, assunsero la funzione di porti petroliferi, superando in pochi anni il movimento commerciale dei tradizionali porti isolani e assumendo ben presto un peso sempre maggiore nell'ambito dell'economia nazionale[18].

---

[15] T. MARCON, op. cit., p. 91.

[16] Queste le misure in metri dei quattro bracci: 2.134, 800, 1.815, 1.476. La lunghezza varia dai 15 ai 20 metri per i primi tre bracci e da 10 a 12 per il quarto. Cfr. G. BELLIGNO, *Relazione sulle opere necessarie nella rada di Augusta*, Siracusa, 17 marzo 1965, in Id., *Progetti e programmi per l'area di sviluppo industriale del siracusano*, cit., p. 2.

[17] Ibidem.

[18] Cfr. V. RUGGIERO, op. cit., pp. 95-103. Il polo petrolchimico di Milazzo nacque con l'insediamento della Mediterranea Raffineria Siciliana Petroli, i cui lavori iniziarono nel 1959, per entrare in produzione nel 1961. Anche in questo caso, come per Augusta, i fattori di localizzazione furono la presenza di una rada ben riparata, con alti fondali, acqua abbondante, buoni collegamenti ferroviari e favorevole posizione rispetto ai mercati di approvvigionamento e di sbocco.

Augusta, in particolare, dal ruolo minimo che tenne fino agli anni '40, subì un vorticoso processo di sviluppo che le permise di divenire, entro la fine degli anni '60, il secondo maggior porto d'Italia dopo Genova per il movimento commerciale complessivo, seppur con funzione quasi esclusivamente industriale, in quanto limitato al greggio e ai suoi derivati[19]. La stessa chiusura del Canale di Suez, per quanto provocò profondi stravolgimenti commerciali nell'area megarese, riducendo al minimo i traffici con l'Africa orientale, l'Asia e l'Australia e di molto le esportazioni verso l'Europa, ne dimostrò le grandi capacità di resa e di intercettazione di nuove vie commerciali, accentuando la sua vocazione mediterranea e indirizzandolo verso l'area atlantica statunitense e canadese[20]. Ma, come per Gela e Milazzo, anche Augusta rimase estranea ai traffici dell'entroterra con cui ebbe ben pochi rapporti, essendo le merci sbarcate e successivamente riesportate via mare dopo aver subito i processi di trasformazione industriale realizzati dentro le stesse aree.

### *8.1.3 I riflessi territoriali di un'industrializzazione improvvisa*

Il vorticoso processo d'industrializzazione, dunque, interessò quasi esclusivamente l'area di costa, dove si affacciavano e tuttora si affacciano le grandi imprese, sebbene non possa sottacersi la grande importanza di materie prime come sali potassici e zolfo, provenienti dalle miniere dell'interno siciliano, nelle produzioni dell'impresa motrice per eccellenza dell'area, quale fu la Sincat, e che dunque interessarono anche il trasporto terrestre. Le produzioni industriali sempre più integrate ed autoreferenziali - una serie di oleodotti e gasdotti permettevano alla Rasiom di rifornire la Sincat, l'Augusta Petrolchimica, la Cementeria Augusta, la Centrale Termoelettrica, l'Ilgas e la Liquigas, di prodotti di raffinazione, oli combustibili e gas di petrolio liquefatti; la Celene riceveva materie prime dalla Sincat; l'Augusta Petrolchimica e l'Espesi erano rifornite dalla Sincat e dalla Celene –

---

Il consorzio del relativo Nucleo di industrializzazione della provincia di Messina fu varato con D.P.R. 13 maggio 1962 n. 374. Il polo petrolchimico di Gela nacque con la costituzione della società Anic-Gela (Eni), i cui lavori iniziarono nel 1960, mentre le prime lavorazioni risalgono al 1962. Nel 1963 entrò in esercizio il metanodotto Gagliano Castelferrato (Enna)-Gela. Lo statuto del consorzio fu approvato con D.P.R. 13 aprile 1962.
Sia il polo di Milazzo, sia il polo di Gela, non furono in grado di suscitare attività imprenditoriali locali considerevoli, o per lo meno lo fecero in maniera sostanzialmente inferiore rispetto a quanto comunque avvenne ad Augusta. Anzi può dirsi che proprio il caso di Gela corrisponde alla definizione, tanto di moda negli anni '70, di "cattedrale nel deserto".

[19] Per quanto il 1949 sia considerato giustamente l'anno di avvio del processo industriale moderno dell'area augustana, in realtà altre localizzazioni industriali precedettero l'impianto della Rasiom. Già nel 1904, infatti, la Società Carbonifera Industriale Italiana realizzò un deposito all'interno della rada e la società Nafta, gruppo Shell, nel 1915 vi costruì un serbatoio di carburante per il rifornimento delle navi in transito. Sul ruolo del porto di Augusta e le sue funzioni cfr. T. MARCON, op. cit., pp. 117-205.

[20] V. RUGGIERO, op. cit., p. 166.

si organizzarono spontaneamente in due grandi agglomerati, concentrati a Nord della baia attorno alla Rasiom e a Sud attorno alla Sincat.
Enormi le ricadute sul territorio che dovette far fronte, non soltanto a questo impetuoso accavallarsi di grandi imprese che necessitando di sbocco sul mare si spalmarono lungo oltre 20 km di costa, ma anche al forte richiamo occupazionale determinato da queste, con la conseguente riorganizzazione urbanistica dell'area, che vide il sorgere caotico di nuovi insediamenti residenziali e l'espandersi indiscriminato di quelli già esistenti. Il risultato fu un susseguirsi ed alternarsi di aree industriali, urbane e a vincolo archeologico, paesistico e militare con un non indifferente spreco di terreni ed una ridottissima capacità infrastrutturale.
La struttura urbana di Siracusa già nel Piano preliminare del 1964 così viene rappresentata:

> presenta una struttura urbanistica in crisi, una struttura che non riesce ad acquistare una fisionomia nuova in armonia con la nuova dimensione ormai da tempo raggiunta; e non è tanto la "cintura di ferro", la ferrovia che cinge e attraversa la città a creare la stonatura e il disordine, ma l'edilizia recente, gli strani e inutili intensivi che bloccano l'Ortigia, la rete stradale urbana fuori dell'Ortigia, molto indecisa e ancora molto lontana dall'assumere una configurazione leggibile e inoltre certe "fughe" e "code" dell'abitato Siracusano verso Marina di Melilli, verso i dintorni di Priolo, verso Belvedere, verso Pantanelli.
> È una città che, all'aspetto esterno, sembra avere rinunciato, per il momento, al ruolo che le spetta di centro rappresentativo di culture antiche e, adesso, di una cultura nuova.
> L'industrializzazione nel Siracusano è appena cominciata, è certo essa in una forma o nell'altra continuerà nel tempo, ma sembra che alcune strutture urbane – Siracusa in particolare, ma anche Avola, Noto, in parte Floridia – vogliano affogare alla prima ondata.[21]

Le aree urbane di Priolo, Marina di Melilli e San Focà risultarono prive di ogni infrastruttura civile e sociale e ostacolando, nel loro ergersi su linee di sviluppo improvvisate, un'espansione organica e razionale degli insediamenti industriali, finirono con l'esserne accerchiate. Lo sfruttamento di falde acquifere, mediante pozzi scavati dalle imprese, determinò l'abbassamento del livello piezometrico delle falde mettendo in atto, già nei primi anni '60, numerosi progetti d'intervento da parte della Cassa e delle stesse imprese. La rete stradale incentrata sulla litoranea Siracusa-Catania iniziata nel 1953,

[21] ITALCONSULT, *Pr Asi Sr, Relazione generale,* 1964, pp. 39-40.

all'inizio del processo industriale, e quindi già insufficiente ad accogliere gli ulteriori sviluppi, oltreché incompleta, divenne l'asse principale della rete viaria della zona e fu utilizzata come strada interna dell'area industriale, divenendo ben presto altamente congestionata. Le altre strade provinciali che, collegando i centri limitrofi, tagliano trasversalmente l'area basandosi sui vecchi tracciati borbonici, risultavano nettamente limitate e poco funzionali, per la tortuosità dei tracciati, le eccessive pendenze e la larghezza limitata delle carreggiate. Il raddoppio ferroviario della Messina-Siracusa, mille volte propagandato e da sempre considerato come "inderogabile e indilazionabile"[22], rimarrà sempre pura utopia, costringendo passeggeri, merci agricole, industriali e commerciali a contendersi quell'unica remota tratta. La diga foranea, mantenuta in efficienza per esigenze militari, fu abbandonata dopo il secondo conflitto mondiale, determinando già ai primi anni '60 una media di cinquantacinque giornate l'anno perse a causa del mare agitato[23]. Solo il tema dell'approvvigionamento energetico non sembra destare particolari preoccupazioni, grazie all'esistenza di centrali termoelettriche e idroelettriche pubbliche e private[24].

Queste le principali esigenze infrastrutturali che si palesavano negli '60 nell'area in questione cui sono da aggiungere, come vedremo, le difficoltà d'inserimento della zona in un efficiente sistema di comunicazione regionale e, come si è avuto modo di accennare nel capitolo precedente, le enormi ricadute ambientali cui venne sottoposto il territorio e che esploderanno nel decennio seguente. Un ulteriore problema, non di poco conto per una gestione efficiente e razionale dell'area, è costituito dall'eccessiva frammentazione amministrativa della stessa, che vede all'interno del territorio comunale augustano e siracusano molte isole amministrative di pertinenza del comune di Melilli. Già nel 1955 il Consiglio comunale aretuseo deliberò, quasi all'unanimità, di inoltrare richiesta al Presidente della Regione affinché disponesse che il territorio, posto dentro i confini comunali siracusani ma amministrato da Melilli, tornasse di pertinenza del comune di Siracusa. Ma il progetto rimase insoluto, anche per la ferrea opposizione di Melilli, che non intendeva rinunciare ai vantaggi economici derivanti dai proventi tributari delle

---

[22] G. BELLIGNO, *Necessità di potenziamento della linea ferroviaria Messina-Siracusa*, 20 luglio 1962, in Id., *Progetti e programmi per l'area di sviluppo industriale del siracusano*, cit., p. 24. Il raddoppio della Messina-Siracusa fu già inserito nel piano decennale approvato dal Parlamento con la L. 211 del 1962.

[23] Id., *Relazione sulle opere necessarie nella rada di Augusta*, cit., p. 2.

[24] Gli impianti di produzione attivi in provincia di Siracusa al 1962 erano: la centrale idroelettrica di Cassibile sull'omonimo fiume (proprietà della SGES); la centrale termoelettrica "O.M. Corbino" nei pressi di Augusta (proprietà Tifeo e gestita dalla SGES); la centrale idroelettrica di Petino, sul fiume Anapo (proprietà ESE); la centrale termoelettrica della Sincat. Cfr. ITALCONSULT, *Pr Asi Sr, Allegato 5: energia elettrica,* 1964, pp. 6-8.

industrie[25]. Piuttosto, in seguito, il problema vide un ulteriore contendente con Priolo che, nel 1979, riuscì ad ottenere l'agognata indipendenza amministrativa da Siracusa, impossessandosi di parte del territorio siracusano e melillese interessato dalle industrie[26].

In quanto all'esistenza di servizi per i dipendenti saranno le grandi imprese che provvederanno alla loro realizzazione con la costruzione di alcuni quartieri operai, circoli aziendali, spacci, mense, foresterie, ecc.

### *8.1.4 La luce troppo intensa del progresso e la Zona industriale regionale di contrada Pantanelli*

Siracusa, poco prima dell'emanazione della legge 634/50, abbagliata dalla luce troppo intensa di un progresso che rischiarando l'avvenire lasciava fuori dal cono d'ombra il passato ed ogni sorta di tutela ambientale e paesistica, organizzò un convegno il 20 gennaio 1957 ad iniziativa della Segreteria provinciale della Democrazia cristiana al quale parteciparono le più alte cariche politiche locali, regionali e nazionali. Lo spirito che si respirava nella sala del teatro comunale che ospitava il convegno, può ben essere rappresentato dalle parole di saluto inaugurale pronunziate dal sottosegretario al Ministero della Marina Mercantile, on. Terranova, in rappresentanza del Governo: "Io sono fermamente convinto che soltanto l'industria potrà allontanare la miseria ed elevare il tenore di vita di questa nobile popolazione in nome della sua intelligenza, dello spirito di iniziativa e di sacrificio e in nome della sua fede cattolica."[27] Altrettanto indomabile ottimismo mostrarono gli esponenti locali, come Giuseppe Innorta, presidente della Camera di commercio, industria e agricoltura di Siracusa che, in qualità di vice-presidente dell'assemblea, dichiarò:

> Non occorrono particolari doti di antiveggenza per scorgere subito quale promettente avvenire si apra per noi nel settore industriale. Lusinghiera premessa ne sono i presupposti costituiti dalle due zone; di cui una sorta quasi per necessità di spontaneo sviluppo nella

[25] P. FILLIOLEY, *Siracusa: i ventanni dopo il podestà*, Duemme, 1967, pp. 93-95.

[26] Sulla vicenda dell'autonomia comunale di Priolo cfr. S. ADORNO, *L'area industriale siracusana e la crisi ambientale degli anni Settanta*, in A. ADORNO, S. NERI SERNERI, *Industria, ambiente e territorio – Per una storia ambientale delle aree industriali in Italia*, Il Mulino, Bologna 2009, pp. 302-307; *1979-2009 – L'autonomia di Priolo Gargallo immagini di una storia*, Morrone, Siracusa 2009; E.G. RADINO, *30 anni fa: 12 luglio 1979 Priolo Gargallo diventa Comune autonomo*, dattiloscritto, 2009.

[27] DEMOCRAZIA CRISTIANA, SEGRETERIA PROVINCIALE DI SIRACUSA, *Convegno per la industrializzazione*, Siracusa 20 gennaio 1957, Tipografia Marchese, Siracusa 1957, p. 8.

> fascia costiera Augusta-contrada Targia; e l'altra, in via di istituzione, in contrada Pantanelli, luogo che presenta tutti i requisiti per ospitare qualsiasi attività industriale dalla maggiore alla più piccola.[28]

Non si tratta solo di curiosità storica, ma piuttosto di comprendere quale fosse la posizione ufficiale dei più alti rappresentanti della politica locale, regionale e nazionale, che sicuramente ben rappresentavano anche l'opinione della maggior parte della popolazione[29]. Nel caso della Zona industriale localizzata in contrada Pantanelli, realizzata grazie alle provvidenze della legge regionale n. 30 del 21 aprile 1953, il cui piano di massima venne approvato con decreto interassessoriale n. 4527 del 7 giugno 1956, se anche oggi questa soluzione potrebbe apparire errata per la sua localizzazione posta in un luogo di grande pregio paesistico e per la natura dei terreni poco adatti al sorgere di impianti industriali, possiamo solo essere grati alla sorte e alla maggior lungimiranza di alcuni, se i propositi di questa non vennero rispettati in pieno[30]. All'epoca infatti

> questa zona industriale rappresenta[va] anche l'ultima risorsa perché le sorti del nostro porto possano [potessero] guardare ad un avvenire di seria consistenza. Una industria pesante, ad esempio, creata nell'ambito portuale, potrebbe non soltanto rappresentare una entità di grande rilievo per sé stessa, ma dare origine ad attività collaterali: dai trasporti marittimi a minori imprese diverse fino a quelle artigianali.[31]

E quando Innorta si riferisce ad un'industria pesante pensava alla produzione di acciaio e ghisa, cosa che avrebbe reso Siracusa, col senno del poi, una città totalmente accerchiata dai fumi industriali con un polo petrolchimico a Nord ed uno siderurgico a Sud, cancellando tra l'altro ogni possibile tentativo futuro di rilancio turistico dell'area. Nella sua lungimirante visione, infatti,

---

[28] Ivi, p. 20.

[29] Secondo i dati riportati dall'inchiesta sociologica condotta da Morello nei primi anni '60 sull'industrializzazione a Siracusa, l'81,9% degli intervistati considerava positivo l'apporto delle industrie al benessere collettivo, cfr. G. MORELLO, *L'industrializzazione della provincia di Siracusa*, Il Mulino, Bologna 1962, pp. 127-128.

[30] L'idea della Zona industriale in contrada Pantanelli fu contrastata da Cabianca in entrambi i due Piani regolatori generali redatti per Siracusa sia negli anni '50, sia negli anni '60 e trasferita a Nord a ridosso dei primi insediamenti petrolchimici. Per una storia dei Piani regolatori generali di Siracusa, cfr. S. ADORNO, *Siracusa e i suoi piani – Un secolo di storia*, in Id. (a cura di), *Siracusa 1880-2000 – città, storia, piani*, Società Siracusana di Storia Patria, Marsilio, Venezia 2005, pp. 71-91.

[31] G. INNORTA, *Siracusa industriale*, in DEMOCRAZIA CRISTIANA, SEGRETERIA PROVINCIALE DI SIRACUSA, *Convegno per la industrializzazione*, cit., p. 21.

> Le due zone industriali Pantanelli e Targia, in un lontano avvenire [...] saranno collegate da un sistema stradale che ne farà così una zona unica, la quale si estenderà fino ad Augusta, in quantoché presto tra uno stabilimento e l'altro sorgeranno nuove unità, si da rendere tutto il litorale uno schieramento di pulsanti opere.[32]

Opere pulsanti che, agli occhi nel nostro, appaiono sinceramente intrise di morale cristiana che "qui si leva con tutta la forza di quella solidarietà che rappresenta il verbo di Gesù Cristo, per esigere che gli uomini abbiano lavoro, pane e dignità per raggiungere la suprema libertà di cui Dio li ha fatto capaci."[33] Come disse l'on. Mario Scelba, intervenendo al convegno, Siracusa smise così di essere una provincia "babba"[34], in ragione di una trasformazione avvenuta in un solo decennio di cui occorre "rendere merito ai cittadini di Siracusa e insieme agli uomini del Nord Italia."[35]

Le emergenze archeologiche, il pregio paesaggistico dell'area, il parere negativo dell'Italconsult e dalla Commissione per i piani regolatori territoriali, secondo cui "la creazione di un tale agglomerato – anche se di ridotte dimensioni – costituirebbe una inammissibile strozzatura della città pregiudicandone irrimediabilmente la struttura urbanistica in atto già assai complessa"[36], scongiurarono in seguito il sogno della grande industria in contrada Pantanelli, permettendo solo l'ubicazione di "stabilimenti di media mole, costruiti in modo da non creare disturbo al paesaggio e alla vicina zona archeologica."[37] In appoggio alla costruenda Zona industriale in contrada Pantanelli, i tecnici propendevano per la costruzione di un piazzale banchinato da realizzare colmando un vasto tratto di costa del porto Grande. Il progetto prevedeva di avanzare sul mare per 500 m, per una larghezza di 200-300 m, proteggendo la struttura, su cui in seguito si sarebbero impiantati dei moli paralleli, con una scogliera frangiflutti con radice a 500 m a Nord della foce dell'Anapo e lunga 800 m, da integrare con un'altra scogliera con radice al Castello Maniace e lunga 300 m con orientamento Sud-Sud Ovest[38].

---

[32] Ivi, p. 24.
[33] Ivi, p. 28.
[34] Così si espresse l'on. Scelba: "provincia <babba> era detta, e non tanto per il carattere mite dei suoi abitanti ma sopratutto per il basso sviluppo economico." Cfr. ivi, p. 134.
[35] Ibidem.
[36] Il citato parere della Commissione per i Piani regolatori territoriali si trova all'interno delle considerazioni espresse dalla Commissione stessa, con voto n. 49 del 7 aprile 1967, sul Piano regolatore preliminare dell'Italconsult del 1964, in ITALCONSULT, *Piano regolatore dell'area di sviluppo industriale della Sicilia Orientale – zona Sud (Siracusa), Relazione*, giugno 1969, p. 5. D'ora in poi *Pr Asi Sr, Relazione*, 1969.
[37] L. CAMPISI, *Il porto di Siracusa e i suoi problemi di ieri e di oggi*, in CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E AGRICOLTURA DI SIRACUSA, *L'economia della provincia di Siracusa*, Centenario della Camera di commercio, industria e agricoltura di Siracusa, Salvatore Sciascia Editore, Caltanissetta-Roma 1963, p. 280.
[38] Ivi, pp. 281-283.

## 8.2 IL CONSORZIO DELL'AREA DI SVILUPPO INDUSTRIALE DELLA SICILIA ORIENTALE – ZONA SUD - SIRACUSA

### *8.2.1 Verso la realizzazione del Consorzio*

Su questo contesto caotico e impreparato, proprio di un territorio su cui improvvisamente irruppe il "miracolo" dell'industrializzazione, si tentò l'applicazione delle normative che il Governo centrale andava elaborando in quegli anni. Reso inoperante l'art. 21 della 634 del 29 luglio 1957, per congiunture politiche e per la mancata emanazione di norme integrative e regolamentari, che prevedeva, come già riferito, la costituzione di Consorzi tra Comuni, Province, Camere di commercio ed altri enti interessati, affinché si dotassero di un piano regolatore zonale con cui "eseguire, sviluppare e gestire le opere di attrezzatura della zona"[39], intervenne la legge 555 del '59, prescrivendo il riferimento ai piani territoriali di coordinamento della 1150 del '42 e successivamente la circolare 2356 del '61 sui "criteri e direttive per la redazione dei piani".

La città, sulla spinta soprattutto della Camera di commercio e dell'Associazione provinciale degli industriali, man mano che il peso dell'area industriale della zona Nord aumentava, organizzò convegni, eventi e ricerche che ne sottolineavano il ruolo. Come quello organizzato il 2 luglio del 1960 dall'Associazione provinciale degli industriali di Siracusa, in collaborazione con i dirigenti della Federazione italiana della strada, sulla viabilità e ultimazione della strada litoranea Siracusa-Catania o come la visita, nel gennaio 1961, di un gruppo di parlamentari euro-africani alla zona industriale, in cui Siracusa prospettando la sua funzione di ponte tra i due continenti si proponeva, su indicazione del sindaco Caracciolo, come sede permanente della Conferenza euro-africana[40]. Sempre sulla spinta delle anzidette organizzazioni si intraprese, presso gli enti locali indicati dalla legge 634, un'azione tendente alla costituzione del Consorzio. Il 30 giugno 1961 venne fondata l'associazione Assopesi (Associazione operatori economici Siracusa), con presidente Sebastiano Pupillo - uno dei pochi siracusani in grado di inserirsi felicemente nella favorevole congiuntura economica costituendo la s.p.a. Calci Cementi Siracusa (Saccs) in contrada Targia già nel 1943, ma che dovette attendere il 1953 per dare concreto avvio all'attività dell'impresa, e successivamente nel 1958 la Società Azionaria Veline Agrumi

[39] Art. 21 della L. 634 del 29 luglio 1957.

[40] Cfr. ASSOCIAZIONE PROVINCIALE DEGLI INDUSTRIALI DI SIRACUSA, *Relazione svolta dal Presidente in occasione dell'Assemblea del 23 aprile 1961*, Edizioni Apis, Siracusa 1961, pp. 6-8.

Siracusa (Savas)[41] - e con segretario generale Giuseppe Belligno, direttore dello stabilimento Sincat. La Camera di commercio, in particolare, collaborata dall'Ufficio studi della Sincat, realizzò una ricerca riportante dati e notizie sulle risorse, infrastrutture e potenziale economico dell'area che apparivano "di assoluta preminenza e di sicura garanzia per fare dell'Area di sviluppo, una volta che essa sarà approvata, un nuovo valido poderoso strumento di progresso economico-sociale nella perfetta aderenza allo spirito informatore della legge numero 634."[42] La ricerca, dopo aver offerto un sintetico panorama economico della forza industriale provinciale, sottolineava

> le non comuni favorevoli premesse e le più che lusinghiere prospettive per il futuro offerte dalla provincia di Siracusa per la realizzazione di una grandiosa provvida opera, che consolidando il coordinamento delle imprese già esistenti promuova la creazione di altre attività, anche complementari e di infrastrutturazione che consentano una ancora più larga e proficua partecipazione della Provincia tutta al grandioso fenomeno dell'industrializzazione. [...] Ma questo imponente schieramento di realizzazioni, altre ne vede profilare a completamento di quelle esistenti, mentre si rende ormai urgente e necessario che tutto lo assieme delle attività già in funzione e dei piani in corso di studio, venga produttivamente coordinato e sollecitato in un piano regolatore provinciale. Tale piano che, beninteso, non va considerato solo nei suoi aspetti topografici e urbanistici, ma anche dall'aspetto della costruttività tecnico-economica e del progresso sociale, facendo beneficiare delle provvidenze della legge n. 634, darebbe il definitivo impulso ad una situazione già positiva, si, ma che aspetta di essere resa completa e meglio perfezionata.[43]

### *8.2.2 Un'Area unica per lo sviluppo industriale della Sicilia orientale*

Il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno ricevette la pratica per il riconoscimento dell'Area di sviluppo industriale siracusana inoltrata dalla propria Camera di commercio che, espletando lo studio nei limiti fissati dalle normative vigenti, si limitò ad includere nel progetto esclusivamente l'ambito della propria provincia. Stessa identica trafila percorse

---

[41] Sulla figura di Sebastiano Pupillo quale imprenditore siracusano, cfr. *La Sicilia - Quindici anni di autonomia regionale*, numero speciale di "Parlamento e produttività", n. 4-5-6, luglio-dicembre 1960, pp. 247-249.

[42] CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E AGRICOLTURA DI SIRACUSA, *Istituzione di un'area di sviluppo industriale nella provincia di Siracusa*, Conferenza stampa tenuta dal cav. lav. Giuseppe Innorta il 31 maggio 1961, p. 7.

[43] Id., *Area di sviluppo industriale, Siracusa – Relazione, dati e notizie, panorama fotografico*, Marchese Arti Grafiche, Siracusa 1961, p. 21. Versioni separate e ridotte della stessa vennero pubblicate nel maggio-giugno 1961, cfr. Id., *Dati e notizie per la istituzione di un'Area di sviluppo industriale nella Provincia di Siracusa ai sensi della Legge 29 luglio 1957 n. 634 e successive modificazioni*, Marchese Arti Grafiche, Siracusa 1961; Id., *Relazione sull'area di sviluppo industriale della provincia di Siracusa*, Marchese Arti Grafiche, Siracusa 1961.

la Camera di commercio di Catania, anch'essa interessata esclusivamente al proprio ambito provinciale. Ma il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, dopo aver preso in esame i due progetti, il 13 luglio 1961 ne decise l'unificazione, con il proposito di dar luogo alla costituzione dell'Area unica per lo sviluppo industriale della Sicilia orientale, comprendente Catania e Siracusa, costituendo un unico consorzio formato da due enti amministrativi senza personalità giuridica e affidando al ministro Pastore "il compito di risolvere i problemi tecnici ed amministrativi con detta unificazione connessi."[44]

La decisione ministeriale trovava fondamento nel "coordinamento della programmazione"[45], in quanto la redazione di un unico piano regolatore di sviluppo industriale, che abbracciasse un ambito territoriale vasto e comprendente più Province con problemi comuni e complementari, presentava indubbi vantaggi tecnici e finanziari suggerendo soluzioni più adatte e lungimiranti, ma poneva al contempo problemi di ordine tecnico, giuridico ed amministrativo non poco rilevanti per la gestione dell'Area. Dovendo discendere, infatti, dall'impostazione d'insieme quella particolareggiata ne conseguiva "la necessità inderogabile della decentrazione da realizzare nella fase esecutiva."[46] Attestata la complessità delle opere da eseguire con i relativi impegni finanziari, gli enti promotori di Catania e Siracusa, mostrarono da subito perplessità in merito all'idea della costituzione di un unico consorzio, soprattutto con riferimento alle forti differenze tipologiche degli insediamenti industriali presenti nelle due Province, caratterizzati da piccole e medie imprese nel primo caso e dalla grande industria nel secondo e dunque con esigenze infrastrutturali differenti. L'ideazione di un unico organo centrale appariva

> impossibile, perché, bisogna riconoscerlo francamente, significherebbe voler navigare senza una bussola efficiente! Promuovere due Enti amministrativi, senza veste giuridica, è un assurdo, specialmente nella prima fase operativa (espropri, progetti costruttivi, concorsi, appalti, reperimento mutui, collaudi e quanto altro necessario e legale) che farebbe

[44] Lettera di Sebastiano Pupillo, presidente Assopesi (Siracusa) e di Franco Gorgone, presidente Assopereco (Catania), indirizzata al ministro Pastore, Siracusa, 4 maggio 1962, in G. BELLIGNO, *Progetti e programmi per l'area di sviluppo industriale del siracusano*, cit., p. 5.

[45] *Promemoria per S.E. il ministro Pastore*, 2 maggio 1962, in ivi, p. 6. L'Area unica Catania-Siracusa, d'altronde, corrispondeva proprio ad uno dei quattro poli di sviluppo industriale teorizzati dalla stessa Italconsult nello studio commissionato dalla Cee nel 1961, per la "creazione di un polo di sviluppo industriale in Italia meridionale" che ebbe ad oggetto il polo industriale "Bari-Taranto-Brindisi". Gli altri due poli erano Caserta-Napoli-Salerno, Cagliari-Sassari, cfr. COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA, *Studio per la creazione di un polo industriale di sviluppo in Italia meridionale,* Collana di studi Economia e Finanza, n. 5, Bruxelles 1966, p. 53.

[46] Ibidem.

degenerare in conflitti assurdi, che alla fine immobilizzerebbero tutta l'organizzazione dell'Ente consortile.[47]

Costituito, nel frattempo, con atto pubblico del 18 novembre 1961[48] il Consorzio di Siracusa, con la partecipazione dell'Amministrazione provinciale, svariati Comuni della provincia, della Camera di commercio, di altri enti pubblici ed associazioni private siracusane, la Camera di commercio aretusea si domandò retoricamente "se tale iniziativa degli Enti Locali possa essere posta nel nulla dall'idea degli organi maggiori di costituire un Consorzio che comprenda un'area maggiore"[49]. A sostegno della liceità della scelta e contro la pretesa del Governo di costituire un unico consorzio per le due Province, la stessa Camera di commercio riprese le considerazioni esposte dal ministro competente, on. Giulio Pastore, nella seduta del Senato del 7 luglio 1959, secondo cui "niente dall'alto, tutto deve essere fatto dal basso"[50] e si rifece ad una delibera del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno del 24 marzo 1959, secondo cui "la funzione preminente che questi Enti dovranno svolgere per la creazione e lo sviluppo di tali aree fa sì che l'autonomia delle loro manifestazioni di volontà e delle loro iniziative concrete costituisca la premessa indispensabile per garantire la vitalità ed il successo delle singole iniziative."[51] In quanto alla specifica richiesta di coordinamento questa "significa sollecitare una visione d'insieme del processo di sviluppo industriale", ma "è da escludere infatti che tale potere di coordinamento possa legittimamente portare alla imposizione della fusione di due aree di sviluppo anche se contigue in quanto ciò condurrebbe ad un assoluto disconoscimento di quella autonomia specificatamente e lungamente assicurata."[52]

---

[47] Ivi, p. 7.

[48] Piero Fillioley descrive brevemente la seduta del Consiglio comunale di Siracusa del 15 novembre 1961, in cui si ratifica la decisione della Giunta di aderire al costituendo Consorzio di sviluppo dell'Area industriale. Quando il sindaco Caracciolo argomentò intorno all'opportunità di accettare la proposta del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, per la realizzazione di un unico Consorzio di sviluppo per Catania e Siracusa, evidenziò alcuni elementi su cui era opportuno riflettere prima di assecondare o meno la scelta. I punti evidenziati riguardavano: la constatazione che i finanziamenti industriali dell'area di Siracusa ammontavano a circa 200 miliardi contro i 20-25 di Catania; l'importanza dei fondali della costa siracusana, ben più profondi di quelli catanesi; il fatto che Siracusa avesse una fascia costiera "estesa per oltre 100 chilometri sull'area di sviluppo". Quest'ultima considerazione rientra chiaramente nella visione industriale tipica della modernità dell'epoca, di cui più volte si è fatto riferimento, che vede il territorio avulso da particolari caratteristiche proprie ed esclusivamente funzionale al progresso industriale. Il Consiglio diede incarico al Sindaco e ai consiglieri Salvo, Nicita, Dierna e Guardo, di "rappresentare il Comune alla riunione indetta dalla Camera di Commercio per la formulazione di un progetto di Statuto e l'esecuzione degli atti preparatori alla costituzione del Consorzio." P. FILLIOLEY, op. cit.

[49] CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E AGRICOLTURA DI SIRACUSA, *Pro memoria sull'area di sviluppo industriale nella provincia di Siracusa – Considerazioni di carattere giuridico*, Marchese Arti Grafiche, Siracusa 1962, pp. 3-4.

[50] Ivi, p. 4.

[51] Ivi, p. 5.

[52] Ivi, p. 6. Già precedentemente lo stesso ente aveva pubblicato un altro promemoria in cui respingeva l'ipotesi di Area unica, attraverso il tentativo di dimostrare l'inconsistenza della complementarietà e comunanza di problematiche tra le

Nel tentativo di dirimere la questione venne persino ipotizzato uno schema di statuto che prevedesse un unico consorzio distinto in due organi amministrativi (per Catania e Siracusa), con un comitato di presidenza che riassumesse la responsabilità paritetica delle due zone, con un piano regolatore distinto in tre parti (comprendente le opere comuni, le opere ricadenti su Catania e quelle ricadenti su Siracusa), un piano finanziario che tenesse conto delle tre sezioni e un comitato di presidenza con un presidente scelto da un alto funzionario della Cassa per il Mezzogiorno e due vice-presidenti che rappresentassero rispettivamente Catania e Siracusa. Tale proposta venne però respinta, in virtù delle considerazioni dei giuristi che osservarono che la costituzione di un siffatto consorzio si sarebbe prestata a ricorsi e impugnative[53].

Se la scelta di un'unica area fu comunque considerata irremovibile[54], la vertenza trovò conclusione nella realizzazione sì di un'Area di sviluppo industriale unica per la Sicilia orientale, per quell'azione unitaria volta alla risoluzione delle necessità di carattere interprovinciale, ma con due consorzi distinti. In riferimento all'azione unitaria la delibera del Comitato dei Ministri così recita: "deve esistere una concomitanza di vedute tra i due Enti Consortili per quelle opere di infrastruttura comuni."[55] Per far fronte a questa esigenza lo studio dell'Italconsult, per il Piano regolatore di Siracusa, venne integrato con quello della Cegos di Catania, con "una visione globale dei problemi socio-economici che abbracciano l'area unica della Sicilia orientale, studiati e coordinati in funzione delle componenti regionali e nazionali."[56]

In sostanza, come scrisse un acuto osservatore dell'epoca, "il futuro dell'area industriale megarese è legato [o meglio, avrebbe dovuto essere legato, n.d.a.] all'integrazione con quella di Catania, da cui entrambe riceverebbero una maggiore spinta propulsiva."[57] L'elemento territoriale di congiunzione tra le due Aree s'individuava nella zona di confluenza tra le strade Siracusa-Catania e Ragusa-Lentini-Catania, dove avrebbe dovuto sorgere un polo intermedio, in grado di favorire l'integrazione dei due agglomerati industriali. La chiave di volta era rappresentata da un progetto a dir poco futuristico che,

---

due Province. Cfr. Id., *Pro memoria sull'area di sviluppo industriale nella provincia di Siracusa*, Marchese Arti Grafiche, Siracusa 1961.

[53] *Promemoria per S.E. il ministro Pastore*, cit., p. 8.

[54] Il ministro Pastore, in una lettera indirizzata ai Presidenti delle Associazioni operatori economici di Catania e Siracusa, si dimostrò "desideroso di giungere ad una soluzione della questione", tuttavia nel rispetto del "principio dell'area unica". Lettera del ministro Giulio Pastore dell'1 giugno 1962, in G. BELLIGNO, *Progetti e programmi per l'area di sviluppo industriale del siracusano*, cit., p. 9.

[55] Id., *Area di sviluppo industriale*, 9 febbraio 1963, in ivi, p. 43.

[56] Id., *Verità e presunzioni sull'Area di sviluppo della zona sud della Sicilia orientale*, 18 gennaio 1965, in ivi, p. 50.

[57] V. RUGGIERO, op. cit., p. 191.

in spregio ad ogni moderna concezione di tutela del paesaggio, ipotizzava la costruzione di "un porto canale da realizzare presso il Simeto [ora riserva regionale naturale orientata n.d.a.], le cui funzioni, prevalentemente industriali, verrebbero coordinate con quelle degli scali di Siracusa, Catania ed Augusta, formando così un sistema di porti ciascuno con funzioni ben differenziate."[58]

In realtà, però, le strade percorse dai due Consorzi non può dirsi che furono ben coordinate. Se Catania procedette spedita, Siracusa incontrò ostacoli nel suo cammino le cui

> cause vanno ricercate nel senso di sfiducia che talvolta si vede riaffiorare ponendo in essere dannose remore con la negazione del più semplice atto di collaborazione ad un organismo, che per funzionare con utilità ha bisogno di una buona dose di fiducia e di volontà, di cui dovranno essere pervasi gli uomini che dovranno rappresentare ed amministrare il Consorzio.[59]

Nel 1962 avvenne, infatti, la costituzione del Consorzio per la zona Nord dell'Area di sviluppo industriale della Sicilia orientale (atto costitutivo notaio G. Musumeci, registrato a Catania al n. 4935 del 1 novembre 1962) approvato il 26 marzo 1963, che poco dopo diede alla Cegos l'incarico di redigere il piano regolatore, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 febbraio 1968 (G.U. n. 173 del 10 luglio 1968)[60]. Per quanto concerne Siracusa, invece, occorre attendere il D.P.R. del 22 maggio 1964 n. 596, registrato presso la Corte dei Conti il 14 luglio 1964 (registro 184, foglio 130) perché venisse approvato il Consorzio[61] e il D.P.R.S. del 29 settembre 1973 (G.U.R.S. n. 51 del 13 ottobre 1973), perché diventasse operativo il suo piano regolatore.

La nascita del Consorzio Asi di Siracusa rappresentò, comunque, come riporta Nicita del suo libro di ricordi "un fatto d'importanza veramente storica sul piano politico ed amministrativo."[62] Ad esso infatti vi aderirono tutte le principali realtà istituzionali,

---

[58] Ivi, p. 192.

[59] G. BELLIGNO, *Verità e presunzioni sull'Area di sviluppo della zona sud della Sicilia orientale*, cit., p. 50.

[60] Http://www.asicatania.it/content/view/20/91/. Sull'Area industriale catanese cfr. R. FLACCOMIO, *La zona industriale di Catania*, in P. SYLOS LABINI, (a cura di), *Problemi dell'economia siciliana*, Feltrinelli, Milano 1966, pp. 749-795; F. MARTINICO, *Passato e presente delle aree industriali catanesi*, in A.M. ATRIPALDI, M. COSTA (a cura di), *Catania – Architettura città e paesaggio*, Mancosu, Roma 2008, pp. 274-295.

[61] All'atto dell'approvazione il Consorzio abbraccia i comuni di: Siracusa, Augusta, Melilli, Sortino, Solarino, Floridia, Canicattini Bagni, Lentini, Carlentini, Avola e Noto, vi aderiscono anche Palazzolo, Cassaro e Buscemi.

[62] Cfr. S. NICITA, *Sul filo dei ricorsi*, Angelo Perisi Editore, Carlentini (Sr) 2005, pp. 62-63. In seguito, con la L. R. n. 1/84 il Consiglio generale fu ridotto a 84 elementi e il Comitato direttivo a nove. Nicita, priolese d'adozione, fu uno dei principali esponenti politici locali tra gli anni '70 e '80 e giunse a ricoprire il ruolo di presidente della Regione Siciliana

economiche, finanziarie, sociali ed economiche della provincia: quasi tutti i Comuni, l'Amministrazione provinciale, la Camera di commercio, il Consorzio di bonifica delle paludi Lisimelie, il Consorzio di bonifica di Lentini, il Banco di Sicilia, la Banca popolare di Siracusa, l'Irfis, l'Associazione degli operatori industriali, l'Associazione dei prestatori d'opera (Cisl). Una struttura imponente, con un'Assemblea generale costituita da ben novanta membri, ed un Comitato direttivo formato da undici elementi. Suo primo presidente divenne il democristiano Corrado Piccione, esponente della vecchia classe politica siracusana, che rimase in carica fino al 1972. Il Consorzio siracusano rappresentava, e ancora rappresenta, di per sé qualcosa di diverso rispetto agli altri Consorzi siciliani, per la forza stessa della sua Area industriale, manifesta nei numeri dei finanziamenti investiti, negli oltre 20 mila lavoratori impiegati all'epoca, nella vastità del suo territorio.

### *8.2.3 Catania centro di irradiazione stradale*

Tra le principali esigenze del periodo, come si è già avuto modo di accennare, e ancor prima dell'istituzione del Consorzio di Siracusa, vi era quella di inserire l'Area siracusana all'interno di un'efficiente rete stradale regionale, anche in virtù della considerazione che il bacino minerario dell'interno siciliano riforniva d'importanti materie prime l'Area stessa. Se le necessità idriche, elettriche e portuali vennero in una prima fase soddisfatte direttamente dalle industrie attraverso l'escavazione di pozzi, la costruzione di centrali termoelettriche e la realizzazione di pontili, non altrettanto può dirsi per il sistema viario che, essendo ancora corrispondente al tracciato borbonico, appariva ormai inadeguato. Basandosi su un'analisi puntuale del movimento totale con automezzi per il trasporto di materie prime tra il centro dell'isola e l'Area per gli anni 1958-1961, dati che mostravano una forte impennata del tonnellaggio complessivo che passava dalle 716 mila al 1.183.000[63], l'Assopedi, con Belligno in qualità di segretario dell'associazione e direttore della Sincat, si fece promotrice di una serie d'iniziative volte ad integrare la città nel sistema di trasporti regionale, con particolare riferimento all'Area industriale. L'unica strada di servizio della zona risultava la già congestionata litoranea Siracusa-Catania (ex

nel 1983. Parte della sua carriera politica è legata proprio all'Area di sviluppo industriale siracusana, di cui da subito fu membro del Direttivo del Consorzio.

[63] G. BELLIGNO, *Area industriale ed infrastrutture*, 10 gennaio 1962, in Id., *Progetti e programmi per l'area di sviluppo industriale del siracusano*, cit., pp. 13-16.

SS 114), iniziata nel 1953 ma ancora priva al 1962 di circa 26 km[64], ma soprattutto slegata dal sistema di strade veloci che all'epoca si andavano elaborando. Tutti i principali assi viari in progettazione della Sicilia orientale erano, infatti, in funzione della città etnea ed escludevano il comprensorio siracusano. La strada veloce Ragusa-Licodia Eubea-Catania, la strada veloce Gela-Caltagirone-Catania, l'autostrada Palermo-Catania e l'autostrada Messina-Catania[65], non contemplavano effettivamente nel loro tracciato il collegamento con l'Area industriale siracusana, mostrando pertanto una mancata visione organica del territorio, profondamente discordante con quanto veniva richiesto dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno con la creazione di un'Area unica per la Sicilia orientale. Tra le soluzioni avanzate vi era l'idea di utilizzare la strada di bonifica n. 7 del Consorzio di bonifica della piana di Catania, come asse di collegamento tra la 114 (Catania-Siracusa) e la 192 (Catania-Palermo)[66] all'altezza di Sferro, e di realizzare una diramazione sulla Catania-Ragusa che, passando per Vizzini e Lentini, andasse a collegarsi nei pressi di Agnone sulla litoranea Catania-Siracusa. Il primo progetto, successivamente variato e ridimensionato per indisponibilità finanziaria della Cassa, non vide la luce per una serie di vicissitudini[67], mentre il secondo venne in seguito attuato[68].

---

[64] Id., *Viabilità in Sicilia*, 26 maggio 1962, in Id., *Progetti e programmi per l'area di sviluppo industriale del siracusano*, cit., p. 18. Questa la descrizione riportata nel Piano regolatore dell'Italconsult del 1964: "Ai suoi bordi continuano a sorgere lentamente, ma con disordine, nuovi abitati e nuove industrie moltiplicando i punti di innesto e la pericolosità del percorso. Questa modesta arteria, non protetta sui lati da vincoli <non aedificandi>, esercita il suo potere di attrazione per il solo fatto che nulla di meglio esiste per decine di chilometri intorno. È una strada che rischia di creare, nell'unica zona veramente adatta ad ampi sviluppi industriali, uno di quei vistosi fenomeni di sclerosi urbanistica dai quali il territorio italiano viene così spesso e irrimediabilmente corroso." Cfr. ITALCONSULT, *Pr Asi Sr, Relazione generale,* 1964, p. 39.

[65] A questo elenco di progetti approvati al 1962 vanno aggiunti la Porto Empedocle-San Cataldo e la Mazara del Vallo-Palermo. L'elenco delle suddette strade va completato con alcuni progetti, all'epoca allo stato di studi, quali la Siracusa-Gela, concepita come autostrada e le strade di grande comunicazione Ragusa-Augusta-Siracusa e Gela-Vizzini-Agnone. Cfr. G. BELLIGNO, *Problema degli attuali progetti e studi nel campo stradale siciliano*, 25 giugno 1962, in Id., *Progetti e programmi per l'area di sviluppo industriale del siracusano*, cit., pp. 25-33; Id., *Moderna rete stradale della Sicilia centro-sud-orientale*, 14 dicembre 1962, in ivi, pp. 1-13.

[66] La domanda per l'approvazione e la concessione dei lavori di un primo tronco della strada n. 7, insieme al completamento della strada di bonifica n. 12, venne inoltrata dal Consorzio di bonifica della piana di Catania alla Cassa per il Mezzogiorno il 7 luglio 1951, ma il progetto fu approvato in data 29 febbraio 1952, con delibera presidenziale n. I/P, limitatamente ai lavori di completamento della strada n. 12, mentre per la strada n. 7 l'approvazione fu rinviata in attesa di effettuare l'esame del progetto dell'intera strada. Successivamente la zona fu soggetta alle inondazioni del Simeto e del Mendolacane-Buttaceto e pertanto il progetto venne rinviato. Essendo poi le opere di sistemazione del Simeto e del Mendolacane in stato di avanzamento, il Consorzio poteva dare corso alla progettazione dell'opera. Passato però nel frattempo un decennio, erano divenute delle realtà le due Aree industriali di Catania e Siracusa, pertanto la strada assumeva un'importanza diversa in quanto avrebbe potuto costituire l'asse di collegamento tra la SS 114 e la SS 192. Cfr. Lettera di S. Di Stefano Velona, presidente del Consorzio di bonifica della piana di Catania alla Cassa del Mezzogiorno, Catania 2 novembre 1962, contenuta in Id., *Progetti e programmi per l'area di sviluppo industriale del siracusano*, cit., pp. 10-11.

[67] Cfr. ASSOPESI, *Ex strada consortile n. 7 – Consorzio di Bonifica Piana di Catania*, 3 dicembre 1964, in Id., *Progetti e programmi per l'area di sviluppo industriale del siracusano*, cit., pp. 29-32.

[68] Lettera del sottosegretario di stato al Ministero della Pubblica Istruzione, Domenico Magrì, all'ingegner Giuseppe Belligno dell'11 gennaio 1963 dove comunica che l'itinerario della Ragusa-Catania è stato modificato passando per Vizzini-Lentini, in Id., *Progetti e programmi per l'area di sviluppo industriale del siracusano*, cit., p. 22.

## 8.3 IL PIANO REGOLATORE PRELIMINARE DELL'AREA DI SVILUPPO INDUSTRIALE DELLA SICILIA ORIENTALE – ZONA SUD (SIRACUSA), 1964

### *8.3.1 L'Italconsult, società generale per progettazioni, consulenze e partecipazioni s.p.a.*

L'incarico di predisporre il Piano regolatore territoriale dell'Area di sviluppo industriale della Sicilia orientale, zona Sud, Siracusa, fu dall'omonimo Consorzio affidato all'Italconsult.

L' "Italconsult, società generale per progettazioni, consulenze e partecipazioni s.p.a." con sede in Roma e con un capitale sociale di un miliardo di lire, venne fondata nel 1957 sulla spinta dell'euforia propria di un'Italia avviata verso un fervido sviluppo. Al progetto parteciparono alcuni dei maggiori nomi della grande industria italiana: Fiat, Imi, Italcementi, Pirelli, Montecatini, Finmeccanica, La Centrale, Sade[69].

> Le idee dei promotori erano in realtà molteplici e non sempre convergenti o mutuamente compatibili: si andava dalla riproposizione dell'esperienza di "bonifica integrale" operata in Italia nel primo dopoguerra, alla valorizzazione del modo di fare "grandi opere" delle nostre grandi imprese di costruzione, all'esportazione del modello "Cassa per il Mezzogiorno" nei Paesi economicamente arretrati, all'organizzazione negli stessi Paesi della penetrazione pre-commerciale e infine – ma non ultimo, essendo forse il più importante – il compito di effettuare studi, progettazioni, consulenze in campo tecnico-economico[70].

Secondo quanto riporta Solustri, le tre possibili anime della società furono ben rappresentate all'inizio del 1958 in Iran, in quella che fu la prima spedizione promozionale dell'impresa: Sebregondi, nome che ormai ben conosciamo e che rappresentava l'esperienza meridionalistica italiana; Curato (Servizio bonifiche della Cassa per il Mezzogiorno), rappresentante della *land reclamation* italiana; Peccei, "uomo della penetrazione commerciale"[71]. Sul finire del '58 le idee dell'Italconsult si orientarono più nettamente verso una società di *engineering* dedicata alle grandi opere civili. Tra tutte le imprese che ne fecero parte la Fiat ne rappresentò sicuramente l'elemento più dinamico, soprattutto quando Aurelio Peccei[72], nel 1971, subentrò a Stefano Siglienti

[69] A. SOLUSTRI, *Cronache di Italconsult S.P.A. – Cinquant'anni di ingegno e ingegneria*, Palombi, Roma 2002, p. 17.
[70] Ivi, p. 14.
[71] Ibidem. Solustri personaggio di spicco della politica industriale italiana, fu presidente dell'Italconsult per circa un decennio negli anni '90.
[72] Figura carismatica fu Aurelio Peccei che fondò l'Italconsult, con il sostegno della Fiat (di cui era il corrispondente in America Latina dal 1949 per il rilancio delle attività interrotte dalla seconda guerra mondiale), e di cui divenne

quale presidente della società, carica che mantenne fino al 1979. Tra i grandi progetti realizzati dall'Italconsult in quegli anni sono da annoverare: il piano di sviluppo generale dell'Iran, il programma di bonifica del deserto egiziano, il piano di sviluppo economico e sociale dell'Arabia Saudita, il piano infrastrutturale del turismo in Tunisia, il programma per la nascita di poli industriali nel New Brunswick (Canada), in Spagna (Cadice e Siviglia) e in Italia (Bari, Brindisi, Taranto), i piani di generali di sviluppo in Brasile e in Argentina[73]. L'Italconsult era, insomma, certamente una delle più importanti e qualificate imprese che a livello mondiale si occupò di piani di sviluppo, con una capacità di visione ampia e con competenze interdisciplinari tali da affrontare il tema non soltanto con riferimento al settore industriale, bensì inquadrandolo all'interno di un contesto globale. E leggendo il Piano regolatore elaborato per il Consorzio di Siracusa, non si può non rendersene conto.

### *8.3.2 Il Piano regolatore preliminare dell'Italconsult del 1964: tra coerenza distributiva e grandi prospettive*

Basta anche una prima semplice lettura del Piano, per avvedersi di come l'opera tentasse di avvicinarsi il più possibile alle indicazioni ministeriali, cui più volte si è fatto riferimento, per la redazione dei piani delle Aree di sviluppo industriale e come tentasse di realizzare la già accennata pianificazione economica territoriale pensata da Marinelli. Per quanto si tratti in effetti di un piano settoriale, che assegna all'industria il ruolo cardine dello sviluppo dell'area siracusana, questo non riduce la sua visione che appare ampia e globale, riferita anche al settore primario e al terziario, con particolare riferimento al turismo. Le previsioni di sviluppo, infatti, verificate sulla base delle potenzialità offerte dall'ambiente "appaiono maggiormente utilizzabili in relazione all'insediamento delle industrie cosiddette sull'acqua ed ai traffici a queste collegati, all'ampliamento dell'irrigazione e allo sviluppo del turismo."[74] Il Piano, se anche risulta analitico soltanto per l'area costiera Siracusa-Augusta, mostra grande attenzione a tutta la

amministratore delegato fino agli anni '70 per poi divenirne presidente onorario. Il suo nome è legato alla fondazione del Club di Roma, che tanta eco ebbe negli anni '70 con la pubblicazione del suo primo rapporto, *The limits to growth*. Cfr. E. BARBIERI MASINI, *L'eredità di Aurelio Peccei e l'importanza della sua visione anticipatrice*, in http://www.educazionesostenibile.it; D.H. MEADOWS, D.L. MEADOWS, J. RANDERS, W.W. BEHRENS III, *I limiti dello sviluppo*, Mondadori, Milano 1972; D.H. MEADOWS, D.L. MEADOWS, J. RANDERS, *Oltre i limiti dello sviluppo*, a cura di F. Macaluso, Mondadori Milano 1993; D.H. MEADOWS, D.L. MEADOWS, J. RANDERS, *I nuovi limiti dello sviluppo. La salute del pianeta nel terzo millennio*, Mondadori, Milano 2006.

[73] A. SOLUSTRI, op. cit., p. 26.

[74] ITALCONSULT, *Pr Asi Sr, Relazione generale,* 1964, p. 86.

zona provinciale, con uno sguardo proteso per di più verso l'intero massiccio ibleo, comprendente le attuali province di Siracusa, Ragusa e la parte meridionale della provincia catanese. A livello cronologico l'analisi economica, demografica e territoriale, realizzata su dati del 1962 appare di ampio respiro, proiettandosi in maniera dettagliata al 1975, e con un tentativo di valutazione più ampio che elabora previsioni economiche fino al 1985. Una visione lucida, forse anche troppo razionale e ingegneristica, ma pur sempre armonica e coordinata, capace di progettare un futuro concreto e suffragato da considerazioni afferenti ad un'analisi dettagliata dei più disparati aspetti naturali ed economici del territorio.

Certamente non possono sottacersi alcuni errori di prospettiva, che però è abbastanza facile e banale individuare a posteriori, mentre ben più difficile risulta immaginare il futuro. La previsione demografica al 1985 di una provincia come Siracusa con 520 mila abitanti (600 mila previsti per il 2000)[75] ed un incremento economico del 7,5% l'anno per il ventennio 1962-85 (equivalente al 9,7% dell'industria, 6% dei servizi e 3,9% dell'agricoltura)[76] potrebbero anche apparire eccessivi, ma occorre considerare che il Piano venne elaborato dopo un primo decennio di sviluppo impetuoso, con un tasso medio annuo dal 1951 al 1962 pari al 7,3% e che dal 1959 registrava un'accelerazione pari ad un incremento del 12,7% annuo, contro un 8% dell'Italia[77] e che nessuno avrebbe mai potuto immaginare le gravi congiunture internazionali degli anni a venire. Senza dire che, riportando le giuste considerazioni di Marinelli, base del piano dovevano essere le previsioni e non tanto gli obiettivi che riguardavano piuttosto la sfera politica[78], e che comunque non è possibile misurare i risultati attesi considerando che verrà approvato soltanto nel 1973.

Gli autori, mostrando grande coscienza degli squilibri socio-economico-territoriali dovuti ad appena un decennio d'industrializzazione, nel disegnare il Piano non trascurano "la ricerca di soluzioni che in futuro consentano a Siracusa e agli altri centri di raggiungere col tempo un nuovo equilibrio e una nuova armonia."[79] Inserendosi, però, pienamente nello spirito fordista dell'epoca e abbracciando una visione tecnicista della realtà, hanno

[75] La popolazione attuale della provincia ammonta a circa 400 mila abitanti.
[76] ITALCONSULT, *Pr Asi Sr, Relazione generale,* 1964, p. 97.
[77] Ivi, pp. 6-8.
[78] M. MARINELLI, *I piani regolatori e le industrie del Sud*, comunicazione presentata al Convegno di studio sul tema "Realtà e problemi di sviluppo nell'industrializzazione del meridione", tenutosi a Napoli nel 1963 ad iniziativa della locale Camera di commercio, industria ed agricoltura, ora in Id., *Programmazione economica e pianificazione territoriale urbanistica nello sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno*, Istituto per la Pianificazione Economica e Territoriale, Roma 1966, p. 44.
[79] ITALCONSULT, *Pr Asi Sr, Relazione generale,* 1964, p. 40.

una visione del territorio come risorsa indifferenziata, i cui limiti ambientali possono essere superati grazie ai mezzi della tecnica, da sfruttare al fine dello sviluppo economico.

> Ciò potrà avvenire purché il territorio continui ad offrire il necessario supporto fisico allo sviluppo, continui cioè ad essere previamente preparato, rimodellato, completato così come casualmente accade, per fini diversi, nel tratto limitato dalla rada di Augusta o in alcune zone di irrigazione; ma l'opera va ora compiuta per settori territoriali molto meno limitati, nella visione ed attraverso un piano chiaramente finalizzato.[80]

Ciononostante questo non deve far pensare, comunque, ad un suo utilizzo genericamente indiscriminato, tutt'altro, infatti subito dopo chiariscono che "lo sfruttamento dell'ambiente naturale dovrà essere condotto con misura e nella visione di un equilibrio delle condizioni ambientali con le potenzialità a lungo termine della tecnica."[81]
Alcune ipotesi, però, tra l'altro strettamente interrelate tra loro, destano ragionevoli dubbi. L'idea di realizzare due enormi colmate nella fascia costiera a Nord e a Sud della penisola Magnisi, per recuperare spazio al mare da destinare alle industrie[82] e soprattutto il proposito di "eliminare" il borgo di Marina di Melilli e far regredire Priolo, Nuova Priolo, San Focà e Targia (il Piano preannuncia implicitamente una futura demolizione totale dei suddetti insediamenti urbani non concedendo più concessioni edilizie, "vietando ripristini e rinnovi di abitazioni esistenti", demolendo edifici dichiarati inabitabili, senza poter essere sostituiti da nuove abitazioni,[83]), destano perplessità non indifferenti. Un'analisi superficiale di tali scelte non rende, però, giustizia dei propositi per i quali occorrono alcune riflessioni.
Il caso delle colmate, per di più a ridosso di un luogo di cui oggi si ha contezza del suo grande pregio archeologico, s'inserisce in un modello di riferimento che si rifà a quello dei grandi complessi chimici e porti industriali dell'Europa occidentale con la tendenza a localizzazioni sull'acqua: "Rotterdam, La Basse-Seinne (Le Havre – Rouen) Lacq, Marsiglia-Lavera ecc."[84] L'operazione di colmata era uno dei metodi più usati all'epoca,

[80] Ivi, p. 85.
[81] Ivi, p. 86.
[82] Ivi, fig. 29.
[83] Ivi, p. 188. Il costo dell'operazione per lo "spostamento" di Marina di Melilli, era calcolato in circa 500 milioni di lire, cfr. ivi, p. 258.
[84] Ivi, p. 133, nota 1.

ma direi molto utilizzato anche di recente[85], per ottenere aree di una certa dimensione da adibire a lotti industriali, bypassando le procedure lunghe e complesse dell'esproprio e, nel caso in questione, diveniva un elemento essenziale di richiamo per nuove industrie, in quanto funzionale alla realizzazione di due nuovi porti a Nord e a Sud della penisola Magnisi[86].
Per gli altri casi queste le spiegazioni addotte nel Piano:

> Dovendo prevedere, a corona delle future industrie del settore Siracusa-Augusta, complessi urbani per 360.000 ab. almeno nel lungo termine, occorre evitare che entro quella fascia si sviluppino agglomerati di abitazioni frammisti a quelli industriali, entrambi tendenti ad ampliarsi. Qualsiasi intrusione di abitazione (a parte gli elementari criteri igienico-sanitari che impongono di allontanarle), produrrebbe nel tempo conflitti e frizioni urbanistiche, riducendo gravemente la efficienza dell'insieme.[87]

Di Marina di Melilli, sorto successivamente all'impianto della Rasiom, per economizzare i costi di affitto, costruzione e di trasporto dai luoghi di lavoro, si è già detto di come la cronologia degli eventi abbia in seguito imputato all'impianto dell'Isab, colpe che in realtà non le appartengono, almeno non totalmente. Per quanto grave fosse la decisione occorre, comunque, pur dire che, oltre ad essere posizionato in un luogo all'epoca considerato strategico per lo sviluppo, in quanto ricadente all'interno del porto che si voleva costruire attorno a Magnisi, le condizioni ambientali di quell'agglomerato erano sicuramente lontane da ogni qualsivoglia parametro di sicurezza. Certamente, quando il 17 febbraio 1979, a distanza di quindici anni dalla prima proposta dell'Italconsult, le ruspe iniziarono la demolizione di quel "centinaio di casupole sul mare", che erano ormai diventate 148 (abitate da poco meno di mille abitanti)[88], la logica precedente che ne giustificava la demolizione era già saltata, sostituita però da un'altra che ne rendeva ancora più pressante il provvedimento. Le colmate, infatti, non furono attuate, lo sviluppo si era ormai arrestato e l'idea di progresso lineare non risultava più convincente, mentre iniziava il processo di coscienza ambientale, che avrebbe portato ad un maggior controllo dei fumi e degli scarichi industriali. Lo sviluppo d'imprese sull'acqua non si realizzò e fu

[85] Basti pensare al progetto definitivo, recentemente redatto dal Consorzio Asi di Siracusa, riguardante la realizzazione della banchina container del nuovo porto commerciale di Augusta, come si avrà modo di chiarire più avanti.
[86] Id., *Pr Asi Sr, Allegato 7: trasporti e comunicazioni,* 1964, pp. 36, 42.
[87] Id., *Pr Asi Sr, Relazione generale,* 1964, p. 187.
[88] R. SALEMI, *Il simbolo delle illusioni*, in E. SIGNORELLI, *Marina di Melilli*, Morrone, Siracusa 2007, pp. 10-11.

soppiantato dalla riproposizione della vecchia logica incentrata attorno alle imprese motrici con l'insediamento della terza grande raffineria nell'Area, che rese ancora più urgente, però, la necessità di sgomberare un sito ormai interamente accerchiato dalle industrie. Consta, comunque, rilevare che lì dove un tempo si ergeva questo borgo semiabusivo, oggi vi è solo la desolazione dell'abbandono, anche se probabilmente sono diminuiti i tumori nelle statistiche provinciali. Resti di case diroccate e fabbriche dismesse sono, comunque, entrambi il simbolo di due illusioni, industriale e residenziale, ormai tramontate[89].

Per quanto concerne Priolo, cancellare con un colpo di spugna un centro che già al 1959 oscillava tra gli 8.500 e i 10 mila abitanti, senza neppur parlare con la popolazione per trovare soluzioni concilianti, ricorda la logica di Gelone quando prescrisse la distruzione di Megara del V sec. a.C. Ma paradossalmente sarà proprio la pubblicazione del decreto dell'assessore per lo sviluppo economico Tepedino del 9 giugno 1976[90] che, dando attuazione al Piano e prevedendo una graduale evacuazione del borgo, diede nuova linfa al movimento per l'autonomia di Priolo che con forza chiese ed ottenne in soli tre anni ciò che non era riuscito ad ottenere in venti: l'autonomia amministrativa[91].

Questi evidenti errori di prospettiva risalgono proprio alla già citata differenza concettuale di Radogna tra "piani di sistemazione" e "piani di sviluppo", intendendo con i primi quelli riguardanti i territori capaci di accogliere i nuovi insediamenti industriali all'interno delle loro strutture, dietro una maggiore razionalizzazione degli stessi e con i secondi quelli riferiti ai territori con un sottodimensionamento delle attrezzature rispetto

---

[89] La demolizione del borgo fu confermata come "priorità urgente" nell'art. 74 della L.R. 71 del 27 dicembre 1978, ("Norme integrative e modificative della legislazione vigente nel territorio della Regione siciliana in materia urbanistica"), dedicato proprio al borgo, che chiarisce come il Consorzio Asi di Siracusa sia "autorizzato ad espropriare tutte le costruzioni esistenti, comprese le aree, nella frazione di Marina di Melilli", per procedere all'attuazione del suo Piano regolatore.

[90] Con il decreto Tepedino si approvava il Piano regolatore generale del comune di Siracusa. Pubblicato sulla G.U.R.S. parte I, n. 48, del 21 agosto 1976, all'art. 2/c, relativamente alla frazione di Priolo, vietava "ogni nuova costruzione consentendo soltanto le operazioni di ordinaria manutenzione degli edifici esistenti e prevedendo il graduale trasferimento delle attuali residenze data la presenza di industrie nocive".

[91] Molto utile per una ricostruzione storica degli eventi la raccolta documentaria di Enzo Girolamo Radino, primo sindaco di Priolo e protagonista di primo piano della vicenda cfr. E.G. RADINO, op. cit. Questa la richiesta avanzata dai priolesi all'Assessorato enti locali della Regione Siciliana: "I sottoscritti, costituenti la maggioranza degli elettori iscritti e stabilmente residenti nella frazione di Priolo Gargallo, chiedono la costituzione in Comune autonomo delle frazioni di Priolo Gargallo (Comune di Siracusa) e di S. Focà (Comune di Melilli) ai sensi degli articoli 7 e 8 dell'Ordinamento Amministrativo degli Enti Locali della Regione Siciliana e che al nuovo Comune venga assegnata la denominazione di Priolo Gargallo. [...] Il continuo sviluppo e la nuova dimensione raggiunta hanno dimostrato che Priolo è ormai matura per autoamministrarsi e ingiustificate sono le remore e le esasperanti lungaggini per il riconoscimento di una realtà che si impone di per se stessa. Se poi si considera che l'unione di Priolo con Siracusa è del tutto artificiosa dato che una fascia di terreno di ben 6 km appartenente al Comune di Melilli separa detta Frazione dal Capoluogo, appare evidente la improcrastinabilità del provvedimento che si invoca." Cfr. ivi, pp. 92-97. Per una raccolta di immagini cfr. *1979-2009 – L'autonomia di Priolo Gargallo*, cit.

alle nuove esigenze industriali[92]. L'Area di Priolo-Augusta si colloca evidentemente a metà strada tra le due differenti tipologie, perché da un lato occorre razionalizzare uno spazio già fortemente industrializzato e dall'altro occorre realizzare delle adeguate infrastrutture capaci di far fronte alle nuove esigenze. Il Piano, dunque, realizzato *ex post*, rispetto all'insediamento industriale, è pensato *ex ante* in termini di sviluppo integrale. Le colmate e gli spostamenti di Priolo e Marina di Melilli, sono pertanto parte integrante di una strategia volta ad utilizzare nella maniera più funzionale, in termini di economia degli spazi, un territorio che è, anche indifferentemente dal Piano, già esclusivamente dedicato all'industria. In sostanza i tecnici dell'Italconsult ragionano, forse in maniera eccessivamente pianificatoria e perentoria, sottolineando e valorizzando, per "coerenza distributiva", le caratteristiche dominanti di ogni singola area provinciale. Se, dunque, il contesto costiero da Targia ad Augusta è da adibire soltanto alle imprese, essendo quella la sua principale caratteristica, ogni elemento di disturbo va allontanato. In ugual modo quando si riferiscono alla città di Siracusa, contrariamente a quanto si realizzò in seguito, proprio per valorizzare le sue caratteristiche legate alle "preziosissime testimonianze del passato" e per salvaguardare quella che all'epoca (1964) definivano già come "distruzione definitiva di un patrimonio insostituibile", ragionano in termini di paesaggio "il cui potere suggestivo è elemento essenziale". In previsione di un impetuoso incremento demografico costoro pensavano, infatti, in linea d'altronde con la tendenza urbanistica delle *new-towns* inglesi, di spostare le nuove residenze e parte delle strutture civili al di fuori dell'abitato di Siracusa, verso Floridia, immaginando persino di fondare una nuova città in territorio comunale siracusano, che avrebbe potuto accogliere nel lunghissimo periodo fino a 100 mila abitanti: Iblea[93]. Al di là della soluzione, più o meno condivisibile, il fatto che l'incremento demografico, per quanto sostanzioso fu molto inferiore alle previsioni, piuttosto che evidenziare un limite del Piano, mette in risalto le mancanze e le ristrettezze di veduta di chi non seppe leggerne le doti di preveggenza. A tal proposito così infatti riporta:

---

[92] P. RADOGNA, *Sviluppo industriale e pianificazione territoriale nel Mezzogiorno,* in "Urbanistica", n. 45, dicembre 1965.

[93] Anche il coevo Piano regolatore generale del comune di Siracusa, di Cabianca, Liistro e Santuccio, la cui relazione illustrativa risale al 1969, ipotizzando un forte incremento demografico (200 mila abitanti al 2000) e allacciandosi sempre al modello delle *new towns* inglesi, prevedeva l'area residenziale di futuro inurbamento localizzata in una nuova città demaniale. Ma a differenza del Piano regolatore consortile la zona di espansione era localizzata a Sud, piuttosto che a Ovest, in zona Plemmirio, lungo la costa. Per Cabianca, che aveva destinato l'area dei Pantanelli e il porto al tempo libero e allo sport, contro l'idea della Zona industriale a integrazione dell'economia portuale, l'area di nuova edificazione della città, infatti, doveva mantenere l'accesso alla costa. Entrambi i Piani, comunque, tentavano di salvaguardare, senza riuscirci, l'altopiano dell'Epipoli, per la sua valenza archeologica e il suo ruolo storico. Contrariamente all'essenza del piano Cabianca, però, il Consiglio comunale, nelle deliberazioni dei primi anni '70, ne stravolse l'assetto spostando l'area di espansione proprio verso l'Epipoli, ad Ovest della 114. Cfr. S. ADORNO, *Siracusa e i suoi piani*, cit., pp. 71-91.

La scelta, invece, della zona ad est di Floridia come luogo adatto allo sviluppo di uno dei nuovi insediamenti residenziali, anzi del maggiore, nasce da una serie di considerazioni che verranno svolte tra poco, e che portano ad individuare in quel settore uno dei possibili punti focali dello sviluppo del Siracusano. Basti per il momento notare che portando su Floridia buona parte non solo delle future residenze, ma anche dei più importanti, futuri servizi ospedalieri e scolastici di interesse provinciale, si alleggerirà in modo sostanziale il peso di nuovi insediamenti in Siracusa città, si eviterà cioè l'invasione, altrimenti fatale, della Neapoli, della Necropoli, dell'Epipoli. Verranno perciò salvate dall'edilizia non solo preziosissime testimonianze del passato, ma anche il paesaggio che le circonda, il cui potere suggestivo è elemento essenziale nel valore loro attribuito dall'attuale cultura. Quel paesaggio è già ora intaccato e corroso in numerosi punti; l'alleggerimento della pressione su Siracusa consentirà interventi risanatori in Siracusa e dintorni e favorirà la ricostituzione dell'ambiente; si eviterà così il più pericoloso degli effetti possibili della industrializzazione: la distruzione definitiva di un patrimonio insostituibile.

Come lo stesso teatro greco venne un tempo utilizzato alla maniera di "lotto industriale", su cui sorsero mulini che vennero alla fine demoliti, così un risanamento va ora compiuto su più vasta scala, agendo sull'intero paesaggio, per conservargli o restituirgli l'aspetto più consono della sua storia.

Questo suggerimento del Piano non solo non è in contrasto, anzi è in linea con l'idea generale della valorizzazione economica integrale della Sicilia sud-orientale e con l'idea stessa di integrazione e differenziazione delle attività produttive.

È infatti da prevedere che in futuro con il diffondersi della cultura, il raffinarsi del gusto, l'estendersi in Europa del benessere, correnti sempre più vaste di persone raggiungeranno Siracusa per un contatto con il mondo greco, trasformando lentamente gli attuali aspetti anemici del turismo colto.

Le nuove autostrade, il ponte sullo stretto, tutto il miglioramento prevedibile nei trasporti e nelle comunicazioni Isola-Continente spianeranno presto o tardi la via a questo potenziale serbatoio di ricchezza.

È perciò essenziale non mescolare oggi le aree interessate dal fenomeno industriale, ivi comprese quelle destinate a residenza, con le altre (vastissime e molto probabilmente nel lunghissimo termine altrettanto preziose) interessate da quei monumenti e da quei paesaggi che sono e saranno la ragione stessa di buona parte del turismo futuro.

Il Piano indica l'opportunità di salvaguardare e rimboschire tutte le zone interessate a questo fine.

Sulla stessa linea di coerenza distributiva, riteniamo dover manifestare alcune perplessità per quanto riguarda la destinazione dell'area su cui è stata già programmata la "zona

industriale regionale" di Pantanelli.

Pur lasciando al Comune stesso e alla Regione la responsabilità di ogni decisione in merito, si fa notare che detta zona, non ancora occupata da industrie a tutto il 1964, potrebbe essere meglio inquadrata nel piano di sviluppo integrale se destinata in parte a magazzini e depositi a servizio del porto di Siracusa e in parte a parco pubblico attrezzato; vicina ai moli del porto di Siracusa, è anche punto di confluenza di tre sistemi verdi: il previsto "parco costiero", il previsto "parco del Ciane e dell'Anapo" e il "parco archeologico" che dai pressi dei Pantanelli si sviluppa verso il Teatro Greco e il Castello Eurialo; si tratta perciò di un punto di notevole interesse sia per lo sviluppo futuro del turismo che per lo sviluppo futuro del porto, mentre non sembra presentare vero interesse per lo sviluppo di attività industriali.[94]

Il passo appena riportato, dunque, è animato dalla volontà di elaborare una "valorizzazione economica integrale della Sicilia sud-orientale" da attuare, per "coerenza distributiva", attraverso una separazione netta del fenomeno industriale con le prospettive turistiche e di tutela paesistica dei luoghi. In questa logica, dunque, va letta l'ipotesi della demolizione di Marina di Melilli, dello spostamento di Priolo e delle colmate di Magnisi. Stessa logica che corrisponde per converso al proposito di salvaguardare l'area urbana del capoluogo dalla speculazione edilizia e che considerava un errore l'istituzione della Zona industriale dei Pantanelli. Stessa logica riproposta poco dopo, nelle "proposte per una zonizzazione turistica", quando preannuncia quella speculazione selvaggia tipica delle società raggiunte dal benessere che, sognando la seconda casa al mare, costruiscono un insieme caotico e degenerativo di "ville e villette che poi crescono in numero, tanto da distruggere quelle caratteristiche del paesaggio che all'inizio conferivano attrattiva ai luoghi." Il suggerimento di salvaguardare tutto il bordo marino siracusano da Agnone a Noto (esclusi chiaramente il tratto Augusta-Targia) attraverso "vincoli che impediscano costruzioni di case e strade, e qualsiasi ulteriore manomissione del paesaggio, per una profondità dal mare variabile tra i 100 e i 250 m", a seconda della tipologia di costa, costituisce, infatti, un altro dei pregi del Piano. Anche in questo caso non si tratta soltanto di tutela fine a se stessa dei luoghi di pregio, ma piuttosto di individuare un ulteriore elemento di sviluppo economico:

[94] ITALCONSULT, *Pr Asi Sr, Relazione generale,* 1964, pp. 188-190.

> È evidente che un'azione di vincolo immediato e di graduale rimboschimento [si riferisce all'area costiera n.d.a.] non solo assicurerà ragionevole spazio allo svago estivo delle popolazioni locali ma, migliorando sensibilmente le qualità estetiche delle coste siracusane, già di per sé notevoli ma non dappertutto eccezionali, permetterà tra l'altro di attirare un numero veramente consistente di turisti del nord Italia e dell'Europa. Infine il porto di Siracusa potrà svolger in questo insieme di iniziative un ruolo di prim'ordine, se verrà attrezzato per dare ricetto al naviglio turistico, già oggi alla disperata ricerca di approdi lungo le coste italiane.[95]

Il Piano, infine, alla luce della complessità degli spunti e suggerimenti che propone, proprio perché concepito affinché possa verificarsi "una irradiazione vivificante" su tutto il territorio circostante l'area costiera industriale, proponeva una ristrutturazione amministrativa degli enti locali attraverso un loro raggrupparsi in consorzi. Per il peso degli insediamenti industriali e urbani e per l'ampiezza delle infrastrutture turistiche necessarie, richiedendo, infatti, decisioni a livello provinciale e regionale in un quadro di ampio respiro per la ristrutturazione della Sicilia Sud-orientale, suggeriva otto raggruppamenti di Comuni inerenti al territorio ibleo, con omogeneità dei problemi socio-economici e afferenti alle tre province già accennate: Siracusa, Ragusa e Catania. La proposta avrebbe dovuto "dar luogo a forme nuove di amministrazione coordinata", capaci di avere maggiore incisività per le decisioni riguardanti l'intero territorio ibleo in termini d'infrastrutture viarie, civili, sociali e per una più efficiente politica industriale. L'ipotesi viaria riguardava nello specifico la costruzione di una grande arteria "attorniante l'Ibleo come una stretta corona", che collegasse tra loro i principali centri dell'area, intersecata da alcuni raggi e con diramazioni verso i principali centri dell'isola. I servizi ospedalieri e scolastici avrebbero dovuto localizzarsi nel baricentro di ciascun sub-comprensorio. Per le coste, le aree archeologiche e le zone interne montane proponeva una salvaguardia e forestazione, da amministrare come sistema unico denominato "sistema del verde del massiccio Ibleo". Per l'industria, oltre la fascia costiera della rada di Augusta ipotizzava attività semi-industriali e artigianali legate all'agricoltura, alla pesca e alle foreste da sviluppare nella piana di Lentini, di Pachino e nei pressi di Palazzolo e Cassibile[96].

[95] Ivi, p. 192.
[96] Ivi, pp. 192-199.

Volendo, invece, ricercare delle indicazioni di salvaguardia ambientale all'interno dell'Area industriale, occorre tenere a mente che nel 1964 si era ben lontani dall'odierna concezione di tutela ambientale e che le uniche indicazioni si ritrovano all'interno dello "schema per le norme di attuazione" dove all'articolo IV si prescrive:

> È obbligatoria la depurazione preventiva dei fumi da immettere nell'atmosfera se nocivi alle persone o alle colture; è inoltre obbligatoria la depurazione preventiva dei rifiuti da immettere in fognature, in letti dei fiumi, torrenti e canali, o nel mare se nociva alle persone, al patrimonio ittico e alle colture.[97]

A tal proposito si obbligavano le imprese, prive di impianti depurazione, ad inviare al Consorzio i progetti per la loro approvazione e altresì per le imprese che ne fossero in possesso di dimostrarne l'efficienza. La presenza delle aree archeologiche turistiche o paesaggistiche, infine, sempre all'interno dell'Area, proprio per quella più volte citata "coerenza distributiva", divengono solo un marginale vincolo che non mette in discussione minimamente i principi del Piano. Anche in questo caso l'unico riferimento è nelle norme di attuazione, dove il già citato articolo prescrive: "Non saranno ammesse costruzioni di sorta; non verranno attuate nuove strade pubbliche o private né ampliate le esistenti; non saranno consentite costruzioni pubblicitarie, né cartelli o richiami di qualsiasi tipo."[98] Posizione questa non certamente condivisa da chi, criticando non già le industrie ma piuttosto il mondo archeologico, già nel 1960 scriveva:

> E la poesia non è mai fine a se stessa: il suo contributo nel rendere gradevole l'ambiente a chi lavora è di un interesse economico indiscusso. Sentire poeticamente i territori può portare a contributi anche più vasti. Se, per esempio, Megara Iblea, anziché essere difesa gelosamente dal mondo archeologico, fosse aperta, turisticizzata, immessa con decisione e sensibilità nel ciclo vitale della zona di Augusta, allora Megara Iblea, darebbe un contributo di integrazione, equilibrando per l'uomo un ambiente caratterizzato dalle iniziative industriali.[99]

---

[97] Ivi, p. 238.
[98] Ivi, p. 249.
[99] R. FILOSTO, L. URBANI, *Urbanistica nelle aree di sviluppo industriale*, in COMITATO DI RICERCHE ECONOMICHE PER LA SICILIA, *Documenti sull'economia siciliana, 4 - Schemi di relazioni del convegno per i problemi delle zone ed aree di sviluppo industriale in Sicilia*, Palermo 12, 13, 14 gennaio 1961, Palermo 1960, p. 97.

### *8.3.3 Un'ipotesi di sviluppo iperbolico*

Il gruppo di tecnici che lavorarono al Piano era composto da Bernard Biet, capo-missione ed economista dello sviluppo e da Mario Ghio, Matteo Piccione e Dino Gennari Santori per la parte urbanistica. A questi occorre aggiungere come collaboratori: Alfredo Balasso (economista infrastrutturale), Francesco Barluzzi (ingegnere elettrotecnico), Marcello Guccione (economista agrario), Giorgio Mangano (ingegnere idraulico), Fabrizio Martinez (economista industriale), Tullio Naccarato (statistico), Giuseppe Nicoletti-Altimari (economista) e Antonio Tamburrino (ingegnere idrologo). Agronomia, architettura, economia, ingegneria, statistica, urbanistica le discipline a sostegno del progetto, che è articolato in una relazione generale e otto allegati: elementi dell'ambiente naturale; popolazione; agricoltura; industria; energia elettrica; risorse idriche; trasporti e comunicazioni; opere del Piano regolatore.

Lo studio, elaborato sempre a livello provinciale[100], riguarda: gli elementi dell'ambiente naturale nei suoi aspetti geofisici e geologici[101]; l'andamento demografico della popolazione suddiviso per sesso, età, comuni, movimento naturale, saldo migratorio, popolazione attiva per il decennio 1951-61 con previsioni fino al 2000[102]; il quadro della produzione agricola coeva con proiezioni al 1975, suddiviso per cinque zone altimetriche e agrarie[103]; la presenza delle industrie estrattive, manifatturiere, tradizionali, motrici e intermedie per il periodo 1951-62 con proiezioni al 1975[104]; la disponibilità di energia elettrica in Sicilia e la tipologia di impianti, trasporto e consumo nell'Area siracusana, con previsioni al 1975[105]; le risorse idriche presenti, potenziali, già utilizzate e ancora disponibili, con previsioni di lungo periodo fino al 2000[106]; la situazione del trasporto viario, marittimo, ferroviario e aereo con le proposte progettuali[107]; la ristrutturazione e razionalizzazione dell'Area industriale suddivisa in due grandi agglomerati, composti ognuno da sei settori[108].

L'analisi parte dalla dinamica socio-economica ed urbanistica dell'Area di sviluppo industriale e della provincia, atta a fornire previsioni di sviluppo future (dettagliate al

---

[100] Questo dipende dal fatto che "la popolazione e la superficie dell'area di sviluppo rappresentano più dei 3/4 degli stessi elementi di tutta la provincia", cfr. ITALCONSULT, *Pr Asi Sr, Relazione generale,* 1964, p. 1.
[101] Id., *Pr Asi Sr, Allegato 1: elementi dell'ambiente naturale,* 1964.
[102] Id., *Pr Asi Sr, Allegato 2: popolazione,* 1964.
[103] Zona 1 – Colline orientali degli Iblei; zona 2 - colline litoranee di Carlentini; zona 3 - colline litoranee di Noto; zona 4 – Piana di Lentini; zona 5 – Piana di Siracusa. Cfr. Id., *Pr Asi Sr, Allegato 3: agricoltura,* 1964, p. 2.
[104] Id., *Pr Asi Sr, Allegato 4: industria,* 1964.
[105] Id., *Pr Asi Sr, Allegato 5: energia elettrica,* 1964.
[106] Id., *Pr Asi Sr, Allegato 6: risorse idriche,* 1964.
[107] Id., *Pr Asi Sr, Allegato 7: trasporti e comunicazione,* 1964.
[108] Id., *Pr Asi Sr, Allegato 8: opere del piano regolatore,* 1964.

1975 e prevedibili al 1985), sulla cui base indica le opere infrastrutturali necessarie, con le loro caratteristiche tecniche e il loro piano finanziario.

Appariva con netta evidenza come lo sviluppo economico della provincia, al 1962, fosse collegato principalmente al settore industriale che contribuiva al 42% (52 miliardi di lire) del prodotto lordo totale, pari a circa 125 miliardi. Di questa percentuale il 93% derivava dalle industrie manifatturiere e dal ramo costruzioni e impianti, con le industrie motrici che ne rappresentavano l'83%. Agricoltura e servizi vi contribuivano per il 25% ciascuno. In quanto all'occupazione il settore agricolo assorbiva il 42% della popolazione occupata, contro il 58% suddiviso equamente tra industria e servizi[109]. Le industrie intermedie risultavano strettamente dipendenti dalle grandi, mentre quelle tradizionali di tipo artigianale soffrivano una forte crisi.

Focalizzato, dunque, il ruolo principe delle grandi unità produttive capaci di raggruppamenti estesi ed interdipendenti, con programmi a lungo termine e operanti nel quadro nazionale ed internazionale, il Piano sottolineava l'importanza della stabilità delle strutture amministrative, politiche e sociali e di un opportuno adeguamento dei "fattori ambientali"[110]. Essendo il processo di sviluppo in una fase ancora precaria, per gli altissimi costi che supportarono le imprese private, e mancando la necessaria autonomia funzionale, era essenziale consolidarlo, sia con il proseguimento dell'investimento privato, sia con un forte appoggio da parte dell'intervento pubblico nella predisposizione delle necessarie infrastrutture[111].

Nella sua fase preparatoria il Piano analizzava anche la funzione economica non indifferente di un'agricoltura che appariva tra le "più fiorenti della Sicilia", capace di una produzione per ettaro in linea con quella dell'Italia settentrionale[112], incentrata per i 3/4 sulle coltivazioni di agrumi e ortaggi e che copriva poco più del 10% dell'intera superficie agraria provinciale. Su questa rilevava come l'industrializzazione, seppur determinando alcuni squilibri, ebbe comunque effetti positivi, assorbendo parte della sovrappopolazione rurale e innescando una nuova dinamica della domanda locale dei prodotti del settore primario. Questa fiorente agricoltura era legata principalmente alle zone pianeggianti di

[109] Id., *Pr Asi Sr, Relazione generale,* 1964, pp. 4-8.
[110] Ivi, p. 17.
[111] Ivi, p. 31.
[112] 180 mila lire di valore per ettaro della produzione siracusana, contro i 120 mila della Sicilia e i 182 mila dell'Italia del Nord. 33,4 miliardi è il prodotto lordo provinciale del settore agricolo. Cfr. ivi, p. 19.

Lentini, Siracusa e Carlentini, mentre ben più povera appariva quella asciutta e di collina caratteristica della zona a Sud di Noto e dell'area interna degli Iblei[113].

Le proposte di sviluppo per l'area costiera Augusta-Targia, di cui la chimica rappresentava la "vocazione naturale" per tutte le ragioni che giustificarono l'insediamento delle imprese, fanno riferimento alla teoria economica dello sviluppo polarizzato "basato sulla creazione di una combinazione di grandi unità motrici e interdipendenti chiamato polo"[114]. Definendo come polo di sviluppo "quello spazio economico nel quale si moltiplicano delle relazioni economiche commerciali e tecniche coerenti tra loro"[115], Siracusa, pur avendo ottime premesse per la sua realizzazione, presentava ancora delle evidenti strozzature manifeste nell'assenza di "relazioni tecniche" tra grande industria e imprenditoria locale e nelle "attrezzature arcaiche" e difettose dei servizi portuali. Allo scopo di ridurre tali fattori sfavorevoli il Piano evidenziava tra i compiti fondamentali: la risoluzione degli squilibri tecnici e sociali per massimizzare le potenzialità dell'ambiente locale; l'assicurazione della piena occupazione delle forze lavoro riducendo al minimo precarietà ed emigrazione; il consolidamento delle dinamiche delle industrie motrici in previsione della costituzione del suddetto polo di sviluppo[116].

L'orizzonte economico di riferimento era fissato al 1975, con una previsione di carattere globale al 1985, anno in cui si ipotizzava un incremento del prodotto interno lordo del 428,4% pari a 530 miliardi di lire (141% per la produzione agricola e 734% per la produzione industriale), con un forte aumento demografico della popolazione provinciale che dai 345 mila abitanti del 1962 avrebbe raggiunto le 520 mila unità. Il peso dell'industria sarebbe passato dal 42% del 1962 al 66% del 1985, mentre il peso dell'agricoltura sarebbe sceso dal 27% al 12%. L'ottimistica ipotesi di sviluppo andava dall'8,2% del primo periodo, al 6,6% del secondo periodo, con una disoccupazione provinciale dell'ordine del 3%[117].

Nel settore agricolo le azioni ipotizzate riguardavano il miglioramento e l'estensione dell'irrigazione (13 mila ha in più al 1975) e la ristrutturazione dell'agricoltura asciutta delle zone collinari, con l'obiettivo di un incremento dell'85% del prodotto lordo, pari al 4,9% l'anno. Le produzioni da intensificare interessavano l'agrumicoltura e l'orticoltura da accompagnare alla zootecnia e all'arboricoltura asciutta specializzata.

---

[113] Ivi, pp. 21-26.
[114] Ivi, pp. 88-89.
[115] Ivi, p. 92.
[116] Ivi, p. 93.
[117] Ivi, pp. 95-104.

Nel settore industriale le eccezionali ipotesi di sviluppo erano elaborate principalmente in riferimento al settore manifatturiero, all'estrattivo, alle costruzioni e impianti, ipotizzando un aumento del 302,7% al 1975, corrispondente ad un tasso dell'11,3% (13% per le industrie manifatturiere e 4% per le estrattive). Per gli obiettivi si prevedeva il consolidamento e ampliamento delle unità motrici (chimica, petrolchimica, raffinazione petrolio e cementerie) e la creazione di nuove unità che, attuando le trasformazioni di prodotti chimici di base (a partire dalle olefine superiori) in prodotti intermedi di sintesi, avrebbero dato luogo ad altre unità produttive tipiche della chimica secondaria. Nel campo delle nuove "industrie sull'acqua"[118] i settori interessati erano quello alimentare e quello della lavorazione dei metalli non ferrosi[119]. Le industrie tradizionali avrebbero dovuto lasciare il posto ad industrie moderne ed efficienti, riducendo il loro peso dal 10,4% del 1962 al 6,7% del 1975, con le alimentari che avrebbero mantenuto inalterato il loro peso, pari al 5%. Tra le nuove unità produttive si proponeva la realizzazione di una grande unità per l'estrazione e la raffinazione di olio di semi d'importazione, la riattivazione dell'industria olearia tradizionale, la creazione di unità conserviere per la lavorazione di 300 mila q di ortofrutticoli e la creazione di un'industria di succhi di frutta, la creazione di una fabbrica di pannelli di trucioli di legno (utilizzando gli scarti della pulitura e rimonda degli agrumeti) e la produzione di tessuti pettinati e cardati di lana. L'occupazione nelle industrie tradizionali, seppur aumentando dell'1% annuo, si sarebbe proporzionalmente ridotta rispetto al totale provinciale di quasi la metà, riducendo così la precarietà degli addetti al settore[120]. Le industrie motrici avrebbero aumentato il loro peso dall'83% all'86%, con il chimico che avrebbe prodotto i 2/3 dell'intero prodotto lordo delle motrici, rafforzando la vocazione della provincia nel settore, attraverso l'elaborazione dell'intera gamma delle olefine superiori. Si confermava un aumento della capacità di raffinazione degli idrocarburi, di prodotti della raffinazione del petrolio, dei fertilizzanti, della petrolchimica e degli aromatici, dei minerali non ferrosi, di cemento e della cellulosa. Tra le nuove unità produttrici per la chimica secondaria si ipotizzava la creazione di una unità di detergenti sintetici, di una fabbrica di colori e vernici, di una unità di insetticidi, un aumento della produzione di organici clorurati e dell'elettrolisi di

[118] Si tratta cioè di industrie a bordo mare, ivi, p. 122.
[119] Ivi, pp. 120-125.
[120] Ivi, pp. 125-127.

salgemma. Il tutto da attuare attraverso un complesso petrolchimico che si sarebbe articolato attorno alle due principali raffinerie: Sincat e Rasiom[121].

La produzione dei minerali non metalliferi era ipotizzata con un aumento pari al tasso annuo del 7,6% e, oltre all'ampliamento delle unità preesistenti (es. Eternit siciliana), si prevedeva la creazione di nuove unità come la fabbricazione di vetro cavo. In termini favorevoli si presupponeva anche l'impianto di nuove unità sull'acqua per la produzione di alluminio. A queste si sarebbero aggiunte industrie intermedie per la produzione di contenitori (fusti metallici, bombole a gas, industria conserviera), di pasta di cellulosa, oggetti in plastica, officine meccaniche e industrie nel settore della costruzione edilizia e impiantistica che avrebbero prodotto un 6% del prodotto lordo provinciale al 1975, con un'occupazione di oltre 9 mila unità[122].

### *8.3.4 Le ricadute territoriali dell'ipotesi di sviluppo*

Rispetto a questa iperbolica previsione di sviluppo la dimensione territoriale ipotizzava la necessità al 1975 di altri 700 ha (di cui circa 500 sull'acqua) da aggiungere ai 700 già utilizzati (500 con stabilimenti in funzione e i rimanenti 150-200 di proprietà delle industrie). Considerando la disponibilità di terreno il fabbisogno riguardava 61 ha per le industrie tradizionali (alimentari, tessili, legno), 377 per le industrie motrici (chimica, minerali non ferrosi, derivati petrolio, minerali non metalliferi), 91 per le industrie intermedie (meccaniche, carta, plastica), per un totale di circa 530 ha, di cui 260 per nuove industrie sull'acqua e 270 tra zone costiere e altre zone della provincia (20-30 ha)[123]. Le superfici indicate erano "nette", per "puri lotti industriali", in cui non erano comprese "strade, parcheggi, attrezzature sociali, fasce per <pipelines> e per nastri trasportatori, aree per ferrovie, scali ferroviari, porti e attrezzature portuali, aree da vincolare per elettrodotti, acquedotti, serbatoi d'acqua, impianti di riciclo, impianti di depurazione per gli scarichi, ecc."[124], che corrispondono in genere al 45-70% in più dei puri lotti industriali e che per il tratto Augusta-Siracusa, considerando vincoli, pendenze, canali ecc., richiedevano il massimo spazio, cioè il 70% in più. Il totale pertanto al 1975 era di circa 850 nuovi ha (500-550 per puri lotti industriali), mentre per il 1985/90 era di

[121] Ivi, pp. 127-134.
[122] Ivi, pp. 134-142.
[123] Ivi, pp. 144-148.
[124] Ivi, p. 185.

2.000 nuovi ha (1.200-1.300 per puri lotti industriali). Il Piano considerava anche che la realtà avrebbe potuto smentire l'ipotesi di sviluppo, così come avrebbe anche potuto sopravanzarla, pertanto indagava l'intero spazio disponibile dell'area interessata dalla linea di costa Augusta-Targia fino ai monti Climiti, in cui individuava un totale di 4.200 ha, di cui 2.500 per nuovi lotti industriali[125]. Il suggerimento era di prefigurare due grandi agglomerati industriali: Nord, attorno alla Rasiom e al nuovo porto commerciale della rada di Augusta; Sud, attorno a Priolo (che andava smantellata) e alle due rade da realizzare in corrispondenza della penisola Magnisi. Il totale dei due agglomerati avrebbe avuto la disponibilità dei 2.500 ha necessari per i nuovi lotti industriali, con una disponibilità dunque superiore a quella preventivata dall'ipotesi di sviluppo cioè 500-550 per il 1975 e 1.200-1.300 per il 1985/90[126]. L'agglomerato Nord, occupato al 1962 per soli 179 ha, veniva suddiviso in sei settori, su due dei quali (settore 4-Roccadia e settore 5-Nendola) si doveva procedere con espropri con una disponibilità pari a 1.100-1.200 nuovi ha per lotti industriali. L'agglomerato Sud, occupato al 1962 per 356 ha, suddiviso anch'esso in sei settori, su tre dei quali occorreva procedere con espropri (settore 4, settore 5-Biggemi, settore 6-Magnisi) e con il riordino della rete stradale per gli altri tre, dava disponibilità di 1.300-1.400 nuovi ha per lotti industriali. Per entrambi si consigliava al Consorzio di procedere agli espropri entro il 1975, per evitare eccessivi aumenti dei prezzi[127]. Il Piano elaborava una stima dettagliata per le opere da eseguire entro il 1975, ed un stima di massima per il periodo posteriore.

All'interno di questa operazione si inserisce l'idea delle colmate prospicienti la penisola Magnisi. La previsione ipotizzava per le industrie sull'acqua nuovi terreni che, come già detto, ammontavano a 260 ha, di cui 80 per l'industria chimica, 155 per i minerali non ferrosi (alluminio) e 25 per quella alimentare. Il fabbisogno per la chimica poteva dirsi soddisfatto attrezzando, attraverso pipe-lines e nastri di trasporto, aree attigue alle industrie del settore a monte di Priolo o Megara. Per i rimanenti 180 ha s'ipotizzava l'utilizzazione della zona costiera compresa tra la ferrovia e il mare, per l'appunto attraverso le colmate. Molti i vantaggi evidenziati dall'analisi: si sarebbe evitata "la lunga e complessa procedura dell'esproprio", con il conseguente risparmio di "tempo necessario per iniziare e condurre a termine l'operazione"; il notevole aumento di valore dei terreni retrostanti la colmata, all'epoca inutilizzati; la possibilità di sfruttare maggiormente

[125] Ivi, pp. 185-186.
[126] Ivi, p. 201.
[127] Ivi, pp. 202-205.

un'area già servita da infrastrutture stradali e ferroviarie; la riduzione di spesa di altre opere infrastrutturali, potendo utilizzarne gli scarti; l'avvio a soluzione del problema di Marina di Melilli, in quanto la realizzazione delle colmate e dei nuovi lotti industriali avrebbe tolto i presupposti che avevano determinato la crescita del borgo[128]. La zona Nord della penisola Magnisi avrebbe consentito di recuperare 143 ha di terreno industriale, oltre ai circa 80 ha delle retrostanti saline. La zona Sud circa 175 ha, oltre i 50 ha dei retrostanti territori. Un'ulteriore colmata antistante la Targia avrebbe, infine, permesso di aggiungere altri 20 ha. Per la realizzazione delle colmate, il cui programma prevedeva due anni di lavoro, occorreva reperire 15 milioni di $m^3$ di inerti[129], con un costo di 3,5 miliardi di lire per realizzare fondali di 5 m per la zona Nord e 5,5 m per la zona Sud. Si proponeva, inoltre, anche un'altra soluzione con l'utilizzo di 30 milioni di $m^3$ di inerti, della durata di tre anni e un costo di 7 miliardi di lire, per la realizzazione di fondali con maggiori profondità[130]. Sulla stessa penisola era prevista, inoltre, la "probabile realizzazione" di una pista di atterraggio per piccoli aerei da turismo ed elicotteri, oltre alla funzione di approdo-rifugio per imbarcazioni da diporto e yachts[131].

Tra le altre infrastrutture previste anche due scali ferroviari ad Augusta e Priolo, il porto commerciale nella rada di Augusta[132] e fasce riservate ai collegamenti meccanici tra le industrie distanti dal mare e la costa, attraverso pipe-lines e nastri trasportatori[133]. Il Piano si considerava operante già al 1965 e nei dieci anni considerati avrebbe potuto dare occupazione a 25 mila nuove unità, 20 mila nell'agglomerato Sud e 5 mila nell'agglomerato Nord, escluso il personale addetto ai nastri trasportatori e pipe-lines e quello del porto commerciale.

Per quanto concerne il fabbisogno energetico la previsione al 1975 era di 3,65 miliardi kWh, di cui 3,4 per le industrie manifatturiere (94%), con un tasso annuo dell'11,4%, contro i circa 900 milioni di kWh totali utilizzati al 1962. Considerando che la produzione delle centrali dell'Enel al 1962 (Tifeo, Cassibile, Petino) era dell'ordine di una producibilità massima di 1,4 miliardi di kWh, i restanti 2,25 miliardi sarebbero stati soddisfatti da un aumento di potenza delle centrali esistenti e dalla creazione di una

[128] Id., *Pr Asi Sr, Allegato 7: trasporti e comunicazione,* 1964, pp. 42-45.
[129] Il materiale sarebbe stato reperibile prelevandolo dalle cave, dai lavori di splateamento delle grandi superfici da preparare per gli insediamenti industriali, dai lavori di tracciamento e splateamento delle grandi infrastrutture e dalle demolizioni (es. Marina di Melilli). Cfr. ivi, p. 38.
[130] Ivi, pp. 46-49.
[131] Ivi, p. 36.
[132] Il nuovo prg per il porto commerciale di Augusta era già stato approvato dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici con voto n. 472 del 14 marzo 1963, con una spesa prevista di 7 miliardi di lire. Cfr. ivi, pp. 49-51.
[133] Id., *Pr Asi Sr, Relazione generale,* 1964, pp. 202-205.

nuova centrale termoelettrica, che avrebbe dovuto soddisfare le necessità dell'ipotesi di sviluppo riguardante il settore dei minerali non ferrosi. Le industrie motrici, che già utilizzavano energia autoprodotta, avrebbero continuato a soddisfare le loro esigenze in maniera autonoma[134].

I consumi di acqua erano ipotizzati al 1975 in 290 milioni di $m^3$, per usi industriali, irrigui e potabili, con un aumento pari al 4,1% l'anno rispetto al 1962. I 2/3, pari a 183 milioni di $m^3$, riguardavano il settore agricolo. I consumi industriali avrebbero avuto, però, il più forte aumento relativo, passando dai 44 milioni $m^3$ del 1962 ai 76 del 1975 (l'80% dei quali appartenenti alle industrie motrici). La previsione si spingeva fino al 2000, quando s'ipotizzava un consumo complessivo dell'acqua di 400 milioni di $m^3$, pari cioè al potenziale disponibile dell'area, pertanto onde evitare l'insalinamento delle falde acquifere sotterranee si suggerivano provvedimenti urgenti, come quello dell'utilizzo della sorgente del Ciane e di acqua riciclata[135].

Nell'ambito del trasporto merci s'individuavano due ipotesi: una sulla scia di quanto già avveniva, secondo cui il trasporto era principalmente concentrato via mare (80% al 1975) e che prevedeva l'utilizzazione di una più ampia banchina pubblica, e un'altra che prevedeva un maggior assorbimento dei prodotti industriali dal mercato siciliano con un conseguente aumento del traffico viario. La quasi totalità del trasporto merci sarebbe avvenuta attraverso la rada di Augusta e il seno di Priolo, mentre il porto di Siracusa era da destinare prevalentemente a funzioni turistiche. Le opere portuali suggerite riguardavano nello specifico: la sistemazione della diga foranea di Augusta; la creazione di un centro servizi portuali; la fabbricazione di una banchina pubblica in località Mulinello; la realizzazione di colmate lungo il seno di Priolo, zona Nord, per ottenere una prima disponibilità di 180 ha di terreno in più da adibire alle industrie sull'acqua, unitamente alla creazione di un sistema frangionde per proteggere il traffico marittimo dell'area e la contemporanea realizzazione di un'operazione similare nella zona sud del suddetto seno[136].

Per il traffico ferroviario "l'attuale consistenza degli impianti appare in grado di assolvere nel prossimo decennio tutto l'aumento del traffico previsto"[137] anche se non si escludevano provvedimenti che avrebbero portato al raddoppio della linea ferroviaria. Si

[134] Ivi, pp. 148-151.
[135] Ivi, pp. 151-157.
[136] Ivi, pp. 158-165.
[137] Ivi, p. 165.

ipotizzavano pertanto solo interventi localizzati: il potenziamento della circolazione sulla linea Siracusa-Valsavoia; l'adeguamento dello scalo merci in corrispondenza di alcune stazioni come Priolo-Melilli e Targia; la derivazione di un tronco ferroviario dalla stazione di Priolo per servire i lotti dell'area; la derivazione di un tronco in località Mulinello per servire la costruenda banchina pubblica; lo spostamento in galleria sottopassante l'Epipoli del tratto siracusano Santa Panagia stazione; l'attrezzatura di alcuni passaggi a livello esistenti nel tratto industriale[138].

L'analisi della rete stradale evidenziava, come si è già avuto modo di chiarire più volte, come questa fosse particolarmente inadeguata e di "imminente saturazione"[139]. Il tracciato ricalcava, come in tutto il territorio siciliano, quello di antiche carrozzabili che, per "considerazioni di natura contingente o di opportunità politica", si era provveduto ad asfaltare, "tutte con modeste caratteristiche, senza un minimo di integrazione e di organica visione"[140]. La disamina della viabilità provinciale evidenziava due principali correnti di traffico, lungo la litoranea Siracusa-Augusta (SS 114) e verso l'interno lungo la SS 124[141]. Per far fronte a questa precaria situazione, l'Amministrazione provinciale di Siracusa aveva predisposto un piano generale per il potenziamento e ammodernamento della rete stradale provinciale, da attuare con la creazione di strade di grande comunicazione collegate con altre di scorrimento veloce, che però l'Italconsult definisce come un "irrazionale e caotico accavallarsi di programmi di interventi a scala comunale, provinciale e regionale"[142]. Mancava, infatti, in questo programma la visione generale dei problemi viari della provincia e il rischio era che

> il numero elevatissimo di interventi previsti e avviati in qualche modo ad esecuzione, rappresentano quasi sempre un pericoloso inserimento – incontrollabile nella fase operativa – nell'attuale stato di fatto; oltre a ciò, è evidente il pericolo di realizzare molte opere di relativa utilità, invece di poche, magari più impegnative, ma di ben diversa portata nell'ambito regionale, con uno spreco notevole di investimenti poco produttivi.[143]

---

[138] Ivi, pp. 165-166.
[139] Id., *Pr Asi Sr, Allegato 7: trasporti e comunicazione,* 1964, p. 64.
[140] Ivi, p. 53.
[141] Ivi, pp. 54-56.
[142] Ivi, p. 65.
[143] Le opere previste riguardavano l'ammodernamento di 300 km di strade di grande comunicazione di cui 212 di competenza della Provincia: Siracusa-Pachino; Pachino-Ragusa; Siracusa-Giarratana; Noto-Palazzolo; Priolo-Buccheri; Rosolini-Palazzolo; Vizzini-Agnone; Augusta-Villasmundo. A queste erano da aggiungere altri 159 km di strade a scorrimento veloce: Lentini-Valsavoia; Carlentini-Sortino; S. Alfano-Bibbia; Floridia-Cassibile; Priolo-Floridia; Testamozze-Cassibile; Avola-Magnisi; Noto-Giarratana; la provincializzata del Castelluccio; la provinciale Godalupo; Belludia-Teofilo; Pachino-Marzamemi; Pachino-Ispica. Cfr. ivi, pp. 67-69.

Il Piano, invece, prevedendo un aumento di duemila automezzi pesanti al giorno in più al 1975, auspicava la realizzazione di un asse di scorrimento veloce Augusta-Siracusa, a monte della zona industriale, con la creazione di una serie di raccordi e strade di penetrazione a servizio degli agglomerati esistenti e dei centri urbani della zona[144]. Tra le opere viarie considerate improrogabili entro il 1975: il tratto autostradale Augusta-Siracusa a due corsie per carreggiata ma estendibile a quattro; gli allacciamenti autostradali con Belvedere-Floridia-Iblea e con Avola-Noto; lo studio di una strada Noto-Avola-Iblea e tra Iblea-bivio per Augusta e l'ampliamento della Augusta-Catania[145]. Infine prevedeva un'adeguata politica di trasporti pubblici per i pendolari, la realizzazione di una strada veloce a quattro corsie e ampliabile a sei che da Ortigia si congiungesse fino alla litoranea Siracusa-Catania, alla quale a sua volta alle tre corsie esistenti si sarebbe dovuto aggiungere un'altra corsia e altre strade di collegamento veloci per Floridia-Solarino-Iblea e per Melilli, Augusta, Villasmundo, Lentini e Carlentini[146].

Oltre alle opere già riportate riguardanti strade, porti, raccordi e parchi ferroviari, il Piano prevedeva la costruzione di: un elettrodotto, reti fognarie con vasche di decantazione e depurazione, un acquedotto (si tratta dell'acquedotto Ciane-Anapo-lago di Lentini già all'epoca previsto ed incorso di approvazione), una centrale telefonica, una caserma dei vigili del fuoco per il servizio antincendio in località Megara Giannalena insieme ad attrezzature a servizio della rada (locali per compagnie piloti, ormeggiatori, barcaioli, ecc. dogana, guardia di finanza, pubblica sicurezza, centrale radio), fabbricati per gli uffici del Consorzio ed attività varie (negozi, agenzie bancarie, di spedizioni, assicurative, previdenziali, ecc.) in entrambi gli agglomerati, parcheggi, magazzini, mense, asili nido, centri sociali, aree verdi[147].

L'analisi dell'Italconsult si conclude con il piano finanziario che prevedeva un costo totale per le opere indicate pari a 48,7 miliardi di lire, di cui 30,3 a carico del Consorzio (45% per opere di carattere generale, 40% per agglomerato Sud, 15% per agglomerato Nord) e 18,4 a carico di altri enti a cui erano da aggiungere circa 1,5 miliardi per gli espropri calcolati al 1965 per un totale di mille ha, 500 milioni per lo spostamento di Marina di

144 Id., *Pr Asi Sr, Relazione generale,* 1964, p. 167.
145 Ivi, pp. 208-219.
146 Ivi, pp. 221-223.
147 Cfr. Id., *Pr Asi Sr, Allegato 8: opere del piano regolatore,* 1964.

Melilli (demolizione e ricostruzione in altro luogo) e 3 miliardi per gli agglomerati di Noto e Lentini[148].

## 8.4 IL PIANO REGOLATORE DELL'AREA DI SVILUPPO INDUSTRIALE DELLA SICILIA ORIENTALE – ZONA SUD (SIRACUSA), MODIFICHE, 1969

### *8.4.1 Il parere della Commissione per i piani regolatori territoriali, 1967*

Elaborato il Piano, questo venne inviato, insieme alla delibera di adozione degli organi direttivi del Consorzio e alle istanze avanzate dagli enti locali e dagli altri organismi interessati dalle previsioni del Piano, alla Commissione per i piani regolatori territoriali del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno che, con voto n. 49 del 7 aprile 1967, esprimeva le proprie considerazioni. Prima di riportare le osservazioni espresse dalla Commissione, preme evidenziare come dalla data di presentazione del Piano preliminare, ottobre 1964, al parere espresso dall'organo ministeriale, aprile 1967, siano passati ben due anni e sei mesi, un arco di tempo lunghissimo per ogni programmazione economica. Non ho gli strumenti per comprendere quali siano le motivazioni di tanta eccessiva lentezza, cui sicuramente contribuì quella che Nicita definisce "pletorica formazione dell'Assemblea Generale"[149] del Consorzio, composta da ben novanta componenti e con cui l'Italconsult si confrontò con svariate conferenze di servizi, ma è indubbio che un semplice confronto con le date di approvazione definitiva dei Piani regolatori delle altre Aree e Nuclei industriali siciliani è decisamente impietosa: Palermo 1967, Trapani 1967, Catania 1968, Gela 1968, Caltagirone 1969[150].

Come riportava d'altronde la stessa Associazione degli industriali di Siracusa in una pubblicazione del 1968,

> poiché la programmazione afferisce a fenomeni economici in stato di perenne evoluzione essa presuppone *due componenti essenziali: la rapidità di esercizio dei poteri decisionali e la rapidità di attuazione delle decisioni adottate.* Ove queste due condizioni non si verifichino si

[148] Id., *Pr Asi Sr, Relazione generale,* 1964, pp. 255-261; Id., *Pr Asi Sr, Allegato 8: opere del piano regolatore,* 1964, pp. 72-78.
[149] S. NICITA, op. cit., p. 63.
[150] Vi furono certamente anche casi peggiori di quello siracusano (es. Messina, 1986), ma occorre considerare che l'area Augusta-Targia era la maggiore in Sicilia per estensione e capacità produttiva ed economica e che dunque necessitava sicuramente di provvedimenti più efficaci ed incisivi. Per un elenco dei consorzi siciliani e delle date di approvazione dei piani cfr. F. MARTINICO, *Il territorio dell'industria – Nuove strategie di pianificazione delle aree industriali in Europa*, Gangemi, Roma 2001, p. 265.

hanno delle decisioni fuori tempo e delle attuazioni ulteriormente sfasate rispetto ai tempi della valutazione, della diagnosi e della decisione.[151]

La Commissione, pur concordando con i criteri ispiratori del Piano, avanzava alcune prescrizioni e suggerimenti sulla base di un sopralluogo effettuato nell'Area e delle istanze avanzate dagli enti locali, che qui di seguito si elencano[152]:

- maggiore sviluppo della parte relativa alle interrelazioni con l'Area di Catania e i Nuclei di Ragusa, Caltagirone e Gela;
- sulla base dell'incremento ipotizzato di 25 mila nuovi lavoratori al 1975, il Consorzio avrebbe dovuto meglio specificare le nuove unità produttive che si sarebbero dovute insediare dal 1967 al 1975;
- ridefinizione di alcuni settori dell'agglomerato Nord e dell'agglomerato Sud[153];
- parere negativo su nuovi impianti industriali nella Zona industriale regionale di contrada Pantanelli;
- mantenimento della strada litoranea Siracusa-Augusta come asse di supporto della fascia costiera, le cui carreggiate andavano raddoppiate, mentre il suggerimento dell'asse viario esterno all'Area industriale, non essendo di competenza del

[151] Le riflessioni dell'Associazione partono dalle considerazioni sulla cosiddetta "congiuntura dei piani", che caratterizzava all'epoca l'economia italiana e meridionale in particolare e che si concretava per l'area siracusana in almeno cinque programmazioni afferenti ad enti diversi: Programma di sviluppo economico nazionale quinquennale 1966-70; Piano coordinato degli interventi nel Mezzogiorno della Cassa; Progetto di piano di sviluppo economico sociale della Regione Siciliana del 1967; Piano regolatore del consorzio Asi di Siracusa dell'Italconsult; Progetto di piano di sviluppo economico della provincia di Siracusa della Teknos. Le conclusioni dell'Associazione, cui non si può dar torto alla luce di quanto avverrà a Siracusa e più in generale in Italia, erano che "l'*Amministrazione Pubblica*, per tradizionali carenze, per inefficienze sempre lamentate ma mai eliminate, *non dispone di una strumentazione sufficiente per sviluppare una attività di seria e concreta programmazione*. [...] Programmare da parte dell'Amministrazione Pubblica significa anzitutto programmare se stessa. *Certamente non è ipotizzabile che si possa pretendere di programmare l'attività altrui se non si è prima programmata l'attività propria*. [...] Ora è lecito domandarsi come può l'operatore privato, cui si chiede di indirizzare la propria attività nel quadro di una attività pubblica, fare le sue scelte se ancora l'Amministrazione Pubblica non è stata in condizione di realizzare le proprie. *Questo*, ci sembra, *è il problema di fondo della programmazione*." Cfr. ASSOCIAZIONE PROVINCIALE DEGLI INDUSTRIALI DI SIRACUSA, *Lo sviluppo industriale di Siracusa dal 1950 al 1967*, Imag, Siracusa 1968, pp. 39-46.

[152] ITALCONSULT, *Pr Asi Sr, Relazione*, 1969, pp. 1-10.

[153] Per l'agglomerato Nord: il settore 2 andava commisurato alle esigenze di ampliamento del settore 3; i settori 4 e 5 andavano eliminati per l'esistenza di parziali vincoli militari e assorbiti dal settore 6. Tutto l'agglomerato sarebbe così stato dimensionato con un perimetro unico e destinato alle industrie con limitate esigenze di traffico marittimo, per non aggravare ulteriormente l'agibilità della rada. Per l'agglomerato Sud: andavano evitati nuovi insediamenti nel settore 1; il settore 2 andava maggiormente dettagliato; il settore 3 avrebbe inglobato le aree libere da vincoli militari del settore 1 Nord (secondo le esigenze della Sincat); il settore 4 andava eliminato ponendovi un vincolo di area verde su cui non poteva espandersi l'abitato di Priolo; il settore 5 andava meglio definito verificando la possibilità di estensione verso Ovest; il settore 6 andava meglio studiato indipendentemente dalle colmate, la cui realizzazione si sarebbe dovuta realizzare "in tempi successivi, in relazione ai futuri sviluppi industriali". Anche l'agglomerato Sud, pertanto, si sarebbe dovuto configurare con un perimetro unico. Cfr. Id., *Pr Asi Sr, Relazione*, 1969, pp. 4-5.

Consorzio, andava mantenuto come indicazione per le Amministrazioni interessate[154];

- differimento nel tempo dell'eventuale espansione urbana di Floridia, Solarino e Iblea (da concordare comunque con i Comuni interessati), in quanto alle prime maggiori esigenze residenziali si sarebbe potuto far fronte con un'ordinata crescita di Siracusa e degli altri centri collegati ai due agglomerati;
- in attesa del progetto generale della Cassa per l'approvvigionamento idrico e d'intesa con questo, il Piano avrebbe dovuto indicare le soluzioni per sopperire a questa prima fase, così come maggiori informazioni erano richieste per la rete fognaria;
- maggiore dettaglio sui tempi, i costi e gli enti di riferimento per il potenziamento dell'attrezzatura ferroviaria;
- maggiore dettaglio sugli allacciamenti, ubicazione di cabine, rete di distribuzione delle infrastrutture elettriche;
- maggiore dettaglio sulle fasce di servizio (nastri trasportatori e pipe-lines) e aree destinate ad eventuali serbatoi, depositi e altre strutture di servizio;
- maggiore dettaglio per le opere e spese infrastrutturali da graduare nel tempo;
- presentazione di una cartografia più dettagliata delle zone sottoposte a vincolo militare, con le servitù da queste derivate.

### *8.4.2 Considerazioni generali sui limiti di uno sviluppo ormai consolidato*

Il mandato per la redazione della seconda versione del Piano, preso atto delle indicazioni della Commissione per i piani regolatori territoriali, fu affidato dal Consorzio nuovamente all'Italconsult con delibera del 12 agosto 1967. Il nuovo Piano porta la data ultima del mese di giugno del 1969 e fu adottato dal Consorzio il 2 dicembre dello stesso anno con delibera n. 132. Dopo un'analisi dei dati economici e demografici dell'area dal 1962 al 1968, che in parte rispecchiava le previsione della prima ipotesi e dopo aver preso atto del nuovo assetto territoriale della fascia costiera sempre più congestionata, si

[154] La litoranea divenne sempre più una strada interna agli agglomerati industriali, per cui l'idea di un asse stradale esterno all'Area fu riproposta alla Cassa, perché venisse inserita nel Progetto speciale 2. Una delegazione provinciale si recò dall'allora ministro per il Mezzogiorno, Ciriaco De Mita, che, pur riconoscendo la validità della proposta, ne esprimeva delle riserve in quanto, essendo esterna all'Area, svolgeva un ruolo di supporto per la provincia piuttosto che per il Consorzio, ma ne accettò comunque la richiesta. Cfr. S. NICITA, op. cit., pp. 195-196.

elaboravano previsioni di sviluppo sempre al 1975, sulla cui base si formulavano le nuove direttive urbanistiche.

La relazione, seguendo le direttive ministeriali, si presenta ben più tecnica e analitica della versione del 1964, scevra degli ampi contenuti territoriali della precedente ed esclusivamente mirata a delineare il futuro sviluppo industriale dell'Area siracusana. Manca per la verità anche il riferimento suggerito dalla Commissione per l'interrelazione con Catania, Ragusa, Caltagirone e Gela. Quasi totalmente assente ogni riferimento al settore agricolo, turistico e alle aree archeologiche.

La relazione introduttiva al Piano risulta già di per sé interessante, perché permette di confrontare lo stato di fatto della situazione economica e demografica della provincia al 1967, con le previsioni elaborate nel 1964, su dati del 1962. In questa appare evidente il consolidamento del trend osservato negli anni precedenti, con le imprese motrici che giustificano l'enorme crescita economica dei dati riportati, cui si affianca però l'impennata delle industrie intermedie nel campo della meccanica, dell'impiantistica industriale e dei servizi a sostegno delle grandi. Caratteristica che determinerà nel futuro errori strategici, perché vizierà un sistema economico che ruoterà principalmente attorno al settore delle costruzioni e che nel momento in cui terminerà quella fase vedrà l'ingresso prepotente della cassa integrazione e della chiusura delle imprese. Un sistema cioè che, consolidatosi proprio in questi anni, necessiterà sempre più della continua ricerca di nuovi impianti da realizzare, non tanto sulla base delle future prospettive occupazionali, quanto piuttosto sulla soddisfazione di quelle immediate e contingenti. Sempre più inconsistente, invece, il ruolo delle piccole imprese artigiane ormai quasi scomparse, incapaci di reggere una concorrenza ben più efficiente ed organizzata, i cui titolari prediligono ormai l'occupazione dipendente. Se da un lato, dunque, questo determinerà la riduzione dell'occupazione precaria tipica di queste imprese, dall'altro con esse spariranno gli imprenditori locali che, per quanto pochi, mantenevano vivo comunque un minimo di spirito imprenditoriale. L'agricoltura, al contrario, continua la sua strada fatta di piccoli ma importanti passi, ma per lo più slegata dal settore secondario. Il terziario, infine, presenta ancora i caratteri di un'economia poco sviluppata con una scarsa incidenza sul prodotto lordo provinciale. Le dinamiche di crescita accentueranno, inoltre, i problemi sorti già verso la fine degli anni Cinquanta, determinando un accalcarsi d'imprese lungo l'area costiera e una crescita edilizia incontrollata dentro e fuori l'area industriale.

Siracusa, insomma, assume sempre più i caratteri propri di un polo petrolchimico di natura privata composto da grandi monopoli, dove è ancora nullo il ruolo pubblico, sia nelle partecipazioni azionarie, sia nell'offerta di infrastrutture e servizi e che, paradossalmente, proprio quando entrerà in gioco ed avrà gli strumenti per razionalizzare il territorio, si mostrerà incapace di far fronte per tempo alle necessità delle imprese con infrastrutture adeguate.

L'elemento cardine del nuovo Piano ruota principalmente attorno alle nuove strutture portuali di Augusta[155] e Magnisi, con le inevitabili ripercussioni dovute alla loro mancata realizzazione. Il primo, approvato dal Consiglio superiore dei LL. PP. nel lontano 1963, ispirato a criteri faraonici e modernisti, prevedeva una colmata di 350 mila $m^2$ con uno sviluppo della banchina di quasi 2,5 km su tre sporgenti a scalare, il più avanzato dei quali avrebbe inglobato i cinquecenteschi Forti Garcia e Vittoria. Più volte ridimensionato[156], proprio in virtù degli elevati costi, il progetto sarà successivamente suddiviso in due lotti funzionali che, per una serie di vicissitudini varie, vedranno il termine dei lavori nel 1988 per il primo lotto, nel 1992 per parte del secondo e nel 2005 per la banchina. Di Magnisi, invece, di cui già si è accennato del progetto e di cui in seguito si dirà, rimarrà solo l'ipotesi.

Progetti eccessivi da un lato, opposizioni di enti di tutela dei beni culturali e associazioni ambientaliste dall'altro, mancata coordinazione tra Cassa e Consorzio, lentezza burocratico-amministrativa nel prendere le decisioni, il Piano, in sostanza, si dimostrerà irrealizzato proprio in alcuni dei suoi principali propositi e il polo si manifesterà incapace di far fronte alle nuove contingenze nazionali ed internazionali, iniziando la sua discesa paradossalmente proprio dalla tanto agognata approvazione dello strumento urbanistico nel 1973.

### *8.4.3 Lo stato di fatto al 1967-68*

L'aumento di 18 mila abitanti, con il conseguente incremento della popolazione attiva e viceversa il numero quasi costante dei disoccupati (comunque elevato) tra le due date considerate, dimostrava una discreta riduzione della disoccupazione, che il Piano giustificava con l'espansione di moderne aziende industriali e con la riduzione del

[155] Per una storia del porto di Augusta e del suo porto commerciale, cfr. T. MARCON, op. cit.

[156] La prima variante risale al 1966, quando viene accolta la richiesta della competente Soprintendenza di non inglobare i forti nel banchinamento, cfr. ivi, p. 140.

precariato proprio delle piccole industrie artigianali, ormai quasi scomparse. Continuava intanto lo spopolamento dell'area collinare interna e l'attrazione della fascia costiera, d'altro canto, però aumentava anche l'emigrazione[157].

I dati economici generali sembravano nel complesso confermare, anzi sopravanzare, le straordinarie ipotesi di sviluppo del precedente Piano[158], con un prodotto lordo pari a 233 miliardi di lire (a prezzi del 1962), un tasso medio di incremento annuo dell'11%, e un aumento del reddito netto per abitante del 9-10%. I dati suddivisi per settore, confrontati con il 16,2% d'incremento annuo dell'industria, mostravano però gli squilibri della realtà economica locale che per molti aspetti rimaneva ancora arretrata, spiegando perché la provincia fosse ancora investita dal fenomeno dell'emigrazione e della disoccupazione. Questi i tassi annui d'incremento degli altri settori: 4,1% fabbricati, 5,3% servizi e 6,9% agricoltura[159]. Andando nello specifico del settore industriale si assisteva ad un totale decremento delle industrie tradizionali passate dal 4,5% del 1962 all'1% del 1968, viceversa si assisteva ad un incremento delle industrie intermedie dal 6,5% al 10,6%, mentre le industrie motrici mantenevano il loro ruolo leader con l'88% del totale[160]. E si palesava così una realtà ormai conosciuta, quale quella di un'industrializzazione pesante ad alto investimento economico e basso impiego di manodopera; di fronte ad un aumento del valore aggiunto della produzione industriale delle industrie manifatturiere con più di 10 addetti pari al 20,6%, infatti, l'occupazione aumentava soltanto del 5,5%. Il prodotto lordo delle grandi imprese si era triplicato nei sei anni considerati, con aumenti netti nel settore della raffinazione, della chimica di base e dei minerali non metalliferi (cementifici). Ma la vera novità dell'epoca, che avrebbe in seguito mostrato i propri limiti, erano le industrie intermedie, che ebbero una vera esplosione in quegli anni, avanzando con un tasso del 30,9% nei sei anni considerati, quintuplicando il loro prodotto lordo e triplicando il numero degli addetti (18,5%). Si trattava infatti per lo più di industrie meccaniche, di costruzione e manutenzione di impianti (96% del prodotto lordo totale del settore) che lavoravano per le industrie

---

157 ITALCONSULT, *Pr Asi Sr, Relazione,* 1969, pp. 14-21.

158 Per la verità la prima operazione di analisi economica è indirizzata a confutare i dati di Tagliacarne, secondo cui dal 1963 al 1967 l'incremento del prodotto lordo a prezzi costanti sarebbe stato del 4,2% l'anno e quello del reddito netto del 3,9%. In sostanza riportava il Piano: "Il boom siracusano sarebbe quindi svanito. Avremmo assistito ad un brutale fiorire economico, manifestatosi per 3/4 anni, dovuto alla concentrazione temporanea di massicci investimenti industriali; il quale sarebbe poi finito improvvisamente, analogamente a come era apparso: niente decollo, niente polarizzazione, niente proseguimento del movimento iniziale." L'Italconsult dunque procede a riesaminare gli elementi economici del settore agricolo, industriale e dei trasporti per giungere alle conclusioni sopra esposte. Cfr. ivi, pp. 21-29.

159 L'Italconsult si scaglia nettamente contro l'amministrazione tradizionale definita "incapace di far fronte alle sue nuove responsabilità, oberata da metodi e concetti di lavoro antiquati", cfr. ivi, p. 31.

160 Ivi, p. 37.

motrici. Per quanto riguarda le industrie tradizionali, ne rimanevano solo alcune del settore alimentare (2 su 13), mentre totalmente azzerate quelle degli altri settori[161].

L'analisi territoriale evidenziava un incremento della superficie occupata al 1968 del 30%, passando dai circa 700 ha del 1962 agli oltre 1000 ha del 1968 (740 occupati dalle industrie e 350 di riserva), ma gli insediamenti erano avvenuti in modo "dissennato e anarchico" ponendo in essere principalmente due problemi: quello della "rapida obsolescenza delle infrastrutture esistenti" e quello della "disponibilità dei terreni"[162]. In quanto ai consumi elettrici l'aumento di due volte e mezzo nei sei anni considerati (2 miliardi di kWh nel 1968) non poneva problemi perché in gran parte autoprodotto (78%). Per quanto concerne il consumo idrico vi era stato un aumento del 5,3% annuo (passando dai 32 milioni di $m^3$ del 1962 ai 44 milioni di $m^3$ del 1968), che appariva piuttosto contenuto rispetto alla forte crescita delle produzioni e inferiore a quello previsto, sintomo di un'auto-disciplina nei consumi di acqua delle imprese motrici (chimica e raffinazione consumavano i 3/4 del totale) tramite l'utilizzazione di nuovi cicli produttivi, l'utilizzo di acqua riciclata e di acqua di mare. Nonostante questo però il consumo aumentava, ponendo con sempre maggiore attualità il problema dell'esaurimento della falda acquifera[163].

L'analisi del traffico merci negli scali marittimi evidenziava la crisi dell'attività commerciale di Siracusa e all'opposto l'incremento forte della rada di Augusta (15,4% dal 1963 al 1968 nonostante la crisi di Suez), da imputare però quasi totalmente alle banchine private (le banchine pubbliche di Siracusa ed Augusta vi contribuivano soltanto per l'1%). Il trasporto su linea ferrata era in aumento nella stazione di Priolo e in forte riduzione nella stazione di Augusta. Il traffico viario vedeva non meno di 2.500 autocarri pesanti giornalieri sulla litoranea, ormai sempre più congestionata[164].

Le implicazioni territoriali di questo impetuoso sviluppo non regolato riguardarono principalmente il fenomeno della "proliferazione anarchica e disordinata delle più disparate iniziative", che compromisero definitivamente una notevole porzione di territorio, con la litoranea (ex 114) che si trovava a svolgere una triplice funzione: "per il traffico di attraversamento, per il traffico di spostamento da un capo all'altro del territorio tra Siracusa e Augusta, e di strada di lottizzazione locale"[165]. La maggior parte delle nuove

[161] Ivi, p. 37-45.
[162] Ivi, p. 47.
[163] Ivi, pp. 47-53.
[164] Ivi, pp. 53-58.
[165] Ivi, p. 60.

imprese si localizzarono lungo i bordi della suddetta strada, unitamente all'espandersi dei nuovi insediamenti residenziali di Priolo, Nuova Priolo, San Focà, Marina di Melilli e sotto Belvedere, così impietosamente descritti:

> Continuano così a sorgere suburbi e periferie, generalmente privi di infrastrutture tecniche e sociali, e – quel che è più grave – destinate nel loro processo di espansione strisciante a impegnare e distruggere proprio quei rari spazi verdi o agricoli ancora disponibili ai margini dei vari insediamenti, che tanto respiro potrebbero o avrebbero potuto dare alle vicine industrie mediante l'organica realizzazione di aree per il tempo libero, per servizi, asili nido, mense aziendali, ecc. Questo fenomeno di degradazione del territorio, con il lento ma continuo processo di intasamento dell'arteria veloce di supporto principale del sistema, ha infine compromesso qualunque ragionevole programma di ristrutturazione dell'arteria stessa, qualunque possibilità lungo i margini di essa di dotazione di aree di servizio e di svincolo, di parcheggio e di miglioramento generale.[166]

Per quanto concerne, infine, la situazione delle infrastrutture al 1968 la restante parte del territorio disponeva di una rete secondaria relativamente efficiente, se opportunamente collegata con l'Area industriale. Uno sguardo più ampio invece sull'intera zona mostrava alcuni evidenti condizionamenti e differenti attività su questa configgenti, perché per quanto vasta, risultava interessata: da presenze archeologiche e paesistiche da salvaguardare, insediamenti militari, zone agricole d'importanza regionale (agrumeti), luogo di confluenza di numerosi centri urbani di notevole entità (Siracusa, Augusta, Melilli, ecc.), due porti commerciali (Augusta e Siracusa), un porto industriale consortile[167]. Per l'approvvigionamento idrico vi era il progetto definitivo della Cassa per la captazione e utilizzazione delle acque del Ciane e del Simeto ad usi industriali ed irrigui e quello della derivazione dell'acquedotto Galermi per usi industriali, oltre agli acquedotti di Siracusa, Augusta e Priolo per gli usi civili. La rete elettrica era interessata da elettrodotti dell'Enel e dell'Ese. Infine da aggiungere il metanodotto Catania-Siracusa e l'oleodotto Ragusa-Augusta[168].

[166] Ivi, p. 61.
[167] Ivi, pp. 63-64.
[168] Ivi, pp. 64-71.

### *8.4.4 Le ricadute territoriali*

In definitiva, dunque, si può dire che i dati rilevati dall'Italconsult nel 1967 fossero nettamente positivi, perché superiori alle previsioni del precedente Piano per le industrie motrici ed intermedie, anche se inferiori per quelle tradizionali per le quali non si intravvedevano, però, soluzioni. Ciò che invece mancava era l'insediamento d'industrie sull'acqua (tra i principali obiettivi del 1964) cui, nonostante le richieste avanzate al Consorzio[169], non si era potuto far fronte per la penuria di terreni adatti, ipotesi aggravata dalla continua aggressione disordinata di spazi disponibili e che ripresentava con urgenza il tema delle colmate.

Per quanto si prevedesse un rallentamento nel settennio 1968-75 (12%) rispetto al periodo 1962-68 (20%), da imputare soprattutto alle industrie motrici e alle meccaniche, le nuove previsioni al 1975 venivano riviste al rialzo con un tasso di incremento annuo delle industrie manifatturiere con più di dieci addetti pari al 16,2%, contro il 13,7% inizialmente ipotizzato[170].

Le considerazioni esposte palesavano, dunque, con maggior vigore la necessità di un intervento urbanistico nell'Area, in virtù di una localizzazione industriale degli ultimi anni avvenuta

> non secondo un piano ma secondo le necessità volta a volta presentatesi alle varie industrie, [che] sono ora ad un punto di conflitto con un territorio in sé vasto ma sostanzialmente privo di infrastrutture sufficienti per questa espansione. [...] Senza un piano adeguato le industrie di base non solo hanno avuto ed hanno difficoltà ad espandersi secondo un ordinato programma di sviluppo, ma la loro presenza ha prodotto due effetti: il fatto di richiamare in questa zona sempre disordinatamente a causa delle scarse infrastrutture esistenti alcune altre industrie tradizionali e di servizio alle grandi industrie, che sono andate a strozzare l'unica infrastruttura esistente, la litoranea; inoltre di richiamare nella zona una serie di insediamenti residenziali, che si notano principalmente in corrispondenza dell'ampliamento di Priolo, S. Focà, a Marina di Melilli e nelle nuove lottizzazioni sotto il Belvedere in territorio di Melilli. È evidente che lasciando così le cose questi tre fenomeni contemporanei entrerebbero in conflitto uno con l'altro, perché ciascuno naturalmente

[169] Si trattava di produzioni di ossido di magnesio sintetizzato da acqua marina; billette d'acciaio elettrico di alta qualità utilizzando rottami di ferro importati via mare; olio rigenerato da olio esausto imbarcato via mare; manutenzione e riparazione navi. A queste si aggiungevano le proposte del Piano del 1964 per la creazione di una fabbrica per l'estrazione e raffinazione di olio di semi oleosi di importazione e la lavorazione di minerali non ferrosi, quali zinco, rame, piombo, alluminio primario, le cui materie prime, assenti in Italia, venivano importate via mare. Cfr. ivi, p. 78.

[170] Ivi, p. 83.

> tende ad espandersi per suo conto. E con questo si ridurrebbe fortemente la già ridotta utilizzazione della zona proprio in un punto chiave per l'economia non solo siciliana ma probabilmente di tutta l'Italia meridionale. [...] La vasta fascia di territorio interessata dall'area di sviluppo si presenta impegnata, proprio nel suo cuore, dal grosso insediamento delle industrie motrici, mentre in tutto il restante territorio è caratterizzata da una serie notevolissima di insediamenti sparsi, prevalentemente localizzati lungo lo sviluppo della litoranea, ormai ridotta al ruolo di asse di supporto industriale.[171]

Su queste condizioni caotiche il Piano intendeva intervenire facendo leva sulla fascia retrostante la costa (perché presentando pendenze verso gli Iblei risultava poco adatta alla localizzazione di nuove industrie e più idonea ad impiantarvi infrastrutture) e all'opposto proprio sulla linea costiera attorno a Magnisi (riproponendo le colmate che avrebbero risolto il problema della necessità di nuove rade e della penuria di terreni), oltre che con le limitazioni e riduzioni degli insediamenti residenziali nell'area.

Tra le infrastrutture viarie venne riproposta l'arteria di collegamento longitudinale tra i vari settori dell'Area e i centri urbani: la tangenziale Ovest. Ma se precedentemente questa era stata pensata in prossimità della litoranea, non essendo più disponibili i terreni andava spostata verso Ovest, separando così nettamente i traffici veloci da quelli industriali e riconfigurando l'area in maniera più chiara[172].

Altro elemento imprescindibile definito come "uno dei postulati fondamentali del piano stesso"[173] è la già più volte riferita operazione delle colmate, nuovamente riproposta nonostante le indicazioni della Commissione per i piani territoriali che suggeriva un più approfondito studio del settore 6 (Magnisi) e di posticiparne la realizzazione in funzione del futuro sviluppo industriale dell'Area. Su questa zona era prevista la localizzazione di un'ulteriore grande industria motrice o di più iniziative di media grandezza a cui i lotti non sarebbero stati venduti, ma piuttosto concessi con contratti a lunghissima scadenza[174].

---

[171] Ivi, pp. 84-88.

[172] Nove gli svincoli previsti: 1° verso l'abitato di Augusta; 2° verso Lentini, Carlentini e Villasmundo; 3° verso il porto commerciale di Augusta; 4° verso gli insediamenti a cavallo tra Rasiom e Sincat; 5° verso Melilli; 6° verso Priolo; 7° verso la zona portuale di Magnisi; 8° verso Siracusa, Floridia e Solarino e la zona Sud di Magnisi; 9° verso Siracusa e il Sud. Di questi svincoli tre (corrispondenti ai nn. 3-7-8) vengono considerati come le "grandi direttrici di penetrazione trasversale", per il ruolo di collegamento con il porto commerciale di Augusta e le due nuove rade attorno a Magnisi individuate come "tre grandi aree destinate alle nuove localizzazioni". Cfr. ivi, pp. 92-95.

[173] Ivi, p. 97.

[174] Le nuove iniziative ipotizzate oscillavano da un minimo di 12 ad un massimo di 20, da posizionare per metà nella zona Sud di Magnisi e per metà nella zona occupata da Marina di Melilli, cfr. ivi, p. 97.

In quanto all'area industriale in contrada Targia, nel territorio di Siracusa, tra il mare e la litoranea, comprendente alcune industrie di media grandezza, tra cui una cementeria, il Piano avvertiva che qualora non si fosse attuato nel tempo alcun controllo, questa avrebbe favorito il fenomeno di "attrazione reciproca"[175]. Si sarebbe venuta a creare così continuità tra il maggiore insediamento residenziale dell'area e gli insediamenti industriali, determinando un'area di conflitto tra le due differenti tipologie insediative, pertanto era più opportuno che questa si espandesse più a Nord della stessa zona, in corrispondenza del nuovo porto, che avrebbe costituito anche un'alternativa alla "zona Pantanelli".

Nello specifico il Piano delimitava otto agglomerati distinti dalle lettere: A, B, C, D, E, F, G, H: di cui tre per nuove aree industriali (A, B, C) e cinque di ristrutturazione (D, E, F, G, H). A questi andavano aggiunti gli agglomerati I, L, M, N nei territori di Noto, Avola, Lentini e Cassibile.

Gli agglomerati, che avrebbero dovuto provvedere alle nuove zone industriali, erano collocati tutti a ridosso dei futuri nuovi porti e sarebbero stati allacciati alla prevista tangenziale Ovest dalle tre principali direttrici di penetrazione, corrispondenti agli svincoli 3, 7 e 8. Tutti sarebbero stati forniti delle seguenti infrastrutture di servizio: strade, fognature, ferrovie, rete elettrica, impianto idrico, servizi antincendio, parcheggi, magazzini, mense, asili nido, fabbricati per servizi consortili, sanitari e commerciali e aree verdi.

Questa la collocazione delle suddette nuove aree:

A) posto tra la penisola Magnisi e la ferrovia a contatto diretto con il mare. Avrebbe usufruito delle nuove aree e della nuova zona portuale da realizzare con le colmate, occupando un totale di 545 ha da destinare a grandi e medie industrie. I fondali profondi e le dighe foranee ne avrebbero fatto un luogo di grande attrazione per industrie dell'acqua. Sarebbe stato servito da nastri trasportatori e pipe-lines per le industrie posizionate in seconda fila e di un pontile consortile. Il Consorzio interveniva con acquisti o espropri, ma i lotti non erano acquistabili da privati, soltanto concessi a terzi con contratti rinnovabili;

B) ubicato a monte della litoranea e prospiciente la penisola Magnisi, compreso tra i previsti raccordi autostradali Belvedere-Porto Magnisi (svincolo 8) e asse Magnisi (svincolo 7). Avrebbe occupato una superficie di 420 ha da destinare all'insediamento di piccole e medie industrie legate al mercato locale, ad attività semi-industriali e artigianali

[175] Ivi, p. 99.

e ad altre sussidiarie alle grandi imprese. Il Consorzio interveniva con acquisti o espropri e i lotti potevano essere venduti o concessi a terzi con contratti rinnovabili;

C) situato a monte del futuro porto commerciale di Augusta da destinare a piccole e medie industrie. Era prevista una suddivisione in tre settori $C_1$, $C_2$, $C_3$ per un totale di 401 ha. Anche in questo caso il Consorzio interveniva con acquisti o espropri e i lotti potevano essere venduti o concessi con contratti rinnovabili. Il settore $C_1$ era situato in località Feudo Ogliatra a monte della ex SS 114 (226 ha). Il settore $C_2$ a valle della ex SS 114 in località Tufoli da realizzare dopo il $C_1$ e compatibilmente con i vincoli militari (110 ha). Il settore $C_3$ a ridosso del porto commerciale di Augusta, destinato a servizi e magazzini consortili (65 ha).

I cinque agglomerati di ristrutturazione comprendevano tutta la zona adiacente alla litoranea, già totalmente occupata da stabilimenti industriali su cui il Consorzio non operava con acquisti o espropri. Limitatamente agli agglomerati D, E, F, potevano essere concessi lotti e licenze per costruzioni, demolizioni, ricostruzioni e ampliamento, mentre per G, H i terreni ancora disponibili potevano essere accorpati ad industrie già esistenti o utilizzati da nuove industrie occupanti ciascuna non meno di 7 ha. Andando da Siracusa verso Augusta erano così individuati:

D) in contrada Targia (pmi);

E) leggermente più a Sud della frazione di Marina di Melilli, (pmi);

F) leggermente più a Nord della frazione di Marina di Melilli (pmi);

G) area della Sincat/Montedison tra Priolo e Megara (grandi industrie);

H) area della Rasiom/Esso tra Megara e Punta Cugno (grandi industrie).

Nei restanti agglomerati I, L, M, N, il Consorzio interveniva con acquisti ed espropri con possibilità di vendita o cessione dei lotti ai privati.

Le opere generali previste per il Piano riguardavano: la sistemazione tramite terrazzamento e bonifica degli agglomerati A e B, oltre alla realizzazione delle colmate attorno alla penisola Magnisi e alla creazione d'idonee dighe foranee; la realizzazione del nuovo asse di scorrimento veloce longitudinale all'Area industriale (odierna SS 114) con i relativi raccordi; un parco ferroviario con stazione merci consortili in prossimità della stazione di Priolo (35 ha); condotte di derivazione dell'acquedotto Ciane per il rifornimento idrico industriale degli agglomerati A, B, $C_1$ e in un secondo tempo la realizzazione di un impianto di desalinizzazione di acqua marina; condutture per il rifornimento di acqua potabile dall'acquedotto di Priolo per gli agglomerati A e B e

dall'acquedotto di Augusta per l'agglomerato C; elettrodotti dalla centrale Tifeo per gli agglomerati A, B $C_1$, $C_2$ mentre $C_3$ sarebbe stato alimentato dalla stessa linea che serviva l'abitato di Augusta; una centrale telefonica; due nuclei dei vigili del fuoco (presso Magnisi e Megara) dove ubicare anche attrezzature a servizio della rada di Augusta (locali per compagnie piloti, ormeggiatori, rimorchiatori, barcaioli, portuali, uffici della Dogana, Circomare, Guardia di Finanza, Polizia, centro radio, centro avvistamento e centralino telefonico); un centro direzionale in prossimità dell'abitato di Priolo (80 ha) da adibire a sede del Consorzio, edifici scolastici, enti previdenziali, attività commerciali, ecc.; parcheggi; zone verdi; lo spostamento di infrastrutture esistenti che erano di intralcio alla nuova razionalizzazione del territorio (alcuni elettrodotti, parte dell'oleodotto, del metanodotto, dell'acquedotto del Ciane); lo spostamento di Marina di Melilli; una serie di fasce di servizio (pipe-lines e nastri trasportatori)[176]. I tempi di attuazione erano dilazionati in tre fasi, 1969-73, 1973-77 e oltre il 1977 e il costo totale delle opere da eseguire ammontava a 101 miliardi di lire[177].

## 8.5 LA DIFFICILE APPROVAZIONE DEL PIANO

### *8.5.1 Quattro anni per l'approvazione*

Il nuovo Piano regolatore, come già accennato, fu adottato dal Consorzio il 2 dicembre del 1969, seppur con la non indifferente modifica di includere la penisola Magnisi all'interno dell'Agglomerato A "con il solo limite della doverosa salvaguardia dei fondamentali reperti archeologici."[178] La sua approvazione definitiva avverrà, però, soltanto il 29 settembre 1973, con decreto del Presidente della Regione Siciliana (G.U.R.S. n. 51 del 13 ottobre 1973). Altri quattro lunghissimi anni, dunque, in cui l'Area industriale siracusana si ritroverà ad essere investita da una serie di fenomeni nuovi, senza possibilità di intervenire attraverso lo strumento regolatore urbanistico consortile che, elaborato in un periodo di forte sviluppo economico, troverà applicazione proprio quando la dinamica di crescita si era ormai interrotta. E, come purtroppo spesso avviene in Italia per l'urbanistica, l'Area si doterà così di uno strumento già superato. Eventi di varia natura a

[176] Ivi, pp. 100-128.
[177] Ivi, p. 173.
[178] CONSORZIO DELLA PROVINCIA DI SIRACUSA PER LA ZONA SUD DELL'AREA DI SVILUPPO INDUSTRIALE DELLA SICILIA ORIENTALE (SIRACUSA), *Relazione della Presidenza al Consiglio Generale del 29 e 30 ottobre 1971*, dattiloscritto, p. 9. La delibera del Comitato direttivo è la n. 132/69.

carattere locale, nazionale ed internazionale si ripercuoteranno, infatti, duramente nell'Area e mostreranno i limiti di un polo giunto a maturazione, preannunciando le forti crisi degli anni a venire.

Le principali motivazioni che causeranno la mancata approvazione del Piano nell'arco dei quattro anni considerati, sono sostanzialmente riconducibili a due questioni differenti. La prima riguarda il vincolo archeologico imposto sulla penisola Magnisi, quale sede di importanti reperti archeologici, dal Consiglio superiore alle Antichità e Belle Arti il 15 luglio 1969 e la conseguente approvazione del decreto del Presidente della Regione del 20 maggio 1970, che altererà in maniera sostanziale l'impostazione del Piano data dal Consorzio. La seconda, di poco posteriore e di cui si è già accennato in un precedente capitolo, risale alla legge 853 del 1971 che, recependo il principio regionalista, trasferiva la competenza in materia alle Regioni e di conseguenza ne bloccava l'iter di approvazione, che dovette essere ripreso per l'appunto a livello regionale.

### IL VINCOLO ARCHEOLOGICO SU MAGNISI

La penisola Magnisi, rappresenta una falce lunga 2 km e larga 700 m, collegata alla terraferma da un istmo sabbioso stretto fino a 100 m, che negli anni in questione si presentava libera da industrie se non per lo stabilimento Espesi che, insediato dal 1954, produceva bromuro di etilene e bromo dall'acqua marina sin dal 1958, dando lavoro a circa 50 addetti ed esteso su poco meno di 58 mila $m^2$. Per la posizione ricoperta dalla penisola all'interno dell'Area industriale e per il fatto di essere l'avamposto del futuro porto Magnisi, ipotizzato dal Piano, rappresentava sicuramente una delle zone più appetibili per gli insediamenti industriali. A questo va sicuramente aggiunto che la presenza di zone a vincolo militare nell'area Nord della Rada di Augusta, spingeva per un'espansione in zona Sud. Già nel 1967, infatti, la Commissione per i piani regolatori territoriali nel vagliare il Piano preliminare del 1964, eliminava i settori 4 e 5, posizionati a Nord della Rasiom e leggermente rientrati rispetto alla linea di costa, proprio per l'esistenza di parziali vincoli militari[179]. Inoltre, da una riunione dello Stato Maggiore della Difesa, dell'ottobre del 1969, emergeva che un'ulteriore concentrazione industriale nell'area Nord della rada avrebbe determinato non pochi problemi di sicurezza per la zona militare e pertanto era necessario operare scelte di espansione verso Sud[180]. Proprio la strategica posizione della penisola e i vincoli dell'area Nord, determinarono che il

[179] ITALCONSULT, *Pr Asi Sr, Relazione,* 1969*,* pp. 4-5.
[180] Cfr. R. MOTTA, *Industrializzazione e potere locale – Il caso della raffineria maledetta*, De Donato, Bari 1980, pp. 68-70.

Consorzio, in sede di approvazione del Piano, il 2 dicembre 1969, decidesse l'inclusione della stessa all'interno dell'agglomerato A, difformemente dalle previsioni dell'Italconsult e nonostante il veto del Consiglio superiore alle Antichità. L'Italconsult, infatti, nel primo Piano del 1964 si era limitata a suggerire la "probabile realizzazione" di una pista di atterraggio per piccoli aerei ed elicotteri, oltre ad una funzione di approdo per imbarcazioni turistiche e ne proponeva il rimboschimento del bordo esterno[181]. La delibera del Consorzio spinse alcune industrie a richiedere l'inclusione nella penisola. All'epoca, infatti, oltre all'ampliamento della Espesi, su quel lembo di terra, erano in stato di progettazione gli impianti della Gecomeccanica, controllata dall'E.M.S., e della Raffineria oli minerali Magnisi, mentre a ridosso di questa, sulla terraferma, la nuova centrale dell'Enel, la Snam e la Cogema[182].

Su Magnisi, dunque, si realizzò un corto circuito per il vincolo archeologico chiesto ed ottenuto dalla Soprintendenza alle antichità della Sicilia orientale, per volere dell'allora soprintendente Luigi Bernabò Brea, in relazione alle importanti scoperte archeologiche realizzate dal suo futuro successore Giuseppe Voza. Questi, partendo dal rinvenimento di una tomba familiare risalente all'età del bronzo, che definiva di "eccezionale valore storico ed archeologico", e dai resti di un villaggio preistorico (su terreno di proprietà della Espesi) venuto alla luce tra la fine del 1969 e i primi del 1970, ipotizzava ulteriori proficui sviluppi della ricerca e reclamava l'istituzione della penisola a parco archeologico. Le conseguenze della notifica del vincolo per le industrie furono immediate. La Espesi, che aveva già investito 2 miliardi per ulteriori ampliamenti, fermò la produzione, così come venne bloccato il progetto della Gecomeccanica e della costruenda Raffineria Magnisi. Le preoccupazioni del Consorzio, però, non erano soltanto legate alle suddette imprese, ma più in generale riguardavano il rischio che il vincolo archeologico potesse scoraggiare in quella zona l'iniziativa imprenditoriale pubblica e privata, sia quella già in atto (Enel, Snam, Cogema), sia quella futura e che potesse creare un ostacolo

[181] Cfr. ITALCONSULT, *Pr Asi Sr, Relazione generale, 1964*, p. 192; Id., *Pr Asi Sr, Allegato 7: trasporti e comunicazioni*, 1964, p. 36.

[182] L'investimento dell'Enel riguardava un grosso impianto termoelettrico per una produzione iniziale di 640 mila kV da triplicare in futuro, con un investimento iniziale di 60 miliardi. Per la localizzazione aveva inizialmente acquistato 100 ha nell'agglomerato A, prospicienti la rada a Sud di Priolo. La Cogema, per la produzione di ossido di magnesio sintetizzato per usi industriali, aveva acquistato 10 ha di terreno a fianco dell'Enel verso Sud, con un investimento iniziale di 10 miliardi. La Snam aveva, invece, acquistato 50 ha più a Nord a cavallo dell'istmo di Magnisi per un impianto rigassificatore del metano. Cfr. CONSORZIO DELLA PROVINCIA DI SIRACUSA PER LA ZONA SUD DELL'AREA DI SVILUPPO INDUSTRIALE DELLA SICILIA ORIENTALE (SIRACUSA), *Relazione della Presidenza al Consiglio Generale del 29 e 30 ottobre 1971*, cit., pp. 3-4.

alla realizzazione del "polo siciliano", che nel Piano chimico nazionale del 1971 era stato individuato nell'Area siracusana con orientamento verso Gela[183].

Nel tentativo di trovare una soluzione a questa situazione di stallo, che per il Consorzio consisteva in una riduzione del vincolo ad un'area più circoscritta, su iniziativa del sindaco di Siracusa, Antonio Giuliano, fu inviata una delegazione di amministratori locali a Roma il 14 luglio 1971, presso il ministro della P. I., on. Misasi, per esporre i termini del problema che la rigida posizione assunta dalla Soprintendenza determinava, evidenziando "la necessità di sbloccare il processo di asfissia e di crisi di alcune industrie già programmate e finanziate con investimenti pubblici e privati."[184] La delegazione ottenne dal Ministro la promessa che le ricerche sarebbero state approfondite, per verificare se l'area archeologica potesse essere perimetrata in forma più circoscritta, così da limitare il vincolo generale posto sull'intera penisola. La Camera di commercio di Siracusa, in proposito organizzò un convegno sul tema "La valorizzazione della penisola di Magnisi" il 23 luglio del 1971, al quale parteciparono svariati esponenti politici locali e regionali, sindacalisti, giornalisti ed amministratori pubblici, ma dove purtroppo mancava proprio il Soprintendente, per quanto fosse stato invitato. Sostanzialmente furono tutti d'accordo sulla necessità di trovare una soluzione che potesse conciliare le "esigenze archeologiche" con i "programmi di sviluppo industriale", anche se gli attacchi diretti al Soprintendente furono particolarmente duri, partendo da quelle che venivano definite "procedure assurde"[185].

---

183 Le informazioni qui riportate sono tratte dal convegno organizzato a Siracusa dalla Camera di commercio sul tema in oggetto, cfr. CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E AGRICOLTURA DI SIRACUSA, *La valorizzazione della penisola Magnisi*, Atti del convegno organizzato dalla Camera di commercio di Siracusa, in "Sicilia Regione", anno IV, n. 86, Palermo 31 luglio 1971. Sul ruolo che l'area Priolo-Gela avrebbe dovuto svolgere all'interno del Piano chimico nazionale come grande produttrice di etilene si possono leggere le stesse considerazioni riportate dal Consorzio in, CONSORZIO DELLA PROVINCIA DI SIRACUSA PER LA ZONA SUD DELL'AREA DI SVILUPPO INDUSTRIALE DELLA SICILIA ORIENTALE (SIRACUSA), *Relazione della Presidenza al Consiglio Generale del 29 e 30 ottobre 1971*, cit., pp. 24-28.

184 Alla delegazione presero parte il Prefetto e il Sindaco di Siracusa, il rappresentante dell'Amministrazione provinciale, il Sindaco di Melilli, l'on. Lo Curzio e il rappresentante dei sindacati Terranova. Cfr. l'intervento di Enzo Nicotra, presidente della Camera di commercio, in CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E AGRICOLTURA DI SIRACUSA, *La valorizzazione della penisola Magnisi*, cit., p. 5.

185 Secondo quanto riportato dagli atti del convegno le "procedure assurde" riguardarono la cronologia delle pratiche riferite alla Raffineria Magnisi. Il 9 dicembre 1968 la Soprintendenza della Sicilia orientale accordava parere favorevole all'installazione degli impianti della raffineria sulla penisola Magnisi. Il 10 gennaio 1969 il Prefetto di Siracusa, a seguito del precedente parere favorevole, decretava la temporanea occupazione di Magnisi. Il 10 dicembre 1969 sempre il Prefetto emanava il decreto di espropriazione. Il 17 giugno 1970 veniva notificato alla raffineria il decreto di vincolo archeologico deliberato dal Consiglio superiore delle antichità e belle arti il 15 luglio 1969, cioè prima dell'emanazione del decreto di espropriazione. Cfr. ivi, p. 12. Probabilmente l'unica stranezza consiste nella vicinanza della data in cui la Soprintendenza accorda il parere favorevole all'installazione degli impianti (9/12/68) e il decreto di vincolo (15/07/69), il che può essere spiegato soltanto col fatto che in quei sette mesi vennero realizzate scoperte tali da giustificare il cambio di posizione. D'altro canto sembra pur strano che il Prefetto non fosse a conoscenza del decreto di vincolo emanato il 15 luglio 1969. Al di là delle procedure ciò che conta rilevare oggi è che, alla luce di una generale dismissione del polo e delle sue ridotte capacità occupazionali, se su un territorio altamente inquinato di oltre venti km di lunghezza e totalmente alterato nella sua fisionomia, tra tante fabbriche dismesse e molte ciminiere arrugginite

La vicenda, che si concluse con il mantenimento del vincolo sulla penisola, determinò la mancata chiusura dell'istruttoria da parte della Commissione interministeriali per i piani regolatori, nonostante il parere sul Piano fosse positivo, e la conseguente impossibilità di emanare il decreto di approvazione definitivo. Nel frattempo l'Espesi chiuse, la raffineria Magnisi non venne impiantata e la Gecomeccanica si dirottò nell'agglomerato C a Nord della rada.

Il Consorzio, uscito sconfitto da questa vicenda, per sbloccare la difficile situazione e considerando che il Piano giaceva presso la Commissione interministeriale per i piani regolatori dall'aprile 1970, sosteneva di dissociare la questione Magnisi dal compendio generale del Piano, proponendo "al Comitato dei Ministri di stralciare la questione dalle prospettazioni del Piano regolatore e di procedere speditamente all'approvazione di quest'ultimo."[186] Il varo del Piano, infatti, era la "premessa giuridica inderogabile per realizzare il vasto programma di opere infrastrutturali contemplate dal piano"[187], ma ormai si era a ridosso della legge 853 emanata il 6 ottobre 1971.

### SI ARRESTA LA DINAMICA DELLO SVILUPPO

Paradossalmente, proprio in contemporanea con la presentazione del secondo Piano dell'Italconsult del 1969, che basandosi sui floridi dati economici del periodo 1962-68 ipotizzava ulteriori sviluppi, il polo, in linea con le dinamiche economiche nazionali,

---

alcuni luoghi mantengono ancora un'indubbia valenza storico-paesistica, questo lo dobbiamo proprio a Luigi Bernabò Brea e Giuseppe Voza in primis.

D'altronde il rapporto tra archeologia e industria è stato contrassegnato sin dall'inizio da un disperato tentativo da parte della disciplina umanistica di salvaguardare i luoghi di principale valenza culturale dall'avanzata delle industrie. Per uno strano gioco del destino sia l'archeologia, sia l'industria, iniziano quasi nello stesso momento ad interessarsi di questi luoghi. Nel 1948 parte la prima campagna di scavi condotta dagli archeologi francesi dell'Ecole Française di Roma sul sito di Megara, guidati da F. Villard e G. Vallet e nel 1949 inizia l'avventura della Rasiom. L'avvento dirompente degli insediamenti industriali determina, inoltre, una velocizzazione delle ricerche archeologiche che riusciranno a salvare Megara la quale, con i suoi 61 ha, è la più importante area archeologica tutelata nella zona insieme a Thapsos. Nei Piani Asi di Siracusa questi luoghi rimarranno, però, soltanto come strane "macchie scure perimetrate da una linea rossa", con un ruolo non ben definito rispetto al contesto industriale. Megara soprattutto si presenta come un sito difficile da raggiungere, in quanto non esiste una segnaletica adeguata e perché bisogna percorrere una strada dissestata nascosta dagli arbusti, che mai si direbbe potrebbe portare in un luogo tanto rinomato. Eppure una volta dentro, nonostante il totale abbandono della città antica, ormai invasa da vegetazione e senza indicazioni, cui tra l'altro contrasta il museo appena ristrutturato nel casolare attiguo con finanziamenti europei, sembra di ritrovarsi in un'oasi naturale avulsa dal contesto, dove persino le ciminiere scompaiono nascoste dai pini che delimitano l'area. Lì si percepisce in pieno quel sentire poetico, già precedentemente accennato, di cui parlavano proprio in riferimento a Megara, Rosario Filosto e Leonardo Urbani, che ritenevano questi luoghi non come controindicazioni, come sono sempre stati vissuti, ma piuttosto come elementi che potessero valorizzare un ambiente caratterizzato da iniziative industriali. Cfr. R. FILOSTO, L. URBANI, *Urbanistica nelle aree di sviluppo industriale*, in COMITATO DI RICERCHE ECONOMICHE PER LA SICILIA, *Documenti sull'economia siciliana*, cit., pp. 96-97. Per una riflessione territoriale sull'area cfr. C. BARATTUCCI, *Una microstoria per un progetto di territorio: Megara Hyblaea tra sito archeologico e area industriale 1948-2005*, in G. DATO (a cura di), *Da Beirut a Noto – Patrimonio archeologico e pianificazione industriale. Studi e ricerche nei paesi del Mediterraneo*, Biblioteca del Cenide, Cannitello (RC) 2005, pp. 178-217.

[186] CONSORZIO DELLA PROVINCIA DI SIRACUSA PER LA ZONA SUD DELL'AREA DI SVILUPPO INDUSTRIALE DELLA SICILIA ORIENTALE (SIRACUSA), *Relazione della Presidenza al Consiglio Generale del 29 e 30 ottobre 1971*, cit., p. 9.

[187] Ivi, p. 10.

assisteva invece ad una prima preoccupante battuta d'arresto. Ugo Gianformaggio, presidente di Assindustria Siracusa, già al principio del 1968, infatti, notava come la provincia stesse attraversando una "pausa nella spirale dello sviluppo" che imputava, tra le tante cause, alla "mancanza di propulsione interna, dipendente da un insufficiente intervento pubblico". Da un lato cioè la provincia risultava ancora povera in termini di infrastrutture stradali, portuali, ferroviarie ed idriche e dall'altro mancava di intraprendenza economica degli attori locali[188].
Queste preoccupazioni, purtroppo, appariranno ben fondate e si amplificheranno negli anni seguenti. Il Consorzio stesso, nonostante avesse messo in atto

> ogni capacità incentivante [...] rivolta a sviluppare la costituzione di quel tessuto connettivo necessario perché nella nostra area possano prendere vita iniziative non strettamente legate alle industrie di base e capaci di dare contributi risolutivi ai problemi della manodopera direttamente interessata[189],

denunciava come proprio le piccole e medie imprese non fossero presenti in numero adeguato al processo di sviluppo. Tra i principali sintomi di questo stato di crisi vi era l'improvviso arresto nella crescita di quelle industrie intermedie, che avevano lasciato ben sperare negli anni addietro. Tra le motivazioni, riportate dal Consorzio, oltre al mancato rispetto dei ritmi espansivi di alcune industrie motrici, la "mancanza dello strumento giuridico di regolazione" che, con le opere infrastrutturali, avrebbe dato impulso espansivo a tali iniziative[190].
Le conseguenze della mancata approvazione del Piano si ripercuoteranno nel territorio, che sconterà la già più volte sottolineata carenza infrastrutturale e continuerà ad assistere alla caotica coesistenza delle tre differenti tipologie insediative nell'area: industria, residenze e servizi. Mentre l'aumento della disoccupazione indusse "il Comitato direttivo a consentire che vasti territori degli agglomerati fossero utilizzati da imprese non conformi alle previsioni del piano ma pur tuttavia idonee ad assicurare assorbimento di forze lavorative"[191]. Il riferimento è diretto all'insediamento della raffineria Isab, della nuova centrale dell'Enel e della Cogema, che s'insedieranno rispettivamente

---

188 Cfr. S. MAIORCA, *Anno 2001 – Siracusa dalla industrializzazione allo sviluppo autonomo*, Assindustria Siracusa, Siracusa 2001, pp. 21-22.
189 CONSORZIO DELLA PROVINCIA DI SIRACUSA PER LA ZONA SUD DELL'AREA DI SVILUPPO INDUSTRIALE DELLA SICILIA ORIENTALE (SIRACUSA), *Relazione della Presidenza al Consiglio Generale del 29 e 30 ottobre 1971*, cit., p. 2.
190 Ivi, p. 11.
191 Ivi, p. 12.

nell'agglomerato B la prima e nell'agglomerato A le ultime due. Il Consorzio, a sostegno della indifferibilità delle opere, con particolare riferimento all'asse industriale veloce, accennava anche ad alcuni gravi incidenti, come quello accaduto il 4 agosto del 1971, in corrispondenza del pontile della Esso che causò la morte di sei persone e soprattutto quello del 22 settembre 1971 quando, in seguito all'incendio di due serbatoi di acetaldeide e di due serbatoi di acrilonitrile, ben l'80% dei priolesi abbandonò le proprie abitazioni. In conseguenza di entrambi gli incidenti si crearono ingorghi considerevoli lungo tutte le vie di transito stradale e ferroviario, "con grave pregiudizio all'attivissimo intervento di tutti i mezzi di sicurezza"[192].

UNA VARIANTE PER LA RIPRESA

Il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno ritenne il Piano meritevole di approvazione, seppur con alcune prescrizioni, il 9 novembre 1971, con voto n. 128, nel contempo, però, quando finalmente sembrava concluso l'iter di approvazione, avvenne il trasferimento della pratica di attuazione alla Regione Siciliana, in ottemperanza alla legge 853, emanata nel frattempo il 6 ottobre 1971. La modifica nelle procedure di approvazione determinò un ulteriore ritardo nell'approvazione definitiva, che coincise con la constatazione dell'arresto delle dinamiche di sviluppo e con la contemporanea richiesta dell'Isab per l'insediamento di una raffineria in un'area del Consorzio destinata, secondo il Piano del 1969, all'insediamento di piccole e medie imprese (agglomerato B). Inserendosi la richiesta dell'Isab, però, in un contesto caratterizzato da stasi economica, il Consorzio, con delibera n. 1 del 14 febbraio 1972, diede mandato alla Direzione dello stesso di apportare al Piano le modifiche necessarie per soddisfare la richiesta. Modifiche ed integrazioni che furono adottate con delibera n. 65 del 20 giugno 1972 dal Comitato direttivo, prima del decreto di approvazione del Piano da parte della Regione Sicilia, che quando successivamente espresse il parere si trovò ad esaminare contemporaneamente il Piano e la sua variante approvandoli entrambi il 29 settembre 1973. Sarà proprio questa farraginosa procedura a rendere contemporanee due vicende già accennate, concatenate dagli eventi, ma in realtà decise in tempi diversi e che determineranno errati luoghi

[192] Ivi, p. 14. Per una breve cronologia degli incidenti che si sono susseguiti nel polo petrolchimico, cfr. http://www.lasvolta.net/tds/cronologia_incidenti.htm.

comuni in futuro: l'avvio della procedura di esproprio e demolizione di Marina di Melilli e l'insediamento dell'Isab[193].

SUBENTRA LA LEGGE MANCINI

Nel frattempo occorre tenere in conto che intervenne a livello nazionale la pubblicazione della legge Mancini o legge ponte (765/67) con cui i comuni, per la prima volta, divenivano attori attivi nel rilascio delle licenze di costruzione, le cui autorizzazioni non erano più di competenza regionale. Con questa legge, entrata in vigore nell'ottobre 1968, il controllo del territorio passò agli organismi politici locali, che da allora videro evidentemente aumentare il loro potere decisionale, svolgendo quella funzione mediatoria che contraddistingue tanta parte di storia politica democristiana italiana. Una mediazione tra grandi imprese, esigenze locali, politica regionale e centrale e che nel caso siracusano vide una nuova generazione di politici subentrare a Graziano Verzotto, da oltre vent'anni leader indiscusso della politica locale. Alla possibilità di intervenire nel campo urbanistico contemporaneamente si aggiungeva la normativa sull'inquinamento dell'aria, legge 615/66, che ebbe il suo regolamento di attuazione soltanto nel 1971 e che per Siracusa trovò applicazione solo dal biennio 1975/76, quando si ebbe anche una specifica legislazione in materia di smaltimento di rifiuti[194].

### *8.5.2 Le modifiche del 20 giugno 1972*

Il Piano non è ancora stato approvato, ma rispetto a quello del 1969, dunque, molte modifiche sono già in atto. Queste verranno approvate dal Comitato direttivo del Consorzio il 20 giugno 1972[195]. Se l'assetto territoriale rimase sostanzialmente invariato, le principali modifiche ed integrazioni riguarderanno invece gli agglomerati A e B allargandone i confini e "operando all'interno di essi una ristrutturazione tipologica"[196]. Gli agglomerati costituiscono sempre "un sistema unico a perimetro continuo", interrelati con il nuovo porto industriale a Sud di Magnisi, le cui aree ricavate sul mare con le

[193] Sulla vicenda cfr. F. NANIA, *Addio Marina di Melilli*, in "L'Artigiano", Novembre 2007; S. ADORNO, *L'area industriale siracusana e la crisi ambientale degli anni Settanta*, in A. ADORNO, S. NERI SERNERI, *Industria, ambiente e territorio – Per una storia ambientale delle aree industriali in Italia*, Il Mulino, Bologna 2009, pp. 293-302; S. NICITA, op. cit., pp. 68-69.
[194] Sull'argomento cfr. S. ADORNO, *L'area industriale siracusana e la crisi ambientale degli anni Settanta*, cit., pp. 267-315. In riferimento al cambio generazionale della politica siracusana cfr. R. MOTTA, op. cit., pp. 124-130, 139-146.
[195] Motta definisce le modifiche del 1972 come "una sanatoria di tutte le irregolarità fino allora esistenti", cfr. ivi, p. 72.
[196] CONSORZIO PER LA ZONA SUD DELL'AREA DI SVILUPPO INDUSTRIALE DELLA SICILIA ORIENTALE – SIRACUSA, *Piano Regolatore dell'Area di Sviluppo Industriale della Sicilia Orientale – Modifiche ed integrazioni adottate dal Consorzio il 20 giugno 1972*, Tipografia Scuderi, Siracusa 1973, p. 1.

colmate "sono ora definite secondo le proposte dell'Ufficio Genio Civile OO. MM. di Palermo"[197] - a cui il Consorzio aveva affidato lo studio d'insieme – che ridefinisce soprattutto la parte meridionale del porto, ridisegnando il pontile consortile a chiusura dello stesso.

Il Consorzio, a giustificazione delle modifiche apportate, sottolineava come la dinamica di sviluppo avesse subito un arresto considerevole e come nessuna proposta di insediamento di nuove industrie sull'acqua – agglomerato A - fosse stata prospettata. Delle iniziative ipotizzate dal Piano soltanto quella relativa alla produzione di ossido di magnesio sintetizzato da acqua marina venne realizzata, mentre "gli ampi territori disponibili negli agglomerati A e B hanno atteso le iniziative che in linea previsionale erano state delineate dal Piano Regolatore e per le quali detti agglomerati erano stati strutturati."[198] Per uscire dalla crisi il Consorzio aveva anche avanzato agli enti centrali proposte di insediamento per i grandi complessi siderurgico ed elettrometallurgico previsti nella programmazione nazionale, ma tali proposte non furono convalidate. L'agglomerato B, invece, con i suoi 420 ha ipotizzati nel Piano, doveva essere destinato ad accogliere piccole e medie imprese legate al mercato locale o ad attività sussidiaria delle industrie motrici ma, non soltanto nessuna valida iniziativa era stata presentata al Consorzio nel quadriennio 1969-72, per di più le attività artigianali o semi-industriali denunziavano un indirizzo differente rispetto a quello prospettato dal Piano. Costoro, infatti, prediligevano per l'insediamento siti il più vicino possibile ai centri abitati o ai luoghi di traffico (tranne le imprese a servizio delle industrie motrici che evidentemente si localizzavano nei pressi dei grandi impianti) e quindi disertavano l'agglomerato che era stato loro destinato[199].

Alla luce di queste considerazioni, dunque, il Consorzio delineava per l'agglomerato A e per l'agglomerato B nuove tipologie insediative in base alle richieste che erano pervenute.

Per l'agglomerato A si prevedevano: gli insediamenti della Snam, gruppo Eni, per la rigassificazione del metano, in località saline di Magnisi (50 ha); la nuova centrale elettrica dell'Enel in località Pantano (175 ha); e la Cogema, per la produzione di ossido di magnesio (20ha), localizzata più a Sud e confinante con la centrale Enel e con Marina di Melilli, di cui si ribadiva la necessità di una ricollocazione. Riconfermata anche la

[197] Ibidem.
[198] Ivi, p. 2.
[199] Ivi, p. 4.

necessità delle colmate la cui area portuale a Nord di Magnisi rimaneva disponibile nel quadro del prospettato Piano chimico nazionale[200].

Per l'agglomerato B, 380 ha erano destinati ad accogliere l'Isab, Industria siciliana asfalti e bitumi, terza grande raffineria dell'area, il cui pontile privato era ubicato più a Sud, in contrada Targia, e collegato con la raffineria con una serie di tubazioni interrate.

A Nord nell'agglomerato C era in corso di realizzazione lo stabilimento della Liquichimica per la produzione di detergenti e prodotti per l'industria farmaceutica e cosmetica e la Gecomeccanica nella cantieristica.

Dal quadro appena prospettato, dunque, si evince come le modifiche riguardassero principalmente l'agglomerato B, che dei previsti 420 ha destinati a piccole e medie imprese ne vedeva ben 380 occupati da una nuova grande raffineria. Per trovare pertanto nuovi lotti disponibili per piccole e medie imprese venne aggiunto all'agglomerato B l'aggregato $B_1$, con questo confinante, per una superficie lorda di altri 350 ha, oltre 160 ha ricavati nel territorio adiacente ai confini originari dell'agglomerato B[201].

Per il resto rimane la distinzione dell'Area negli otto agglomerati considerati: A, B, C, D, E, F, G, H, con la solita aggiunta degli agglomerati di Avola, Noto e Lentini, mentre scompare invece il riferimento a Cassibile. Nelle norme di attuazione all'art. 19, infine, vengono indicate come zone AR quelle di interesse archeologico individuate in otto presidi: la zona di rispetto delle mura dionigiane; il villaggio preistorico di Stentinello e l'area circostante; il monumento funerario Aguglia di Marcello; la penisola Magnisi; Megara Hyblaea e parte del territorio circostante; l'acropoli del Molinello; la zona archeologica del fiume Mulinello in contrada Fossa; la sponda settentrionale del Marcellino a monte della linea ferrata Siracusa-Catania[202].

### *8.5.3 La definitiva approvazione*

LE ULTIME OPPOSIZIONI

Alle modifiche apportate dal Consorzio presentarono opposizione il comune di Siracusa e una ditta per la lavorazione di materie plastiche, la Cielle. L'opposizione del Comune, si fondava sulle considerazioni che vi sarebbe stata: un'elevata concentrazione di industrie

[200] Ivi, pp. 5-6.
[201] Ivi, p. 12.
[202] Ivi, pp. 26-27.

chimiche di base a scapito di quelle ad alto indice di occupazione; un'eccessiva vicinanza al contesto urbano di industrie di raffinazione del petrolio; una carenza di industrie collaterali; uno scarso indice di occupazione permanente; poca salvaguardia delle risorse idriche, ecologiche e turistiche[203]. La Cielle denunciava che l'insediamento dell'Isab rendesse impossibile la realizzazione di una struttura che occupando solo 2,5 ha avrebbe dato occupazione a 80 operai, contro i 450 impiegati sui 350 ha dell'Isab. Qui entrano in merito le considerazioni esposte da Motta negli anni '80, ma che risultano ancora oggi sorprendentemente attuali, secondo cui il polo, avendo creato una serie di maestranze collegate alla costruzione di impianti, era diventato

> un pozzo che per essere alimentato o anche solo per mantenere lo *status quo* necessita di una pioggia di miliardi e di acquisire sempre nuovi terreni per l'insediamento di nuove industrie o l'ampliamento di quelle esistenti, senza per converso dare un adeguato corrispettivo in termini di occupazione.[204]

Si trattava di meccanismo ormai consolidato a spirale, un "circolo vizioso" che necessitava della costruzione di impianti per dare occupazione, ma che una volta terminata la fase iniziale il problema si riproponeva con altrettanta urgenza. Così l'impianto della nuova raffineria, che dal '73 al '75 nella fase di costruzione occupò circa un quinto della popolazione attiva siracusana, "chiamata a tamponare una difficile situazione occupazionale, non risolveva in realtà il problema alla radice ma lo spostava nel tempo e la fine dei lavori ai cantieri Isab avrebbe segnato l'inizio di una crisi occupazionale senza precedenti nella storia del siracusano."[205]

Alle già citate opposizioni, nel momento in cui il nuovo Piano fu ugualmente sottoposto all'approvazione della Regione Siciliana, con le modifiche apportate dal Consorzio, si aggiunsero quelle della Soprintendenza alle antichità di Siracusa. La Soprintendenza con fermezza affermava che il Piano non garantisse "in alcun modo la conservazione e il rispetto delle importantissime preesistenze archeologiche esistenti nella zona, ignorando, in dispregio alle leggi vigenti, i vincoli esistenti e la stessa presenza di zone archeologiche demaniali"[206], e attaccava in particolar modo duramente la nuova variante che, con

---

[203] U. MELI, *I petrolieri all'assalto di Siracusa*, relazione di apertura del convegno realizzato da Italia Nostra a Catania il 5 marzo 1974, dattiloscritto, Siracusa 1974, p. 4, già citato in R. MOTTA, op. cit., p. 73.
[204] R. MOTTA, op. cit., p. 73.
[205] Ivi, p. 76.
[206] U. MELI, *I petrolieri all'assalto di Siracusa*, cit., p. 7, già citato in ivi, p. 77.

l'aggregato $B_1$, andava a ridosso delle mura dionigiane. Critiche vennero anche dal Comitato tecnico-amministrativo presso il Provveditorato alle opere pubbliche di Palermo, che espresse parere contrario alle varianti apportate, in quanto non sorrette da adeguati studi e indagini, perché in contrasto con l'originario Piano del 1969 e perché il nuovo previsto pontile Isab, posto al di fuori del porto industriale, avrebbe potuto costituire fonte di inquinamento per la città di Siracusa[207].

### IL PRIMO VAGITO DI UN PIANO GIÀ ADULTO

Nonostante tutto la Regione emise ugualmente il decreto di approvazione il 29 settembre 1973 (G.U.R.S. n. 51 del 13 ottobre 1973), considerando valida l'impostazione tesa a realizzare uno sviluppo organico ed omogeneo a "beneficio delle classi lavoratrici"[208], approvando gli impianti esistenti o in via di costruzione e limitandosi ad affermare che per l'utilizzazione delle aree di interesse archeologico presenti nel territorio dell'Isab occorreva il parere della Soprintendenza, mentre per il pontile occorreva utilizzare pretrattamenti antinquinanti dei liquidi reflui per prevenire l'inquinamento[209].
Queste le principali prescrizioni[210] contenute nel Piano approvato:

---

[207] R. MOTTA, op. cit., p. 78.
[208] REGIONE SICILIANA, *Decreto di Approvazione del Piano regolatore dell'area di sviluppo industriale di Siracusa,* 20 settembre 1973, n. 90/A (G.U.R.S. n. 51 del 13-10-1973).
[209] Il caso dell'Isab risulta particolarmente interessante perché mostra quali difficoltà decisionali e quanti poteri si sovrappangono nell'ambito di una scelta. Tralasciando le questioni precedenti al 1971, quanto venne richiesta l'ubicazione a San Vito lo Capo prima e Vendicari poi, di cui si è accennato nel capitolo precedente, l'Isab ottenne l'autorizzazione a costruire gli impianti dall'Assessorato all'industria e al commercio della Regione Siciliana il 17 maggio 1971 ed iniziò i lavori di costruzione il 25 ottobre dello stesso anno, ma dovette affrontare non poche difficoltà postegli sia dal Governo centrale prima, sia dal Governo regionale e dal comune di Siracusa dopo. La forte opposizione della Cassa e del Governo centrale nasceva dalla considerazione che non fosse "necessario ma anzi pregiudizievole un ulteriore incremento della capacità di raffinazione in Sicilia" e che anzi fosse in contrasto con i "preminenti interessi nazionali", ma essendo ormai la materia di competenza regionale, con la L. 853/71, lo stesso ricorso presentato dal Governo Andreotti preso la Corte Costituzionale risultò vano. La fase di opposizione del Comune riguardava, invece, il caso degli abitanti di Marina di Melilli, ormai accerchiati dalle industrie, e i problemi concernenti l'inquinamento atmosferico e marino, collegato quest'ultimo al pontile privato ubicato nei pressi della città, contro cui si scagliò duramente la sezione catanese di Italia Nostra; ma il pontile venne realizzato e Marina di Melilli smantellata. Nel frattempo venne reso pubblico lo "scandalo del petrolio" (si trattava del bilancio della società relativo al 1971, dov'era contenuta una voce "spese extra non documentabili e non contabilizzate" di importo superiore ai 2 miliardi, a fianco dei quali si trovava un elenco di esponenti politici, partiti, giornali, enti ecc. fruitori della somma considerata), che diede luogo ad un ripensamento anche da parte della Regione, che avrebbe voluto sottrarsi così dall'accusa di corruzione che pendeva su tutta la classe politica isolana. L'opportunità venne dal fatto che, iniziati i lavori nel maggio del 1971, a distanza di tre anni lo stabilimento non era ancora concluso e ciò contro l'art. 3 del decreto di autorizzazione, che prevedeva l'installazione entro i tre anni considerati, pena la decadenza della concessione. In virtù di queste considerazioni l'Isab richiese una proroga di 24 mesi che, comunque, alla fine venne concessa alla luce di una convergenza tra maggioranza e opposizione sull'opportunità di avviare la produzione. Tutta la vicenda e ripercorsa in R. MOTTA, op. cit., pp. 81-138.
[210] Cfr. ASSOCIAZIONE PROVINCIALE DEGLI INDUSTRIALI DI SIRACUSA, *Siracusa: realtà industriale e sviluppo economico*, Società Tipografica di Siracusa, Siracusa 1976, pp. 65-67.

- l'adozione di pretrattamenti antinquinanti dei liquidi reflui per la salvaguardia della costa siracusana e di ogni altro accorgimento atto a prevenire le perdite di sostanze inquinanti lungo il pontile Isab;
- la realizzazione di un nuovo studio diretto ad accertare i benefici e i costi delle colmate e del porto industriale alla luce delle modificazioni intercorse con i nuovi insediamenti autorizzati;
- la modifica dell'asse viario di collegamento tra la strada a scorrimento veloce ed il porto industriale, da attuare con il concorso della Soprintendenza alle antichità della Sicilia orientale, per salvaguardare le preesistenze archeologiche;
- la richiesta di autorizzazione da parte dell'Isab alla Soprintendenza alle antichità della Sicilia orientale, per l'utilizzazione delle aree di interesse archeologico ricadenti nell'ambito dell'insediamento degli impianti;
- il graduale trasferimento di Priolo, congelando nel frattempo le costruzioni esistenti;
- priorità alla costruzione di due impianti di dissalazione dell'acqua di mare previsti, in merito al fabbisogno di acqua dolce per uso industriale e il subordinamento dell'autorizzazione a nuovi impianti industriali all'accertata disponibilità idrica;
- la realizzazione dell'asse industriale di scorrimento veloce secondo quanto riportato dal progetto della Cassa per il Mezzogiorno, mentre per l'autostrada Catania-Siracusa il tracciato definitivo l'avrebbe stabilito l'ANAS.
- l'esclusione delle aree di interesse archeologico indicate dalla Soprintendenza alle antichità di Siracusa da ogni tipo di utilizzazione industriale;
- il visto del Consiglio nazionale delle ricerche su ogni progetto per nuovi impianti, per evitare l'aggravarsi della situazione ecologica.

L'Area vede, quindi, a distanza di oltre vent'anni dalla sua nascita, l'approvazione del suo primo Piano redatto quattro anni prima, ma sostanzialmente basato sulle ipotesi di dieci anni addietro. In questi anni cambiano le normative di riferimento (legge Mancini prima e legge 853/71 dopo), muta la struttura economica dell'area, non più in crescente sviluppo ma ormai in fase di stallo, termina il boom economico che ha caratterizzato l'economia nazionale negli anni '60, sta per esplodere la prima grande crisi economica mondiale del dopoguerra. L'area megarese ha intanto assunto ormai tutti i connotati tipici di un'area industriale creata dal nulla, caratterizzata da un territorio fortemente alterato nei suoi connotati originari, ma non ancora fornito delle necessarie infrastrutture di sostegno

all'industria, con una classe lavorativa operaia e sindacalizzata e non più rurale. La classe politica locale ha preso coscienza del suo ruolo e della grande importanza dell'Asi come strumento di sviluppo della provincia e di gestione di potere, mentre a livello nazionale con sempre maggiore frequenza s'intrecciano i centri di potere politico ed economico-finanziario. Le problematiche ambientali divengono sempre più evidenti e pressanti, mentre le preesistenze archeologiche e militari irrompono fortemente divenendo elementi indifferibili di cui tenere conto.

Il Piano in sostanza è una veste pensata per un corpo diverso. Un corpo che ha perso molti dei suoi caratteri iniziali per assumerne altri e pronto ad assumerne altri ancora; il Consorzio tenta di provi rimedio rimaneggiando alcuni elementi tipologici e spaziali, ma intanto quello sviluppo infinite volte sperato e inneggiato, fatto di piccole e medie imprese locali pronte a sfruttare le opportunità della chimica di base, rimane sempre più una lontana chimera. Lo sviluppo, primigenio obiettivo che è all'origine dei cambiamenti intercorsi nell'area e più in generale in tutto il Mezzogiorno, è sempre più legato ai finanziamenti esterni e ai buoni rapporti con una Cassa ormai burocratizzata. Il polo vive solo in funzione delle grandi imprese, legate a stretto giro alle congiunture internazionali e ben presto, con sempre maggiore evidenza, agli aiuti statali, essenziali per mantenere in vita un gigante che poggia su un terreno non più roccioso ma friabile.

## 8.6 I NUMERI DEL CONSORZIO E IL PROGETTO SPECIALE 2

Approvato il Piano regolatore "per chi volesse svolgere una seria attività politica e legislativa in difesa dello sviluppo economico, sociale e culturale della Provincia di Siracusa, esistevano oramai gli elementi conoscitivi ed operativi essenziali."[211] Così riporta Nicita, già membro del Direttivo del Consorzio, facendo comprendere quale grande strumento di forza politica ed economica fosse il Consorzio di Siracusa[212].

Questi gli imponenti numeri dell'area nel 1977, nonostante dunque fosse già in stato di forte crisi: 4.318 ha di agglomerati totali, con 3.577 ha per puri lotti industriali, di cui

[211] Cfr. S. NICITA, op. cit., p. 66.

[212] Il Consorzio vide approvato un nuovo statuto con D.P.R.S. del 19 maggio 1986 (G.U.R.S. del 9/8/1986), successivamente modificato con D.P.R.S. n. 10/Serv. 6°/SG del 18 gennaio 2006.

2.336 occupati da aziende e 1.241 disponibili. 11.209 le unità lavorative impiegate in 39 aziende insediate.[213]

Tabella 4 – I numeri del polo al 1977 (ai 282 ha dell'agglomerato A sono da aggiungere le aree relative alla zona di Marina di Melilli e i 218 ha che erano in previsione con le colmate)

| AGGLOMERATI | SUPERFICI DISPONIBILI | SUPERFICI OCCUPATE | TOTALE LOTTI INDUSTRIALI | TOTALE AGGLOMERATO | AZIENDE IN ESERCIZIO | ADDETTI |
|---|---|---|---|---|---|---|
| A | - | 282 | 282 | 579 | 1 | 55 |
| B | 534 | 416 | 950 | 1100 | 4 | 748 |
| C | 464 | 93 | 557 | 673 | 4 | 79 |
| D | 25 | 34 | 59 | 116 | 10 | 482 |
| E | 10 | 7 | 17 | 17 | 2 | 124 |
| F | 1 | 11 | 12 | 13 | 5 | 438 |
| G | 200 | 1.100 | 1.300 | 1.392 | 6 | 7.415 |
| H | 7 | 393 | 400 | 428 | 7 | 1.868 |
| TOTALE | 1.241 | 2.336 | 3.577 | 4.318 | 39 | 11.209 |

E ancora nel 1989, secondo un altro studio dell'Iasm, l'Asi di Siracusa, con i suoi 2.197 ha occupati, rappresentava ben il 50% del totale isolano. Posizione primeggiante che manteneva anche nel numero degli addetti fissi che a quella data era di 10.667 unità[214].
Ai numeri adesso si aggiunge finalmente lo strumento di regolazione territoriale e, cosa non meno importante, l'avvio dei "progetti speciali di intervento organici" di "carattere intersettoriale o di natura interregionale", lanciati dalla legge 853 del 1971, per la realizzazione di grandi infrastrutture generali volte a facilitare lo sviluppo delle regioni meridionali. Tale politica d'intervento, sarà meglio precisata con la legge 183 del 1976 e vedrà Siracusa, dichiarata "polo chimico", inserita, forse, nel maggiore tra tutti quelli approvati: il n. 2 (insieme alle aree industriali di Ragusa e Gela) con l'obiettivo di definire e realizzare le "infrastrutture necessarie agli stabilimenti industriali programmati, concepite in modo da promuovere il contemporaneo, rapido elevato progresso civile e sociale delle popolazioni della Sicilia Sud-Orientale."[215] La validità del progetto verrà ribadita il 31 maggio 1977 nell'ambito dell'approvazione del "Programma quinquennale per il Mezzogiorno e direttive di attuazione". La 853/71 introduceva, inoltre, anche la possibilità per i Consorzi di costituire società con soggetti privati, purché la maggioranza

[213] IASM, *Documentazione sugli agglomerati delle aree e dei nuclei industriali del Mezzogiorno – Regione Sicilia, Area di sviluppo industriale di Siracusa*, dicembre 1977, p. 16.
[214] Cfr. S. RICCIARDINI, *La pianificazione dell'area industriale: una miriade di piani senza esiti concreti*, in "Il Ponte", 6 marzo 2010.
[215] Cfr. S. NICITA, op. cit., p. 106.

rimanesse al Consorzio, per la realizzazione delle infrastrutture necessarie. Si diede vita, così, alla Tapso s.p.a., il 18 giugno 1973 – 65% Consorzio, 10% Condotte d'Acqua, 10% Bonifica dell'Iri, 10% Montedil, 5% Montubi della Montedison – con oggetto "gli studi, la progettazione e la realizzazione delle opere infrastrutturali e dei servizi concernenti l'attuazione del Progetto Speciale 2"[216]. Essendo il progetto già operativo, la provincia poté così finalmente realizzare, in gran parte, il vasto programma di opere infrastrutturali compendiato dal Piano e non solo.

La finalità del "Progetto speciale 2" riguardava in particolare la possibilità di "incidere sul territorio al fine di migliorare la ricettività agli insediamenti produttivi e le condizioni di vita delle popolazioni che vi risiedono"[217]. Infrastrutture quindi funzionali al settore industriale, ma più in generale anche al progresso civile e sociale del territorio, individuate in tre tipologie differenti:

- "assetto e sviluppo del territorio;
- razionale utilizzazione e salvaguardia delle risorse naturali, con particolare riguardo alle risorse idriche;
- difesa e riequilibrio dell'ambiente."[218]

Queste le principali opere realizzate nel territorio durante gli anni che precederanno l'adozione del successivo strumento urbanistico consortile (1993), alcune delle quali ancora in corso di attuazione (poche rispetto all'entità e soprattutto rispetto ai molti anni di progettazione e di attesa): 22 km dell'asse viario principale Augusta-Siracusa (nuova SS 114) a scorrimento veloce e con caratteristiche autostradali; 20 km degli assi di penetrazione trasversale[219]; 18 km di ampliamento e miglioramento dell'asse al servizio degli impianti industriali (ex SS 114); 11 km di raccordi e tronchi stradali di collegamento; parte del programma per la soddisfazione del fabbisogno idrico, comprendente le acque del fiume Simeto, del Ciane e dell'acquedotto Galermi[220]; la rete di

---

[216] Ivi, p. 108.

[217] CONSORZIO DELLA PROVINCIA DI SIRACUSA PER LA ZONA SUD DELL'AREA DI SVILUPPO INDUSTRIALE DELLA SICILIA ORIENTALE (SIRACUSA), *Piano regolatore generale per la zona Sud dell'Area di sviluppo industriale della Sicilia orientale, Relazione generale*, ottobre 1992, p. 6. D'ora in poi *Pr Asi Sr*, *Relazione generale*, 1992.

[218] Ivi, p. 5. Sulle opere programmate e in corso di realizzazione negli anni '70 all'interno del Progetto speciale n. 2 cfr. ASSOCIAZIONE PROVINCIALE DEGLI INDUSTRIALI DI SIRACUSA, *Siracusa: realtà industriale e sviluppo economico*, cit., pp. 86-93.

[219] Villasmundo-Augusta; Zona industriale Nord – Ovest – Sortino; Melilli – Montedison Nord; Priolo – Montedison Sud; Belvedere – Zona industriale Sud; Siracusa Ovest.

[220] Di particolare interesse è il tentativo messo in atto dal progetto di trovare soluzione al problema dell'acqua. Già in quegli anni, infatti, il continuo emungimento delle acque di falda (utilizzazione che perdura fino alla seconda metà degli anni '70) per usi industriali, civili e rurali, aveva determinato un abbassamento del livello piezometrico di oltre 70 metri sotto il livello del mare. Il progetto insisteva sul sistema idrico integrato delle province di Catania e Siracusa, tra il Simeto a Nord e il Ciane a Sud. Ragionando con previsioni ottimistiche di continuo sviluppo e considerando la totale copertura delle aree disponibili, il Consorzio, che nel '71 accertava un fabbisogno di quasi 41 milioni di $m^3$ di acqua, presupponeva un fabbisogno di 189 milioni di $m^3$ entro il 1985, a fronte della totale copertura delle aree disponibili. Il

raccolta e convogliamento delle acque reflue, di industrie e centri abitati, che confluiscono nell'impianto di depurazione in prossimità della penisola Magnisi[221]; la costruzione del tracciato in galleria della linea ferroviaria a partire da Targia in prossimità di Siracusa[222]; la costruzione del pontile consortile (lungo 700 m) e con piazzali a terra per la zona di servizio e il fascio di condotte per il convogliamento e trasporto di liquidi e gas tra la zona Nord e la zona Sud dell'area industriale [223]; il porto commerciale di Augusta; il viadotto di collegamento tra il centro storico di Augusta e la terraferma.

L'Asi di Siracusa si ritrova, dunque, ai primi anni '90 finalmente con un elevato livello di infrastrutture, in parte sovradimensionato rispetto alla reale portata del polo in quel decennio e in quello seguente, ma soprattutto sovradimensionato rispetto alle opere infrastrutturali del resto della Sicilia Sud-orientale e ancora scollegata dalle grandi vie di comunicazione con il continente.

---

totale complessivo previsto per le Aree di Catania e Siracusa si aggirava intorno ai 316 milioni di $m^3$, di contro la disponibilità idrica complessiva ammontava a 317 milioni di $m^3$. In seguito, le ottimistiche previsioni in merito al continuo sviluppo industriale risultarono errate, infatti, il Consorzio, nel 1985, attestava un consumo pari a 45 milioni di $m^3$, contro le proiezioni del Progetto speciale 2. La diminuzione del fabbisogno si dovette in primo luogo alla crisi petrolifera che ridusse le prospettive di sviluppo, oltre alla razionalizzazione dell'acqua da parte delle stesse industrie. Il progetto, ribadito in seguito nel 1977 all'interno del "Programma quinquennale per il Mezzogiorno e direttive di attuazione", prevedeva come elementi basilari la costruzione di due invasi: il lago di Lentini, che avrebbe raccolto le acque fluenti comprese tra Ciane e Simeto e la diga di Cassaro, che avrebbe captato i flussi dell'Anapo. Prevedeva, inoltre, l'utilizzazione e l'interconnessione degli invasi esistenti (Ogliastro, Pozzillo, Lentini, Ancipa) come quelli di nuova realizzazione (Bolo e Resinotto). Il sistema, privato della diga di Cassaro per l'opposizione degli ambientalisti e dell'invaso di Lentini, per i lunghi tempi della sua realizzazione (nel 2001 ancora in fase di collaudo), ha funzionato attraverso una distribuzione realizzata con tre derivazioni: Quota cento, Ciane e Galermi.

Le industrie, intanto, per ovviare ai problemi dati dai tempi lunghi della realizzazione del progetto, attuarono soluzioni in proprio, come la Montedison che si fornì di acqua grazie ad una vasca di accumulo privata nel bacino dell'Ogliastro, o come altre industrie che introdussero impianti di dissalazione dell'acqua marina da utilizzare per i sistemi di raffreddamento. Negli anni '80, inoltre, venne realizzato l'impianto biologico consortile per il trattamento dei reflui industriali del polo e di quelli civili dei comuni di Priolo e Melilli.

Oggi, completato l'invaso di Lentini e, in parte, il sistema di smaltimento e riciclo "il territorio è stato dotato di una rete di infrastrutture atte a soddisfare il fabbisogno integrato dell'industria, dell'agricoltura e delle città sia con l'utilizzo delle acque correnti e di falda, sia attraverso la depurazione e il riuso di quelle urbane. Ci troviamo di fronte a un ampio processo di incorporazione della natura nel ciclo produttivo agricolo, urbano e industriale che nel tempo ha sedimentato enormi sprechi di risorse naturali e finanziarie, ha calcificato grumi di interessi politici ed economici, con costi sempre meno sostenibili dalla collettività, ma che, secondo le analisi dei tecnici del settore, al momento potrebbe essere razionalizzato e in qualche modo riequilibrato". Cfr. S. ADORNO, *Il Polo industriale di Augusta-Siracusa - Risorse e crisi ambientale (1949-2000)*, in G. CORONA, S. NERI SERNERI (a cura di), *Storia e ambiente - Città e risorse nell'Italia contemporanea*, Carocci, Roma 2007, pp. 201-208.

[221] A questo è da aggiungere il depuratore della città di Siracusa e il progetto per la costruzione di un ulteriore impianto di depurazione sito in prossimità di Punta Cugno, ancora in fase di completamento.

[222] Da aggiungere lo scalo ferroviario merci di contrada Pantanelli, inaugurato però soltanto recentemente.

[223] Il pontile "costituisce la radice del sistema di interconnessione per il convogliamento di fluidi attraverso l'area industriale a servizio delle varie industrie e per il trasferimento di fluidi e di liquidi verso le altre zone industriali di Ragusa e di Gela." Cfr. *Pr Asi Sr*, *Relazione generale*, 1992, pp. 47-48.

## 8.7 IL NUOVO PIANO REGOLATORE DELL'AREA DI SVILUPPO INDUSTRIALE DELLA SICILIA ORIENTALE – ZONA SUD (SIRACUSA)

### *8.7.1 La variante al Piano dei primi anni '80*

Il Piano, finalmente approvato, rimase in vigore per un decennio, in virtù dell'art. 11 della L.R. 11 aprile 1981 n. 65, secondo cui decorso questo tempo "diventa inefficace per la parte in cui non abbia avuto attuazione". Sempre lo stesso articolo norma i progetti di variante che devono seguire le stesse procedure previste per l'approvazione del Piano.

Ai primi anni '80 la crisi della chimica e della petrolchimica, su cui era dimensionato il vecchio Piano, si ripercosse duramente sui livelli occupazionali, per cui si decise di ridimensionare le previsioni di sviluppo della grande industria e di "indirizzarsi verso un diverso modello di sviluppo", che promuovesse "una diversificazione delle attività industriali", favorendo e incentivando "l'insediamento e lo sviluppo delle piccole e medie industrie per compensare la crisi dell'attuale sistema produttivo e per assicurare nel prossimo futuro uno stabile assetto delle attività economiche della zona ed un più equilibrato modello di sviluppo."[224] Si trattava in sostanza di cambiare la destinazione d'uso di alcune aree in precedenza destinate alla grande industria, dimensionandole per le piccole e medie imprese e di urbanizzare con la stessa finalità alcune aree poste nelle vicinanze dei centri abitati, vista la tendenza a localizzarsi in queste delle suddette imprese.

Partendo da queste premesse i nuovi progettisti, gli ingegneri Domenico Rubino e Francesco Faro redassero, su richiesta del Consorzio, un progetto di variante preliminare, che prevedeva una modifica della perimetrazione di alcuni agglomerati dell'Area industriale, che fu autorizzata dall'Assessorato regionale per il territorio e l'ambiente con nota 8479/1 del 5 luglio 1982, previo parere favorevole espresso dal C.R.U. il 19 gennaio 1982, n. 263. Il progetto di variante, presentato nel marzo 1983 vide, inoltre, l'approvazione del piano particolareggiato del settore $G_2$, (parte dell'agglomerato G posto in territorio di Augusta), da destinare a piccole e medie imprese, approvato sempre dall'Assessorato regionale per il territorio e l'ambiente con D.A. n. 200 del 26 luglio 1984[225].

[224] Ivi, p. 3.

[225] Il settore G2 comprendeva un'area di circa 66 ha, in cui vennero previsti 34 lotti di superficie compresa tra 0,6 e 3 ha, cfr. ivi, p. 4.

### *8.7.2 Il nuovo Piano per una nuova visione dello sviluppo*

OTTO ANNI PER L'APPROVAZIONE

Scaduto ormai il vincolo decennale, gli anni Ottanta videro dunque la presentazione della suddetta variante e la realizzazione delle opere programmate nel "Progetto speciale 2". Il progetto di massima del nuovo Piano, pertanto, fu redatto in seguito nell'ottobre del 1990. Presentato al Consorzio il mese successivo, accolte le osservazioni e le proposte presentate durante una Conferenza dei servizi del Consorzio del marzo 1991 (delibera n. 32 del 12 aprile 1991), vide la sua adozione con delibera n. 5 dell'8 febbraio 1993, dopo ulteriori modifiche approvate dal Consiglio generale dell'Asi[226]. Ma anche in questo caso, come per il Piano precedente, occorre attendere altri otto anni per la sua approvazione definitiva, che risale al 13 novembre del 2001 (D.Dir. n. 582). Otto lunghissimi anni caratterizzati da procedure lente ed macchinose, che renderanno l'opera evidentemente superata al momento della sua approvazione.

L'opposizione venne dal Consiglio regionale dell'urbanistica che, con voto n. 407/1996, rilevava "carenze di natura formale e di merito" ritenendolo non meritevole di approvazione[227]. Con voto n. 491/1997 il C.R.U. lo restituì al Consorzio richiedendone una rielaborazione totale. Nello specifico le rimostranze erano legate alla destinazione a servizi dell'area delle saline presso la foce del fiume Mulinello e delle aree contigue inserite nell'agglomerato $C_3$ per insediamenti artigianali e rilevava una carenza di studi geologici per gli agglomerati D, I, L, M, N. Contro la richiesta del C.R.U. relativa alla rielaborazione totale del Piano, il Consorzio mosse ricorso al T.A.R. che, con sentenza n. 553 del 7 aprile 2000, accolse la tesi del ricorrente, perché il C.R.U. aveva espresso il proprio parere al di là del tempo previsto. Nel 2001 (atto n. 10) il Consiglio generale del Consorzio richiedeva, pertanto, l'adozione "di un provvedimento favorevole, anche parziale", visto il "pressante interesse pubblico a stabilizzare in maniera definitiva l'efficacia [...] quanto meno in quelle parti che [...] non hanno lasciato sorgere [...] rilievi di sorta"[228]. La richiesta fu valutata favorevolmente dal C.R.U., con voto n. 480 del 17 settembre 2001, per le parti non interessate dai rilievi espressi con il voto n. 491/1997 e fu quindi definitivamente "approvato con stralci" (D.Dir. 582/2001). Le zone stralciate

[226] Ivi, pp. 4-5.
[227] Cfr. ASSESSORATO REGIONALE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE, *Approvazione dell'aggiornamento del piano regolatore del Consorzio per l'Area di sviluppo industriale della Provincia di Siracusa, per la zona a Sud dell'Area industriale della Sicilia orientale*, decreto 26 maggio 2006, GURS, Palermo, 11 agosto 2006, n. 38, consultabile in http://www.gurs.regione.sicilia.it/Gazzette/g06-38/g06-38-p8.html.
[228] Ibidem.

risultavano per l'appunto le aree S (a servizi) ubicate nelle saline alla foce del fiume Mulinello, le contigue zone artigianali del settore $C_3$, e gli agglomerati industriali esterni all'area denominati I (Avola), L (Noto), N (Canicattini Bagni-Palazzolo). L'art. 5 del decreto di approvazione prevedeva, però, che il Consorzio provvedesse ad apportare in breve tempo le necessarie modifiche al Piano "preliminari a qualsiasi ipotesi di variante"[229].

UNA NUOVA VISIONE DELLO SVILUPPO?

Tenuto conto delle variazioni ambientali e socio-economiche intercorse nell'area negli anni successivi al precedente Piano e dell'elevato livello d'infrastrutture ormai presenti, il nuovo Piano "individua e determina le zone, in cui si potranno insediare e sviluppare le nuove attività produttive nel prossimo decennio con la necessaria separazione tra la grande industria e le piccole e medie industrie"[230] e si pone

> il problema di dare adeguata utilizzazione alle infrastrutture, di cui dispone nel suo territorio, promuovendo ed incentivando a tal fine lo sviluppo di nuove iniziative e di nuove attività, preferibilmente nel settore delle piccole e medie industrie ed in particolare nel settore della lavorazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.[231]

Il Piano, almeno nelle sue intenzioni programmatiche, presenta una concezione dello sviluppo, dunque, non riferita solo al settore industriale e all'area costiera Augusta-Siracusa, ma allarga lo sguardo anche alla zona Sud della provincia che appare, rispetto alla zona Nord, priva d'industrie e infrastrutture, ma potenzialmente ricca di risorse agricole e paesaggistiche che possono, se sfruttate, essere funzionali ad un processo di diversificazione economica che possa puntare sul turismo, sull'agricoltura e sulle attività industriali legate al settore primario[232]. Nella pratica, però, l'attenzione è ancora rivolta in gran parte agli aspetti infrastrutturali come si evince dalle finalità elencate nei seguenti quattro punti[233]:

- "rivedere, verificare e conseguentemente modificare in relazione alla nuova situazione ed alle diverse esigenze [...] tutte le previsioni del precedente P.R.G. per quanto riguarda le infrastrutture ed i servizi;"

[229] Ibidem.
[230] *Pr Asi Sr*, *Relazione generale*, 1992, p. 5.
[231] Ivi, p. 6.
[232] Cfr. ivi, pp. 6-7.
[233] Ivi, p. 7.

- "stabilire in relazione alle esigenze attuali le ulteriori opere e servizi che sono necessari per completare l'assetto di tutto il comprensorio in cui opera il Consorzio ASI, con particolare riguardo sia alla zona Sud della Provincia e sia alle zone interne;"
- "rivedere e modificare la delimitazione degli agglomerati industriali previsti a suo tempo dal P.R.G., modificando, dove se ne è rilevata la necessità, la destinazione delle aree comprese negli Agglomerati stessi e prevedendo nuove zone per l'insediamento delle piccole e medie industrie e dei servizi consortili necessari;"
- "prevedere e segnalare, infine, le opere e le infrastrutture che è necessario realizzare, anche al di fuori del territorio in cui opera il Consorzio ASI".

Gli elementi di salvaguardia ambientale e di sicurezza verranno timidamente introdotti dal Piano ed in parte realizzati, anche se avvengono per tener conto dei cambiamenti cui è sottoposta l'area, piuttosto che essere il frutto di una nuova visione dello sviluppo legata alla tutela ambientale. Certamente, infatti, non può trascurarsi che, in corrispondenza degli anni che intercorrono tra la presentazione del progetto di massima e l'adozione del Piano da parte del Consorzio, l'area del polo veniva dichiarata dal Consiglio dei Ministri "area a elevato rischio di crisi ambientale" (30/11/1990)[234]. Un procedimento che, discendendo dalle procedure previste dall'art. 6 della legge 346/86 per le aree che presentano il rischio di degrado ambientale irreversibile, poterà alla successiva elaborazione del "Piano di disinquinamento", varato anche in questo caso con notevole ritardo nel gennaio 1995 e rimasto pressoché inattuato[235].

---

[234] Riferendosi più in generale a tutte le aree interessate dal provvedimento, Campeol nota che "in realtà questa definizione è eufemistica in quanto si sarebbe dovuta titolare più correttamente <Aree ad elevato degrado ambientale> togliendo i termini di <rischio> e <crisi> che inseriti nel contesto danno l'idea di una zona che potrebbe essere sottoposta ad un rischio probabile e non una condizione attuale di degrado accertato." Cfr. G. CAMPEOL, *Le aree a rischio di crisi ambientale, un'altra occasione persa per la pianificazione territoriale?*, in Id., (a cura di), *La pianificazione nelle aree ad alto rischio ambientale*, FrancoAngeli, Milano 1994, nota 1, p. 12. Nello specifico del tema del risanamento dell'area di Augusta-Melilli-Priolo, sempre nello stesso volume appena citato di Campeol cfr. G. GAMBA, W. GANAPINI, *L'area di Priolo-Melilli: dal risanamento allo sviluppo*, pp. 141-148 e S. SERRA, *Le aree industriali ad elevato rischio di crisi ambientale con particolare riferimento all'area di Priolo-Augusta*, pp. 173-183.

[235] *Piano di risanamento ambientale delle aree ad elevato rischio di crisi ambientale nel territorio di Augusta-Priolo-Melilli-Siracusa*, in "Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana", serie generale n. 100, 2 maggio 1995. Successivamente, con l'articolo 74 del decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998, la competenza sulla disciplina delle Aree ad elevato rischio di crisi ambientale è stata trasferita alle regioni, ma per l'inattività della Regione Siciliana anche il piano di risanamento rimane ancora quasi come un documento programmatico di buone intenzioni, piuttosto che un reale strumento di sviluppo e risanamento ambientale dell'area interessata. Per una riflessione sul ruolo dei piani di disinquinamento, cfr. F. MARTINICO, R. ZANCAN, *Industria e ambiente nei piani d'area vasta dell'Italia repubblicana*, in A. ADORNO, S. NERI SERNERI, *Industria, ambiente e territorio*, cit., pp. 356-358. Per un resoconto parlamentare sul piano di risanamento dell'area priolese, cfr. ATTI PARLAMENTARI, CAMERA DEI DEPUTATI, seduta n. 252 del 23 gennaio 2003, *Iniziative per il risanamento dell'area industriale di Priolo - n. 2-00607 - Interpellanza urgente presentata dagli onorevoli Volontè e Giuseppe Gianni, riguardante la grave emergenza ambientale che interessa l'area industriale di Priolo al ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, onorevole Matteoli*, in

Nello specifico, oltre al tema dell'acqua (che è sempre stato oggetto di particolare interesse nell'area), la crisi del settore petrolchimico, concretatisi in una sostanziale diminuzione del movimento commerciale della rada di Augusta negli anni intercorsi tra il 1973 e il 1981, rese inconsistente la previsione del precedente Piano che legava gran parte dell'ipotizzato ulteriore sviluppo alla realizzazione del grande porto industriale a Sud di Magnisi. Non esistendo più, dunque, le motivazioni a sostegno del progetto questa parte venne stralciata[236] e l'area posta alla radice della penisola (180 ha) fu destinata a parco pubblico attrezzato, in adempimento a quanto precedentemente prescritto dall'Assessorato regionale al territorio e all'ambiente che, in un decreto del 25 marzo 1982 (G.U.R.S. n. 22, 15/05/1982), approvava una variante del piano per la realizzazione del depuratore consortile di Magnisi, prevedendo che l'area adiacente all'impianto fosse da destinare a parco[237].

In quanto al tema della sicurezza il Piano, preso atto della nuova realtà priolese che, piuttosto che essere smantellata, si affermava come comune autonomo dal luglio del 1979, individuava anche un'area posta nella fascia costiera antistante l'abitato classificata come "Zona industriale ad alta pericolosità destinata a recupero ambientale", di cui era prevista l'eliminazione degli impianti esistenti e la riconversione dell'area a verde attrezzato[238]. Si prevedeva, inoltre: un percorso di emergenza riservato ai mezzi di soccorso, ed un'altro per gli automezzi della Marina Militare per trasporti pericolosi per eliminare l'attraversamento delle zone abitate di Priolo; la designazione in un'area in prossimità di Melilli da destinare a sede dei vigili del fuoco; la realizzazione di alcune fasce verdi "atte a ridurre, per quanto possibile, gli effetti nocivi delle eventuali emissioni di sostanze gassose"[239]; il Centro di servizi e di ricerca nell'industria, nell'agricoltura e commercio e tutela dell'Ambiente (Cerica), che avrebbe svolto studi e ricerche nel campo della lotta contro agli inquinanti. Il Piano prevedeva anche la piattaforma polifunzionale

---

http://documenti.camera.it/Leg14/BancheDati/ResocontiAssemblea/sed252/s300.htm; ATTI PARLAMENTARI, CAMERA DEI DEPUTATI, seduta n. 417 del 3 febbraio 2004, *Interventi per il risanamento ambientale dell'area industriale di Priolo-Melilli-Augusta-Floridia-Solarino-Siracusa - nn. 3-00804, 3-00943 e 3-01442 - risposta alle interrogazioni*, in http://documenti.camera.it/_dati/leg14/lavori/stenografici/sed417/s030r.htm.

[236] Cfr. *Pr Asi Sr*, *Relazione generale*, 1992, p. 47. I termini di validità del decreto n. 96 del 29 settembre 1973 erano tra l'altro scaduti nel 1987 per effetto della L.R. 1/84.

[237] Ivi, p. 13. Su quest'area è stata istituita, con D.A. n 807/44 del 28 dicembre 2000 dell'Assessorato regionale al territorio e ambiente, la Riserva naturale orientata "Saline di Priolo" (54,5 ha) affidata in gestione alla LIPU, cfr. http://www.salinepriolo.it/prima_pagina.htm. Da notare che paradossalmente, quasi contemporaneamente all'istituzione della riserva veniva sospeso il vincolo sull'oasi di protezione e rifugio della fauna selvatica nelle saline di Augusta, D. n. 4696 del 22 dicembre 1999.

[238] *Pr Asi Sr*, *Relazione generale*, 1992, p. 16. Si tratta della zona denominata $G_A$ posta dentro l'agglomerato $G_1$, che in realtà però a tutt'oggi è ancora caratterizzata dalla presenza degli impianti.

[239] Ivi, p. 74.

per il deposito di rifiuti tossici e nocivi dell'area da ubicare nelle cave di argilla appartenenti alla Cementeria di Augusta e un deposito di rifiuti non nocivi da ubicare nelle vecchie cave di calcareniti poste a Nord-Est dello svincolo dell'asse viario principale per Augusta[240]. In quanto alle aree archeologiche non vi sono particolari riferimenti se non quelli classici riferiti alle norme di tutela, con approccio esclusivamente vincolistico della 1089/1939[241], ed alla Legge Galasso. Inesistente, inoltre, ogni considerazione sull'elevata sismicità dell'area, nonostante il sottosuolo ne avesse rivendicato l'appartenenza tipologica con il terremoto di Santa Lucia del 1990[242].

---

[240] Ivi, p. 18. Il Ministero dell'Ambiente con il D.P.R. 51 del 17/01/1995, all'interno del Piano di risanamento ambientale dell'Area di Siracusa, individuava come prioritaria la costruzione della piattaforma polifunzionale di smaltimento dei rifiuti industriali. Successivamente, nel 2003, il Consorzio Asi di Siracusa assegnava la concessione per la realizzazione e la gestione dell'opera alla società Oikothen, joint venture tra EuroEnergy Group, Gruppo Hera e Panelli. Nel maggio 2005 il progetto superava il procedimento di VIA a livello nazionale e l'anno successivo giungeva la definitiva autorizzazione alla costruzione e gestione da parte del Commissario per l'emergenza rifiuti della Regione Sicilia. Lo stesso anno si susseguono di converso i pareri negativi della Provincia, del comune di Augusta e dell'Assessorato regionale al territorio in riferimento all'impatto ambientale dell'impianto e principalmente all'inceneritore, che verrà così eliminato dall'Oikothen che ripresenterà il progetto ridimensionato. Ad oggi la questione della realizzazione dell'impianto si impantana tra gli opposti pareri degli enti pubblici preposti ed un opinione pubblica che considera l'impianto pericoloso per l'ambiente. Attualmente vi è un processo in corso che vede alcuni dei principali esponenti della società accusati di falso in atto pubblico. Sul caso cfr. http://www.oikothen.it;
*Amministratori accusati di tentata concussione sul caso Oikothen*, in "Diario", 27/12/2008, consultabile in http://isolapulita.ilcannocchiale.it/2008/12/27/amministratori_accusati_di_ten.html;
*Caso Oikothen, condannati dal gup quattro dei sei imputati. I rappresentati della società dichiarati colpevoli di falso in atto pubblico*, in "Gazzetta del Sud", 28/09/2010, consultabile in http://www.gazzettadelsud.it/NotiziaArchivio.aspx?art=129069&Edizione=15&A=20100928;
*Garavaglia: «Abbiamo dimostrato che l'impianto non è pericoloso»,* in "Gazzetta del Sud", 29/09/2010, consultabile in http://www.gazzettadelsud.it/NotiziaArchivio.aspx?art=129518&Edizione=15&A=20100929.

[241] Il Piano si limita a chiarire la distinzione tra le due tipologie di vincoli derivanti dalla legge su riferita, relativa alle aree di preminente interesse archeologico, (le opere in esso ricadenti devono essere approvate dalla Soprintendenza archeologica di Siracusa) e le aree sottoposte a vincolo di minore importanza (qualora si dovessero svolgere dei lavori in tali aree andrebbe preventivamente avvertita la Soprintendenza che avrebbe controllato i lavori). A tal proposito utili alcune riflessioni di Nucifora. "Troppo a lungo, infatti, l'approccio meramente vincolistico, perseguito dalle istituzioni preposte alla tutela, è stato per la pianificazione territoriale e urbanistica un comodo alibi. Il ricorso al vincolo, insieme alla pratica della zonizzazione, oltre a permettere la frammentazione del territorio e la compromissione del paesaggio come sistema di coerenze, ha costituito, di fatto, una facile opzione a <costo zero>. Quest'ultimo aspetto si è, nel tempo, rivelato esiziale: la perimetrazione/recinzione dei siti e la loro difesa passiva hanno giustificato la sostanziale inesistenza di investimenti (di tempo, competenze, risorse economiche) nella riqualificazione concreta dei contesti." Contrariamente a questa visione, già duramente condannata nell'84 da Vallet e Voza che, nel loro saggio sull'area costiera siracusana, consideravano Megara e Thapsos come due "isole" salvate che rischiano di rimanere "come un fatto assolutamente episodico di un altro mondo [...] resti fossili, immobili e morti", l'autrice propone di abbandonare la "fragile reorica dello sviluppo turistico", per passare ad una politica che consideri il territorio come bene culturale da valorizzare non tanto in termini di vantaggio economico, quanto come benessere sociale, attraverso il "recupero della dimensione territoriale locale come spazio di identificazione e la fruizione del paesaggio come narrazione identitaria e luogo del progetto futuro." Nello specifico si propone la riqualificazione dello spazio attraverso la realizzazione di un "Parco lineare Thapsos-Megara", che faccia di questi due luoghi il perno di un progetto di valorizzazione del patrimonio archeologico dell'area che possa convivere con il polo industriale. Cfr. M. NUCIFORA, *Il paesaggio della storia – Per un approccio paesistico territoriale alla valorizzazione del patrimonio archeologico diffuso*, Officina di Studi Medievali, Palermo 2008, pp. 89-108, consultabile in http://www.lasiciliainrete.it/STORIAECULTURA/progettokasa/8.pdf; G. VALLET, G. VOZA, op. cit., p. 15.

[242] "Il livello di pericolosità esistente nell'area non trova conforto nei criteri di pianificazione urbanistica adottati; in teoria la conoscenza dei rischi incombenti sul territorio comporterebbe la revisione automatica dei piani urbanistici esistenti o, comunque, il loro riadattamento sulla base della zonizzazione sismica, ma la realtà è purtroppo molto distante dalle linee di principio." Cfr. E. NICOSIA, *Cause di rischio e sostenibilità urbana nella città di Augusta*, p. 8, in http://www.dest.uniud.it/dest/eventi/giornategeografia/dvd_geografia/PosterDocuments/nicosia.pdf.

### *8.7.3 I contenuti del nuovo Piano*

L'analisi parte dai dati demografici e di sviluppo socio-economico dell'area che denotano come la fascia industriale abbia esaurito la sua carica espansiva e versi piuttosto in uno stato di forte involuzione economica. Il tasso medio annuo di crescita demografico era pari allo 0,5% nel decennio 1981-91, quando la popolazione raggiunse i 414 mila abitanti, con un tasso di emigrazione che a livello provinciale si manteneva elevato. La previsione al 2003 era di 428 mila abitanti, contro i 396 mila censiti dall'Istat nel 2001[243]. Il tasso di disoccupazione con il 24% appariva superiore persino alla media regionale, con la disoccupazione giovanile (inferiore ai ventinove anni) che raggiunse quasi il 70%. Il quadro infrastrutturale provinciale risultava carente, così come il livello dei servizi che appariva marginale rispetto ai processi produttivi, con l'Asi che "manca di quelle tecnostrutture che costituiscono l'ossatura portante del sistema industriale"[244] e che pertanto risultava poco competitiva.

Molto più articolata rispetto al precedente Piano la suddivisione nei vari agglomerati che qui di seguito si ripropone[245]:

- Agglomerato A: l'area ubicata di fronte alla penisola Magnisi dove risultavano insediate la nuova centrale dell'Enel, la Sardamag (ex Cogema), il depuratore consortile e l'area destinata a parco, per un totale di 312,10 ha (180 a parco) senza superfici disponibili;
- Agglomerato $B_1$: l'area posta a monte della linea ferrata di fronte la penisola Magnisi, quasi interamente occupata dall'Isab, composta da 460 ha, (60 disponibili), più 26,5 ha destinati ai servizi;
- Agglomerati $B_2$, $B_3$, $B_4$, $B_5$, $B_6$, $B_7$: 197 ha posizionati in prossimità dell'Isab, dov'era allocata Marina di Melilli e nell'area pianeggiante a Sud di Priolo, destinati alla piccola e media impresa e all'artigianato con quasi 152 ha disponibili, oltre ai 42,2 destinati a servizi e 12,5 all'area portuale;
- Agglomerati $C_1$, $C_2$, $C_4$: ricadenti nel territorio del comune di Augusta alle spalle del nuovo porto commerciale, destinati alla piccola e media industria, artigianato ed attività commerciali, per un totale di 98,5 ha (di cui 50,5 disponibili) e 164,2 per aree portuali e servizi;

---

[243] Il perdurare della crisi e l'esaurimento della capacità attrattiva dell'Area siracusana è ben evidente nei dati demografici elaborati dall'Istat che tra il 1991 e il 2001 mostrano un calo di sei mila individui a livello provinciale. Cfr. http://dawinci.istat.it/daWinci/jsp/dawinci.jsp?q=pl02000108942000.

[244] *Pr Asi Sr*, *Relazione generale*, 1992, p. 11.

[245] Ivi, pp. 13-23.

- Agglomerato D: in contrada Targia in prossimità della periferia Nord di Siracusa, destinato alla piccola e media impresa per un totale di 64 ha (di cui 27,6 disponibili);
- Agglomerati $E_1$, $E_2$: posti in territorio di Melilli, il primo da infrastrutturare e da dedicare alle piccole e medie imprese e il secondo occupato per metà dallo stabilimento La Ferla per la produzione di calce, per un totale di 151,5 ha (di cui 121 disponibili);
- Agglomerato F: l'area occupata dalla Esso con 515 ha (di cui 121,5 disponibili per aziende con superficie non inferiore ai 7 ha) e 170,3 destinati ad area portuale, servizi e discariche;
- Agglomerato $G_1$: l'area dello stabilimento ex Montedison con 880 ha (230,6 disponibili per aziende con superficie non inferiore ai 7 ha), più 54,6 di area vincolata a verde;
- Agglomerati $G_2$, $G_3$: confinanti con l'agglomerato G e destinati a piccole e medie imprese, il primo con 41,7 ha (28,9 disponibili) più 24,5 per servizi e il secondo con 130,2 ha (109,5 disponibili) più 65,6 di area servizi e 19 a verde;
- Agglomerato M: ubicato fuori dall'area in territorio di Lentini con 41,6 ha di superficie complessiva disponibile e 18,8 per servizi.

Il totale corrisponde a 1.961,9 ha destinati alla grande impresa (agglomerati A, $B_1$, F, $G_1$) e 683,1 ha destinati alla piccola e media impresa (agglomerati $B_2$, $B_3$, $B_4$, $B_5$, $B_6$, $B_7$, $C_1$, $C_2$, $C_4$, D, $E_1$, $E_2$, G2, $G_3$), con 577,7 per le aree portuali, ferroviarie e servizi e 253,4 vincolati a verde, per un totale di 3.476,1 ha (oltre i 41,6 dell'area esterna di Lentini) di cui 901,6 disponibili (412,3 per grande industria e 489,3 per piccola e media industria).

Tabella 5 –Agglomerati e dimensioni del Consorzio Asi di Siracusa al 1993

| AGGLOMERATO | DESTINAZIONE | SUPERFICIE TOTALE | SUPERFICIE OCCUPATA | AREE DISPONIBILI |
|---|---|---|---|---|
| A | grande industria | 106,1 | 106 | - |
| | servizi | 26 | | |
| | aree a verde | 180 | | |
| $B_1$ | grande industria | 460,2 | 400 | 60,2 |
| | area Servizi | 26,5 | | |
| $B_2$ | pmi | 14,4 | 45,4 | 151,8 |
| $B_3$ | pmi | 30,8 | | |
| $B_4$ | pmi | 40,6 | | |
| $B_5$ | pmi | 12,2 | | |
| $B_6$ | pmi | 77,8 | | |
| $B_7$ | pmi | 21,4 | | |
| | area portuale | 12,5 | | |
| | area servizi | 42,2 | | |
| $C_1$ | pmi | 20,5 | 48 | 50,5 |
| $C_2$ | pmi | 48 | | |
| $C_4$ | pmi | 30 | | |
| | aree portuali e servizi | 164,2 | | |
| D | pmi | 64 | 36,4 | 27,6 |
| | area servizi | 19,5 | | |
| $E_1$ | pmi | 102,5 | 10,5 | 92 |
| | area Servizi | 26,4 | | |
| $E_2$ | pmi | 49 | 20 | 29 |
| F | grande industria | 515 | 393,5 | 121,5 |
| | area portuale | 25 | | |
| | area servizi | 65 | | |
| | discarica | 80,3 | | |
| G1 | grande industria | 880,6 | 650 | 230,6 |
| | area a verde | 54,4 | | |
| $G_2$ | pmi | 41,7 | 12,8 | 28,9 |
| | area servizi | 24,5 | | |
| $G_3$ | pmi | 130,2 | 20,7 | 109,5 |
| | area servizi | 65,6 | | |
| | area a verde | 19 | | |
| M | pmi | 22,8 | | |
| | area servizi | 18,8 | | |
| TOTALE AREE INDUSTRIALI (ESCLUSI SERVIZI, VERDE, AGG. M) | | 2.644,9 | 1.743,3 | 901,6 |
| TOTALE | | 3.517,7 | | |

Come già accennato, per la maggior parte delle infrastrutture programmate e predisposte il Consorzio usufruì dell'inserimento di Siracusa all'interno del Progetto speciale 2 che in quegli anni veniva attuato. Così soprattutto avvenne per l'approvvigionamento idrico, le reti fognanti e gli impianti di depurazione, per la rete viaria, ferroviaria e portuale e il fascio di condotte per il convogliamento e trasporto di liquidi e gas. Il tema dell'approvvigionamento idrico, in particolare, veniva scandagliato nei differenti aspetti dell'utilizzo dell'acqua distinto per uso potabile, uso industriale destinato ai cicli produttivi, per il raffreddamento degli impianti, per il ravvenamento delle falde freatiche della zona. Analizzando i consumi delle industrie si ravvisava un calo del consumo tra gli anni '70 e il decennio successivo e una stabilizzazione intorno ai 46 Q x $10^6$ $m^3$ ai primi anni '90. Tra impianti esistenti e nuovi impianti il consumo ipotizzato, nel caso di utilizzo di tutte le aree disponibili, negli anni 2000 secondo le previsioni sarebbe ammontato a circa 81 Q x $10^6$ $m^3$ (suddiviso in 50 x $10^6$ $m^3$ per le industrie esistenti e 31 x $10^6$ $m^3$ per le nuove)[246]. Per quanto concerne la rete stradale, il Piano sottolineava che, se anche il sistema viario fosse ormai in grado di assicurare un ordinato svolgimento dei traffici grazie alle opere realizzate nell'ambito del progetto speciale, sarebbe stato opportuno ed urgente predisporre i collegamenti necessari con il resto dell'isola, proponendo il prolungamento dell'asse viario principale (nuova SS 114 con termine ad Augusta) fino al raggiungimento di Catania e la necessità dell'attuazione dell'autostrada Siracusa-Gela[247]. Tra gli altri servizi dell'Area il Piano rilevava: l'importanza del fascio di condotte, già realizzato con finanziamenti della Cassa, per il convogliamento di liquidi e gas da Augusta a Ragusa e Gela e viceversa e la rete d'interconnessione e il trasporto di liquidi e gas tra la zona Nord e la zona Sud dell'Area industriale; l'impianto di chiarificazione delle acque provenienti dal Simeto per uso industriale, attraverso l'acquedotto di quota 100; l'impianto di potabilizzazione destinato ad integrare la disponibilità idrica di Augusta, Priolo e Belvedere e dell'area industriale; gli impianti di depurazione di Magnisi, Siracusa e Punta Cugno (quest'ultimo all'epoca ancora in fase di progettazione); la piattaforma polifunzionale per il deposito di rifiuti tossici e nocivi; l'autoporto ubicato in zona Melilli[248]; il Centro di servizi e di ricerca nell'industria, nell'agricoltura e commercio e tutela dell'ambiente (Cerica), all'epoca in corso di realizzazione e che avrebbe svolto studi

[246] Ivi, pp. 24-36.
[247] Ivi, pp. 42-45. Come già riferito il tratto autostradale Catania-Augusta è stato aperto al traffico nel 2009, mentre la Siracusa-Gela è completa solo fino a Rosolini dal 2008.
[248] Anche l'autoporto è stato inaugurato solo di recente (2009), cfr. http://autoportosiracusa.it/.

e ricerche nel campo della lotta contro agli inquinanti; il Centro sociale polivalente di Priolo, già in parte in esercizio; i Centri sociali polivalenti di Augusta, Siracusa, zona montana e zona Sud; la caserma dei vigili del fuoco da realizzare a Sud di Priolo; la rete, già esistente, per il controllo e monitoraggio dell'inquinamento atmosferico, composta da undici stazioni[249].

### *8.7.4 L'aggiornamento del 2006 e la variante alle norme tecniche di attuazione e al regolamento edilizio del Piano del 2009*

Nel 2005 (prot. n. 782 del 18 febbraio) il Consorzio procedeva alla richiesta di preventiva autorizzazione alla variante alle norme tecniche di attuazione e al regolamento edilizio del Piano (delibera consortile n. 34, del 29 novembre 2004), che venne respinta (voto n. 442 del 9 giugno 2005), perché mancavano gli adeguamenti necessari contemplati dall'art. 5 del D.Dir. n. 582/2001, con cui venne approvato il Piano. Il Consorzio procedette così ad inoltrare (prot. n. 4579/2005 e 5034/2005) gli atti aventi ad oggetto l'aggiornamento[250], precedentemente adottati con delibera n. 33 del 29 novembre 2005 e redatti dall'ing. Rubino.

L'aggiornamento prevedeva: un'eventuale reintegrazione delle aree stralciate S e $C_3$ ubicate in prossimità del fiume Mulinello, attraverso una loro riduzione (da 80 ha a 30 per l'area S e da 47,8 ha a 16 per l'area $C_3$) e giustificate da un prevedibile sviluppo del porto commerciale di Augusta[251]; la riproposizione degli agglomerati I, L, N (quest'ultimo solo

---

[249] Ivi, pp. 54-55.

[250] Cfr. ASSESSORATO REGIONALE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE, *Approvazione dell'aggiornamento del piano regolatore del Consorzio per l'area di sviluppo industriale della Provincia di Siracusa,* 2006, cit.

[251] Il tema del porto commerciale rappresenta oggi una delle principali sfide cui si sottopone l'area della rada. Si è già detto di come per vicissitudini varie la costruzione dei due lotti sia avvenuta a cavallo degli anni '90 e di come la banchina sia stata ultimata nel 2005. Più recentemente, invece, il Consorzio Asi di Siracusa ha redatto il progetto definitivo per la terza fase delle opere, riguardante la realizzazione della banchina container, nell'ipotesi di fare di Augusta un *hub* del Mediterraneo per il *transhipment*. Al di là delle considerazioni in merito, sulle quali si potrebbero opporre svariate riserve derivanti da studi sulle effettive possibilità per il porto di Augusta di reggere l'eccessiva concorrenza nel Mar Mediterraneo di altri porti commerciali ben più economici, occorre piuttosto rilevare come il progetto mostri svariate perplessità tecnico-progettuali. Riproponendo, infatti, una logica decisamente fordista e di grande impatto ambientale, si prevede l'ampliamento del terrapieno posto a tergo del porto colmando le vecchie saline e la realizzazione di una banchina container posta perpendicolarmente alla banchina esistente, che si allunga nella rada per 800 m e larga 180. Una scelta avanzata nel P.R.P. del 1963, che già nel 1980 venne considerata superata e che è risultata, sulla base di uno studio di fattibilità realizzato da Sviluppo Italia nel 2006, come "inattuale e poco adatta a svolgere qualsiasi traffico si voglia realizzare nel Porto Commerciale". Le obiezioni riguardano una serie di annotazioni tecniche, oltre alle non indifferenti implicazioni urbanistico-ambientale (vicinanza della banchina dal centro storico di Augusta, riduzione spazi di manovra per le navi, riduzione della capacità di circolazione delle acque della rada, ecc.). La proposta avanzata dal suddetto studio è, invece, quella di programmare lo sviluppo dell'area container nella zona Sud del porto, dove è possibile conciliare gli interventi di bonifica, con la realizzazione di una banchina idonea, per dimensioni e tipologia, lungo i 1.800 m del terzo braccio della diga foranea attraverso enormi vasche di colmata. Cfr. ASSOCIAZIONE HANGAR TEAM AUGUSTA, *Il Piano Regolatore Portuale di Augusta e la sua evoluzione*, in

per la parte ricadente nel territorio comunale di Canicattini Bagni, perché Palazzolo rinunciò all'agglomerato in quanto disponeva già di aree industriali) essendo stato redatto l'apposito studio geologico richiesto; l'inserimento nella cartografia di piano della fascia tubiera consortile ex Casmez; la rimodulazione dell'agglomerato $E_2$ in territorio di Melilli, di cui si proponeva un ampliamento di 18 ha, che però risultò inammissibile, perché mancava dell'autorizzazione del Dipartimento a procedere alla variante; la rettifica della perimetrazione dell'agglomerato D, in seguito ad un errore di esecuzione dei rilievi topografici (65 ha invece di 64, per le aree riservate a piccole e medie industrie, e 18,5 invece di 19,5 per l'area a servizi); la rimodulazione dell'area $B_6$ e della limitrofa zona S in conformità al piano particolareggiato del comune di Priolo (D. n. 1724/92). Su tali modifiche il C.R.U. si espresse con voto n. 521 del 9 marzo 2006 approvando l'aggiornamento del Piano, ma con le prescrizioni qui di seguito riportate secondo cui occorreva disattendere: la zona $C_3$, in quanto non giustificata sotto il profilo dimensionale e perché ricadente in area di interesse paesaggistico per la vicinanza all'Hangar[252] e alla zona delle saline; l'agglomerato N, perché ricadente in area sottoposta a vincolo paesaggistico (Cava Grande del Cassibile); gli agglomerati I, L, perché la "semplice perimetrazione urbanistica in scala 1:25.000 non consente potere esprimere alcuna valutazione urbanistica", perché non giustificate sotto il profilo funzionale e per l'agglomerato di Noto, perché non risultava pubblicato a termini di legge presso il Comune.

Ottenuto l'aggiornamento, il Consorzio richiedeva nuovamente l'autorizzazione alla preventiva variante alle norme tecniche di attuazione e al regolamento edilizio (foglio prot. n. 300 del 24 gennaio 2006) cui il C.R.U. esprimeva questa volta parere favorevole (voto n. 543 del 4 maggio 2006). La trasmissione degli atti avveniva il 4 marzo 2009 e veniva accolta dal C.R.U. con voto n. 157 del 17 giugno 2009 e approvata dall'Assessorato del territorio e dell'ambiente il 4 agosto 2009 (D.D.G. n. 827)[253].

---

http://www.Hangarteam.it. Sull'argomento cfr. E. MUSSO, *Città portuali: l'economia e il territorio*, FrancoAngeli, Milano 1996; Id., *Ports and regional economies*, McGraw-Hill, Milano 2008.

[252] Si tratta di una struttura in cemento armato realizzata nel corso della prima guerra mondiale per il ricovero dei dirigibili.

[253] Cfr. ASSESSORATO REGIONALE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE, *Approvazione di variante alle norme tecniche di attuazione e al regolamento edilizio del piano regolatore generale del Consorzio per l'area di sviluppo industriale della Provincia di Siracusa,* decreto 4 agosto 2009, GURS, Palermo 11 settembre 2009, n. 42, consultabile in http://www.gurs.regione.sicilia.it/Gazzette/g09-42/g09-42-p18.html; CONSORZIO DELLA PROVINCIA DI SIRACUSA PER LA ZONA SUD DELL'AREA DI SVILUPPO INDUSTRIALE DELLA SICILIA ORIENTALE (SIRACUSA), *Variante alle norme tecniche di attuazione ed al Regolamento Edilizio approvata con Decreto Dirigenziale A.R.T.A. n. 827/D.D.G. del 04/08/2009 – Norme di attuazione*, dattiloscritto, Siracusa, ottobre 2009.

La variante prevede: l'inserimento di attività commerciali, con fatturato annuo pari a un miliardo di euro e almeno cinque dipendenti, in aree destinate a piccole e medie industrie ma per un massimo del 10% della superficie complessiva di ogni area; l'inserimento di insediamenti artigianali nella misura massima del 15% della superficie complessiva; l'inserimento nei piani di lottizzazione convenzionata, estesi per almeno un quarto dell'agglomerato di riferimento e comunque non inferiori ai 10 mila $m^2$, di pmi, attività artigianali, depositi e attività commerciali all'ingrosso, centri di servizi, attività cantieristica a servizio della grande industria; l'autorizzazione agli operatori economici, proprietari o usufruttuari dei terreni, a realizzare il loro insediamento produttivo sul lotto di cui dispongono anche prima della realizzazione delle opere di urbanizzazione ma dopo che il Consorzio ha provveduto alla progettazione preliminare delle stesse; la possibilità per il Consorzio e per l'autorità portuale di intervenire con espropri e acquisti nelle aree destinate alle attrezzature portuali, officine e impianti; la possibilità da parte del proponente, che abbia la legittima disponibilità delle aree interessate, di realizzare interventi nelle aree destinate a servizi generali consortili e di attrezzature di interesse generale, anche prescindendo dalla pubblica espropriazione; l'impossibilità di procedere ad ulteriori concessioni per lo sfruttamento di cave se queste sono destinate dal Piano ad agglomerati industriali previsti dall'art. 12, ad infrastrutture e servizi e ad agricoltura con speciali norme sull'edificabilità. Nelle stesse norme ritornano, inoltre, nuovamente gli agglomerati $C_3$, I, L.

### *8.7.5 Sulla prossima scadenza del Piano*

Se non dovessero cambiare le normative di riferimento, cosa di cui non c'è dato sapere alla luce della riforma attualmente proposta in ambito regionale dall'assessore alle attività produttive, Marco Venturi, che vorrebbe sostituire gli enti consortili isolani con l'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (Irsap), affiancato a livello locale da uffici periferici in luogo dei Consorzi, il prossimo anno scadrà il vincolo decennale sul Piano. Divenendo, pertanto, inefficace "per la parte in cui non abbia avuto attuazione" (art. 11 della L.R. 65/81), per i prossimi anni i territori torneranno di competenza dei Comuni interessati, a meno che il Consorzio, secondo quanto riferito da alcune indiscrezioni, non riesca ad ottenere dall'Assessorato regionale al territorio e all'ambiente un'ulteriore dilazione di tempo, cosa comunque altamente improbabile.

Questa possibilità, però, ci pone il destro per alcune considerazioni. Come si può ben capire la variante si pone come una semplice rimodulazione territoriale degli spazi in gestione del Consorzio, senza però che sia stata pensata secondo una nuova e reale strategia di sviluppo. Non si prefigurano nuovi scenari, non s'ipotizzano nuove realtà industriali, non si allarga lo sguardo a tematiche provinciali o regionali, né tanto meno si osservano dinamiche di ambito mediterraneo. Non si tiene conto della realtà futura dell'industria petrolifera e della chimica e si attende che la crisi faccia il suo corso. Nonostante si cerchi di dimensionare il piano per un sempre più impalpabile sviluppo di fantomatiche piccole e medie imprese, di cui non si capisce quale dovrebbe essere la natura e soprattutto chi dovrebbe avviarle, tutto appare, piuttosto, legato come sempre a decisioni esterne all'area stessa, ma in grado di incidere fortemente sul suo futuro. Mentre si attende ancora la realizzazione dell'Accordo di programma e del Piano di disinquinamento, le polemiche divampano in merito all'eventuale realizzazione del termovalorizzatore, del rigassificatore e del porto commerciale di Augusta, ma il Piano continua però a sostanziarsi come uno strumento superato, che non ricalca ormai la realtà che rappresenta e soprattutto incapace di prefigurare nuove strade. In questo evidentemente c'è tutto l'anacronismo di una struttura quale quella dei Consorzi Asi, pensati oltre cinquant'anni addietro con scopi propulsivi e non riduttivamente soltanto di tipo amministrativo.

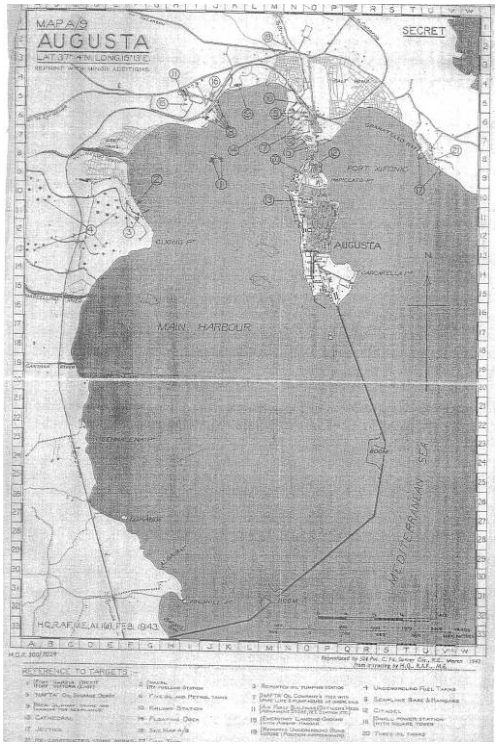



Fig. 53 – "Mappa del febbraio 1953 usata dai bombardieri britannici per l'identificazione degli obiettivi", in MARCON, 2004, p. 104.

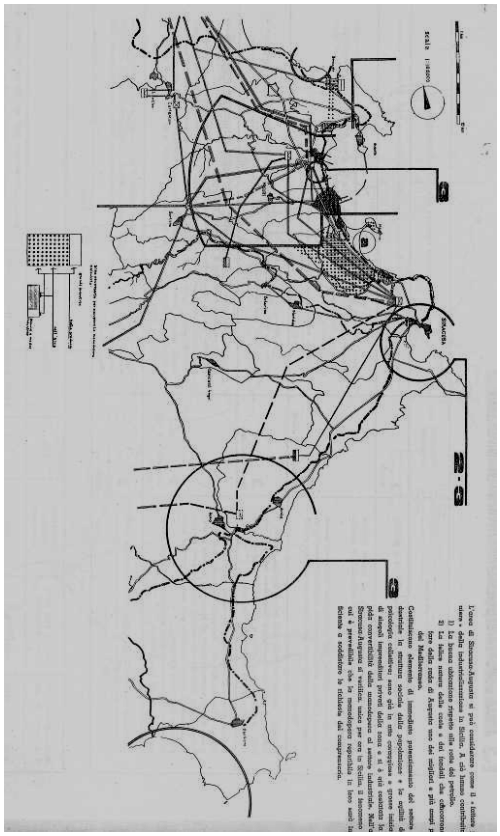


Fig. 54 – "Area di sviluppo industriale di Siracusa", in ROCCA, URBANI, 1962, tav. 13.

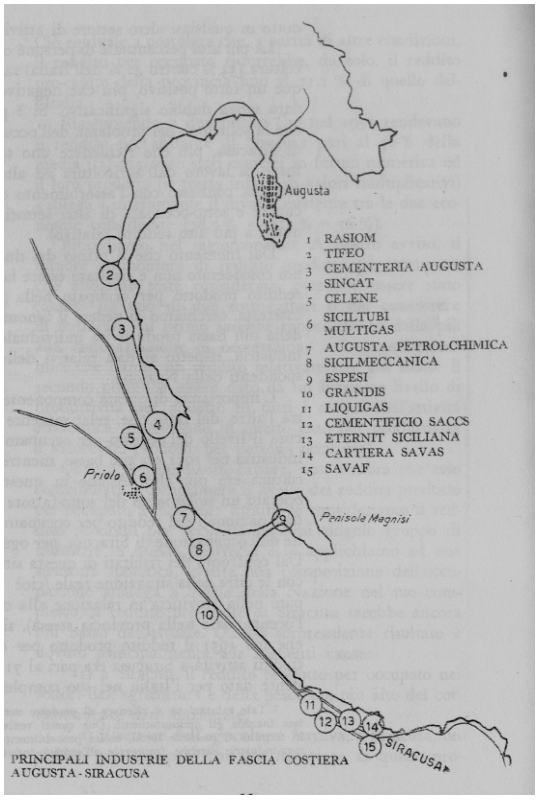



Fig. 55 – La disposizione delle principali industrie del polo al principio degli anni '60, in MORELLO, 1962, p. 15.

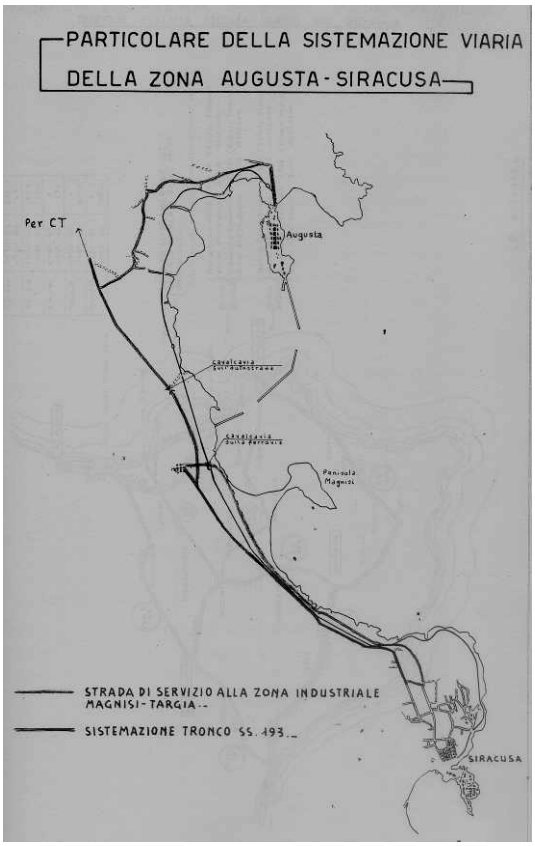



Fig. 56 – La struttura viaria nel polo ai primi anni '60, in BELLIGNO, 1965, p. 55.

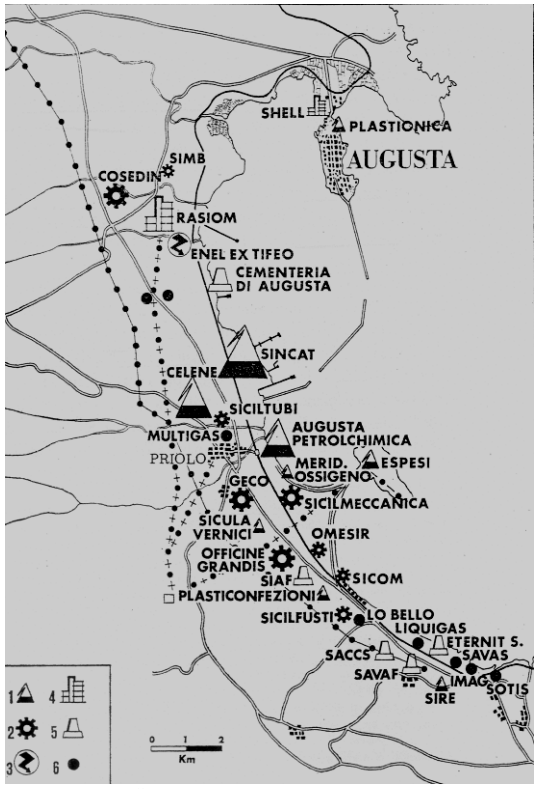



Fig. 57 – "Principali tipi di industrie della fascia megarese" al 1970, in RUGGIERO, 1971, p. 178.

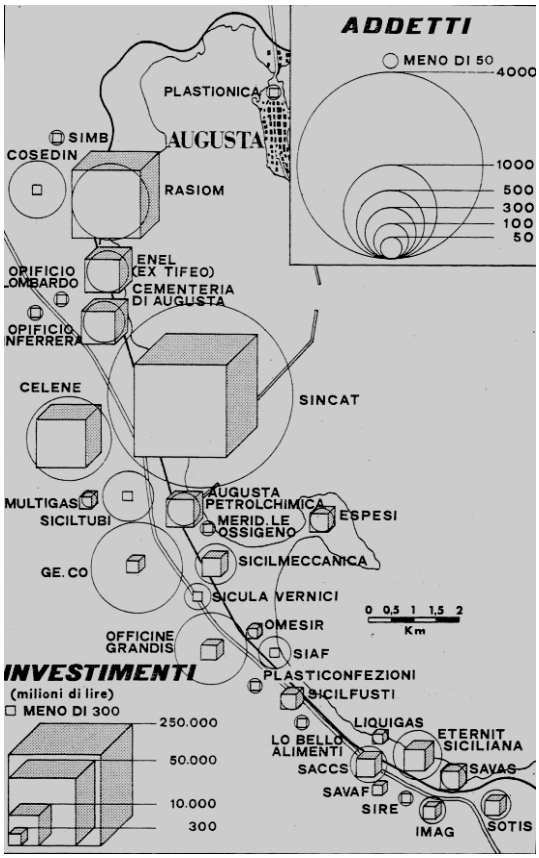



Fig. 58 – Numero di addetti e investimenti delle industrie principali del polo, in RUGGIERO, 1971, p. 179.

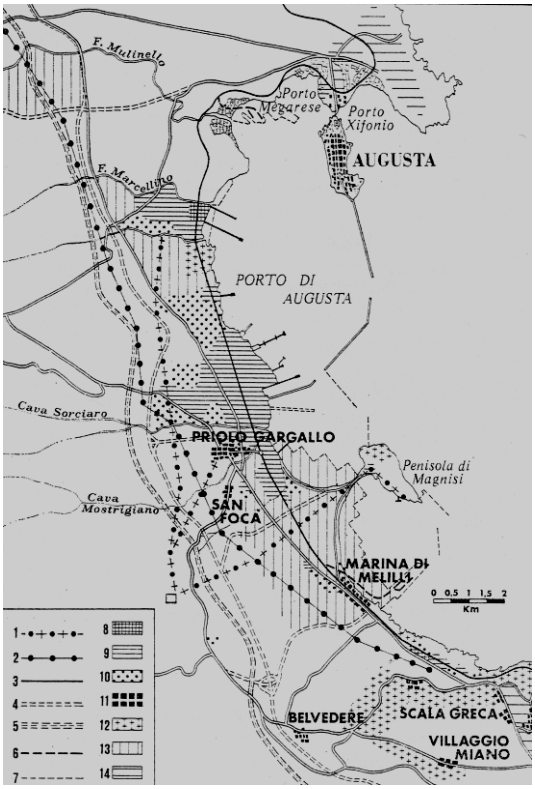



Fig. 59 – Principali infrastrutture esistenti ed in progetto al 1969, in RUGGIERO, 1971, p. 183.

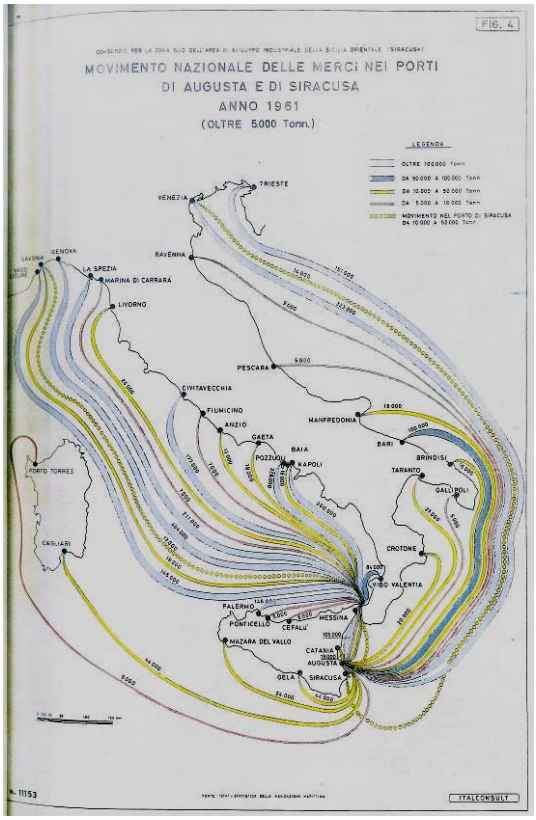



Fig. 60 - "Movimento nazionale delle merci nei porti di Augusta e di Siracusa anno 1961", in PR ASI SR, Allegato 7, 1964, fig. 4.

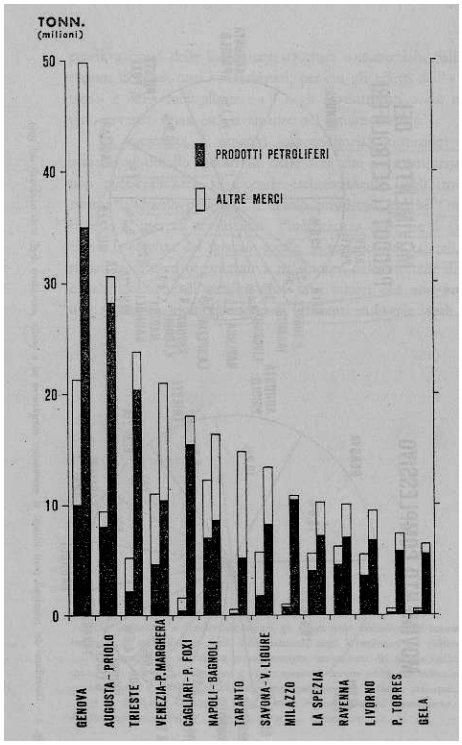



Fig. 61 – Movimento merci nei principali porti italiani (prima colonna 1961, seconda colonna 1969), in RUGGIERO, 1971, p. 99.

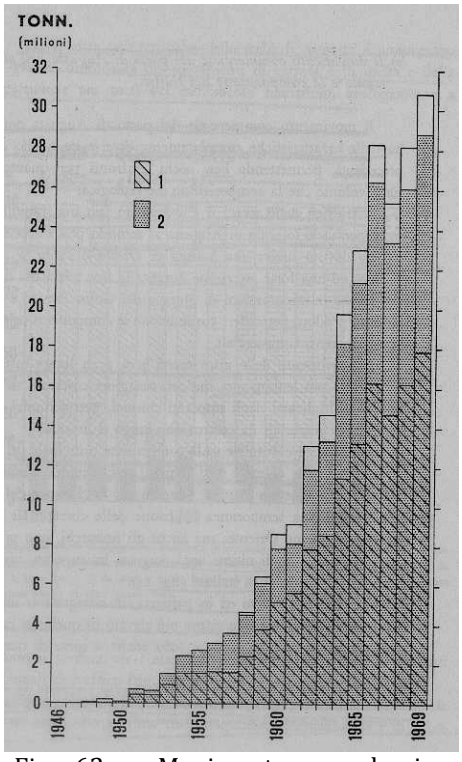



Fig. 62 – Movimento complessivo merci sbarcate, imbarcate e traffico petrolifero nel porto di Augusta nel perido 1949-69 (1: merci sbarcate – 2: traffico petrolifero – 3 altre merci), in RUGGIERO, 1971, p. 134.

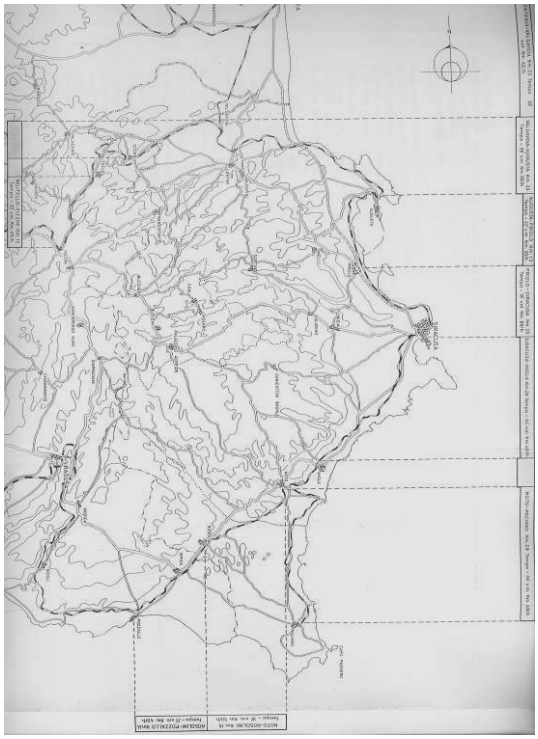


Fig. 63 – Velocità media di percorrenza delle ferrovie, in PR ASI SR, Allegato 7, 1964, fig. 10.

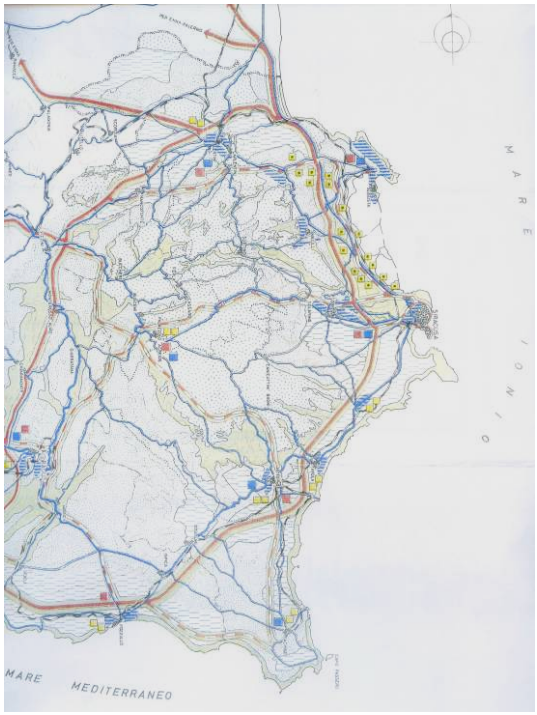



Fig. 64 – "Proposta di organizzazione di strutture e infrastrutture del massiccio ibleo" in PR ASI SR, Relazione generale, 1964, fig. 31.

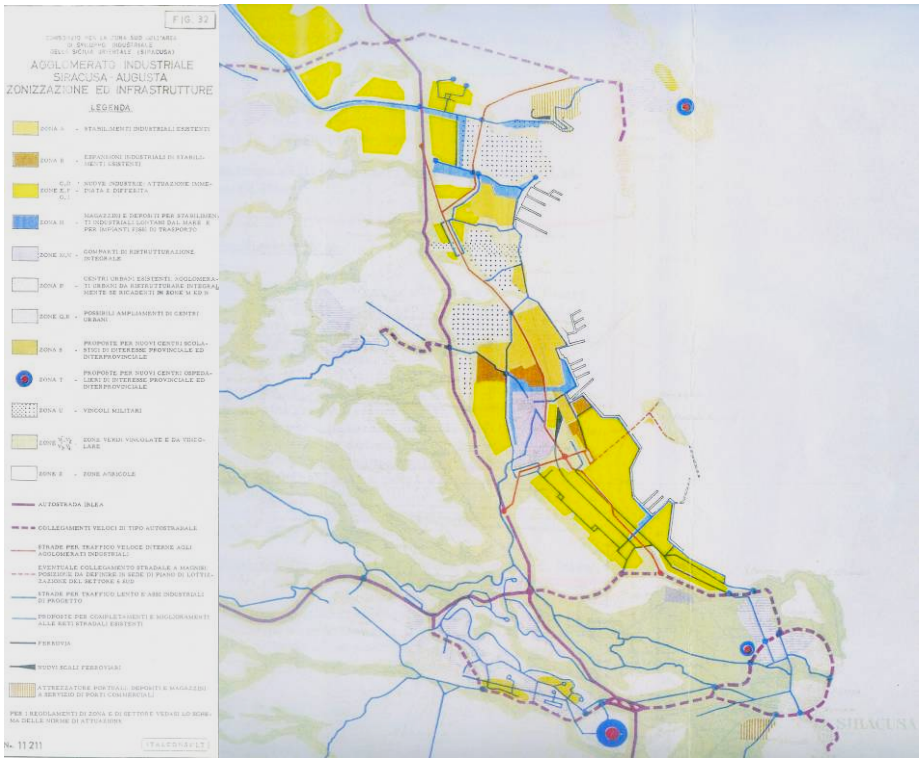



Fig. 65 –"Agglomerato industriale Siracusa-Augusta, zonizzazione ed infrastrutture", in PR ASI SR, Relazione generale, 1964, fig. 32.

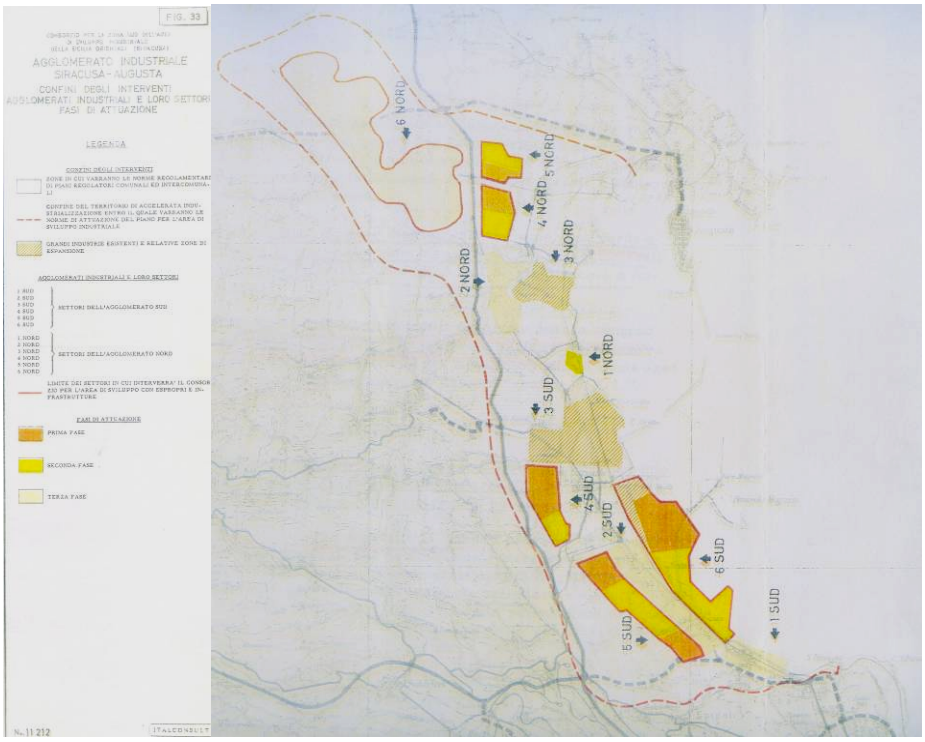



Fig. 66 –"Agglomerato industriale Siracusa-Augusta, confini degli interventi, agglomerati industriali e loro settori, fasi di attuazione", in PR ASI SR, Relazione generale, 1964, fig. 33.

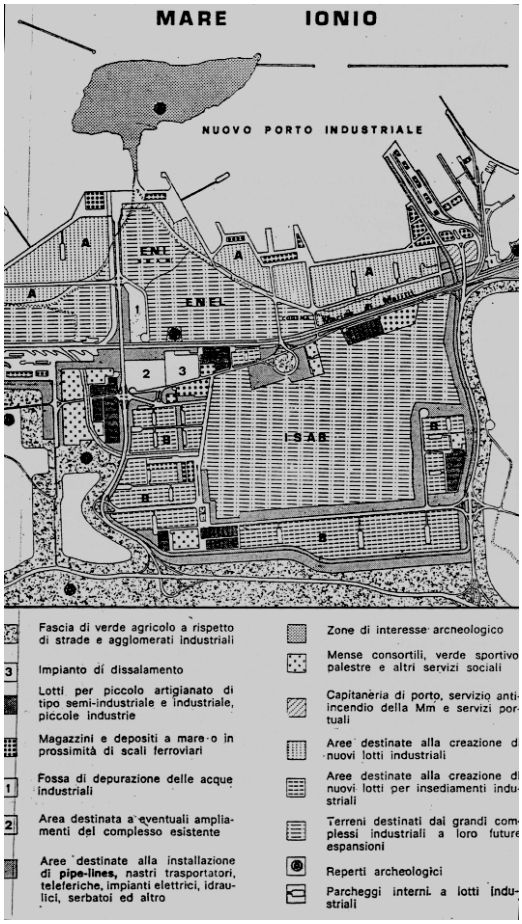


Fig. 67 – I luoghi destinati ad accogliere l'Isab, in MOTTA, 1980, p. 69.



Fig. 68 – "Carta con i siti archeologici individuati nel territorio fra Augusta e Siracusa", in VALLET, VOZA, 1984, p. 40.

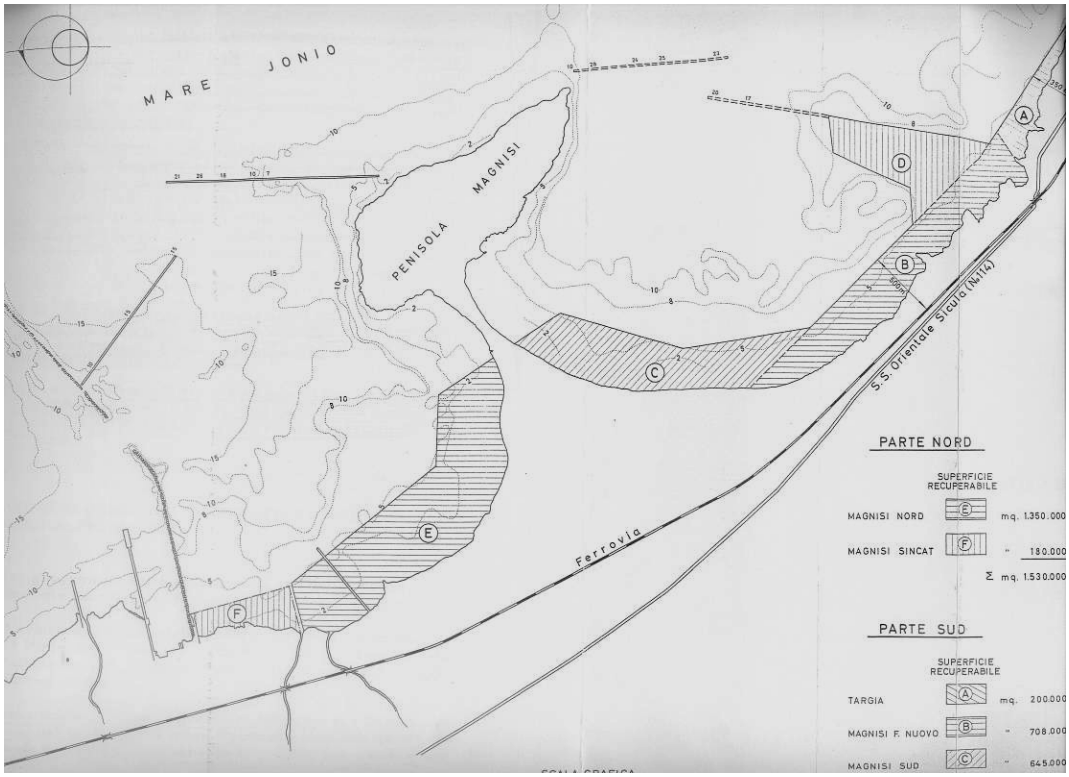



Fig. 69 –"Colmate della fascia costiera: penisola di Magnisi e Targia", in PR ASI SR, Relazione generale, 1964, fig. 29.

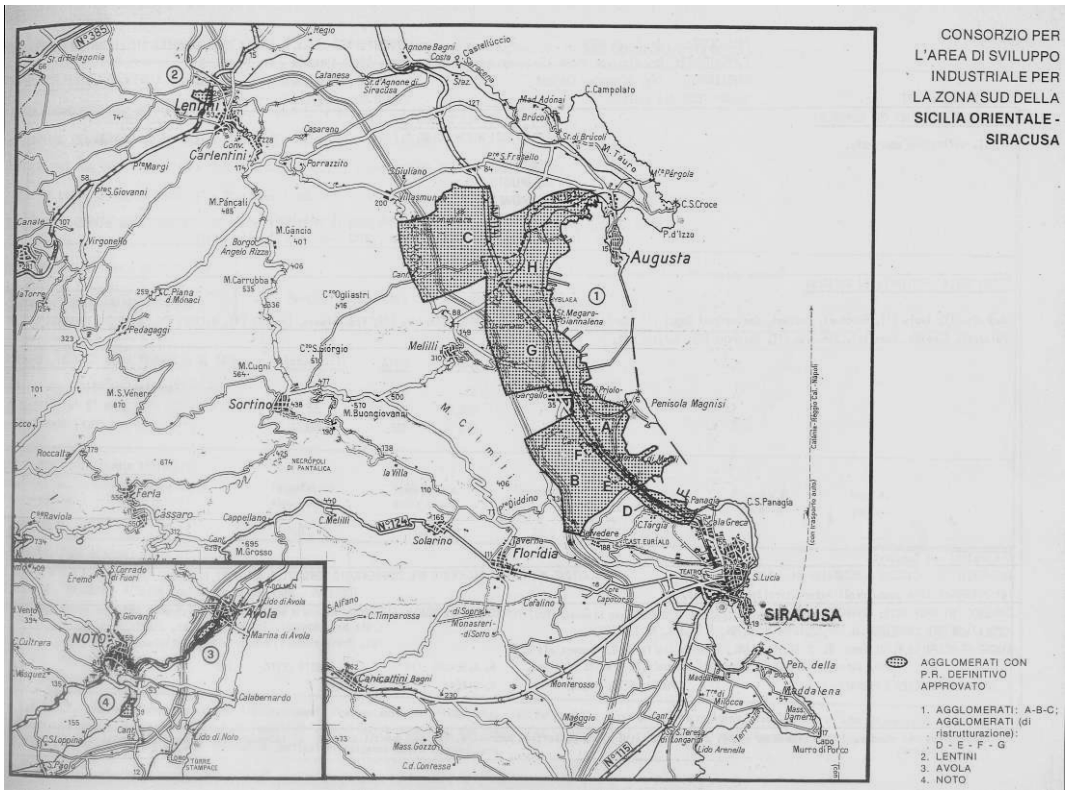



Fig. 70 – L'Area di sviluppo industriale di Siracusa con Piano regolatore approvato, in IASM, 1977.

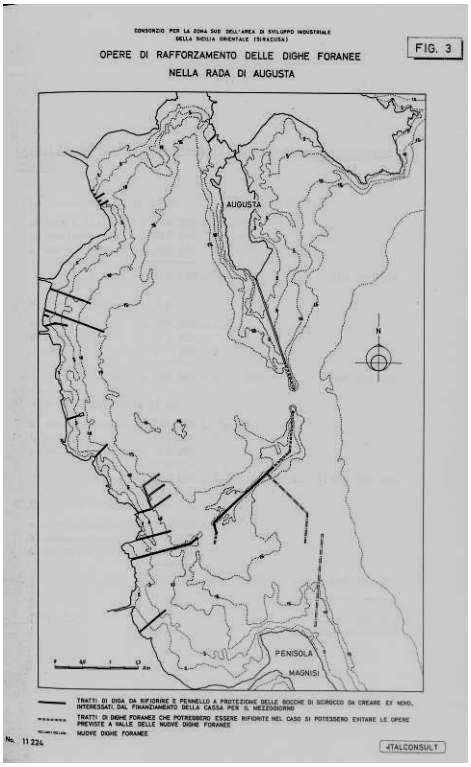



Fig. 71 – "Opere di rafforzamento delle dighe foranee nella rada di Augusta", in PR ASI SR, Allegato 8, 1964, fig. 3.

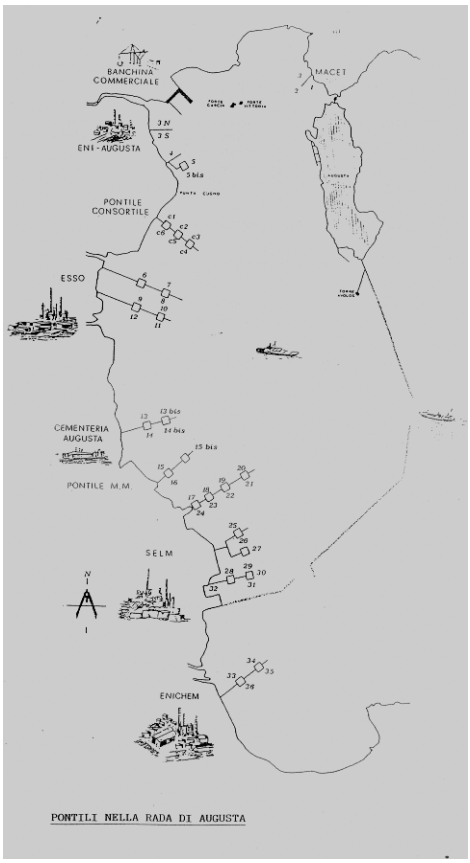



Fig. 72 – "Pontili nella rada di Augusta", in PR ASI SR, Relazione generale, 1992, p. 51.

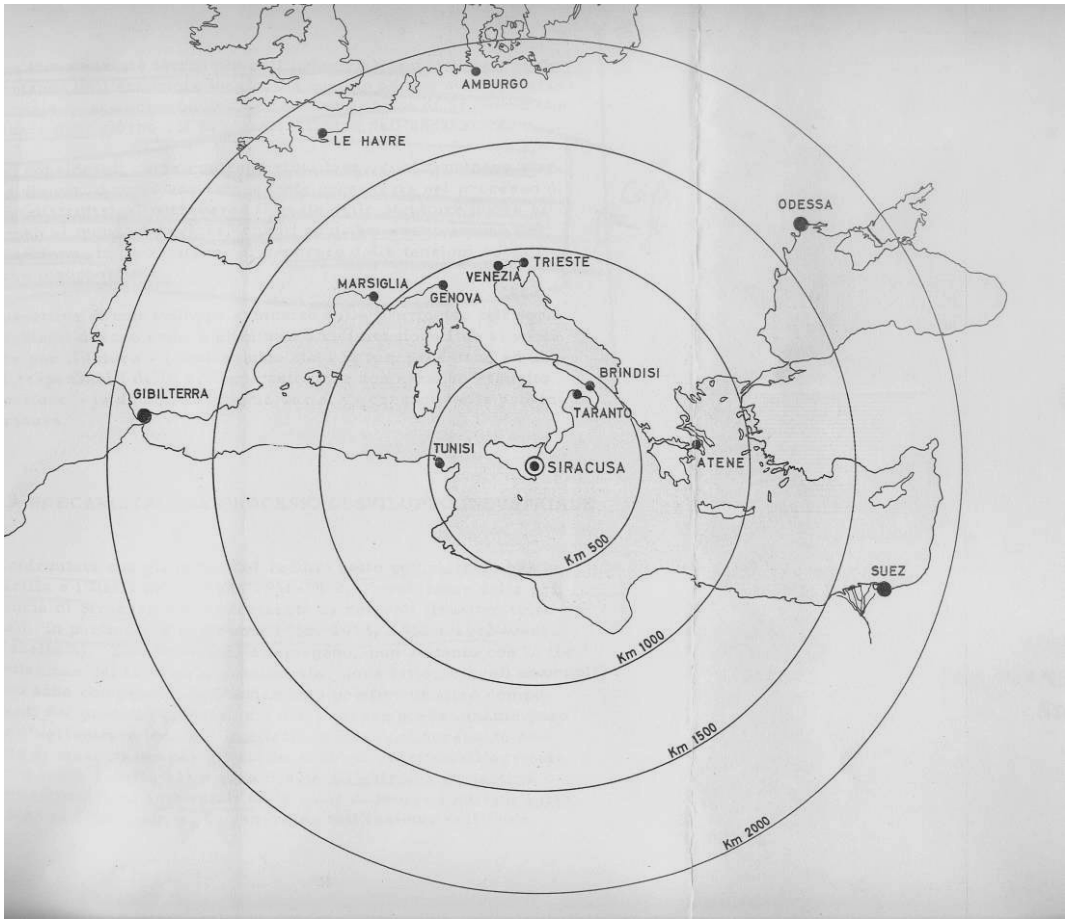



Fig. 73 –"La posizione dell'area nel bacino Mediterraneo", in PR ASI SR, Relazione generale, 1964, fig. 11.

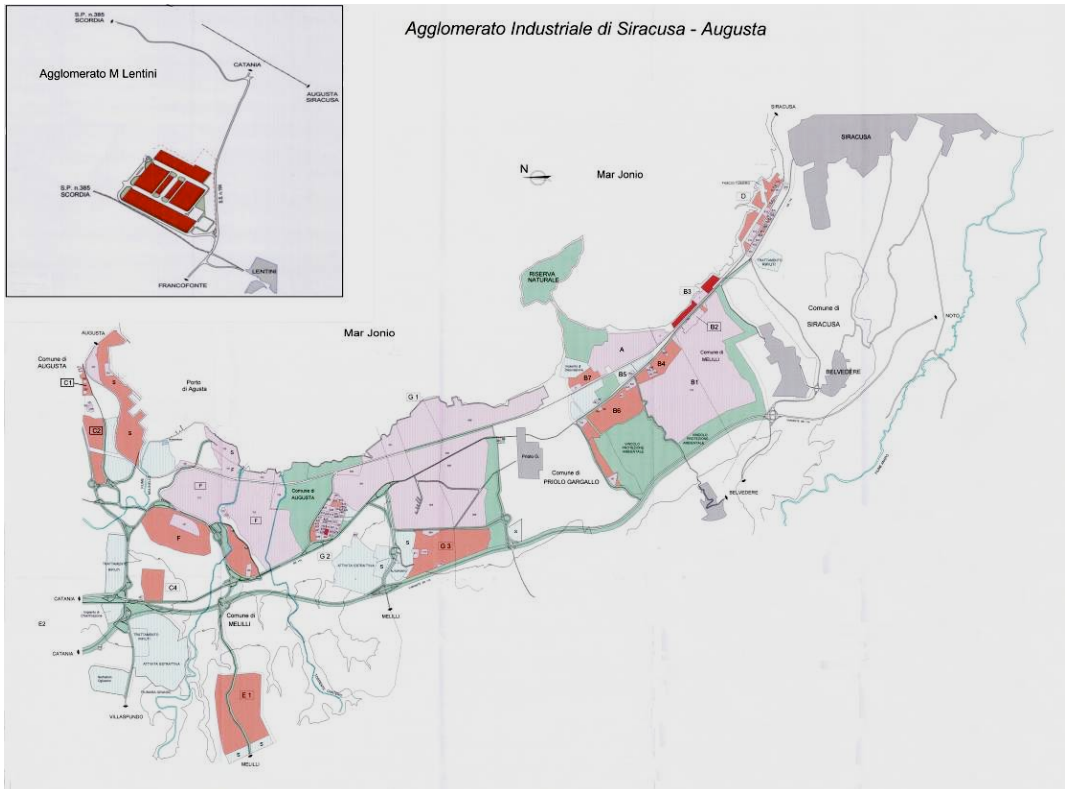
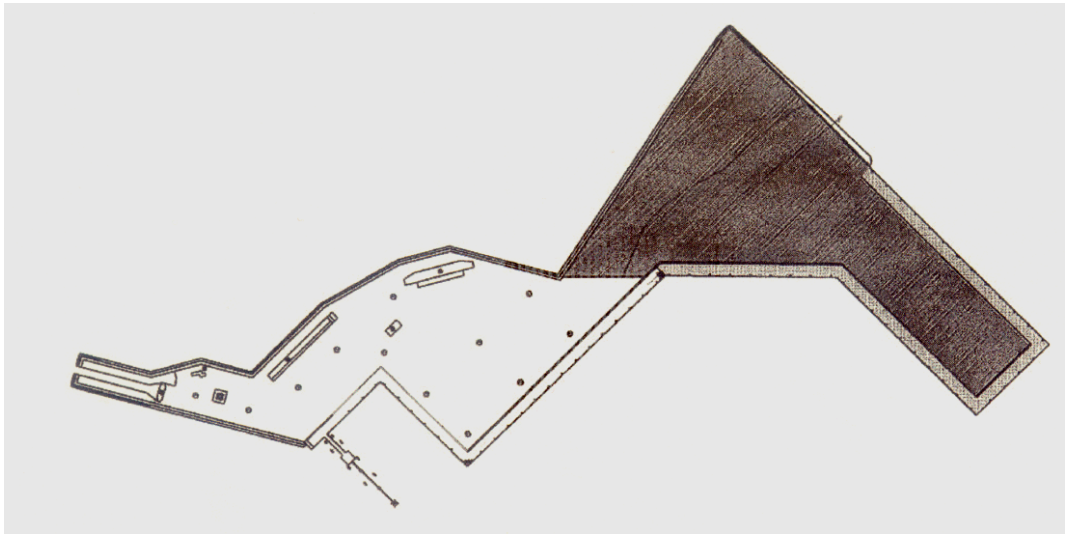



Fig. 74 – Il comprensorio dell'Area di sviluppo industriale di Siracusa oggi, in http://www.consorzioasisr.it/.



Fig. 75 – Il nuovo progetto della banchina container del porto commerciale di Augusta, in www.hangarteam.it.


Fig. 76 – Immagine decontestualizzata del nuovo progetto della banchina container del porto commerciale di Augusta, in www.hangarteam.it.

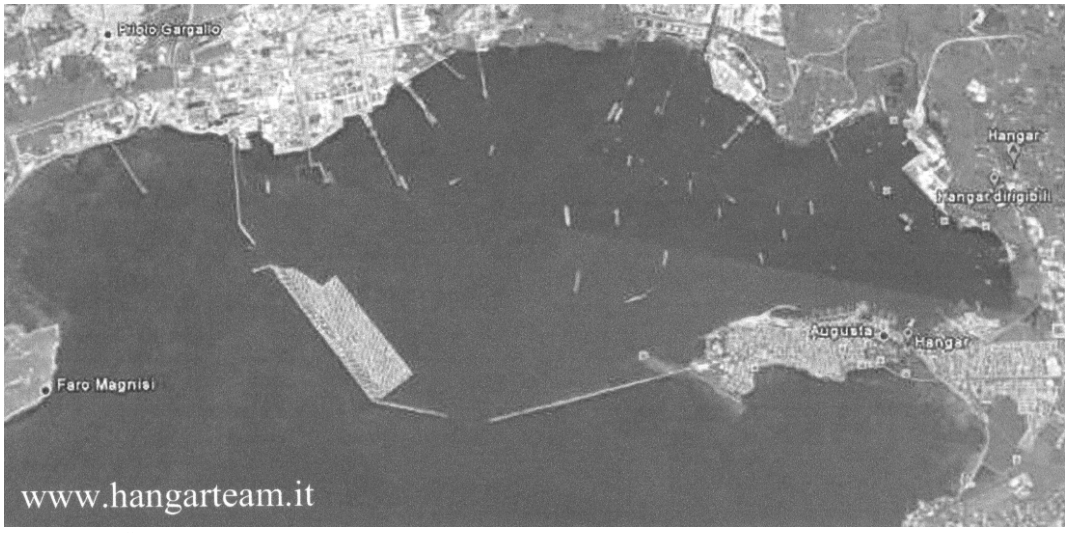


Fig. 77 – "Ipotesi di una banchina per hub portuale, destinato al transhipment, realizzata con vasche di colmata nella zona sud del porto" in www.hangarteam.it.

Lo scenario strategico che delineo
non è dunque un'invenzione onirica,
dal momento che trae spunto dalla progettualità sociale
latente o conflittuale che frequento
e cerco di interpretare.

*Alberto Magnaghi*
in *Il progetto locale, 2000*

## CONCLUSIONI

Con il nuovo strumento urbanistico, rispetto al precedente Piano, cambia sicuramente l'impostazione d'insieme. La "cultura dei piani" è fallita e le visioni degli anni '80/'90 sono profondamente differenti rispetto a quelle degli anni '60. Il Piano consortile, concepito inizialmente quale strumento di "pianificazione economica territoriale", capace di affrontare lo studio dei comprensori attraverso una visione globale seppur con particolare riferimento al settore industriale, si riduce ormai a mero strumento regolatore urbanistico, senza le ampie visioni progettuali che caratterizzavano le precedenti opere. Manca la visione d'insieme del complesso ibleo, mancano le previsioni cronologiche di lungo periodo, mancano i riferimenti concreti a nuove tipologie industriali o di sviluppo degli altri settori. La formazione stessa dei progettisti è profondamente differente, spia di un diverso modo di intendere la pianificazione. Se nel caso dell'Italconsult si trattava di un pool di esperti, diretti da un'economista dello sviluppo, capaci di spaziare dall'economia all'urbanistica, passando per il settore agrario, industriale, idrologico, elettrotecnico e statistico, nel caso del Piano del '93 si tratta di due ingegneri che, pur avendo grande competenza urbanistica, non possono evidentemente abbracciare le ampie questioni del precedente lavoro. Seppur l'obiettivo rimane sempre quello di una razionalizzazione del territorio finalizzata allo sviluppo dello stesso, in realtà manca una sincera fiducia nell'economia dello sviluppo, conseguenza del fallimento della cultura dei piani e delle disillusioni ormai evidenti intorno al polo siracusano e più in generale intorno alla politica dei poli.

Si è già visto come tra i limiti del primo strumento urbanistico vi sia da considerare quel modo di ridisegnare l'assetto complessivo dell'Area solo in funzione del settore

secondario, senza tener in conto i segni della storia antica e contemporanea e senza l'adeguata attenzione all'ambiente, ma anche come questa concezione fosse dettata dal rigore della "coerenza distributiva" e dalla cultura dominante dell'epoca, che vedeva la pianificazione d'area vasta agire in funzione della dominante industrialista. Una logica in sostanza oggi non più proponibile, ma che corrisponde perfettamente ai principi funzionalisti dell'epoca e in piena sintonia con le ottimistiche previsioni sul futuro dell'Italia del boom. Si trattò, comunque, di un tentativo di pianificazione integrata, capace di estendere lo sguardo oltre i confini comunali e di analizzare il settore primario e terziario al di fuori dell'Area industriale, cui mancò, però, per colpe politiche ed amministrative non legate ai singoli individui ma al sistema di gestione, la capacità di attuazione e aggiornamento. Il secondo, invece, propose piuttosto il ridimensionamento della grande industria a favore delle piccole e medie imprese, secondo una logica razionale di concentrazione che meglio potesse utilizzare le infrastrutture già esistenti, ma che non riuscirà a svolgere quel ruolo di attrazione che era dovuto al piano e si tradurrà in un eccessivo sovradimensionamento delle aree disponibili. Nonostante i riferimenti a nuove concezioni di sviluppo, inoltre, legate all'area meridionale della provincia e al recupero ambientale, questi rimarranno appena abbozzati. La cultura pianificatoria rientra, in sostanza, nei ranghi del puro tecnicismo, abbandonando i sogni liberatori del "mito" del piano. Dalla presunta posizione demiurgica degli urbanisti che, seppur con gli inevitabili errori di tale procedura, permetteva, comunque, alla categoria di volare alto, si passa al ruolo esclusivamente ingegneristico che, seppur essenziale, risulta sicuramente più riduttivo e poco adatto alla complessità contemporanea.

Oggi l'Area si presenta come un ampio territorio esteso oltre 20 km e largo dai 3 ai 4,5 km in cui si allungano le industrie, concentrandosi lungo la strada litoranea e diradandosi verso la fascia laterale Ovest. In questo addensarsi caotico, molti vuoti risaltano rappresentati dalle principali aree archeologico-ambientali sottoposte a vincolo (Thapsos, Megara e Riserva Saline di Priolo, le maggiori) e dall'area urbana di Priolo Gargallo, mentre tra i lotti destinati alle industrie, risulta che il 42% di questi sia rimasto inutilizzato e scarsamente dotato di infrastrutture[1]. Nel complesso l'Area, grazie alle attuazioni del Progetto speciale 2, può dirsi infrastrutturata in eccesso rispetto alle

[1] A questi occorre aggiungere gli ettari rappresentati da industrie dismesse (5% al 2002) o in via di dismissione, cfr. F. MARTINICO, *Realtà e prospettive della pianificazione delle aree industriali di Siracusa*, in S. ADORNO, P. ALOSCARI, F. SALERNO (a cura di), *L'industria, la memoria, la storia - Il polo petrolchimico nell'area costiera tra Melilli, Augusta e Siracusa (1949-2000)*, Atti del convegno, Morrone, Siracusa, 2008, p. 44.

necessità degli stabilimenti industriali, almeno per la rete viaria, con i collegamenti verso Nord e verso Sud che solo attualmente però stanno trovando attuazione, mentre si assiste di converso allo smantellamento della rete ferroviaria.

In un'ottica, invece, che voglia meglio potenziare l'Area per attrarre nuove imprese, si continua a sottovalutare il vantaggio competitivo delle risorse ambientali, di cui il territorio ancora dispone - nonostante le enormi ricadute ecologiche dei decenni addietro - e si ripropone, anche nelle varianti, un'organizzazione dello stesso con un modello eccessivamente riduzionista. Il Piano, infatti, statico e rigido, ancora pensato attorno al foglio di carta, manca della capacità di leggere i grandi flussi ecologico-energetici che attraversano il territorio (da considerare ormai nel senso più ampio di ambiente), risultando inefficace nella gestione delle continue trasformazioni in atto. Le imprese ormai non necessitano solo di suoli ben infrastrutturati, eppure la logica risente ancora dei vecchi schemi, figli di una visione settoriale e disciplinare, poco attenta alla globalità e complessità dei problemi, che come unico obiettivo si pone quello di uno sviluppo che possa coincidere esclusivamente con l'occupazione. Il rilancio, invece, auspicando un orientamento verso quei settori moderni caratterizzati da alta tecnologia e da alto valore aggiunto, dovrebbe piuttosto riguardare "la possibilità di integrare il recupero delle aree maggiormente degradate dall'uso industriale e la riqualificazione paesaggistica", mentre il Piano "ancora si limita a prevedere quantità di suolo e attrezzature riferite ad attività industriali di tipo generico, rendendo quindi possibile l'inserimento di qualsiasi tipo di attività"[2]. Essendo la *conoscenza* oggi la principale materia prima della nuova economia, nella localizzazione di questa, la compresenza di fattori di qualità territoriale e fattori immateriali divengono, pertanto, un elemento decisivo e in questo senso il territorio della rada di Augusta presenta ancora molte potenzialità, che vanno però integrate in una più ampia visione di tutto il territorio Sud-orientale dell'isola.

Andrebbe rispolverata, inoltre, la componente utopica propria di un'urbanistica che costruisce scenari strategici, con quella sua abilità di elaborare visioni capaci di concepire "uno dei futuri possibili", fondati non tanto sulle tendenze in atto, quanto "sulla detonazione di energie, attori, utopie diffuse, <piccole utopie> che <strisciano> il territorio, lo densificano di reti."[3] Quella "tensione verso" che indica la rotta, in cui ritrovare la "relazione virtuosa fra la città e il suo patrimonio territoriale e ambientale:

[2] F. MARTINICO, *Realtà e prospettive della pianificazione delle aree industriali di Siracusa*, cit., pp. 48-49.
[3] A. MAGNAGHI, *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, 2006 (2000), pp. 154-155.

una relazione che diventa fonte rigeneratrice di energie abbandonate e distrutte."[4] E se Magnaghi riferisce queste considerazioni alla sua idea di *Progetto locale* le stesse possono adattarsi anche ad un territorio che, come già accennato, stenta ad autogestirsi, perché "le idee utopiche possono essere ipotesi pratiche, cioè guida per un esperimento pilota. O possono servire da stimolo per provocare delle reazioni, in modo che gli individui riescano a comprendere cosa pensano loro stessi."[5]

A tal proposito fa ben sperare l'avvio dal 2006 del Piano territoriale provinciale (Ptp), da parte degli Uffici della provincia regionale di Siracusa in convenzione con il Dipartimento di architettura e urbanistica dell'Università di Catania, che ha visto l'adozione dello "Schema di massima" nel settembre del 2009 e che oggi è in fase di avanzata redazione del piano definitivo[6]. Nonostante i limiti imposti dalla normativa vigente (L.R. n.9, del 6 marzo 1986), secondo cui dovrebbe definire soltanto "gli assetti delle reti di trasporto ed individuare le aree necessarie alla costruzione delle opere e degli impianti d'interesse sovracomunale"[7], lo schema di massima è stato improntato ad un'interpretazione più ampia e si propone ben altri ruoli, "definendo le linee strategiche per l'attivazione o il potenziamento dello sviluppo socio-economico e per la definizione di usi delle diverse parti che siano coerenti con una *vision*"[8]. Il limite, che consiste nel suo configurarsi soltanto come potere d'indirizzo, richiede pertanto una forte condivisione delle scelte in esso operate da parte dei vari enti presenti nel territorio, che gli autori del piano hanno opportunamente coinvolto nella fase di redazione del Documento preliminare[9]. Lo strumento urbanistico, si va configurando, dunque, come uno schema di riferimento per tutta l'area provinciale, vista come elemento di congiunzione di un più ampio sistema territoriale che abbraccia anche le province di Catania e Ragusa. Gli elementi di particolare valore strategico riguardano, in particolare, le ampie risorse ambientali e culturali cui dispone la provincia, le sue aree interne e la sua vastissima zona industriale. Particolare attenzione è rivolta alle specificità locali e alle risorse non materiali, per la loro importante funzione come attrattori d'imprese e investimenti, nel tentativo di

---

[4] Ivi, pp. 162-163.

[5] P. GOODMAN, *Individuo e comunità*, Eleuthera, Milano 2005, p. 81, citato in ivi, p. 154.

[6] PROVINCIA REGIONALE DI SIRACUSA, *Piano Territoriale Provinciale - Schema di Massima, Relazione generale*, Siracusa, marzo 2009, in http://sit.provincia.siracusa.it/ptp/Relazione_Schema%20di%20Massima_%20Aprile2009.pdf.

[7] F. MARTINICO, *La difficile innovazione - Lo schema di massima del piano territoriale provinciale di Siracusa*, in REGIONE SICILIANA ASSESSORATO TERRITORIO E AMBIENTE, SERVIZIO 1 "PIANIFICAZIONE TERRITORIALE REGIONALE" (a cura di), *Argomenti di Pianificazione 2009 - Contributi per la Riforma Urbanistica in Sicilia*, Editore Fondazione Federico II, Palermo 2009, consultabile in http://www.artasicilia.it/web/servizio_1/argomenti_2009.pdf, p. 71.

[8] Ibidem.

[9] Il Documento preliminare è stato adottato con delibera di Giunta municipale n. 61 del 23 febbraio 2007 ed è stato approvato con delibera del Consiglio provinciale n. 12 del 9 agosto 2008.

superare il dualismo tra aree interne a bassa densità d'uso e aree costiere sovraffollate. Lo schema di massima, articolato in 13 obiettivi e 91 azioni, si snoda in tre linee strategiche:

- "tutela e riqualificazione integrate dell'offerta di risorse territoriali, potenziamento delle strutture per la loro fruizione e la valorizzazione";
- "riorganizzazione del sistema insediativo come leva per il rilancio competitivo del territorio";
- "efficienza dei sistemi di mobilità come condizione per l'integrazione dell'armatura urbana e produttiva e delle risorse ambientali e storico-culturali"[10].

In riferimento all'Area industriale, unitamente alla ben note problematiche ambientali, si sottolinea la grande valenza economica in esso racchiusa, che presenta un valore aggiunto per il fatto di essere comunque immerso in un contesto ambientale che, nonostante tutto, mantiene ancora un grande pregio e che necessita ora di un'adeguata valorizzazione, proprio in virtù di una nuova riconversione industriale che possa contrastarne i processi di declino attualmente in atto. La strategia sottesa si propone di attrarre investimenti nelle produzioni ad elevato contenuto tecnologico e basso impatto ambientale, soprattutto nel campo delle energie rinnovabili e della conoscenza, partendo da una valorizzazione del patrimonio ambientale dell'Area e da un utilizzo più ottimale dei suoi agglomerati. Le proposte nello specifico si concretano: nella tutela dei residui ambientali costieri e delle cave; nella valorizzazione delle aree archeologiche; nel recupero delle zone dismesse in prossimità degli alvei fluviali; nella concentrazione di ulteriori stabilimenti in aree dismesse, inutilizzate o sottoutilizzate; nell'utilizzo di alcune aree dismesse come discariche da rimboschire successivamente; nelle nuove destinazioni d'uso ai fini produttivi, per attività turistiche o di svago per altre aree dismesse; nel mantenimento di alcuni impianti esistenti da riconvertire a contenitori culturali[11]. Una congerie di proposte alquanto ampia, dunque, volta a ricostruire quegli elementi paesaggistico-percettivi attualmente degradati, che divengono oggi un elemento essenziale per attrarre quella conoscenza che è la materia prima della nuova economia. Inutile dire, però, che anche in previsione di un piano capace di prefigurare i più rosei sviluppi, il suo successo dipende sempre dalla condivisione che di questo hanno le organizzazioni pubbliche e private insediate nel territorio, presupposto indifferibile per una sua concreta e rapida realizzazione.

[10] F. MARTINICO, *La difficile innovazione*, cit., p. 72.
[11] Cfr. ivi, p. 73.

Ragionando, infine, in ottica regionale, non può sottacersi il mancato coordinamento, nei decenni addietro, tra gli undici Consorzi Asi siciliani (uno per provincia, più quelli di Caltagirone e Gela) con le conseguenti ricadute negative sull'isola, così come non si può non tenere in conto che la proliferazione di enti pubblici e privati, in grado di incidere fortemente intorno all'organizzazione territoriale delle aree Asi, sia stata un elemento di salvaguardia territoriale, ma anche un sicuro elemento di disturbo. Dei Consorzi, inoltre, ormai non risulta chiara quale sia la funzione che abbiano svolto negli ultimi anni e soprattutto quale debbano svolgere in futuro. Da enti in grado di pensare, assistere, gestire e rilanciare lo sviluppo di un territorio, si sono trasformati in enti amministrativi ordinari dipendenti da altre strutture e dai loro pareri di conformità, incapaci di barcamenarsi agevolmente e con celerità tra normative spesso anche contraddittorie tra loro. Politicizzati, condizionati dalle grandi imprese e dalle ricadute occupazionali, se il loro ruolo venne pensato in funzione della realizzazione e attuazione del piano regolatore, nel caso di Siracusa in cinquant'anni di vita sono stati presentati due piani, approvati entrambi a distanza di dieci anni dalla loro stesura e in vigore per solo due decenni. Evidentemente, dunque, una riforma dello strumento consortile è necessaria. Antiquati nella sostanza e nella struttura, con una visione ancora settoriale dello sviluppo e lontani dal concepire nuove ipotesi di rilancio economico-territoriale, vanno sicuramente sostituiti. Non a caso, infatti, la Regione Sicilia attende in questi giorni dal Parlamento Regionale l'approvazione del D.D.L. per la soppressione degli organismi consortili, che l'assessore regionale alle attività produttive, Marco Venturi, vuole sostituire con l'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (Irsap), affiancato a livello locale da uffici periferici in luogo dei Consorzi. Se la riforma, pertanto, non sarà finalizzata esclusivamente al risparmio e se riuscirà a slegare i propri contenuti programmatici dai colori politici, indirizzandosi piuttosto verso una maggiore capacità decisionale, con una visione unica ed organica dell'isola e con la possibilità di attuare procedure maggiormente snelle e di raccordo con gli uffici periferici, questa potrebbe essere una felice intuizione per la Sicilia, ma se così non fosse e se il nuovo ente si limitasse a svolgere anacronistici ruoli centralizzati le dinamiche di sviluppo si complicherebbero ulteriormente.

## BIBLIOGRAFIA


*1979-2009 – L'autonomia di Priolo Gargallo immagini di una storia*, Morrone, Siracusa 2009.

S. ADORNO, *L'area industriale siracusana e la crisi ambientale degli anni Settanta*, in A. ADORNO, S. NERI SERNERI, *Industria, ambiente e territorio – Per una storia ambientale delle aree industriali in Italia*, Il Mulino, Bologna 2009.

ID., *Il Polo industriale di Augusta-Siracusa - Risorse e crisi ambientale (1949-2000)* in G. CORONA, S. NERI SERNERI (a cura di), *Storia e ambiente - Città e risorse nell'Italia contemporanea*, Carocci, Roma 2007.

ID., (a cura di), *Siracusa 1880-2000 – città, storia, piani*, Società Siracusana di Storia Patria, Marsilio, Venezia 2005.

S. ADORNO, P. ALOSCARI, F. SALERNO (a cura di), *L'industria, la memoria, la storia - Il polo petrolchimico nell'area costiera tra Melilli, Augusta e Siracusa (1949-2000)*, Atti del convegno, Morrone, Siracusa, 2008.

S.L. AGNELLO, C.V. GIULIANO, *I guasti di Siracusa – Conversazione sulle vicende dell'urbanistica siracusana*, Fondazione Giuseppe e Santi Luigi Agnello, Tipografia ZangaraStampa, Siracusa 2001.

AIR LIQUIDE, *Air Liquide in Italia – 100 anni di innovazione 1909-2009*, Gi&Gi, Triuggio (Milano) 2009.

M. ALLIONE, *Problemi di teoria e di metodo nell'esperienza di pianificazione globale in Italia*, in "Atti del Convegno di studi sulla programmazione economica in Italia e in Ungheria", in "Ungheria d'oggi", luglio-ottobre 1966.

G. AMATA (a cura di), *Inquinamento e territorio – Il caso Gela*, Cuecm, Catania 1986.

ID., (a cura di), *Il calcolo economico nel territorio*, Culc, Catania 1982.

F. AMATO, *U "Strammatu", ossia la mia allegrissima vita nelle mani di Dio e della Madonna*, Tipografia Tarantello, Priolo G. (SR), 2006, in
http://www.cecap.it/pdf/articoli/u_strammatu.pdf.

N. ANDREATTA, *Pluralismo sociale, programmazione e libertà*, in "Mondo economico", 1962, n. 41.

M. ANNESI, *Aspetti giuridici della disciplina degli interventi nel Mezzogiorno*, Svimez, Giuffrè, Roma 1966.

L. ANTONELLI, *Da Archimede la soluzione per produrre energia solare anche di notte*, in "Il sole 24 ore", 11 giugno 2004, consultabile in
http://www.ilrasoiodioccam.it/articoli/progetto_archimede.html.

F. ARCHIBUGI, *L'assetto territoriale nella programmazione economica*, in "Urbanistica", marzo 1967, n. 49.

ASSESSORATO REGIONALE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE, *Approvazione di variante alle norme tecniche di attuazione e al regolamento edilizio del piano regolatore generale del Consorzio per l'area di sviluppo industriale della Provincia di Siracusa,* decreto 4 agosto 2009, GURS, Palermo 11 settembre 2009, n. 42, consultabile in http://www.gurs.regione.sicilia.it/Gazzette/g09-42/g09-42-p18.html.

ID, *Approvazione dell'aggiornamento del piano regolatore del Consorzio per l'area di sviluppo industriale della Provincia di Siracusa, per la zona a sud dell'area industriale della Sicilia orientale*, decreto 26 maggio 2006, GURS, Palermo, 11 agosto 2006, n. 38, consultabile in http://www.gurs.regione.sicilia.it/Gazzette/g06-38/g06-38-p8.html.

ASSESSORATO REGIONALE PER LO SVILUPPO ECONOMICO, *Progetto di Piano di sviluppo economico e sociale della Regione siciliana per il quinquennio 1966-70*, Palermo 1967.

ID., *Progetto di programma di sviluppo economico della Regione Siciliana per il quinquennio 1966-1970*, Palermo 1965.

N. ASSINI, *Codice dell'urbanistica e dell'edilizia*, Cedam, Padova 2009.

ASSOCIAZIONE HANGAR TEAM AUGUSTA, *Il Piano Regolatore Portuale di Augusta e la sua evoluzione*, in http://www.Hangarteam.it.

ASSOCIAZIONE PROVINCIALE DEGLI INDUSTRIALI DI SIRACUSA, *Siracusa: realtà industriale e sviluppo economico*, Società Tipografica di Siracusa, Siracusa 1976.

ID., *Lo sviluppo industriale di Siracusa dal 1950 al 1967*, Imag, Siracusa 1968.

ID., *Relazione svolta dal Presidente in occasione dell'Assemblea del 23 aprile 1961*, Edizioni Apis, Siracusa 1961.

ATTI PARLAMENTARI, CAMERA DEI DEPUTATI, seduta n. 417 del 3 febbraio 2004, *Interventi per il risanamento ambientale dell'area industriale di Priolo-Melilli-Augusta-Floridia-Solarino-Siracusa - nn. 3-00804, 3-00943 e 3-01442 - risposta alle interrogazioni*, in http://documenti.camera.it/_dati/leg14/lavori/stenografici/sed417/s030r.htm.

ID., seduta n. 252 del 23 gennaio 2003, *Iniziative per il risanamento dell'area industriale di Priolo - n. 2-00607 - Interpellanza urgente presentata dagli onorevoli Volontè e Giuseppe Gianni, riguardante la grave emergenza ambientale che interessa l'area industriale di Priolo al ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, onorevole Matteoli*, in http://documenti.camera.it/Leg14/BancheDati/ResocontiAssemblea/sed252/s300.htm.

ID., seduta di lunedì 17 dicembre 1956, p. 29701. *Interrogazione parlamentare degli onorevoli Marilli, Tonetti, Bufardeci e Gaudioso al Ministro dell'Interno* e *risposta del sottosegretario di Stato per l'industria e il commercio, on. Buizza*, in http://legislature.camera.it/_dati/leg02/lavori/stenografici/sed0507/sed0507.pdf.

M. AUGÉ, *Non luoghi - Introduzione a una antropologia della surmodernità,* Elèuthera, Milano 2005 (1992).

A. BAGNASCO, *Tre Italie - La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna 1977.

G. BALDACCINI, *Sicilia in cammino*, Cinegiornale de "La Settimana Incom", del 06/04/55, n. 1231, in http://www.archivioluce.com.

C. BARATTUCCI, *Una microstoria per un progetto di territorio: Megara Hyblaea tra sito archeologico e area industriale 1948-2005*, in G. DATO (a cura di), *Da Beirut a Noto – Patrimonio archeologico e pianificazione industriale. Studi e ricerche nei paesi del Mediterraneo*, Biblioteca del Cenide, Cannitello (RC) 2005.

F. BARBAGALLO, *Francesco S. Nitti*, Utet, Torino 1984.

F. BARBAGALLO, G. BRUNO, *Espansione e deriva del Mezzogiorno*, in F. BARBAGALLO (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana. L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, vol. III, tomo 2, Einaudi, Torino 1994.

L. BARBATO, *Politica meridionalista e localizzazione industriale – Dalla Legge Pastore all'Alfa Sud*, Marsilio, Padova 1968.

E. BARBIERI MASINI, *L'eredità di Aurelio Peccei e l'importanza della sua visione anticipatrice*, in http://www.educazionesostenibile.it.

F. BARCA, *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, in Id., (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Donzelli, Roma 1997.

U. BARDI, G. PANTANI, *Storia petrolifera del bel paese*, Le Balze, Montepulciano (SI) 2006.

G. BARONE, *Stato e Mezzogiorno (1943-60) - Il "primo tempo" dell'intervento straordinario*, in F. BARBAGALLO, *Storia dell'Italia repubblicana,* vol. I, *La costruzione della democrazia*, Einaudi, Torino 1994.

P. BARUCCI, *Mezzogiorno e intermediazione "impropria"*, Collana della Svimez, Il Mulino, Bologna 2008.

ID., *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno - La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Il Mulino, Bologna 1978.

M. BARTONCELLI D'ALTAMIRA, *Nuvola rossa - Intervista a Domenico La Cavera,* Flaccovio, Palermo 2006.

R. BATTAGLIA, M. D'ANGELO, F. SANTI (a cura di), *Il milazzismo - La Sicilia nella crisi del centrismo*, Atti del convegno tenutosi a Messina nel marzo 1979, Gangemi Editore, Reggio Calabria-Roma 1988 (1980).

Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari 2002.

C. BEGUINOT, (a cura di), *Pianificazione economica e piani urbanistici*, vol. VII, Fondazione Aldo Della Rocca, Studi Urbanistici, Roma 1970.

ID., *Programmazione e sviluppo - Venti saggi di urbanistica e pianificazione (1952-1962)*, Fausto Fiorentino Editore, Napoli 1963.

G. BELLIGNO, *Progetti e programmi per l'area di sviluppo industriale del Siracusano*, dattiloscritto, Siracusa 1965.

G. BETTIN, M. DIANESE, *Petrolkiller*, Feltrinelli, Milano 2002.

P. BEVILACQUA, *Breve storia dell'Italia meridionale*, Donzelli, Roma 2005 (1993).

G. BONAFEDE, *La pianificazione in Sicilia - Politica economica, territorio e urbanistica 1944-90*, La Zisa, Palermo 1997.

F. BORDIERI, *Il petrolio di Gela*, Edizioni scientifiche, Napoli 1966.

J.R. BOUDEVILLE, *Lo spazio e i poli di crescita*, FrancoAngeli, Milano 1977 (1968).

S. BUTERA (a cura di), *Regionalismo siciliano e problema del Mezzogiorno*, Svimez, Giuffré, Milano 1981.

V. CABIANCA, A. LACAVA, *Un primo schema di sviluppo economico regionale a lungo termine per l'Italia - Ipotesi di assetto territoriale a livello nazionale: Mezzogiorno*, in "Urbanistica", marzo 1967, n. 49.

M. CACIAGLI, *Democrazia cristiana e potere nel mezzogiorno - Il sistema democristiano a Catania*, Guaraldi Editore, Rimini-Firenze 1977.

L. CAFAGNA, *Dualismo e sviluppo nella storia d'Italia*, Marsilio, Venezia 1989.

ID., *Intorno alle origini del dualismo economico italiano*, in A. CARACCIOLO (a cura di), *Problemi storici della industrializzazione e dello sviluppo*, pubblicazione dell'Università di Urbino, Serie economica, vol. IV, Argalìa Editore, Urbino 1965.

S. CAFIERO, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Piero Laicata Editore, Manduria, Bari, Roma 2000.

ID., *Menichella meridionalista*, in F. COTULA (a cura di), *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta*, vol. 2, *Problemi strutturali e politiche economiche*, Laterza, Roma-Bari 1998.

ID., *Questione meridionale e unità nazionale 1861-1995*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1996.

ID., *Sviluppo industriale e questione urbana nel Mezzogiorno*, Svimez, Giuffrè, Milano 1976.

ID., *La nascita della Cassa*, in M. ANNESI, P. BARUCCI, G.G. DELL'ANGELO (a cura di), *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, Giuffrè, Milano 1975.

B. CAIZZI (a cura di), *Antologia della questione meridionale*, Edizioni di Comunità, Milano 1955.

CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E AGRICOLTURA DI SIRACUSA, *La valorizzazione della penisola Magnisi*, Atti del convegno organizzato dalla Camera di commercio di Siracusa, in "Sicilia Regione", anno IV, n. 86, Palermo 31 luglio 1971.

ID., *Sintesi delle agevolazioni e degli interventi per le iniziative industriali in Sicilia*, Estratto della rassegna "Siracusa", Febbraio 1967.

ID., *L'economia della provincia di Siracusa*, Centenario della Camera di commercio, industria e agricoltura di Siracusa, Salvatore Sciascia Editore, Caltanissetta-Roma 1963.

ID., *Pro memoria sull'area di sviluppo industriale nella provincia di Siracusa - Considerazioni di carattere giuridico*, Marchese Arti Grafiche, Siracusa 1962.

ID., *Area di sviluppo industriale, Siracusa – Relazione, dati e notizie, panorama fotografico*, Marchese Arti Grafiche, Siracusa 1961.

ID., *Dati e notizie per la istituzione di un'Area di sviluppo industriale nella Provincia di Siracusa ai sensi della Legge 29 luglio 1957 n. 634 e successive modificazioni*, Marchese Arti Grafiche, Siracusa 1961.

ID., *Istituzione di un'area di sviluppo industriale nella provincia di Siracusa*, Conferenza stampa tenuta dal cav. lav. Giuseppe Innorta il 31 maggio 1961.

ID., *Pro memoria sull'area di sviluppo industriale nella provincia di Siracusa*, Marchese Arti Grafiche, Siracusa 1961.

ID., *Relazione sull'area di sviluppo industriale della provincia di Siracusa*, Marchese Arti Grafiche, Siracusa 1961.

ID., *Relazione sui bisogni della provincia di Siracusa in rapporto al piano E.R.P.*, Tipografia Ospizio F.A., Siracusa 1949.

C. CAMPAGNOLI CIACCIO, *Un colosso della zona industriale megarese: la Sincat*, in "Annali del Mezzogiorno", Vol. XI, 1971.

G. CAMPEOL, *Le aree a rischio di crisi ambientale, un'altra occasione persa per la pianificazione territoriale?*, in Id., (a cura di), *La pianificazione nelle aree ad alto rischio ambientale*, FrancoAngeli, Milano 1994.

O. CANCILA, *Storia dell'industria in Sicilia*, Laterza, Palermo 1995.

M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione 1954-1974*, Laterza, Roma-Bari 1977.

ID., *L'intervento pubblico per la sistemazione del territorio*, Svimez, Giuffrè Editore, Roma 1970.

ID., (a cura di), *Mezzogiorno e programmazione (1954-1971)*, Giuffrè Editore, Roma 1970.

ID., *Impresa pubblica e intervento di sviluppo*, Censis, Formez, Roma 1964.

L.S.M. CARTA, *L'agro priolese, dal 2000 a.C. al 2003 d.C.*, vol. VII (1955-1979), Tipografia Tarantello, Priolo G. (SR) 2008.

C. CASTELLANO, *Depressione e sviluppo dell'economia siciliana nella struttura nazionale*, Istituto cartografico italiano, Roma 1962.

V. CASTRONOVO, *L'industria italiana dall'ottocento a oggi*, Mondadori, Milano 1980.

A. CELANT, P. MORELLI, *La geografia dei divari territoriali in Italia*, Sansoni, Firenze 1986.

CENTRO PER L'INCREMENTO ECONOMICO DELLA SICILIA, *Primo schema di un piano economico quinquennale della Sicilia*, Tipografia Priulla, Palermo 1947.

CENTRO RESIDENZIALE DI FORMAZIONE E DI STUDI DELLA CASSA PER IL MEZZOGIORNO DI NAPOLI, *Atti del convegno sul tema "I Consorzi Industriali e i Piani Regolatori delle Aree e dei Nuclei d'industrializzazione"*, Formez, Napoli, 9-11 maggio 1963, dattiloscritto.

CENTRO STUDI UNIONCAMERE - ISTITUTO G. TAGLIACARNE, *La classifica delle province per reddito disponibile per abitante*, 2004 in http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Economia%20e%20Lavoro/2007/06/unioncamere-citta-ricchezza.shtml?uuid=31c846fc-1674-11dc-a21b-00000e251029&DocRulesView=Libero.

G. CENZATO, *Sul problema industriale del Mezzogiorno*, in SVIMEZ, *Contributi allo studio del problema industriale del Mezzogiorno*, Svimez, Roma 1949.

G. CENZATO, S. GUIDOTTI, *Il problema industriale del Mezzogiorno*, a cura del Ministero dell'Industria e Commercio, Roma 1946.

CEPES (a cura di), *Stato ed iniziativa privata per lo sviluppo del Mezzogiorno e delle isole*, Atti ufficiali del convegno di Palermo, 13-15 ottobre 1955.

G. CERIANI SEBREGONDI, *Sullo sviluppo della società italiana*, Boringhieri, Torino 1965.

D. CERSOSIMO, C. DONZELLI, *Mezzo giorno – Realtà e rappresentazioni del cambiamento meridionale*, Donzelli, Roma 2000.

G. CHIAROMONTE, *Un piano per il Mezzogiorno*, Editori Riuniti, Roma 1971.

E. COLOMBO, *Lineamenti di una politica per lo sviluppo del Mezzogiorno*, discorso pronunciato il 7 febbraio 1961 alla Camera dei Deputati a conclusione del dibattito sulla politica per lo sviluppo del Mezzogiorno, Ministero per l'Industria e il Commercio, Roma 1961.

COMITATO CITTADINO CONTRO IL TERMOVALORIZZATORE, *Breve storia e situazione del polo industriale Augusta-Priolo-Melilli*, Dossier informativo per le Autorità preposte, gli organi di informazione e i Cittadini residenti nella zona industriale Augusta-Priolo-Melilli e Siracusa, in http://www.isolapossibile.it e http://www.ideasolidale.it.

COMITATO DEI MINISTRI PER IL MEZZOGIORNO, *Piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno*, Roma 1966.

ID., *Condizioni e requisiti minimi per istituire <aree di sviluppo industriale> nel Mezzogiorno, ai sensi della legge 29 luglio 1957 n. 634 e successive modificazioni*, Roma 1960.

COMITATO DI RICERCHE ECONOMICHE PER LA SICILIA, *Documenti sull'economia siciliana, 4 - Schemi di relazioni del convegno per i problemi delle zone ed aree di sviluppo industriale in Sicilia*, Palermo 12, 13, 14 gennaio 1961, Palermo 1960.

COMMISSIONE ATTIVITÀ PRODUTTIVE DELLA CAMERA *Indagine conoscitiva sull'industria chimica in Italia - Documento conclusivo approvato dalla Commissione*, in http://www.osservatoriochimico.it/allegati/0074-Doconclappr19-03-02.PDF.

F. COMPAGNA, *Il Mezzogiorno nella crisi*, Edizione della Voce, Roma 1976.

ID., (a cura di), *Il Mezzogiorno davanti agli anni sessanta*, Edizioni di Comunità, Milano 1961.

ID., (a cura di), *La pianificazione urbanistica del Mezzogiorno*, Fondazione Aldo Della Rocca, Studi Urbanistici, Sperling & Kupfer, Milano 1960, vol. II.

CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE, *Contributi di ricerca sui problemi della pianificazione urbanistica*, Roma 1971.

CONSORZIO DELLA PROVINCIA DI SIRACUSA PER LA ZONA SUD DELL'AREA DI SVILUPPO INDUSTRIALE DELLA SICILIA ORIENTALE (SIRACUSA), *Variante alle norme tecniche di attuazione ed al Regolamento Edilizio approvata con Decreto Dirigenziale A.R.T.A. n. 827/D.D.G. del 04/08/2009 – Norme di attuazione*, dattiloscritto, Siracusa, ottobre 2009.

ID., *Piano Regolatore Generale per la zona Sud dell'Area di Sviluppo Industriale della Sicilia Orientale*, Siracusa, ottobre 1992.

ID., *Piano Regolatore dell'Area di Sviluppo Industriale della Sicilia Orientale – Modifiche ed integrazioni adottate dal Consorzio il 20 giugno 1972*, Tipografia Scuderi, Siracusa 1973.

ID., *Relazione della Presidenza al Consiglio Generale del 29 e 30 ottobre 1971*, dattiloscritto.

G. CRAINZ, *Storia del miracolo italiano*, Donzelli, Roma 2005.

B. CROCE, *Storia del Regno d'Italia*, Laterza, Bari 1966.

B. CROCE, L. EINAUDI, *Liberismo e liberalismo*, a cura di P. SOLARI, Ricciardi, Milano-Napoli 1957.

L. D'ANTONE, *"Straordinarietà" e stato ordinario*, in F. BARCA (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Donzelli, Roma 1997.

ID., (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Taormina, 18-19 novembre 1994, Bibliopolis, Roma 1996.

M. D'ANTONIO, *Dalla preindustrializzazione ai poli di sviluppo*, in "Cronache meridionali", n. 2-3, 1962.

*Dati e prospettive attuali della Questione meridionale*, Atti del convegno di studi Meridionalistici, Canfora, Bari 1946.

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

E. DE MARTINO, *Mondo popolare e magia in Lucania*, Roma-Matera 1975.

ID., *Furore simbolo valore*, Il saggiatore, Milano 1962.

G. DEMATTEIS, *Le trasformazioni territoriali e ambientali*, in F. BARBAGALLO, *Storia dell'Italia repubblicana,* vol. II, *La Trasformazione dell'Italia: Sviluppo e squilibri*, Einaudi, Torino 1995.

DEMOCRAZIA CRISTIANA, SEGRETERIA PROVINCIALE DI SIRACUSA *Convegno per la industrializzazione*, Siracusa 20 gennaio 1957, Tipografia Marchese, Siracusa 1957.

A.L. DENITTO, *Confindustria e Mezzogiorno (1950-1958)*, Congedo, Lecce 2001.

I. DIAMANTI, *Ascesa e declino della "questione settentrionale"*, in T. PADOA SCHIOPPA, S.R. GRAUBARD (a cura di), *Il caso italiano 2*, Garzanti, Milano 2001.

F. DI FENIZIO, *Le leggi dell'economia - La programmazione globale in Italia*, parte III, Istituto nazionale per lo studio della congiuntura, Roma 1962.

P. DI GREGORIO, *La nascita del polo petrolchimico siracusano e la collocazione internazionale dell'Italia*, in R. MANGIAMELI (a cura di), *Società locale e guerra totale*, Lombardi, Siracusa 2008.

S. DI MATTEO, *Cronache di un quinquennio: anni roventi – La Sicilia dal 1943 al 1947*, Denaro, Palermo 1967.

G. DI NARDI, *Lo sviluppo regionale in Italia*, in "Rivista Bancaria", gennaio-febbraio 1965.

ID., *Autorità e libertà nella programmazione*, in "Realtà del Mezzogiorno", 1961.

ID., *La pianificazione come esigenza di ordine*, in "Realtà del Mezzogiorno", 1961.

ID., *Le politiche di impiego dei mezzi per lo sviluppo economico*, in "Rivista di statistica economica", 1956.

ID., *Precettistica intuitiva e valutazione econometrica per lo sviluppo delle aree depresse*, in "Moneta e Credito", n. 18, 1952.

DIREZIONE POLITICHE E INTERVENTI SETTORIALI – DIPARTIMENTO INDUSTRIA, *Studio sui fabbisogni di chimica in Sicilia*, 2006, in http://www.regione.sicilia.it/Industria/servizio_8_file/ipi/IPI%20Rapporto%20fabbisogni%20chimica%20in%20Sicilia.pdf.

C. DOGLIO, L. URBANI, *La Fionda sicula - Piano dell'autonomia siciliana*, Il Mulino, Bologna 1972.

ID., *Programmazione e infrastrutture (quadro territoriale dello sviluppo in Sicilia)*, Unione delle Camere di commercio, industria e agricoltura della Regione Siciliana, Salvatore Sciascia Editore, Caltanissetta-Roma 1964.

R. ECKAUS, *L'esistenza di differenze economiche tra Nord e Sud d'Italia al tempo della Unificazione*, in "Moneta e Credito", n. 51, 1960.

G. FALZONE, *Le zone industriali*, Abbaco, Palermo 1962.

FAST, STANFORD RESEARCH INSTITUTE, *Programmazione e sviluppo nelle industrie*, Atti del convegno, Milano, 28-29 maggio 1963, Edizioni di Comunità, Milano 1964.

P. FILLIOLEY, *Siracusa: i ventanni dopo il podestà*, Duemme, 1967.

G. FISSORE, G. MEINARDI (a cura di), *La questione meridionale*, Loescher Editore, Torino 1980 (1976).

R. FLACCOMIO, *La zona industriale di Catania*, in P. SYLOS LABINI, (a cura di), *Problemi dell'economia siciliana*, Feltrinelli, Milano 1966.

F. FORTE (a cura di), *Il progetto '80*, Atti degli incontri di studio promossi dal seminario di Urbanistica della Facoltà di Architettura di Napoli diretto da Giulio De Luca, Napoli 14-15 dicembre 1969, Guida Editori, Napoli 1970.

ID., *Introduzione alla politica economica – Il mercato e i piani*, Einaudi, Torino 1964.

G. FUÀ, P. SYLOS LABINI, *Idee per la programmazione economica*, Laterza, Bari 1963.

G. GALASSO, *Passato e presente del meridionalismo*, Guida, Napoli 1978, vol. II.

ID., *Vecchi e nuovi orientamenti del pensiero meridionalista*, in *Nord e Sud nella società e nell'economia italiana di oggi*, Atti del convegno promosso dalla Fondazione Luigi Einaudi, Torino, 30 marzo – 8 aprile 1967, Einaudi, Torino 1968.

ID., *Mezzogiorno medievale e moderno*, Einaudi, Torino 1965.

G. GAMBA, W. GANAPINI, *L'area di Priolo-Melilli: dal risanamento allo sviluppo*, in G. CAMPEOL (a cura di), *La pianificazione nelle aree ad alto rischio ambientale*, FrancoAngeli, Milano 1994.

A. GERSCHENKRON, *Il problema storico dell'arretratezza economica*, Einaudi, Torino 1974 (1962).

V. GIANNETTINO, *La raffineria Rasiom di Augusta e il suo apporto all'economia isolana*, in "L'avvistatore commerciale", n. 25, 18 giugno 1958.

G. GIARRIZZO, *Mezzogiorno senza meridionalismo - La Sicilia, lo sviluppo, il potere*, Marsilio, Venezia 1992.

P. GINSBORG, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi - Società e politica 1943-1988*, Einaudi, Milano 1989.

V. GIOVANNELLI, P. CALANDRA, *Problemi giuridici dei consorzi di sviluppo industriale nel Mezzogiorno*, Svimez, Giuffrè, Roma 1966.

*Giovanni Astengo, Mario Bianco, Nello Renacco, Aldo Rizzotti, nel primo esperimento di pianificazione territoriale nell'Italia del secondo dopoguerra*, Estratto da "Metron", n. 14, 1947, ora consultabile in http://www.eddyburg.it/article/articleview/5428/0/44/.

B. GIULIANO, C. VENTAGLIO, *Politica e sviluppo - Dal dopoguerra ai nostri giorni Siracusa 1944-2003*, Lombardi, Siracusa 2004.

P. GOODMAN, *Individuo e comunità*, Eleuthera, Milano 2005.

D. GRAMMATICO, *L'autonomia siciliana nel decennio 1947-57 - I governi Alessi, Restivo, La Loggia*, Rubbettino, Soveria Mannelli (Cz) 2006.

A. GRAMSCI, *La questione meridionale*, (a cura di F. De Felice, V. Parlato), Editori Riuniti, Roma 2005 (1970).

F. GRAVAGNO, S. MESSINA, *Paesaggio plurale*, in http://areavasta.provincia.salerno.it/av_2005n10e11/Osservatorio_italia_pag77_88.html.

A. GRAZIANI, *Lo sviluppo dell'economia italiana - Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Bollati Boringhieri, Torino 2000.

ID., (a cura di), *L'economia Italiana dal '45 ad oggi*, Il Mulino, Bologna 1979.

ID., *Il Mezzogiorno nell'economia italiana oggi*, in "Inchiesta", Settembre-Ottobre 1977.

ID., (a cura di), *L'economia italiana: 1945-1970*, Il Mulino, Bologna 1972.

G. GRIBAUDI, *Mediatori – antropologia del potere democristiano nel mezzogiorno*, Rosenberg & Sellier, Torino 1991 (1980).

P. HAMEL, *Dalla crisi del centrismo all'esperienza milazzista, 1956-1959 - Cronaca della Terza legislatura dell'Assemblea regionale siciliana*, Vittorietti, Palermo 1978.

A.O. HIRSCHMANN, *La strategia dello sviluppo economico*, La Nuova Italia, Firenze 1968 (1963).

E. HYTTEN e M. MARCHIONI, *Industrializzazione senza sviluppo – Gela: una storia meridionale*, Franco Angeli, Milano 1970; ora consultabile in http://www.terraeliberazione.org/parlagreco.htm.

IASM, *Documentazione sugli agglomerati delle aree e dei nuclei industriali del Mezzogiorno – Regione Sicilia, Area di sviluppo industriale di Siracusa*, dicembre 1977.

G. INNORTA, *Siracusa industriale nel passato, nel presente e nell'avvenire*, relazione presentata al convegno per l'industrializzazione di Siracusa del 20 gennaio 1957, tipografia Randazzo, Siracusa 1957.

INSTITUT BATTELLE, *Studio per lo sviluppo industriale della Sicilia - Ipotesi di iniziative per lo sviluppo economico dell'isola nel quadro delle esigenze dell'industrializzazione*, Sofis, Palermo 1961.

IRES, *Rapporto per il piano di sviluppo piemontese*, Torino 1967.

ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA, *La pianificazione intercomunale*, Atti del VI congresso nazionale di urbanistica, Torino, 18-21 ottobre 1956, 1957.

ID., *La pianificazione regionale*, Atti del IV congresso nazionale di urbanistica, Venezia, 18-21 ottobre 1952, Centro studi di pianificazione urbana e rurale dell'INU, Roma 1953.

ID., *Esperienze urbanistiche in Italia*, Roma 1952.

ISTITUTO DI STUDI ECONOMICI E GIURIDICI E DI RICERCA APPLICATA, *Studio sulle prospettive di sviluppo della provincia di Siracusa*, Siracusa 1988.

ISTITUTO PER LA PROMOZIONE INDUSTRIALE, *Studio sui fabbisogni della chimica in Sicilia*, luglio 2006, in http://www.regione.sicilia.it/Industria/servizio_8_file/ipi/IPI%20Rapporto%20fabbisogni%20chimica%20in%20Sicilia.pdf.

ITALCONSULT, *Piano regolatore dell'area di sviluppo industriale della Sicilia orientale – zona Sud (Siracusa),* giugno 1969.

ID., *Studio per la creazione di un polo industriale di sviluppo in Italia meridionale,* Comunità Economica Europea, Collana di studi Economia e Finanza, n. 5, Bruxelles 1966.

ID., *Piano regolatore dell'area di sviluppo industriale della Sicilia orientale – zona Sud (Siracusa)*, ottobre 1964.

C.P. KINDLEBERGER, *Lo sviluppo economico*, Etas Kompass, Milano 1967 (1958).

D. LA CAVERA, *Liberali e grande industria nel Mezzogiorno*, Novecento, Palermo 1988 (1961).

ID., Un *decennio di travaglio per l'industrializzazione dell'economia siciliana*, in "Il Ponte", maggio 1959.

ID., *Il petrolio e l'industrializzazione della Sicilia*, relazione al convegno "Il petrolio di Sicilia" Gela, 24 gennaio 1958, Officine grafiche S. Pezzino, Palermo 1958.

*La grande trasformazione – Immagini del polo petrolchimico siracusano*, Morrone, Siracusa 2007.

E. LA LOGGIA, *Autonomia e rinascita della Sicilia*, Ires, Palermo 1953.

ID., *Ricostruire*, Palermo 1944.

U. LA MALFA, *Problemi e prospettive dello sviluppo economico Italiano - "Nota aggiuntiva" alla Relazione generale sulla situazione economica del Paese*, 22 maggio 1962, in MINISTERO DEL BILANCIO (a cura di), *La programmazione economica in Italia*, vol. II, Roma 1967.

ID., *Verso la politica di piano*, Esi, Napoli 1962.

S. LANARO, *Storia dell'Italia repubblicana*, Marsilio, Venezia 1992.

J. LA PALOMBARA, *Clientela e parentela*, Comunità, Milano 1967.

*La pianificazione regionale: problemi di teoria e metodo nella esperienza italiana e straniera*, Atti del convegno internazionale di Sorrento, 12-14 settembre 1968, Marsilio, Padova, 1969.

*La Sicilia - Quindici anni di autonomia regionale*, numero speciale di "Parlamento e produttività", n. 4-5-6, luglio-dicembre 1960.

S. LATOUCHE, *La megamacchina – Ragione tecno scientifica, ragione economica e mito del progresso – Saggi in memoria di Jacques Ellul*, Bollati Boringhieri, Torino 1995.

LEGAMBIENTE, *Mal'aria industriale, 2010 – Il libro bianco sull'inquinamento atmosferico dalle attività produttive in Italia*, Roma 11 marzo 2010, in http://risorse.legambiente.it/docs/malaria_industriale.0000000890.pdf.

ID., *Lo stato dell'arte sulle riconversioni degli impianti cloro-soda in Italia*, Roma, 15 ottobre 2007, in http://risorse.legambiente.it/docs/Lo_stato_dell_arte_sulle_riconversioni_degli_impianti_clorosoda_in_Italia_ott_2007.0000001526.pdf.

ID., *La chimera delle bonifiche – L'urgenza del risanamento ambientale in Italia. I ritardi del Programma nazionale e le proposte di Legambiente*, Roma, 10 maggio 2005, in http://www.legambiente.eu/documenti/2005/0510_dossier_bonifiche/La_chimera_delle_bonifiche.pdf.

ID., *La situazione della zona industriale di Priolo-Augusta*. in http://www.isolapossibile.it/article.php3?id_article=1136.

J. LEGGETT, *Fine corsa - Sopravviverà la specie umana alla fine del petrolio?*, Einaudi, Torino 2006 (2005).

F. LEONARDI, *Operai nuovi – Studio sociologico sulle nuove forze del lavoro industriale nell'area siracusana*, Feltrinelli, Milano 1964.

C. LEVI, *Le parole sono pietre – Tre giornate in Sicilia*, Einaudi, Torino 1955.

ID., *Cristo si è fermato ad Eboli*, Einaudi, Torino 1945.

L. LIBERTINI, *Integrazione capitalistica e sottosviluppo*, Laterza, Bari-Roma 1968.

S. LOMBARDINI, *La programmazione - Idee, esperienze, problemi*, Einaudi, Torino 1967.

E. MACALUSO, *50 anni nel Pci*, Rubbettino, Soveria Mannelli (Cz) 2003.

S. MAGAGNOLI, *Arcipelaghi industriali - Le aree industriali attrezzate in Italia*, Rosenberg & Sellier, Torino 2007.

A. MAGNAGHI, *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino 2006 (2000).

S. MAIORCA, *Anno 2001 – Siracusa dalla industrializzazione allo sviluppo autonomo*, Assindustria Siracusa, Siracusa 2001.

Id. (a cura di), *Esso Italiana – Raffineria di Augusta. Fogli d'album dal 1950 al 2000*, Lombardi, Siracusa 2000.

V. MARAMMA, *Problemi e tecniche di programmazione economica*, Cappelli, Bologna 1963.

A. MARCHI, R. MARCHIONATTI, *Montedison, 1966-1989 - L'evoluzione di una grande impresa al confine tra pubblico e privato*, FrancoAngeli, Milano 1992.

T. MARCON, *Il porto di Augusta - Storia e traguardi*, Lombardi, Siracusa 2004.

M. MARINELLI, *Programmazione economica e pianificazione territoriale urbanistica nello sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno*, Istituto per la pianificazione economica e territoriale, Roma 1966.

M. MARSILI, A. ANDOLFI, *Immagine ambientale*, Edizioni CDS, Ferrara 1985.

F. MARTINICO, *La difficile innovazione - Lo schema di massima del piano territoriale provinciale di Siracusa*, in REGIONE SICILIANA, ASSESSORATO TERRITORIO E AMBIENTE, SERVIZIO 1 "PIANIFICAZIONE TERRITORIALE REGIONALE" (a cura di), *Argomenti di Pianificazione 2009 - Contributi per la Riforma Urbanistica in Sicilia*, Editore Fondazione Federico II, Palermo 2009, consultabile in http://www.artasicilia.it/web/servizio_1/argomenti_2009.pdf.

ID., *Passato e presente delle aree industriali catanesi*, in A.M. ATRIPALDI, M. COSTA (a cura di), *Catania – Architettura città e paesaggio*, Mancosu, Roma 2008.

ID., *Industria e logistica in Sicilia – Il sistema delle aree industriali al tempo del post fordismo*, in "Archivi di Studi Urbani e Regionali", n. 77, 2003.

ID., *Il territorio dell'industria – Nuove strategie di pianificazione delle aree industriali in Europa*, Gangemi, Roma 2001.

F. MARTINICO, R. ZANCAN, *Industria e ambiente nei piani d'area vasta dell'Italia repubblicana*, in A. ADORNO, S. NERI SERNERI, *Industria, ambiente e territorio – Per una storia ambientale delle aree industriali in Italia*, Il Mulino, Bologna 2009.

E. MASSI, *Analisi Regionale e sviluppo polarizzato*, in *Analisi Regionale e sviluppo polarizzato*, Kappa, Roma 1972.

R. MATTINA, *L'industrializzazione del Mezzogiorno, con speciale riferimento alle agevolazioni fiscali nella Regione Siciliana*, X congresso nazionale del notariato italiano, Siracusa 8-14 maggio 1961, Società tipografica di Siracusa, Siracusa 1961.

U. MELI, *I petrolieri all'assalto di Siracusa*, relazione di apertura del convegno realizzato da Italia Nostra a Catania il 5 marzo 1974, dattiloscritto, Siracusa 1974.

R. MENIGHETTI, F. NICASTRO, *Storia della Sicilia autonoma, 1947-1996*, Salvatore Sciascia Editore, Caltanissetta-Roma 1998.

G. MIGNOSA, *Priolo Gargallo – Da borgo feudale a centro industriale*, Tipografia V. Tarantello, Priolo Gargallo (Sr) 2006.

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, DIREZIONE PER LA RICERCA AMBIENTALE E LO SVILUPPO SOSTENIBILE, *Valutazione ex ante ambientale nel quadro comunitario di sostegno per le Regioni italiane dell'Obiettivo I 2000-2006 – Analisi del rischio tecnologico,* in http://www2.miniambiente.it/svs/fondi/vea/qcs/capitolo_I_rt.pdf.

MINISTERO DELL'AMBIENTE, MINISTRO PER I BENI CULTURALI ED AMBIENTALI, *decreto Via n. 2226 del 15 settembre 1995 – Ulteriori prescrizioni al decreto Via 2122*, in http://www.minambiente.it/export/sites/default/archivio/allegati/Decreti_VIA/1995_2226.pdf.

ID., *decreto Via n. 2122 del 2 maggio 1995 - Giudizio positivo circa la compatibilità ambientale dell'IGCC, con alcune prescrizioni*, in http://www.minambiente.it/export/sites/default/archivio/allegati/Decreti_VIA/1995_2122.pdf.

MINISTERO DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE, OSSERVATORIO PER IL SETTORE CHIMICO, *Area petrolchimica di Priolo – Prospetto informativo*, settembre 2004, in http://www.osservatoriochimico.it/Allegati/2007/prospetto_informativo_ita.pdf

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (a cura di), *La programmazione economica in Italia*, Roma 1967, vol. III.

MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI, *Il Ministero delle Partecipazioni Statali*, vol. I, Roma 1958.

F. MOMIGLIANO, *Sindacati, progresso tecnico, programmazione economica*, Einaudi, Torino 1966.

MONTEDISON, *Stabilimento petrolchimico di Priolo*, dattiloscritto, giugno 1974.

R. MORANDI, *Democrazia diretta e ricostruzione capitalistica (1945-1948),* Einaudi, Torino 1960.

ID., *Storia della grande industria in Italia*, Einaudi, Torino 1966 (1931).

G. MORELLO, *L'industrializzazione della provincia di Siracusa*, Il Mulino, Bologna 1962.

ID., *Petrolio e sud – Inchiesta a Ragusa*, Etas, Milano 1959.

R. MOTTA, *Industrializzazione e potere locale – Il caso della raffineria maledetta*, De Donato, Bari 1980.

E. MUSSO, *Ports and regional economies*, McGraw-Hill, Milano 2008.

Id., *Città portuali: l'economia e il territorio*, FrancoAngeli, Milano 1996.

G. MYRDAL, *Teoria economica e paesi sottosviluppati*, Feltrinelli, Milano 1959 (1957).

F. NANIA, *Addio Marina di Melilli*, in "L'Artigiano", Novembre 2007.

C. NAPOLEONI, *Squilibri economici e programmazione in Italia*, in "La rivista trimestrale", 1962, n. 2.

V. NEGRI ZAMAGNI, *L'Eni e la chimica*, in "Energia", 2003 (XXIV), n. 2, ora in A. CLÔ (a cura di), *Eni - 1953-2003*, Compositori, Bologna 2004, pp. 95-113, consultabile in http://www.rie.it/Articoli/Vera%20Zamagni.pdf.

V. NEGRI ZAMAGNI, M. SANFILIPPO (a cura di), *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario - La Svimez dal 1946 al 1950*, Il Mulino, Bologna 1988.

S. NICITA, *Sul filo dei ricorsi*, Angelo Perisi Editore, Carlentini (Sr) 2005.

E. NICOSIA, *Cause di rischio e sostenibilità urbana nella città di Augusta*, in http://www.dest.uniud.it/dest/eventi/giornategeografia/dvd_geografia/PosterDocuments/nicosia.pdf.

F.S. NITTI, *Scritti sulla questione meridionale*, (a cura di M. ROSSI DORIA), Laterza, Bari 1978, vol. III.

ID., *Scritti sulla questione meridionale*, (a cura di P. VILLANI, A. MASSAFRA), Laterza, Bari 1968, vol. IV.

ID., *Scritti sulla questione meridionale*, (a cura di A. SAITTA), Laterza, Bari 1958, vol. II.

E. NUCIFORA, *Siracusa – Studio di area. Analisi secondaria dell'andamento delle principali variabili demografiche, occupazionali ed economiche dal 1951 al 1971 della provincia di Siracusa*, dattiloscritto, s.d.

M. NUCIFORA, *Pianificazione e politiche per l'ambiente. Le aree industriali italiane nel secondo Novecento*, in A. ADORNO, S. NERI SERNERI, *Industria, ambiente e territorio – Per una storia ambientale delle aree industriali in Italia*, Il Mulino, Bologna 2009.

ID., *Il paesaggio della storia – Per un approccio paesistico territoriale alla valorizzazione del patrimonio archeologico diffuso*, Officina di Studi Medievali, Palermo 2008, consultabile in http://www.lasiciliainrete.it/STORIAECULTURA/progettokasa/8.pdf.

G. ORCEL, *Gli investimenti nel Mezzogiorno in funzione dell'economia nazionale*, Centro studi della "Cassa per il Mezzogiorno", quaderno 12, marzo 1953.

G. ORLANDI (a cura di), *Per lo sviluppo industriale della Sicilia - Compendio delle provvidenze statali e regionali*, Sofis, Palermo 1961.

OSSERVATORIO ECONOMICO DEL BANCO DI SICILIA, *Le interdipendenze strutturali della economia siciliana nell'anno 1958*, Palermo 1960.

J. PAELINK, *La teoria dello sviluppo regionale polarizzato*, in A. TESTI (a cura di), *Sviluppo e pianificazione territoriale*, Einaudi, Torino 1970 (1965).

V. PANUNZIO*, I problemi industriali del Mezzogiorno*, estratto da "Pagine Libere", anno XIII, n. 1-5, gennaio-maggio 1959, Conte Editore, Roma 1959.

G.U. PAPI, *Proposte per uno schema organico di sviluppo dell'economia e del reddito*, rapporto presentato al ministro del bilancio Giuseppe Pella il 19 febbraio 1962, in MINISTERO DEL BILANCIO (a cura di), *La Programmazione economica in Italia*, vol. I, Roma 1966.

ID., *Teoria della condotta economica dello stato*, Giuffrè, Milano 1964.

ID., *Programmazione indicativa*, Giuffrè, Milano 1962.

F. PARRILLO, *Lo sviluppo economico italiano*, Giuffrè, Milano 1970.

ID., *Teoria della politica economica e pianificazione regionale*, Giuffrè Editore, Milano 1967.
G. PASTORE, *Analisi e prospettive dello sviluppo del Mezzogiorno*, discorso al Senato, Roma 10 maggio 1961.

A. PEDRIERI, *L'organizzazione corporativa dello Stato e la Toscana,* in *La toscana nel regime fascista (1922-1939)*, Atti del convegno del 23-24 maggio 1969, Olschki, Firenze 1974.

E. PEGGIO, M. MAZZARINO, V. PARLATO, *Industrializzazione e sottosviluppo - Il progresso tecnologico in una provincia del Mezzogiorno*, Einaudi, Torino 1960.

F. PERROUX, *Note sur la notion de "pôle de croissance"*, in "Economie appliquée", VII (1-2), 1955.

G. PESCATORE, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia*, Giuffrè, Milano 1962.

C. PETRACCONE, *Le 'due Italie'- La questione meridionale tra realtà e rappresentazione*, Laterza, Roma-Bari 2005.

R. PETRI, *La frontiera industriale – Territorio, grande industria e leggi speciali prima della Cassa per il Mezzogiorno*, FrancoAngeli, Milano 1990.

S. PETRICCIONE, *L'industrializzazione tradita – Memorie e commenti di un amministratore pubblico (1968-1979)*, Guida Editori, Napoli 1980.

ID., *Politica industriale e Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari 1976.

*Piano di industrializzazione territoriale del nucleo di industrializzazione di Gela*, Ceres, Roma 1967.

*Piano di risanamento ambientale delle aree ad elevato rischio di crisi ambientale nel territorio di Augusta-Priolo-Melilli-Siracusa*, in "Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana", serie generale n. 100, 2 maggio 1995.

F. PIRRO, *Il laboratorio di Aldo Moro*, Dedalo, Bari 1983.

G.J. PIZZORNI (a cura di), *L'industria chimica italiana nel Novecento*, FrancoAngeli, Milano 2006.

P. POTTIER, *Assi di comunicazione e sviluppo economico*, in "Informazioni Svimez", 1963, n. 125.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Accordo di Programma per la qualificazione e la reindustrializzazione del polo petrolchimico di Priolo*, 21 Dicembre 2005, consultabile in http://www.osservatoriochimico.it/Allegati/2007/Accordo_di_programma_Priolo.pdf.

PROVINCIA REGIONALE DI SIRACUSA, *Piano Territoriale Provinciale - Schema di Massima, Relazione generale*, Siracusa, marzo 2009, in http://sit.provincia.siracusa.it/ptp/Relazione_Schema%20di%20Massima_%20Aprile2009.pdf.

A. PUGLIESE, *Mezzogiorno, meridionalismo ed economia dello sviluppo - La teoria dello sviluppo dagli anni della rinascita a quelli degli equilibri multipli*, Liguori, Napoli 2006.

L. QUARONI, *La "città" residenziale Anic a Gela*, progetto di E. Gellner, in "Urbanistica", n. 35, marzo 1962.

E.G. RADINO, *30 anni fa: 12 luglio 1979 Priolo Gargallo diventa Comune autonomo*, dattiloscritto, 2009.

P. RADOGNA, *Sviluppo industriale e pianificazione territoriale nel Mezzogiorno,* in "Urbanistica", n. 45, dicembre 1965.

RAFFINERIE SICILIANE OLII MINERALI, *Rasiom*, Tecnografica milanese, Milano 1960.

ID., *Rasiom: raffinerie siciliane olii minerali S.p.a.,* Tipografia Pizzi, Milano 1959.

REGIONE SICILIANA, *Piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale della Sicilia*, Ires, Palermo, giugno 1956.

ID., *Appunti sul piano quinquennale*, Palermo, febbraio 1956.

F. RENDA, *La Sicilia degli anni '50 - Studi e testimonianze*, Guida editori, Napoli 1987.

ID., *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970*, Sellerio, Palermo 1987, vol. III.

S. RICCIARDINI, *La storia della zona industriale di Siracusa*, in "Il Ponte", uscite settimanali dal 9 gennaio 2010, anno 7 n. 1, al 10 luglio 2010, n. 27.

ID., *Alla ricerca dell'ambiente perduto*, Tipografia Grafica Saturnia, Siracusa 2005.

A. RIGOLI (a cura di), *Problemi del sottosviluppo in Sicilia*, Atti del convegno di studi svoltosi ad Erice e Mazara del Vallo dal 23 al 25 novembre 1973 sotto gli auspici dell'Assessorato regionale P. I., Grafica editoriale S.p.A., Palermo 1974.

F. ROCCA, L. URBANI, *Studio sulla localizzazione della industria in Sicilia*, Unione delle Camere di commercio, industria e agricoltura della Regione Siciliana, Salvatore Sciascia Editore, Caltanissetta-Roma 1962.

R. ROMEO, *Breve storia della grande industria in Italia 1861-1961*, Mondadori, Milano 1991 (1988).

P.N. ROSENSTEIN RODAN, *Notes on the Theory of the Big Push*, in *Economic development for Latin America*, Ellis Editor 1961.

ID., *Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe*, in "The Economic Journal", vol. 53, n. 210/211, jun.-sep. 1943.

N. ROSSI, *Mediterraneo del Nord - Un'altra idea del Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari 2005.

M. ROSSI DORIA, *Riforma agraria e azione meridionalista*, Edizioni Agricole, Bologna 1948.

G. RUFFOLO, *Rapporto sulla programmazione*, Laterza, Roma-Bari 1973.

P. RUGAFIORI, F. FASCE, *Dal petrolio all'energia – Erg 1938-2008 - Storia e cultura d'impresa*, Laterza, Roma-Bari 2008.

V. RUGGIERO, *I porti petroliferi della Sicilia e le loro aree di sviluppo industriale*, in "Annali del Mezzogiorno", vol. XI, 1971.

R. SALEMI, *Il nome di Marina*, Rizzoli, Milano 2005.

S. SANTIAPICHI, G. VACCARO, *Augusta, industrializzazione in Sicilia*, Flaccovio, Palermo, 1961.

P. SARACENO, *Il nuovo meridionalismo*, Istituto italiano per gli studi filosofici, Napoli 1986.

ID., *Donato Menichella e l'Iri*, in BANCA D'ITALIA, *Donato Menichella - Testimonianze e studi raccolti dalla Banca d'Italia*, Laterza, Roma-Bari 1986.

ID., *Gli anni dello Schema Vanoni*, Giuffrè, Collana della Svimez, Milano 1982.

ID., *La questione meridionale nella ricostruzione post-bellica (1943-1950)*, Giuffrè, Collana della Svimez, Milano 1980.

ID., *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Giuffrè, Collana della Svimez, Milano 1975.

ID., *Rapporto del vicepresidente della Commissione nazionale per la Programmazione Economica*, marzo 1964, in MINISTERO DEL BILANCIO (a cura di), *La programmazione economica in Italia*, vol. II, Roma 1967.

ID., *Rapporto del vicepresidente della Commissione nazionale per la Programmazione Economica*, 1962, in MINISTERO DEL BILANCIO (a cura di), *La programmazione economica in Italia*, vol. II, Roma 1967.

ID., *L'Italia verso la piena occupazione*, Feltrinelli, Milano 1963.

ID., *Iniziativa privata ed azione pubblica nei piani di sviluppo economico*, Giuffrè, Milano 1959.

ID., *Elementi per un nuovo piano economico 1949-52* (a cura del Centro studi e di piani tecnico-economici dell'Iri), Roma, Settembre 1948.

E. SCALFARI, G. TURANI, *Razza padrona – Storia della borghesia di Stato e del capitalismo italiano 1962-1974*, Baldini Castoldi Dalai, Milano 1998 (1974).

S. SCARANTINO, *I comprensori di sviluppo industriale nel quadro della programmazione economica e della pianificazione urbanistica*, Svimez, Giuffrè, Milano 1971.

S. SCROFANI, *Sicilia e Mezzogiorno*, Riccardo Patron, Bologna 1967.

T. SEIFERT, K. WERNWE, *Il libro nero del petrolio - Una storia di avidità, guerra, potere e denaro*, Newton Compton, Roma 2007 (2005).

E. SERENI, *Il Mezzogiorno all'opposizione*, Einaudi, Torino 1948.

S. SERRA, *Le aree industriali ad elevato rischio di crisi ambientale con particolare riferimento all'area di Priolo-Augusta*, in G. CAMPEOL (a cura di), *La pianificazione nelle aree ad alto rischio ambientale*, FrancoAngeli, Milano 1994.

E. SIGNORELLI, *Marina di Melilli*, Morrone, Siracusa 2007.

L. SOLARINO, *L'Uomo negli Iblei: lo Sviluppo Industriale*, convegno organizzato dall'Università di Catania, dal Centro Unesco di Catania, dall'Ente fauna siciliana e dal comune di Sortino, Sortino (SR) 10-12 ottobre 2003, in http://www.isolapossibile.it/article.php3?id_article=1876.

A. SOLUSTRI, *Cronache di Italconsult S.P.A. – Cinquant'anni di ingegno e ingegneria*, Palombi, Roma 2002.

C. SPAGNOLO, *L'integrazione europea e le origini della Cassa per il Mezzogiorno*, in S. PONS (a cura di), *Novecento italiano*, Carocci, Roma 2000.

A. SPAMPINATO, *Operazione Milazzo*, Flaccovio, Palermo 1979.

*Storia d'Italia del XX secolo*, Editalia, Roma 2007, voll. XXI-XXII-XXIII-XXIV-XXV.

L. STURZO, *I problemi della proprietà terriera*, ora in Id., *Mezzogiorno e classe dirigente - Scritti sulla questione meridionale dalle prime battaglie politiche siciliane al ritorno dall'esilio*, (a cura di G. DE ROSA), Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 1986.

ID., *Scritti politici di Luigi Sturzo*, (a cura di M. G. ROSSI), Feltrinelli, Milano 1982.

SVIMEZ, *Il rapporto 1998 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 1999.

ID., *Rapporto 1994 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 1994.

P. SYLOS LABINI, *Le classi sociali negli anni '80*, Laterza, Bari 1986.

ID., *Problemi dello sviluppo economico*, Laterza, Bari 1970.

ID., (a cura di), *Problemi dell'economia siciliana*, Feltrinelli, Milano 1966.

G. TAGLIACARNE, *Il reddito prodotto nelle province italiane nel 1977*, FrancoAngeli, Milano 1979.

ID., *Il reddito prodotto nelle province italiane (1963-70)*, FrancoAngeli, Milano 1972.

TEKNE, *Studio delle possibilità di insediamento industriale - Aree della Sicilia (Augusta-Siracusa, Ragusa, Caltagirone, Gela, Trapani)*, Milano 1971, dattiloscritto.

C. TRIGILIA, *Sviluppo locale - Un progetto per l'Italia*, Laterza, Roma-Bari 2005.

ID., *Sviluppo senza autonomia - Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 1994 (1992).

A. TULUMELLO (a cura di), *Modelli di sviluppo economico in Sicilia*, Atti del seminario organizzato dalla facoltà di Scienze Politiche di Palermo nel 1994, sul tema "Modelli di sviluppo in Sicilia nel secondo dopoguerra", L'Epos, Palermo 1995.

S. TUMINO, *A Nord del Marcellino – Liquichimica Augusta, Chimica Augusta, Enichem Augusta, Enimont Augusta, Enichem Augusta Industriale, Condea Augusta, Sasol Italy - 35 anni di una realtà industriale*, Sasol Italy, Siracusa 2007.

G. TURANI, *Montedison – Il grande saccheggio*, Mondadori, Milano 1977.

UNIONCAMERE, I. G. TAGLIACARNE, *Atlante delle province italiane*, in http://www.promosicilia.it/internazionalizzazione/siracusa/Siracusa.pdf.

UNIONE DELLE CAMERE DI COMMERCIO, INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA DELLA REGIONE SICILIANA, *Venti anni di economia siciliana nell'autonomia*, Palermo 1968.

ID., *Comitato di studi tecnici per il potenziamento della Sicilia - Verbali e relazioni,* Palermo 1945.

A. VALLEGA, *Porti, navigazione marittima e organizzazione territoriale: sistemi integrati*, in "Bollettino della Società Geografica Italiana", 1974.

G. VALLET, G. VOZA, *Dal neolitico all'era industriale – Riflessioni sulla storia di un territorio (la costa siciliana da Augusta a Siracusa)*, Assessorato regionale beni culturali e ambientali e pubblica istruzione, Soprintendenza alle antichità per la Sicilia orientale, 1984.

E. VANONI, *Discorsi sul programma di sviluppo economico*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1956.

C. VASTA, *Gela... e poi venne il Petrolchimico*, Lussografica, Caltanissetta 1998.

F. VENTRIGLIA, *La industrializzazione del piano di sviluppo del Mezzogiorno d'Italia*, Centro studi della "Cassa per il Mezzogiorno", Quaderno 10, 1952.

G. VERZOTTO (le memorie di), intervista di G. Citton, *Dal Veneto alla Sicilia - Il sogno infranto: il metanodotto Algeria-Sicilia*, La Garangola, Padova 2008.

G. VIESTI, *Mezzogiorno a tradimento - Il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Laterza, Roma-Bari 2009.

ID., *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari 2003.
*Villaggi e fabbriche*, Cinegiornale de "La Settimana Incom", del 29/03/1963, n. 2351, in http://www.archivioluce.com.

R. VILLARI (a cura di), *Il sud nella storia d'Italia – Antologia della questione meridionale*, Laterza, Bari 1961.

F. VITO, *La nuova fase della politica di sviluppo del Mezzogiorno*, Giuffrè, Milano 1968.

ID., *Iniziativa personale, sviluppo economico e programmazione*, in "Realtà del Mezzogiorno", n. 7-8, 1964.

ID., *La programmazione economica e la partecipazione del sindacato*, in "Rivista internazionale di scienze sociali", luglio-agosto 1963.

ID., *I fondamenti della politica di sviluppo economico regionale*, in "Rivista Internazionale di scienze sociali", 1961.

M. VITTORINI, *Raffinerie e porti petroliferi in Italia*, in "Urbanistica", n. 58, 1971.

ID., *Indirizzi strategici di assetto territoriale per l'inquadramento dei programmi di intervento nel Mezzogiorno*, in "Urbanistica", n. 57, 1971.

F. VÖCHTING, *La questione meridionale*, Iem, Napoli 1955.

G. ZAPPA, *Mezzogiorno e progetti speciali – Criteri di programmazione e intervento straordinario negli anni '70*, Officina Edizioni, Roma 1980.

S. ZOPPI, *Il Sud tra progetto e miraggio – Problemi e prospettive di una trasformazione*, conversazione con Domenico De Masi, Meridiana Libri, Catanzaro 1993.

*Indice delle illustrazioni:*

Fig. 1 – Manifesto propagandistico del Prestito per la ricostruzione....52
Fig. 2 – Manifesto propagandistico del 1948 dell'ERP....52
Fig. 3 – Indici di depressione del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord,....53
Fig. 4 – Ripartizione degli stanziamenti della "Cassa" fra i vari settori d'intervento....53
Fig. 5 – Manifesto propagandistico del Piano di sviluppo per il Mezzogiorno del 1950....54
Fig. 6 – Padiglione della chimica industriale "Montecatini" alla XXVII Fiera di Milano, 1950....54
Fig. 7 – Manifesto del 1962 che invita i cittadini al pagamento delle tasse....82
Fig. 8 – Fiorelli, Sistemi metropolitani e flussi di trasporto, anni '70....82
Fig. 9 – Italconsult, aree e nuclei della grande regione Puglia-Basilicata, 1963....119
Fig. 10 – Italconsult,città-centro di Bari e zona industriale, 1961....119
Fig. 11 – Italconsult, città-centro di Taranto e zona industriale, 1962....120
Fig. 12 – Italconsult, città-centro di Brindisi e zona principali, 1962....120
Fig. 13 – Investimenti deliberati dal Cipe nelle principali aree e nuclei industriali 1968-74....121
Fig. 14 – Rossi, "il <nuovo> Mediterraneo e le sue rotte", 2005....121
Fig. 15 – Aree di sviluppo industriale e Nuclei di industrializzazione, localizzazione, 1966....171
Fig. 16 – Aree di sviluppo industriale e Nuclei di industrializzazione, dettagli, 1966....171
Fig. 17 – Vittorini, le direttrici di sviluppo del Mezzogiorno, 1971....172
Fig. 18 – Vittorini, situazione degli oleodotti e degli attracchi petroliferi al 1969....172
Fig. 19 – La centrale elettrica della Tifeo....213
Fig. 20 – Rapporto attestante l'avvenuto pompaggio del petrolio a Ragusa, 1953....213
Fig. 21 – Rocca, Urbani, "introduzione allo studio su scala regionale", 1962....214
Fig. 22 – Rocca, Urbani, "considerazioni" sulla struttura delle comunicazioni regionali....214
Fig. 23 – Rocca, Urbani, localizzazione degli investimenti industriali in Sicilia, 1962....215
Fig. 24 – Rocca, Urbani, investimenti industriali e occupazione indotta in Sicilia, 1962....215
Fig. 25 – Rocca, Urbani, densità di popolazione e risorse del territorio in Sicilia, 1962....216
Fig. 26 – Rocca, Urbani, indicazioni per il territorio amministrativo nelle Asi e Nuclei....216
Fig. 27 – Cabianca, Lacava "proposta di assetto territoriale" per il meridionale, 1967....217
Fig. 28 – Cabianca, Lacava, "ipotesi di assetto territoriale della Sicilia", 1967....217
Fig. 29 – Terreni acquistati dalla Sincat, primi anni '50....271
Fig. 30 – I pezzi della raffineria texana giungono ad Augusta su carri con cavalli, 1949....271
Fig. 31 – Si smontano gli impianti di irrigazione, 1955....272
Fig. 32 – La mensa della Sincat....272
Fig. 33 – Torri di distillazione e pipe lines in allestimento....273
Fig. 34 – Panoramica aerea della raffineria Rasiom....273
Fig. 35 – La superpetroliera Ardvar attracca al pontile di Augusta....274
Fig. 36 – Deposito fusti di fertilizzanti, detergenti in polvere e benzine speciali....274
Fig. 37 – Planimetria Montedison, 1974....275
Fig. 38 – Incendio del 4 agosto 1971 al pontile della Esso....275
Fig. 39 – Stabilimento Sincat/Montedison, notturno, anni '60....276
Fig. 40 – Stabilimento Sincat/Montedison, notturno, 1966....276
Fig. 41 – Stabilimento Sincat/Montedison, anni '60....277
Fig. 42 – Stabilimento Sincat/Montedison, anni '60....277
Fig. 43 – Industria e centri urbani....278
Fig. 44 – Marina di Melilli....278
Fig. 45 – Serra, "Hazard analysis del polo di Priolo-Augusta", 1994....279
Fig. 46 – Archeologia, natura, industria....279
Fig. 47 – Sasol Italy e il fiume Marcellino....280
Fig. 48 – Natura e industria nei pressi di Punta Cugno....280
Fig. 49 – Uno scorcio della rada di Augusta oggi....281
Fig. 50 – Uno scorcio della rada di Augusta oggi....281
Fig. 51 – Megara e le industrie oggi....282
Fig. 52 – Agricoltura e industria oggi....282

Fig. 53 – Mappa del 1943 della rada di Augusta usata dai bombardieri britannici....365
Fig. 54 – Rocca, Urbani, "Area di sviluppo industriale di Siracusa", 1962,....365
Fig. 55 – Morello, disposizione delle principali industrie del polo ai primi anni '60....366
Fig. 56 – Belligno, struttura viaria nel polo ai primi anni '60....366
Fig. 57 – Ruggiero, "principali tipi di industrie della fascia megarese", 1969....367
Fig. 58 – Ruggiero, addetti e investimenti delle industrie principali del polo, 1969....367
Fig. 59 – Ruggiero, principali infrastrutture esistenti ed in progetto al 1969....368
Fig. 60 – Italconsult, movimento nazionale delle merci nei porti di Augusta e SR, 1961....368
Fig. 61 – Ruggiero, movimento merci nei principali porti italiani 1961-69....369
Fig. 62 – Ruggiero, movimento merci e traffico petrolifero nel porto di Augusta, 1949-69....369
Fig. 63 – Italconsult, velocità media di percorrenza delle ferrovie, 1964....370
Fig. 64 – Italconsult, proposta di infrastrutturazione del massiccio ibleo, 1964....370
Fig. 65 – Italconsult, zonizzazione ed infrastrutturazione area Asi Siracusa, 1964....371
Fig. 66 – Italconsult, confini degli agglomerati industriali, 1964....371
Fig. 67 – Motta, i luoghi destinati ad accogliere l'Isab....372
Fig. 68 – Vallet, Voza, i siti archeologici individuati nel territorio fra Augusta e Siracusa....372
Fig. 69 – Italconsult, "colmate della fascia costiera: penisola di Magnisi e Targia", 1964....373
Fig. 70 – Area di Sviluppo industriale di Siracusa al 1977....373
Fig. 71 – Italconsult, "Opere di rafforzamento delle dighe foranee", 1964....374
Fig. 72 – Faro, Rubino, "Pontili nella rada di Augusta", 1992....374
Fig. 73 – Italconsult, "la posizione dell'area nel bacino Mediterraneo", 1964....375
Fig. 74 – Il comprensorio dell'Area di sviluppo industriale di Siracusa oggi....375
Fig. 75 – Il nuovo progetto della banchina container del porto commerciale di Augusta....376
Fig. 76 – Immagine decontestualizzata del progetto della banchina container di Augusta....376
Fig. 77 – Ipotesi di un banchina per *hub* portuale destinato al *transhipment*, Augusta....376

*Indice delle tabelle:*

Tabella 1 – Produzione e addetti nel polo degli anni '70....244
Tabella 2 – Merci esportate nel 2000....260
Tabella 3 – Unità lavorative occupate nel 2003 nel polo....261
Tabella 4 – I numeri del polo al 1977....348
Tabella 5 –Agglomerati e dimensioni del Consorzio Asi di Siracusa al 1993 ....359