

Intervento alla presentazione del volume "La dinamica economica del Mezzogiorno-dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario- a cura della Svimez Archivio di Stato, Roma, 2016

Paolo BARATTA

Una storia di grandi progetti e grandi conflitti

Con il volume che presentiamo si ripercorre ancora una volta la storia dell'"intervento straordinario" a favore del Mezzogiorno, quell'insieme di azioni pubbliche messe in atto a partire dall'immediato secondo dopoguerra e sviluppate per un certo numero di anni e che si sostanziarono essenzialmente in: a) un flusso di risorse pubbliche riservate; b) un soggetto nuovo (La Cassa) che avrebbe arricchito le amministrazioni pubbliche del sud e gli enti pubblici ivi operanti rendendoli in grado di realizzare interventi programmati sul territorio con quelle risorse; c) un insieme di incentivi per favorire gli investimenti industriali; d) un impegno del sistema delle imprese pubbliche a investire nelle regioni meridionali.

Da tempo quegli strumenti sono stati aboliti o ricondotti a misure ordinarie di politiche territoriali, e le misure applicate sono state ricondotte entro i confini delle discipline europee (la Cassa fu messa in liquidazione nel 1984, e per il sistema delle imprese a partecipazione statale un drastico ridimensionamento venne avviato con una legge del 1992)

Dopo averne tante volte parlato in passato, ritornare ancora una volta sulla storia dell'intervento straordinario porta alla domanda "ma da quale prospettiva lo consideriamo questa volta, quale modalità espositiva usiamo" visto che tanto si è ormai detto?

Spinte e contropinte

Si tratta di una storia iniziata ben 65 anni fa! La Cassa fu costituita con legge nel 1950. La data dell'inizio del declino dell'intervento straordinario è di più incerta determinazione, anche se si può dire che si ebbe una perdita

di vigore in concomitanza con la crisi degli anni settanta e la fine della fase di "grande crescita" dell'economia nazionale che aveva consentito di dirottare verso il Mezzogiorno consistenti quote delle capacità produttive addizionali .

E la storia da raccontare comincia regolarmente con il ricordare che fin dall'immediato dopoguerra si diffuse l'opinione, dapprima tra una minoranza e poi tra un più ampio raggio di consenso, secondo la quale era giunto il momento di occuparsi in modo sistematico del Mezzogiorno in concomitanza con i programmi di ricostruzione del paese e con la possibilità di acquisire prestiti esteri da parte delle istituzioni internazionali da poco fondate per sostenere economie bisognose di capitali (Banca Mondiale)

I sostenitori e gli aderenti a questo indirizzo in realtà appartenevano a scuole di pensiero diverse ed ubbidivano a impulsi e a interessi assai diversi tra loro. E fin dall'inizio l'"intervento straordinario" a favore del mezzogiorno e la sua pratica applicazione fu sollecitata, frenata, stimolata e fortemente condizionata in un senso piuttosto che in un altro, da varie tendenze, da diversi modi di intendere sia la natura dei problemi da affrontare che gli obiettivi dell'intervento.

Fin da subito vi furono spinte nella direzione ispirata dal particolarismo regionale. Il fenomeno, all'inizio riguardò in particolare la Sicilia ; diverso fu ad esempio l'atteggiamento assunto dall'altra Regione a statuto speciale la Sardegna, ma riapparirà sempre più frequentemente e insistentemente negli anni successivi dopo la costituzione delle Regioni a statuto ordinario

L'opportunità di analizzare i diversi Mezzogiorni

Le differenze regionali sono sempre tenute sotto traccia negli studi sull'intervento straordinario. Tutti noi abbiamo sempre sostenuto che al fine di chiarire i veri termini della "questione meridionale" in chiave moderna e per difendere le politiche adottate a favore dell'area fosse indispensabile mantenere unitario il concetto di Mezzogiorno e riferirsi sempre all'intera economica meridionale

Anche in questo volume ci si è attenuti al principio dell'unità del Mezzogiorno ; le statistiche e le valutazioni si riferiscono all'intera area, ma così facendo la Sicilia, ad esempio, è diluita nelle medie statistiche, e in tal modo finisce con lo scomparire, quando invece, per estensione, per problematiche, per ordinamenti, per le modalità di sviluppo anche

dell'intervento straordinario meriterebbe un' analisi a parte. Gli storici dovrebbero permettersi il lusso di abbandonare la "pregiudiziale unitaria" per il Mezzogiorno, l'analisi sarebbe assai più illuminante.

La spinta perequativa distributiva

Il secondo indirizzo che ispirò le politiche e i comportamenti fu quello che potremmo chiamare **perequativo-distributivo**. Le condizioni del Mezzogiorno erano certamente gravi e arretrate, il reddito procapite basso; era naturale che una larga parte dell'opinione che formava la volontà pubblica e condizionava le scelte fosse orientata ad una azione che avesse conseguenze immediate sulle condizioni di vita, sul miglioramento delle dotazioni locali per soddisfare elementari fabbisogni, insomma una azione di distribuzione del reddito a favore delle regioni meridionali. Convergevano su questa linea portatori di convinzioni liberiste cui erano estranee idee di ulteriori interventi diretti dello stato, che semmai erano da evitare. Tra questi i sostenitori della linea allora detta dei "tempi lunghi" secondo la quale solo dopo graduali trasformazioni e una intensa evoluzione sociale anche nel Mezzogiorno sarebbe potuta maturare una prospettiva di sviluppo industriale. Tra questi, una parte esplicitamente faceva riferimento alla crescita della domanda locale, che, rafforzata da trasferimenti di risorse da parte della finanza pubblica, avrebbe agito come motore primo di nuovi investimenti e sviluppi imprenditoriali nell'area meridionale (teoria valida per un'economia chiusa o per le produzioni a mercato locale perché molto sensibili ai costi di trasporto) .

L'impulso perequativo fu alimentato costantemente dal vasto mondo che si faceva portatore dei più disparati interessi locali ed in misura sempre maggiore, mano a mano che veniva crescendo nella vita politica e delle istituzioni il peso della rappresentanza locale

La spinta all'accelerazione dello sviluppo-

Emerse però fin dall'inizio una posizione diversa, quella più orientata a dare all'azione pubblica carattere **selettivo** e mirato per conseguire nel più breve orizzonte possibile crescita economica e sviluppo con interventi pubblici più capaci di intervenire nella struttura produttiva. Si riconosceva infatti che senza alleviare in breve tempo l'economia meridionale dalla massiccia presenza di sottoccupazione nelle attività presenti nell'area non si sarebbero ottenuti i risultati auspicati di una spontanea crescita

Non dunque una generica redistribuzione del reddito e una generico arricchimento di infrastrutture fisiche, pur necessarie, ma una mirata e dunque selettiva azione da realizzare con risorse pubbliche destinate ad una grande azione programmata.

Per realizzare questo occorre una forte volontà unitaria e una capacità di mantenere e in qualche misura di imporre questa visione che era alternativa alla più facile e più popolare azione di redistribuzione”

E giustamente si ritenne di dar vita a strumenti durevoli anche in tal senso straordinari, in quanto capaci di mantenere nel tempo un flusso costante di risorse e una capacità di attuare gli indirizzi e le azioni ritenute prioritarie rispetto alle infinite diverse "priorità" che sarebbero certamente emerse nel corso degli anni

All'interno di questa corrente di pensiero e di azione coabitavano poi due diverse tendenze ambedue favorevoli a un intervento selettivo di investimenti, destinati ad aumentare sia la capacità locale di reddito sia la capacità di attrarre di investimenti nel Mezzogiorno: la prima può essere identificata nelle energie che dettero vita alla Cassa e che si impegnarono negli anni successivi nella sua complessa azione politico amministrativa, la seconda, insisteva con più forza sul fatto che l'azione della Cassa doveva essere integrata e che bisognava comunque subito chiamare l'industria a collaborare al processo di sviluppo, in particolare, con l'assorbimento di manodopera eccedente presente nell'agricoltura. L'intervento straordinario fu così arricchito con l'introduzione di un consistente sistema di incentivi, e l'avvio di un programma di infrastrutture specifiche per attrarre attività industriali. Ma a queste misure si volle aggiungere l'impegno delle industrie a partecipazione statale a convogliare al sud le capacità produttive aggiuntive programmabili nei loro diversi comparti produttivi. Questo indirizzo era attuabile in quegli anni vista la fase della crescita intensa che il paese attraversava. Non vanno comunque dimenticati gli interventi massicci di riconversione industriale che l'industria di stato aveva già intrapreso subito dopo la guerra in particolare nell'area campana.

Nonostante il clima eccezionale della ricostruzione e lo spirito di rinascita non fu cosa facile, occorre sempre ricordarlo, far passare linee e indirizzi di tipo selettivo- programmatico (per "ambiti" e per "progetti integrati"). La nascita della Cassa non fu cosa facile; come si è detto la decisione fu favorita da richieste precise provenienti dall'estero. ma

all'interno del paese anche i prestiti esteri erano visti da molti, in quel drammatico periodo come opportunità da utilizzare in via generica a favore del paese per alleviare i problemi della bilancia esterna nella fase di ripresa. E la nascita della Cassa fu anche sollecitata dai disordini che ebbero luogo in alcune località del Mezzogiorno, indice di diffuso malessere

Un'operazione politica straordinaria

Per mettere a punto una politica straordinaria occorreva far maturare e mantenere consenso. Un'operazione politica "straordinaria" come questa non poteva non avere le proprie basi su una visione unitaria del paese e essere espressione di una classe dirigente che si assumesse in pieno i rischi di una prospettiva a medio termine rispetto ai facili obiettivi del consenso immediato.

Occorreva il consenso dell'Europa, in un momento in cui l'Europa e il mondo occidentale in genere erano orientati a crescenti aperture dei mercati. Il consenso europeo fu ottenuto e sancito con l'inserimento all'interno del Trattato di Roma di deroghe alle norme di entrata in vigore del Mercato Comune, fin tanto che il piano previsto per il Mezzogiorno non avesse completato il suo percorso.

Occorreva creare e mantenere consenso all'interno del paese, sia al centro nord che al sud. E contestualmente fu subito approvata una legge a favore delle aree meno sviluppate del centro nord. Ma a prescindere da questa iniziativa il consenso a politiche a favore del Mezzogiorno aventi finalità perequativa e redistributiva poteva essere facilmente acquisito al Nord. Siamo infatti negli anni '50, inizia il *boom* dell'industria produttrice di beni di consumo che interesserà poi altre regioni centro settentrionali, e una politica keynesiana di redistribuzione del potere d'acquisto tra nord, ricco, e sud, povero, aveva l'effetto di aumentare la domanda di beni di consumo, il che rendeva più agevole la convergenza di interesse. Durò per molti anni, ma con intensità decrescente, mano a mano che la parte più dinamica dell'apparato industriale nuovo si espandeva sui mercati esteri e le vendite sui mercati esteri salivano a rappresentare quote crescenti del fatturato. Nei successivi decenni la domanda proveniente dal Mezzogiorno diventerà sempre meno rilevante per la maggior parte dell'industria manifatturiera operante nel resto del paese, e si indebolirà così una fondamentale ragione pratica della solidarietà.

Diverso discorso circa lo sviluppo di impianti al Mezzogiorno: proprio il forte sviluppo spontaneo al centro nord offriva argomenti favorevoli a lasciar andare le cose come stavano andando.

Veniva poi il problema del consenso nel Mezzogiorno. Proprio nell'area poteva manifestarsi e di fatto si manifestò in forte misura il conflitto di interessi tra la linea programmatica selettiva e l'indirizzo perequativo- distributivo.

E buona parte di questa storia può essere descritta anche e paradossalmente come quella di una serie di battaglie del Mezzogiorno contro se stesso.

Si potrebbe essere tentati di dire che vi fu un primo tempo più virtuoso ed un seconda fase più disordinata. In realtà fin dai primi anni l'azione della Cassa, che doveva svolgersi per "ambiti" precisi e attraverso "programmi organici" fu dilatata con competenze nei più diversi campi delle piccole infrastrutture disperse.

Una vera battaglia un vero conflitto. Al di là di giudizi critici sul localismo, va riconosciuto che tali richieste avevano la forza che veniva dalle condizioni di arretratezza diffusa.

Ma l'esito fu sostanzialmente questo: che ci si rivolse al sistema, nato per azioni programmatiche compiute, per sfruttarne le caratteristiche di efficienza e la rapidità delle procedure per interventi sparsi e ordinari spesso mal gestiti.

Come Ministro dei LLPP nel 1995-6 mi trovai a gestire l'attribuzione al Ministero per competenza settoriale delle opere incompiute rinvenienti dalla liquidazione dell'Agensud (1992) successore della Cassa. Una miriade di opere realizzate spesso solo parzialmente da autorità locali che né disponevano di risorse per completarle e quando complete non disponevano di possibilità di gestirle.

Ecco una ricerca che manca a quelle raccolte nel volume, e che direbbe molto sulla storia delle amministrazioni nel loro rapporto con l'intervento straordinario!

La costanza premiata

E' proprio considerando quest'aspetto e questo quadro che emerge con ancor maggior evidenza l'importanza dei notevoli risultati ottenuti dall'intervento straordinario soprattutto nella prima fase, quei risultati di cui Gabriele Pescatore era entusiasta. e che nel volume sono in più articoli descritti con dovizia di dati.

E sempre in questo quadro si evidenzia l'importanza di aver concepito e difeso un sistema che fosse anche baluardo e presidio di una azione programmata. E l'importanza dell'aver costituito e impegnato presidi di personale tecnico.

Si comprende anche perché i sostenitori dell'intervento straordinario fossero favorevoli ad un ordinamento istituzionale-amministrativo imperniato su una azione programmatica centrale, sostenuto da una volontà politica centrale costantemente rinnovata anche perché sovente contraddetta.

E fu grande delusione quando, volendosi procedere alla costruzione di un sistematico, ma purtroppo astratto sistema di coordinamento centrale delle amministrazioni pubbliche (la Programmazione nazionale) non si produssero effetti positivi per mancanza sia della definizione e domiciliatura di effettivi poteri di direzione sia di strumenti per la loro attuazione. Proprio l'opposto di quella che era invece la virtù principale del progetto che aveva condotto all'intervento straordinario che partiva invece dalla definizione degli strumenti attuativi di programmazione e dagli organi di direzione, dotandoli di funzioni di poteri e di quadri e presidi tecnici

E venne l'autunno

Venne la crisi degli anni settanta il paese dovette ridimensionare le proprie prospettive di crescita e iniziò, dopo un ventennio caratterizzato da un processo di grande accumulazione, una fase di grande espansione della spesa pubblica, caratterizzata da deficit crescenti nel bilancio dello stato generati da una politica redistributiva adottata per anni da tutto il paese per salvaguardare gli equilibri sociali e politici.

Venne la creazione delle Regioni (1970) . E con ciò aumentò il numero dei soggetti dotati di competenze, anzi in questo caso di sovranità costituzionalmente garantite, il che rese più problematico sviluppare un'azione coordinata e programmata. E la Regione è per sua naturale vocazione un' istituzione a spiccata tendenza perequativa. E tale vocazione si fece sentire da subito.

Si giunse a misurare l'impegno del paese per lo sviluppo del Mezzogiorno dalla quantità di spesa pubblica che andava alle regioni meridionali e i rappresentanti delle Regioni rivendicarono il rispetto di percentuali nella attribuzione delle risorse pubbliche; era la vittoria della spinta rivendicativa e distributiva. L'intervento straordinario era ormai abbandonato.

Seguirono lunghi anni nei quali il Mezzogiorno non fu in grado di presentare progetti relativi al proprio territorio a fronte delle disponibilità offerte dalle politiche regionali della UE. Seguirono anni nei quali, realizzato solo in parte l'obbiettivo di un' autonoma capacità di generare risorse, l'economia del Mezzogiorno risulterà ancora fortemente dipendente dal sostegno della spesa pubblica, anche corrente: una situazione delicata, visti gli elevati livelli raggiunti dal debito pubblico complessivo del paese.

Da qui un solo messaggio: selezionare tra i possibili interventi pubblici quelli aventi più alta efficacia nel promuovere sviluppi produttivi.