

PAOLO BARATTA

CAFIERO E IL MEZZOGIORNO, TRA IERI E DOMANI

Estratto da
Problemi nazionali e meridionali
nel pensiero e nell'impegno di Salvatore Cafiero
a cura di Nino Novacco

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO

PAOLO BARATTA

Cafiero e il Mezzogiorno, tra ieri e domani

1. IL MEZZOGIORNO E LA FORMAZIONE DELLA CLASSE DIRIGENTE DEL PAESE

Nel licenziare, nell'aprile 2000, la sua ultima opera, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno dal 1950 al 1993*, Salvatore Cafiero scriveva:

Quando il mio lavoro alla SVIMEZ è cominciato negli anni '50, l'intervento straordinario era considerato un modello di azione pubblica per lo sviluppo regionale. Quando un paio di anni fa quel lavoro si è concluso, l'intervento straordinario, prima ancora di essere soppresso nel 1993 dal Governo, era stato condannato senza appello da un'opinione pubblica per la quale era diventato il simbolo di quanto di peggio lo Stato avesse fatto intervenendo nell'economia. Era naturale che mi interrogassi sui motivi che avevano determinato questa radicale inversione di giudizio...

Era questo, naturalmente, tema frequente delle nostre conversazioni, nella fraterna amicizia che seguì la fraterna nostra collaborazione durata fino alla mia uscita dalla SVIMEZ nel 1981.

Il colloquio tra me e Cafiero su questi temi è rimasto sempre vivo, anche perché a chi parla toccò, nell'attività svolta successivamente e in ciascuno degli incarichi ricoperti, di doversi dar carico istituzionale di fenomeni di crisi di iniziative promosse nel Mezzogiorno e di procedimenti di liquidazione di strumenti adot-

tati per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno: dalla crisi degli «istituti Beneduce» (Crediop e ICIPU) dovuta alla vicenda della chimica; alla chiusura del sistema delle Partecipazioni Statali ed alla chiusura di molti loro impianti; agli atti del commissario liquidatore dell'Agenzia per il Mezzogiorno; ai nodi irrisolti dei «progetti speciali» di risanamento ambientale. Mi fu possibile anche promuovere o partecipare all'avvio di nuove iniziative, ma, volente o nolente, in quegli anni partecipai a questo processo di archiviazione, che appariva inevitabile in moltissimi casi e faticoso in altri, soprattutto laddove all'archiviazione del vecchio non corrispondeva l'avvio del nuovo.

Ho ripercorso in questi giorni le riflessioni fatte con Salvatore in tanti anni, ed i numerosi suoi scritti. Una cosa colpisce. Qui non vi è nulla da archiviare. E ciò, si badi bene, non per la banale osservazione che quelle riflessioni sul Mezzogiorno valgono ancora, visto che molti problemi sono ancora irrisolti, né, tanto meno, perché siamo di fronte ad uno dei tanti profeti inascoltati, cui si vuol rendere retorico omaggio. Ma, piuttosto, perché possiamo constatare che quel corpo di riflessioni appartiene alla modernità e all'attualità, perché si riferisce e affronta cruciali problemi della moderna economia, dello sviluppo e dell'integrazione economica, nonché temi, anch'essi attualissimi, dell'evoluzione di una moderna democrazia giovane, verso una compiuta democrazia, e quelli della più opportuna forma da dare alle istituzioni di governo del paese, sia a quelle fondamentali che a quelle complementari, necessarie per il perseguimento di finalità di lungo termine.

Trattasi, cioè, di un corpo di riflessioni integralmente idoneo, prezioso per la formazione della classe dirigente per l'oggi e per il domani.

Questo mi pare importante sottolineare. Quel suo permanere tanti anni, con tanta dedizione e disinteresse alla SVIMEZ, non ci deve condurre solo a rendere omaggio a una vita caratterizzata da un comportamento altamente nobile ed etico – l'etica della generosità di sé era di casa nella SVIMEZ improntata da Pasquale Saraceno e nessuno l'avrebbe considerata un titolo speciale di merito.

Nel momento in cui passiamo dal ricordo affettuoso dell'amico e dal riconoscimento delle virtù personali alle considerazioni sul suo lavoro, è la natura del suo contributo pubblico che ci interessa.

Cafiero rappresenta un modello esemplare di quel meridionalismo moderno e coerente (non sempre in maggioranza) che fa del Mezzogiorno e della sua crescita un impegno, non per esprimere visioni di parte o per rappresentare interessi segnati dalla geografia o datati nel tempo, ma quale problema paradigmatico.

La questione esaminata nei suoi caratteri specifici diviene problema di natura generale, esemplare di tanti problemi con i quali si cimenta e si confronta la nostra Società moderna.

E allora quel suo dedicarsi interamente alla SVIMEZ per tanti anni, in un lavoro che per altri di noi fu occasione di impegno e formazione, ma transitorio, chiarisce quello che mi pare il suo tratto distintivo.

Un siffatto totale dedicarsi ad una ricerca che non aveva scopi accademici, né mirava a riconoscimenti scientifico-accademici, chiarisce la sua vocazione alla promozione della conoscenza, ad una sorta di elevata funzione pedagogica verso il proprio paese, mirante alla formazione di una classe dirigente più consapevole e matura. Una classe dirigente, cioè, capace di esprimere quella cultura e quella visione che, necessaria per il completamento dell'unificazione nazionale, lo è sempre per il presentarsi e il ripresentarsi continuo di dilemmi e dualismi. Se a noi individualmente resta la memoria del colloquio continuo, quel suo corpo di scritti a sua firma e quelli che uscirono frutto del lavoro collegiale alla SVIMEZ, entrano pienamente nella bibliografia fondamentale di quanti vorranno non tanto e non solo cimentarsi con i problemi di sviluppo di un'area arretrata, ma quanti dovranno assumere ruoli di responsabilità nelle future vicende dell'Italia e dell'Europa.

2. IL CHIARIMENTO SUI NODI DELLO SVILUPPO ECONOMICO

Va subito detto che la funzione formativa fu particolarmente preziosa nei decenni passati. Come Cafiero ricorda, è con il 1950 che il problema del Mezzogiorno assurge a tema centrale sia dei programmi di Governo che, via via, delle nuove organizzazioni politiche della Repubblica, dei nuovi partiti nazionali, dei sindacati e, in generale, di tutti gli elettori. Da tema di *élite* quale tutto sommato era sempre stato, diviene tema su cui si cimenta l'intero sistema della rappresentanza politica, quello dei mezzi di comunicazione e, più in generale, dell'opinione pubblica.

Era più che mai necessario chiarire fin dall'inizio e continuamente i termini del problema, cosa non facile di fronte alle possibili astrazioni ideologiche, alle tentazioni velleitarie, agli atteggiamenti risarcitori, alle confusioni sui veri obiettivi da perseguire, che potevano nascere, e che nacquero, e si svilupparono continuamente.

Punto di partenza era il chiarimento che quello del Mezzogiorno era un problema di sviluppo di un'area arretrata.

Alle vaste eccedenze di forza lavoro disoccupata o sottoccupata in tutti i settori, non corrispondeva una proporzionata nascita di iniziative imprenditoriali capaci di investire in attività competitive e, cioè, di cogliere le occasioni offerte dal mercato.

Le carenze di dotazioni e la realtà locale, non solo non offrivano condizioni di convenienza ma, anzi, tendevano ad ostacolare l'affermarsi delle energie e delle volontà necessarie perché quel processo si avviasse in misura adeguata.

Problema di «sviluppo», come *mutamento* dunque, non solo di «crescita economica», come *adeguamento*. Affrontarlo comportava non semplice condiscendenza, ma spesso rottura con il tessuto degli interessi presenti e l'adozione di scelte alternative rispetto a quelle che apparivano a prima vista le più convenienti nell'immediato e nel breve orizzonte. Il meridionalismo, conferma Cafiero, ha sempre condiviso la convinzione

che la struttura sociale e il sistema di interessi proprio di una Società come quella meridionale, che è stata sostanzialmente ai margini delle

grandi trasformazioni economiche e civili che hanno caratterizzato la storia moderna di altre regioni e paesi europei, non sono tali da garantire forza e consensi sufficienti al successo di un programma di riscatto dalle condizioni di sottosviluppo.

Di qui – ed ecco un punto centrale – l'esigenza di ricercare quella forza e quei consensi in una formazione più vasta. Di qui la scelta rigorosamente unitaria nello Stato italiano prima e la convinta scelta europeista poi.

Dovendosi poi elaborare una idonea riflessione sullo sviluppo industriale, era necessario superare alcune inadeguatezze delle teorie sullo sviluppo delle economie arretrate, dominanti negli organismi internazionali e nella cultura economica più evoluta.

Quelle teorie, che pur fornirono l'alimento intellettuale dei primi atti dell'intervento straordinario, facevano riferimento a paesi sottosviluppati e ad economie chiuse. Aiutarono a valutare l'importanza delle economie di concentrazione e di scala e i meccanismi per cui solo lo sviluppo induce altro sviluppo, ma le interdipendenze merceologiche cui facevano riferimento quale meccanismo di diffusione delle produzioni manifatturiere, se efficaci in una economia chiusa, non lo erano in una economia aperta.

La nascita di una fabbrica che produce martelli non necessariamente fa nascere intorno a sé una fabbrica che produce manici di legno come quei modelli ipotizzavano; in una economia aperta questi potevano benissimo essere comprati fuori dell'area.

Da qui un importante contributo di riflessione e di studio che trovò impegnato proprio Cafiero.

Era chiaro che l'interscambio rilevante tra imprese e ambiente esterno, ai fini dell'alimentazione dello sviluppo, non era tanto di natura merceologica. Era piuttosto rilevante lo scambio con i servizi necessari alla gestione dell'impresa, dai servizi correnti a quelli «direzionali».

E mentre altri elaboravano matrici di interscambio merceologico quale esercizio di analisi, ma anche di proposizione programmatica, Cafiero si mise a studiare e portò la SVIMEZ a studiare il problema delle città e delle aree urbane: i luoghi appunto dove si formano (o non si formano) quei servizi generali e direzionali necessari allo sviluppo dell'impresa.

Da qui l'aggiornamento sugli studi effettuati all'estero sul fenomeno della città (da quelli del Vernon al Weber, per ricordare gli autori che lui cita nel suo *Sviluppo industriale e questione urbana nel Mezzogiorno*).

Con le successive elaborazioni si traevano gli spunti per un esame delle realtà urbane e metropolitane del Mezzogiorno, quelle realtà alle quali purtroppo è stata data minima ed inadeguata attenzione nelle politiche di sviluppo svolte nell'area. Intorno a questa riflessione trovava anche maturazione una più moderna concezione dello sviluppo industriale e dell'impresa. Rispetto all'idea che la piccola impresa sia un embrione, una creatura immatura destinata a crescere e a svilupparsi in grande impresa, appariva chiaro che lo sviluppo non ripete se stesso, e che nella più ampia economia moderna le piccole imprese (salvo quelle protette dai costi di trasporto) devono essere soggetti a pieno titolo maturi e compiuti nella loro efficienza e nella loro concorrenzialità internazionale.

Da qui l'attenzione a non illudersi sull'efficacia di un meccanismo di semplice sostegno all'impresa locale. Poteva questo essere sufficiente per l'agricoltura, per la quale i prodotti erano o potevano essere qualificati e concorrenziali, e la riduzione degli eccessi di manodopera poteva creare i margini economici (al riguardo Cafiero ricorda l'insegnamento di Rossi-Doria). Ed è quello che è in gran parte successo, con buona parte degli «agraristi» che individuavano nell'agricoltura il nodo centrale del Sud, e dei «nordisti» cui questa posizione tornava comoda, fu proprio l'agricoltura del Mezzogiorno ad uscire più rapidamente da condizioni di arretratezza economica.

Per gli stessi motivi, in questo *corpus* di riflessioni non si indulse mai nella ricerca dei cosiddetti modelli alternativi dello sviluppo, e in particolare sull'idea che il progresso dell'impresa poteva passare per stadi successivi tecnologicamente arretrati.

E anche qui, alla facile idea di una «protezione», occorreva anteporre la lucida prospettiva di una politica industriale nella quale interventi diretti pubblici e incentivi economici erano necessari, non solo nella misura indispensabile a compensare le diseconomie locali, accompagnati da interventi sul territorio (an-

cora le aree urbane) necessari per superare quegli ostacoli che non possono essere compensati con semplice contributo pecuniario. Occorreva spiegare che l'apertura del mercato non era in antagonismo alle prospettive di sviluppo che, sole, erano ipotizzabili per il Mezzogiorno e che non potevano essere di tipo autarchico, ma dovevano essere di tipo competitivo. La protezione, o meglio l'eccesso di protezione, avrebbe creato le premesse per l'infeltrirsi ulteriore di una realtà arretrata e, ancora una volta, per alimentare, non ridurre, il predominio di interessi alla autoconservazione.

Semmai atteggiamenti protezionistici erano da temere quando si pose mano alle cosiddette «riconversioni», dopo la crisi energetica degli anni '70, in quanto avrebbero potuto fornire più di quanto già non accadeva per necessità, la concentrazione degli investimenti nella difesa dell'apparato esterno al Mezzogiorno.

Vi furono anni durante i quali si verificò una favorevole convergenza di circostanze diverse. La crescita dell'economia consentiva una grande espansione della capacità produttiva, al di là degli aumenti della produttività. Queste aggiunte poterono essere localizzate nel Mezzogiorno, grazie soprattutto alla circostanza che lo Stato, tramite le «partecipazioni statali», disponeva del controllo di un ampio sistema produttivo. Quando, dopo la crisi degli anni '70, si ridussero e poi si annullarono gli spazi per incrementi di capacità produttiva, tali da consentire la creazione di nuovi complessi, e l'economia si avviò su un percorso opposto, se non diametralmente opposto, la cultura economica di cui Cafiero era convinto partecipe, con vigore e costanza, richiamò la necessità di riprendere una strada più favorevole agli investimenti che al sostegno dei redditi correnti e dei consumi, di riprendere la via dello sviluppo incompiuto.

Con analoga costanza si chiedeva al più presto un ritorno ad una finanza pubblica equilibrata, richiesta che in altri momenti avrebbe potuto essere parte del bagaglio culturale di chi era meno interessato allo sviluppo del Sud. Furono questi gli anni difficili. In questo periodo si verificava al suo grado massimo lo scollamento tra le condizioni con cui procedeva l'economia italiana e quelle necessarie per la ripresa del processo di accumu-

lazione e per lo sviluppo del Mezzogiorno, ed anche la contraddizione massima tra interessi di breve e interessi di medio termine, visto che anche i cittadini meridionali ottenevano benefici dalla politica della spesa pubblica corrente a discapito, almeno in parte, degli investimenti per lo sviluppo della loro area. Ben prima che l'avvicinarsi del disastro scuotesse tutti e l'Italia ritrovasse nell'obiettivo europeo una forte ragione per riunirsi nello sforzo di risanamento, dal Mezzogiorno era venuta una costante voce che chiedeva quelle stesse discipline fiscali per il risanamento della finanza pubblica.

3. I NODI POLITICO-ISTITUZIONALI

Questo *corpus* di riflessioni non poteva non approfondire anche i legami tra i problemi dello sviluppo economico e quelli dello sviluppo politico-istituzionale.

Fin dall'inizio era importante riaffermare che una democrazia parlamentare dotata di una forte capacità rappresentativa era nell'interesse dell'area emarginata.

Essa avrebbe consentito un più ampio dispiegarsi di sollecitazioni all'ammodernamento e alla crescita del paese e, quindi, maggiori opportunità perché si potessero formare volontà e coesioni nella direzione del progresso e dello sviluppo, contro i vincoli dell'arretratezza. Era quanto auspicavano i padri ispiratori delle più importanti formazioni politiche, che dovevano essere nazionali, per essere in grado di affrontare e risolvere, se pur per vie diverse anche il problema del Mezzogiorno (ciò vale per chi sosteneva la diffusione della piccola proprietà, o piuttosto l'alleanza tra contadini e operai, per chi auspicava un più responsabile ruolo della borghesia o un più intenso intervento pubblico).

La disamina che fa Cafiero della vicenda politica e degli sviluppi dell'ordinamento sono riconducibili al grande tema della compiutezza o incompiutezza di una democrazia, tema centrale della cultura politica occidentale.

Una democrazia rappresentativa è tutt'altro che immune dal

pericolo di offrire, ai diversi tipi di interessi, diverse possibilità di essere rappresentati: in particolare diverse possibilità di veder rappresentati gli interessi particolari rispetto a quelli più generali, gli interessi contingenti rispetto a quelli di mediotermine, gli interessi dell'oggi rispetto a quelli del domani.

Essa non è aliena dal pericolo di degenerazione verso l'abuso della volontà popolare, con conseguenti circoli viziosi. È proprio quello che abbiamo sperimentato in decenni durante i quali un sistema fondato su un deficit cronico dell'ordine del 10% del Prodotto nazionale, viveva distribuendo risorse sottratte alle generazioni future, e su una sovranità in parte sottratta a quella dei Parlamenti futuri.

L'orgoglioso recupero che ne è seguito ha ripristinato in pieno la legittimità della politica, ma molte conseguenze negative sono sul tappeto, tra cui (ma non solo) il sacrificio di una coerente politica di medio termine di sviluppo per il Mezzogiorno.

La compiutezza di una democrazia rappresentativa richiede due complementi:

1) che dalla rappresentazione della volontà possa emergere anche una forma di *leadership* democratica capace di anteporre alla negoziazione di interessi contingenti alcuni obiettivi generali e di più lunga prospettiva, che sappia, cioè, dare forza di rappresentazione anche a quei nostri bisogni più complessi che richiedono sacrifici di vantaggi immediati;

2) che l'ordinamento, oltre alle istituzioni fondamentali, sia anche arricchito di soggetti istituzionali capaci di perseguire missioni di interesse generale con la costanza, l'autonomia e le risorse necessarie per perseguirle, in modo che esse non siano rimesse costantemente in discussione o contraddette dalle incombenti vicende della vita politica.

Problema centrale è quello del grado di sovranità di cui devono godere queste istituzioni dedicate, giacché proprio il dotarle di autonomia può essere condizione perché la loro azione sia adeguata, utile ed efficace e tutti possano essere meglio assicurati della loro non strumentalizzazione per interessi particolari.

Si tratta di un tema fondamentale e sul quale la discussione percorre tutta la storia delle democrazie moderne. Tema non

amato né dai liberisti puri che confidano sul gioco degli interessi individuali, né dai legalitari puri, da coloro, cioè, che confidano esclusivamente sul potere della Legge.

A questi temi del completamento della democrazia è ricondotto continuamente il *corpus* di riflessioni sullo sviluppo del Mezzogiorno.

In alcuni testi di Cafiero questo intreccio è reso più esplicito; chiaro è il riconoscimento che l'alto grado con cui De Gasperi poté esercitare una funzione di *leadership* favorì l'avvio dell'intervento per il Mezzogiorno. Per contro, nel successivo sviluppo della nostra democrazia, la carenza di *leadership* emerge come una delle cause del declino dell'azione straordinaria.

Sono poi riconducibili a queste tematiche le analisi sulle vicende della Cassa, sull'autonomia di cui poté godere e sulla sua capacità di compiere le missioni affidate.

Viene da questa analisi l'invito alla lucidità nella individuazione dei compiti da affidare ad organismi straordinari, se debbono restare autonomi. Laddove appare necessario un grado di autonomia decisionale elevato per lo strumento straordinario, il campo della sua azione deve essere ben delimitato; solo così si possono ottenere rinunce stabili di sovranità da parte delle altre amministrazioni ordinarie.

Coerente dunque fu la richiesta di Pescatore di allargare le competenze territoriali della Cassa per le reti idriche. Per le infrastrutture a rete, infatti, può essere dimostrato che enti locali e amministrazioni centrali possono più facilmente riconoscere vantaggioso che un soggetto autonomo li attui nella loro completezza. Meno coerente fu la decisione di ampliare i compiti della Cassa ad altri campi e agli interventi complessi e multisettoriali per i quali la rinuncia a gradi di autonomia da parte delle amministrazioni ordinarie si fa più difficile e più fragile. Fu anche per questo che l'intervento straordinario finì con l'essere vissuto come un doppiopione da parte dell'amministrazione ordinaria (locale e centrale) fastidioso nella sua autonomia, ancorché comodo per la pratica dello scaricabarile.

Mi paiono, tutti questi, temi di grande interesse attuale, mentre prosegue l'articolazione crescente dello Stato in istituzioni

territoriali a cascata. Con un crescente decentramento aumenta la possibilità degli interessi singolari e di piccolo gruppo di vedersi rappresentati, e proprio per questo non necessariamente aumenta, anzi può diminuire, la capacità di realizzare quelle coesioni richieste per gli obiettivi di più generale interesse.

E la grande realtà urbana ci appare ancora «il problema» (se pur in una dilatata concezione geografica della città). Qui è più difficile sciogliere i nodi tra interessi presenti e futuri. Ma se, per usare le parole di Cafiero, la città è un «bene pubblico» di primaria importanza anche ai fini del sostegno dello sviluppo, nelle città meno sviluppate devono essere attivati interventi di riqualificazione. Come egli ci ricorda «si tratta di una impresa complessa, ma l'avvio di queste azioni comporterebbe già un modo nuovo di articolare l'iniziativa pubblica e un mutamento nelle condizioni ambientali».

4. LE NUOVE RESPONSABILITÀ E LE NUOVE SFIDE

Sono davanti a noi i notevoli progressi compiuti nel Mezzogiorno grazie anche alle azioni pubbliche ordinarie e straordinarie. Ma è anche davanti a noi quello sgangherato benessere che caratterizza la realtà meridionale, evidente soprattutto nei suoi

entri urbani. Nuove contraddizioni e dualismi hanno già preso il posto dei vecchi. Come hanno più volte ricordato la SVIMEZ e Cafiero, si è diffusa nelle città l'area del sottoimpiego poco qualificato ma con scarsa mobilità; per le occupazioni modeste si ricorre ampiamente all'immigrazione temporanea; la scena economica non è più dominata dalla grande industria manifatturiera alla quale chiedere investimenti in nuovi impianti.

Nel frattempo cambia il rapporto tra chi offre lavoro e gli altri soggetti. La finanza pubblica annuncia che non potrà più darsi carico integralmente del supporto dei redditi e delle forme di *welfare* del passato. Si annuncia poi che, nella nuova concorrenza, all'iniziativa degli individui sarà affidata in misura maggiore l'individuazione delle loro occasioni di lavoro.

In sintesi, all'annuncio di maggiori incertezze per il loro fu-

turo, si aggiunge la richiesta agli individui di farvi fronte più di prima con risorse proprie.

A questa parziale ritirata delle tradizionali forme di socialità e solidarietà pubblica non può non corrispondere un nuovo sforzo da parte della Società per creare effettivamente quelle opportunità, le relazioni, le efficienze, le qualificazioni, i riferimenti necessari perché tutto ciò possa davvero funzionare ed essere accettabile. E la realtà urbana è il luogo nel quale questo sforzo va innanzitutto compiuto.

Ci pare pertanto importante che possano continuare gli studi sulle aree urbane avviati da Cafiero, per seguire così i nuovi fenomeni e per comprendere meglio in termini progettuali che cosa va fatto.

Ci pare importante che si avanzino iniziative.

È impolitico in questa fase chiedere per Napoli (così come è in essere per Roma e per Venezia) un intervento speciale di risorse statali?

Una cosa è certa: occorre un rinnovato spirito di coesione sociale, energie, idee, e quel poco di disinteresse personale che, come ci ricorda la figura di Cafiero, è la via maestra per riconoscere gli interessi più veri.