

LA QUESTIONE MERIDIONALE E LA QUESTIONE INDUSTRIALE IN ITALIA, SECONDO PASQUALE SARACENO

Lezione di
Paolo Baratta

Roma, maggio 2004

Quaderno n. 25 di
"Informazioni SVIMEZ"

Collana Saraceno, n. 7



Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

COLLANA PASQUALE SARACENO, 7

Serie: Lezioni sul Mezzogiorno, 4

Lezione sul Mezzogiorno n. 1, di Paolo Sylos Labini

Lezione sul Mezzogiorno n. 2, di Giuseppe De Rita

Lezione sul Mezzogiorno n. 3, di Piero Barucci

Lezione sul Mezzogiorno n. 4, di Paolo Baratta

**La “questione meridionale”
e la “questione industriale”
in Italia,
secondo Pasquale Saraceno**

Lezione di
Paolo Baratta



Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

Indice

1. La questione industriale	p. 7
2. Il risanamento degli anni '30 e le debolezze del sistema italiano	p. 8
3. Il ruolo dell'IRI in Italia e per il Sud	p. 10
4. La politica industriale nel dopoguerra	p. 12
5. La questione industriale nel tempo presente	p. 13
6. Il problema Mezzogiorno e la "questione meridionale"	p. 14
7. Le ragioni della politica di intervento nel Sud	p. 16
8. Sviluppo e mercato, in Italia e nel Mezzogiorno	p. 18
9. Europa, scarsità di risorse pubbliche e mutamenti nel quadro istituzionale	p. 20

1. LA QUESTIONE INDUSTRIALE

Pasquale Saraceno era solito dire che in Italia è presente non solo una “questione meridionale”, ma una più ampia e complessa “questione industriale”. Quest’ultima era data da una particolare debolezza del processo di industrializzazione italiano rispetto a quello che aveva luogo in altri Paesi, e riguardava il modo con cui si formavano le imprese, il modo in cui operavano il capitale privato, le banche, lo Stato.

Erano i fatti ad evidenziarlo.

Come è noto, Saraceno era stato partecipe, giovane collaboratore di Alberto Beneduce e di Donato Menichella, di quel grande risanamento bancario-industriale attuato nel '31-'33, e dal quale era nato l'IRI. Quella vasta operazione, per le cause che l'avevano resa necessaria, per i problemi che dovettero essere affrontati, aveva offerto gli elementi e i dati di fatto utili per comprendere la questione industriale.

Si era trattato di un “risanamento” nel quale lo Stato era diventato azionista di un cospicuo insieme di banche ed imprese industriali, come conseguenza del ripristino di una sana economia monetaria e di un ordine coerente coi principi del Codice Civile (allora Codice del Commercio). Era un risanamento rispetto al disordine precedente, nel quale lo Stato era stato

chiamato ad intervenire, in modo improprio, in interminabili salvataggi, facendo perno sulla Banca d'Italia e sulla circolazione monetaria, e tutto era diventato distorto e falsificato: i crediti, i debiti, i capitali di rischio, i diritti al comando, l'intero sistema di intermediazione, mentre si metteva in conto al Paese un onere crescente, ma occulto.

2. IL RISANAMENTO DEGLI ANNI '30 E LE DEBOLEZZE DEL SISTEMA ITALIANO

Non era la nascita dell'IRI a segnare l'inizio dell'intervento dello Stato: al contrario l'IRI nasceva per porre ordine ad un intervento dello Stato di vasta portata, che si protraeva da anni. Non si trattava di nazionalizzazioni, ma, al contrario, di un grande sforzo per ripristinare "regole" di fronte alle sregolatezze con cui lo Stato era già diventato il solo fornitore di mezzi finanziari a quel complesso di banche e imprese.

L'operazione però rivelava in sé uno dei principali problemi della crescita di un'economia sulla via dell'industrializzazione: la carenza di capitale di rischio disposto ad assumere rischi elevati, impegni di lunga scadenza, e gli oneri delle inevitabili, ricorrenti difficoltà. Nel caso specifico, e qui sta il punto, rivelava come tale fondamentale problema, comune a molte altre economie, a differenza di quanto avvenuto altrove, non era stato affrontato in Italia in modo adeguato.

In tutti i Paesi di più recente industrializzazione, Italia compresa, la formazione del capitale industriale e delle imprese era stato favorito innalzando barriere doganali (senza voler richiamare altri fattori: colonie, spese militari, ecc.) con le quali si creavano condizioni esterne favorevoli. Si aggiungevano all'interno, però, varie forme dirette o indirette con le quali si sup-

portava il capitale privato soprattutto nell'attivazione di grandi progetti, nell'assunzione di grandi rischi, nella formazione di imprese maggiori, o comunque di quelle che puntavano sul progresso tecnico e sulla ricerca, e che si caratterizzavano per grandi fabbisogni finanziari ed alto rischio.

L'economia italiana non aveva consolidato un sistema bancario e industriale articolato e stabile come quello francese; non aveva un mercato del capitale di rischio sviluppato come quello inglese; non aveva un sistema di integrazione banca industria radicato come quello tedesco. Tutti questi paesi dovettero affrontare la grave crisi del '30, ma in tutti il risanamento poteva ripristinare la situazione precedente.

L'Italia, invero, aveva affrontato per tempo ed in modo esemplare la questione del finanziamento a lungo termine delle infrastrutture e dei servizi di pubblica utilità, mettendo a punto un compiuto sistema di istituzioni.

Nitti e Beneduce avevano ispirato e realizzato il sofisticato sistema che metteva in azione banche, assicurazioni, istituzioni speciali (INA, CREDIOP, ICIPU, Cassa Depositi e Prestiti, ecc.), per la trasformazione stabile del risparmio nazionale in finanziamenti di lungo termine per infrastrutture e servizi, attraverso la formazione di un mercato obbligazionario di ampie dimensioni.

Anche per l'efficace modo con cui aveva operato quel sistema nei decenni precedenti, l'Italia non ha incontrato nel dopoguerra strozzature imputabili a carenze nelle infrastrutture e nei servizi di pubblica utilità.

Non era stato invece affrontato con altrettanta completezza e sistematicità il problema della trasformazione del risparmio in capitale di rischio delle imprese. La banca mista aveva fatto qualche importante comparsa in Italia, ma fu un'esperienza modesta e limitata. Le banche non divennero i tutori del capita-

le di rischio, semmai il credito divenne il suo surrogato. Lungi dal crearsi un sistema di reciproche discipline, il capitale industriale aveva spesso visto nelle banche il “vaso di Pandora”, avviando a più riprese tentativi di scalate di istituti di credito.

Il sistema delle imprese – dotato di pochi pilastri e tutori, e di scarse discipline integrate – al comparire di difficoltà scivolava verso lo Stato, invocando salvataggi. E il salvataggio incominciava dando ulteriore liquidità alle banche, non maggiori capitali propri. Invece di aumentare i capitali propri, aumentava la circolazione della moneta. Le banche, lungi dall’essere i “tutori” e i disciplinatori del capitale di rischio privato, finivano con il diventare il veicolo dei salvataggi dello Stato.

Non deve stupire se il risanamento del ’31-’33 non fu il ripristino della situazione precedente, e che lo strumento della banca mista, ancora lecito prima della crisi, venisse vietato dalla legge.

3. IL RUOLO DELL’IRI IN ITALIA E PER IL SUD

L’IRI, sorto come strumento transitorio, fu poco dopo dichiarato permanente.

In questo passaggio Saraceno vide la possibilità di un arricchimento del sistema: l’IRI poteva rappresentare un pilastro importante per lo sviluppo della funzione imprenditoriale e per la formazione dei capitali industriali di rischio e di comando.

Si badi bene, per la formazione dei capitali di rischio in misura adeguata alle necessità dello sviluppo, non per la dilatazione della mano pubblica rispetto al capitale privato. Semmai, ulteriori dilatazioni della mano pubblica sarebbero certamente occorse continuando, senza innovare, il sistema precedente e la pratica dei salvataggi ad esso congeniale. (Va osservato che ana-

loghe preoccupazioni portarono alla fondazione di Mediobanca).

Ma non bastava certo aver creato uno strumento potenzialmente utilizzabile. Occorreva che il Paese maturasse una visione complessiva, un progetto nel quale il suo utilizzo fosse inquadrato. Occorreva una chiara consapevolezza della natura del problema che con esso si poteva affrontare. Occorrevano regole, e la consapevolezza anche dei limiti propri di questo strumento. C'era infatti anche il pericolo che gli si chiedesse troppo, alterandone la natura.

Ad esempio, era evidente che l'IRI poteva dare grandi contributi nel campo delle infrastrutture e dei servizi in concessione. Era invece più complesso precisare quale poteva essere il suo contributo allo sviluppo di imprese, operanti in regime di concorrenza.

Come ripeteva Saraceno, l'IRI non doveva entrare nella formazione di piccole e medie imprese. Tendenzialmente il *management* di cui era dotato era utile per attività che richiedevano programmi e progetti di lungo termine, ma non poteva essere un perfetto sostituto del *guizzo* imprenditoriale.

L'IRI era poi già affaticato dal compito originalmente attribuitogli di gestire imprese abbandonate. Derivando da imprese "salvate", l'IRI era inoltre concentrato nel Centro-Nord: un limite al suo utilizzo per promuovere l'industrializzazione del Mezzogiorno (mentre la banca mista aveva portato anche all'industrializzazione di regioni rurali della Germania, come la Baviera).

Insomma, occorreva un'analisi equilibrata, un'azione pubblica coordinata, ed una visione progettuale dello sviluppo industriale. In assenza di una visione progettuale condivisa sul possibile suo ruolo per lo sviluppo del capitale industriale, si rischiava di lasciare l'IRI isolato, volta a volta considerato come strumento di nazionalizzazione o come strumento di salvataggio.

Questa visione progettuale sollecitava Saraceno.

Fu suo impegno costante fin dal primo dopoguerra sensibilizzare alla questione industriale la classe politica. Lamentava che essa fosse però sempre propensa a dividersi in discussioni ideologiche tra *laissez faire* e collettivismo, più che propensa ad affrontare con pragmatismo storico i nodi dell'industrializzazione italiana lasciati irrisolti nella prima metà del secolo.

Di qua si era pregiudizialmente contrari a che la formazione del capitale di rischio delle imprese vedesse impegnata l'azione pubblica, riconosciuta utile solo se in ruolo ancillare. Di là si era tendenzialmente negativi, in quanto propensi a considerare la mano pubblica quale alternativa al capitale privato.

4. LA POLITICA INDUSTRIALE NEL DOPOGUERRA

Nel frattempo furono approntati, ed in notevole misura, nuovi strumenti per favorire gli investimenti industriali: al credito ordinario fu affiancato il credito agevolato, furono moltiplicati gli istituti speciali a medio termine; fu esteso, con qualche immaginazione, al finanziamento dell'industria quel sistema di intermediazione (obbligazioni e prestiti a medio termine) già sviluppato per il finanziamento degli investimenti di pubblica utilità e certamente ad essi più consono; furono creati nuovi sistemi di incentivi agli investimenti, che favorirono lo sviluppo con ingenti risorse.

Tutto questo andava in aiuto allo sviluppo degli investimenti (fissi), e così certamente si alleviava il nodo della formazione e della crescita delle imprese e del capitale di rischio e di comando. Pur sempre il problema era accantonato e aggirato più che affrontato, forse nella speranza che la crescita l'avrebbe prima o poi risolto. Ed il Paese procedette così nel suo svilup-

po, che risultò uno sviluppo duale; e non solo nel senso del *dualismo* Nord-Sud, ma duale in se.

Da un lato iniziava e proseguiva l'impetuoso sviluppo di piccole e medie imprese condotte da formidabili energie nuove, che induceva a ritenere che la "questione industriale" fosse superata. Dall'altro lato, però, continuavano andamenti di segno opposto: ripetuti salvataggi industriali; ripetute fallimentari esperienze nell'affrontare grandi riconversioni; rinunce, per vari motivi, a importanti settori; e per contro nuove espansioni, come nel caso chimico, condotte con irrisori mezzi propri, subito seguite da salvataggi e fallimenti; sistematiche difficoltà delle imprese nel superare determinate soglie dimensionali e organizzative; un decrescente impegno nella ricerca, ecc.

Una lunga sequela di eventi della nostra storia economica che sembravano indicare che la "questione industriale" superata forse non lo era del tutto.

5. LA QUESTIONE INDUSTRIALE NEL TEMPO PRESENTE

Venendo ai tempi più recenti, ricordiamo che la riforma del sistema bancario degli anni novanta era nata anche sulla richiesta del sistema di consentire la banca universale, eliminare le specializzazioni regolate dalla legge e rendere possibile così alla banca un maggior impegno nelle diverse forme della finanza d'impresa. In particolare proprio nel sostegno del capitale di rischio.

Da questo punto di vista non sono evidenti gli esiti della riforma.

Negli anni trascorsi si è sviluppato e aperto il mercato azionario e si è diffusa la presenza di agenti capaci di condurvi le imprese. Ma banche di credito ordinario (se pur più efficienti) e

mercato azionario (se pur più accessibile) ancora una volta non sembrano sufficienti.

Per formare e per far crescere imprese capaci di indipendenza, e capaci di accumulare sistematicamente per la competitività futura, occorrono strutture in grado di fornire i capitali di rischio “permanenti”, impegnati nell’assicurare vigilanza e responsabilità di gestione, anche al di là della vita operativa di individui, imprenditori o *managers*.

Per contro, capitali “permanenti” si possono formare per imprese che abbiano accumulato conoscenze, vantaggi comparati e strutture capaci di assicurare indipendenza e competitività al di là del tempo presente. Si tratta di uno dei tanti circoli viziosi o virtuosi della crescita economica. La scarsità di una cosa crea l’assenza dell’altra, e viceversa.

Imprese dotate di capitali di comando permanenti rendono anche più chiaro e duraturo il rapporto con il mercato azionario diffuso. Questo, di per sé, salvo rari casi, non fornisce i capitali permanenti, può grandemente favorirne l’opera; per converso può essere utilizzato per costruzioni con le quali, ancora una volta, se ne surroga la scarsità (si pensi alle costruzioni dei controlli a cascata)

Molte cose sono cambiate e cambiano continuamente nel panorama della nostra industrializzazione. Pur la questione ci sembra ancora aperta. E ci pare che chiunque voglia impostare la nuova fase di crescita del Paese, dopo la stasi corrente, dovrà verificare innanzitutto in quale misura sono all’opera nel nostro sistema bancario-finanziario centri impegnati in riflessioni progettuali, e capaci di coagulare masse critiche di finanziamenti e di capitale di rischio imprenditoriale per affrontare progetti futuri anche di imprese esistenti.

Ad un tempo, e su un piano diverso, dovrà verificare in che misura è possibile accrescere l’efficacia dell’azione pubblica in

iniziative coerenti e mirate a favorire lo sviluppo, nei ruoli ad essa propri, ben più circoscritti che in passato, ma che restano decisivi.

6. IL PROBLEMA MEZZOGIORNO E LA “QUESTIONE MERIDIONALE”

Pasquale Saraceno misurava il problema dello sviluppo del Mezzogiorno nella differenza tra la (sovrabbondante) *offerta di lavoro* reale e potenziale dell'area e lo (scarso) ritmo con cui si formava capitale produttivo in grado di impiegarla in forme moderne ed efficienti.

Il processo di sviluppo duale alimentava nel Centro-Nord il circolo virtuoso – crescita, miglioramenti esterni, crescita – e perpetuava il circolo vizioso dell'arretratezza nel Sud. Tra le due aree era in atto una deriva che l'alleggerimento demografico poteva attenuare – soprattutto per gli effetti nell'agricoltura – ma non arrestare.

Le condizioni favorevoli allo sviluppo presenti nel Mezzogiorno, abbondanza di manodopera, domanda locale, potevano essere utilizzate al Centro-Nord. Era per contro impossibile applicare al solo Sud i numerosi strumenti pubblici di supporto e protezione utilizzati in passato per favorire e sorreggere lo sviluppo industriale del Paese.

Il problema era reso complesso da numerose circostanze, ma da *problema* diventava *questione*, appunto la “questione meridionale”, in quanto le azioni per affrontarlo potevano entrare in conflitto con le tendenze in atto e con gli interessi legittimi che le sostenevano.

Fin dai suoi primi scritti, Saraceno illustrava con lucidità i vari ostacoli che avrebbe incontrato una politica volta a coinvolgere maggiormente l'area meridionale nel processo di sviluppo ita-

liano. Lo sviluppo stesso creava un fitto tessuto di interessi che si sarebbe opposto a misure che potevano turbare lo sviluppo in corso. Sia nelle fasi di forte espansione sia a maggior ragione nelle fasi di ristagno, qualsiasi misura, anche la più indiretta, avrebbe disturbato questo o quel comparto produttivo già operante al Nord. Per non parlare degli eventuali interventi diretti dello Stato imprenditore. Salvo rare eccezioni, tutti i possibili interventi sarebbero stati concorrenti con quelli che alimentavano la crescita in atto.

Sarebbe stato bello e utile poter dimostrare che l'industrializzazione del Mezzogiorno poteva indurre vantaggi al Centro-Nord e trovare argomenti per convincere il Centro-Nord o almeno parte di esso a sostenere scelte che nell'immediato potevano confliggere con gli interessi presenti. Ma non era cosa semplice, neppure nelle fasi di grande espansione, quando forti aumenti di capacità produttiva potevano offrire opportunità per più indolori decentramenti.

E negli anni più recenti anche la semplice politica di redistribuzione di risorse a favore del Sud tramite la spesa pubblica, che aveva alimentato il mercato interno per decenni, cessava di essere considerata con favore. Un nuovo mondo produttivo nel frattempo affermatosi destinava gran parte del suo prodotto ai mercati esteri e, di conseguenza, era meno interessato alle politiche di sostegno della domanda interna e più insofferente ai suoi costi fiscali.

I vantaggi economici (e non solo economici) che lo sviluppo immediato del Sud poteva arrecare alla restante economia italiana erano certo discernibili, ma erano di natura tali da essere estranei agli orizzonti temporali e ai libri contabili dei soggetti operanti nell'economia.

7. LE RAGIONI DELLA POLITICA DI INTERVENTO NEL SUD

L'impegno a favore dello sviluppo del Mezzogiorno nasceva da esigenze più vaste. Esso nasceva essenzialmente dalla coscienza della inammissibilità di un così difforme destino economico in un Paese che aveva costituito uno Stato unitario.

La costituzione di uno Stato unitario è cosa ben diversa da un'unione economica. Essa comporta una generale rinuncia di sovranità e l'attribuzione ad un unico soggetto di vasti poteri, e di poteri di coercizione. Per questo non sembrava possibile che la formazione di uno Stato unitario non fosse accompagnata da una finalità di eguaglianza, o almeno da una certa omogeneità di condizioni.

Si badi che queste considerazioni, sostenute con forza per il nostro caso, non erano l'espressione di una cultura "locale". Esse sono presenti in diverso grado in quasi tutti i pensatori, economisti e costituzionalisti, che nel corso degli ultimi secoli hanno trattato della formazione delle società moderne e delle loro istituzioni.

Nello Stato unitario democratico non è cosa semplice e naturale costruire il consenso a politiche volte a indurre sviluppi diversi da quelli in atto. La questione meridionale diveniva per ciò stesso questione politica, perché richiedeva il formarsi di situazioni *straordinarie* di consenso, e l'assunzione da parte della classe dirigente e politica di un ruolo altrettanto *straordinario*, con l'adesione a obiettivi di lungo termine anche a discapito di quelli immediati.

Saraceno ne era ben consapevole. La sua ricerca sulle possibili connessioni tra ricostruzione e sviluppo del Mezzogiorno inizia subito, nelle fasi ultime della guerra, negli incarichi che svolse in collegamento con il CLN. Sembrò a Saraceno che que-

gli eventi potessero, per lo spirito eccezionale del momento, rendere possibile che il Paese fosse considerato tutt'uno e che gli sforzi dei primi aiuti e della ricostruzione potessero essere indirizzati anche a quella parte dove l'industrializzazione doveva essere ancora promossa.

Nei decenni successivi fu attento e presente ogniqualvolta sembravano emergere situazioni che potevano consentire un'alta guida politica, una *leadership*, una situazione di consenso tale da consentire al Paese di darsi obiettivi strategici di più alto profilo.

Il programma richiedeva un percorso rigoroso caratterizzato da un alto tasso di accumulazione, prolungato per il tempo necessario; una azione pubblica che lo sostenesse; una politica che desse priorità agli investimenti industriali e pubblici rispetto a politiche di redistribuzione e di *welfare*; una riserva costante delle risorse aggiuntive da destinare al Mezzogiorno. Si chiedeva poi uno straordinario impegno in una gestione finalizzata dei numerosi strumenti di cui disponeva allora la mano pubblica, e l'appoggio di strumenti pubblici capaci di progettualità.

Erano questi i pensieri del dopoguerra. Erano queste la premessa e la sostanza dello "Schema Vanoni", elaborato da Saraceno in seno alla SVIMEZ. Erano queste le invocazioni ripetute per decenni anche per difendere i progressi che nel frattempo erano stati conseguiti.

8. SVILUPPO E MERCATO, IN ITALIA E NEL MEZZOGIORNO

La questione meridionale era resa complessa anche perché per il Sud non si chiedeva uno sviluppo industriale qualsiasi, ma uno capace di esistere nel mercato aperto.

Saraceno credeva fermamente nel mercato, come regolatore delle attività industriali.

Non apparteneva a quella schiera di economisti che si limitano ad invocarlo, ma a quella altrettanto importante schiera di studiosi che si preoccuparono, nei due secoli passati, della nascita dei soggetti che avrebbero potuto competere sul mercato. L'impresa era il soggetto della sua attenzione e dei suoi studi. L'arretratezza del Sud era data, come si è già ricordato, dalla troppo scarsa presenza di imprese capaci di investire e competere.

Si ribellava con forza all'idea di uno sviluppo assistito oltre lo stretto necessario. Neanche lo sviluppo del Mezzogiorno doveva portare necessariamente ad una espansione dell'apparato pubblico. Esso richiedeva piuttosto un diverso modo di utilizzo degli strumenti pubblici esistenti. Certo lo scopo era quello di conseguire effetti sulle decisioni delle imprese private o pubbliche che fossero, giacchè si dovevano indurre sviluppi parzialmente diversi da quelli spontanei, ma senza alterare la loro natura di imprese. Non era questione facile; anche questo era la questione.

Era quanto mai presente il pericolo di creare con la mano pubblica imprese inefficienti, e di protrarre così un intervento pubblico sempre dedito ai salvataggi.

Val la pena di ricordare l'energia dedicata da Saraceno a individuare regole per la gestione delle "partecipazioni statali", e la preoccupazione che i vantaggi di cui esse potevano godere non superassero l'accertata dimensione degli 'oneri impropri' che ad esse venivano accollati.

Ricordo anche le considerazioni sulla politica di incentivazione delle imprese. Considerava gli incentivi uno strumento indispensabile. Dovevano essere previsti in misura adeguata, in quanto erano comunque sostituiti imperfetti di quella protezione doganale di cui godevano o avevano godu-

to le imprese nascenti in altri luoghi. La loro misura doveva essere commisurata tendenzialmente agli oneri addizionali che l'investimento e la gestione aziendale incontravano nell'area meno favorita, possibilmente né inferiori né superiori al necessario.

Ricordo, dalle numerose discussioni sull'argomento, la riflessione sull'opportunità che essi facessero riferimento soprattutto agli investimenti fissi, giacché era l'investimento che doveva essere promosso, ma anche le considerazioni a favore della ipotesi che essi fossero commisurati al valore aggiunto prodotto.

Si considerava l'inopportunità che si affidasse agli incentivi anche il compito di coprire le inadeguatezze delle altre misure promozionali e le inefficienze delle amministrazioni. Si considerava anche inopportuno che si incentivassero le attività legate alla 'domanda locale', per loro natura già parzialmente o totalmente protette, se questo doveva comportare una riduzione delle misure necessarie per le iniziative a competizione internazionale.

Queste riflessioni sugli incentivi ci paiono ancora utili.

9. EUROPA, SCARSITÀ DI RISORSE PUBBLICHE E MUTAMENTI NEL QUADRO ISTITUZIONALE

Per contro tutto il quadro di riferimento è mutato, e molti dei suggerimenti di allora sembrano oggi improponibili.

Anni di squilibrio della finanza pubblica verso la *redistribuzione* piuttosto che l'*accumulazione* hanno anche determinato quell'indebitamento che oggi pone limiti ormai cronici alla spesa pubblica.

Il vincolo europeo grava e graverà sempre di più sulla possibilità di attivare misure a sostegno dell'industria. La prospetti-

va dell'allargamento fa apparire statisticamente il Mezzogiorno come non più collocato tra le aree *deboli* dell'Unione, e renderà sempre meno applicabili ad esso misure di sostegno, tra cui proprio gli incentivi, ammesse per le aree più *povere*. Il Mezzogiorno si troverà in un limbo, con il suo sgangherato benessere e il suo scarso sviluppo.

Il quadro istituzionale interno da molti anni è in continua profonda modifica. Di per se ciò ha comportato in tutti gli anni passati una situazione di instabile e mutevole quadro delle responsabilità e delle competenze, che si è aggiunta alla instabilità del quadro delle risorse aggiuntive.

Rispetto ad una realtà e ad una visione che immaginava gli assetti istituzionali del Paese articolati via via in funzione dei suoi problemi di sviluppo, ha prevalso e prevale una tendenza secondo la quale è lo sviluppo a dover prender atto del modello complessivo istituzionale che il Paese si dà, nel ridisegno delle sovranità al suo interno e verso l'esterno.

La cultura che esprimeva Saraceno non avrebbe assunto posizioni dogmatiche, ma alla cultura del disincanto e a quella dell'ottimismo rivoluzionario che negli anni passati e recenti si sono alternate nell'indurre le modifiche nell'ordinamento dello Stato, avrebbe chiesto di considerare attentamente, a fianco dei vantaggi e dei pregi del nuovo disegno, anche le possibili conseguenze di ordine opposto. Ciò al fine di evidenziare eventuali integrazioni e correttivi, anche solo temporanei, che come tali avrebbero concorso a rafforzare non ad indebolire il consolidamento dei nuovi assetti.

Chiederebbe poi un esame di coerenza fra scelte interne e quelle che derivano dalla integrazione esterna. Il principio di *sussidiarietà*, richiamato anche esplicitamente nel testo dell'art. 9 del progetto per la Costituzione dell'Europa, che sul piano formale ha un'apparenza così nitida e lineare, non è un principio

derivato dalle scienze esatte, ma richiede saggezza, nonché la considerazione dell'efficacia funzionale, e delle coerenze di sistema. La stessa bozza di Costituzione non pretende di trarne schemi fissi e astratti, al contrario.

Due questioni di coerenza mi paiono emergere in particolare.

La prima riguarda le risorse. L'Italia è oggi netto contributore della finanza europea, e come tale parteciperà ad assicurare ai Paesi di nuovo ingresso un flusso stabile di risorse addizionali per le politiche di sostegno al loro sviluppo. Non pare innaturale pensare che essa debba continuare a fare altrettanto per le sue parti non ancora pienamente sviluppate, tanto più che esse saranno sottoposte alla forte concorrenza proveniente da quelle, sostenute col nostro supporto.

La seconda riguarda l'ordinamento istituzionale e amministrativo.

Nella nuova disciplina del mercato, l'azione pubblica non diventa secondaria; essa vede ridotti in notevole misura i suoi margini d'azione. Ma proprio per questo diviene decisiva l'efficacia con cui queste azioni residue sono svolte.

Si leggono, anche in documenti ufficiali, consuntivi non favorevoli delle azioni promosse nella forma 'negoziata' tra vari enti centrali e territoriali, mentre si leggono giudizi più positivi su quelle svolte a valere su Fondi comunitari, che come si sa hanno proprie rigorose procedure. Questa pare la ulteriore conferma che le azioni pubbliche, quando non sono di semplice accompagnamento, ma vogliono essere promozionali, abbisognano non solo che si invochi un generico coordinamento, ma che vi sia una responsabilità che dà impulso al progetto, ne segue l'azione, ne condiziona la concessione delle risorse a determinate modalità di attuazione.

Ma mentre riconosciamo utile che proprio ciò accada nel

rapporto tra Unione Europea e nostre istituzioni territoriali, ci pare ancora non precisato *dove* questo ruolo sarà domiciliato nei rapporti tra istituzioni nazionali. Il che rischia di tradursi in una debolezza complessiva del nostro sistema di governo e di amministrazione nei confronti di altri Paesi, dai quali quel modello europeo è tratto.

Sono, queste, riflessioni dell'oggi.

Al riguardo ricordiamo che è sempre stato vanto di quanti hanno visto Pasquale Saraceno tra i punti di riferimento, quello di essere partiti dallo studio delle debolezze e delle fragilità del nostro sviluppo industriale e territoriale, ma di non essere mai pervenuti a suggerire soluzioni retrograde di mera conservazione o protezione. Da quelle riflessioni è sempre discesa la preoccupazione che fossero in ogni momento tenuti presenti gli effetti non omogenei delle politiche economiche generali e delle specifiche misure di promozione.

L'eventuale richiesta di una integrazione è sempre stata avanzata al solo scopo di una loro maggior efficacia complessiva, a vantaggio di tutti. Anche perché, come insegna l'intreccio tra le "questioni" che abbiamo qui richiamato, molti dei problemi rilevati non sono solo specifici di questo o quel settore, di questa o quella regione, ma interessano e possono interessare, nelle diverse fasi dello sviluppo, in diversa misura e in tempi diversi, tutte le componenti del "sistema Italia".

Finito di stampare il 10 maggio 2004 dall'Industria Grafica Failli Fausto snc.
Via A. Meucci 25, Via Tiburtina Km. 18,300 - 00012 Guidonia Montecelio (Roma)
per conto della SVIMEZ
«Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno»
Via di Porta Pinciana 6, 00187 Roma
Tel. 06.478501 - fax 06.47850850 - e-mail: svimez@svimez.it