SVIMEZ

*Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno*

COLLANA DOCUMENTI SVIMEZ

# UN VENTICINQUENNIO DI POLITICA PER IL MEZZOGIORNO

INTERVENTI DI:

*P. BARUCCI, A. GRAZIANI, B. PAGANI, P. SARACENO, E. SCOTTI*

Roma, 1979

Tipolitografia F. Failli - Roma

*Il* 14 *giugno* 1978, *nella sede dell'Associazione, è stato presentato il volume di Gisèle Podbielski « Venticinque anni di intervento straordinario nel Mezzogiorno », pubblicato nella collana « Monografie » della SVIMEZ* (1).

*L'incontro, al quale hanno partecipato studiosi, operatori dell'intervento straordinario, rappresentanti della stampa e numerosi Associati della SVIMEZ, è stato presieduto dal prof. Pasquale Saraceno.*

*Hanno presentato il volume il dott. Bruno Pagani, direttore di « Mondo Economico »; il prof. Piero Barucci, ordinario dell'Università di Firenze; il prof. Augusto Graziani, ordinario dell'Università di Napoli; l'on. Enzo Scotti, ministro del lavoro e della previdenza sociale.*

*Si riproducono in questa collana di « Documenti », i testi degli interventi registrati.*

---

(1) G. PODBIELSKI, *Venticinque anni di intervento straordinario nel Mezzogiorno*, collana di « Monografie » della SVIMEZ; anche in edizione in lingua inglese, Ed. Giuffré, 1978.

PASQUALE SARACENO

Nell'aprire questo dibattito sullo studio della Signora Podbielski, non posso non ricordare Francesco Giordani, presidente della SVIMEZ negli anni 1950-1958. Lo ricordo ancora intento a minutare, negli uffici della Banca d'Italia, gli articoli del testo da cui sarebbe derivata la istituzione della « Cassa », insieme ai nostri grandi amici e consiglieri dell'Associazione, il dott. Donato Menichella e il prof. Paul Rosenstein Rodan, tutti animati dall'impegno civile di portare nel nostro ordinamento schemi utili per affrontare il problema dei divari tra Nord e Sud.

Ecco perchè, quando abbiamo visto inopinatamente scatenarsi la polemica intorno al ruolo svolto dalla « Cassa », ci è sembrato che a considerare questa vicenda, potesse dedicarsi qualcuno che, conoscendo i nostri problemi, fosse al di sopra della polemica e potesse guardarli con spirito sereno. E ci è sembrato che ad avere le due qualità, di conoscere bene il nostro paese e di poterlo giudicare con occhio affezionato ma obiettivo, potesse essere la Signora Gisèle Podbielski, le cui capacità di studiosa hanno avuto modo di cimentarsi, tra l'altro, negli anni da Lei trascorsi alla Commissione Economica per l'Europa a Ginevra, con i noti *surveys*, con i quali quella istituzione ha avuto il

merito di far conoscere nel mondo i problemi del sottosviluppo esistenti nelle regioni meridionali europee. (1)

Lo studio che quest'oggi viene presentato al pubblico italiano è apparso qualche mese fa in inglese, sia perchè il testo originario è stato redatto in tale lingua, sia perchè una ricerca, quale quella sulla Cassa per il Mezzogiorno, ha sempre suscitato e suscita un grandissimo interesse fuori d'Italia, come ben possiamo attestare anche qui alla SVIMEZ, dove vengono numerosi gli studiosi stranieri per documentarsi sull'argomento.

Oggi che disponiamo della edizione italiana, possiamo dire che lo studio viene a colmare un vuoto che esiste anche nella nostra documentazione meridionalistica. E la stessa presenza, qui con noi, del ministro Scotti, la cui lunga esperienza accanto a Giulio Pastore lo qualifica come uno dei più profondi conoscitori di tutti gli aspetti dell'intervento straordinario, sta a dimostrare che la ricerca promossa dalla SVIMEZ è venuta incontro ad un desiderio diffusamente sentito.

Nel ringraziare il Ministro, ringrazio anche il prof. Augusto Graziani, che ha seguito con molta attenzione la ricerca; il prof. Piero Barucci, che sui temi, quale quello che ci sta davanti, presta da tempo alla SVIMEZ la propria consulenza e il dott. Bruno Pagani, che risponde sempre con fedeltà agli appelli che gli rivolgiamo su questioni che si sembrano tanto chiare e che spesso vediamo invece distorte dalla stampa.

Penso che proprio il dott. Pagani potrebbe cominciare, perchè anche lui è, per così dire, un po' dentro e un po' fuori del Mezzogiorno e quindi può darci una testimonianza neutrale sulle vicende meridionali di quest'ultimo quarto di secolo.

(1) La SVIMEZ ha tradotto e pubblicato parte del *Survey* del 1953 e del *Survey* del 1954 nel volume: *Ricerche sullo sviluppo economico dell'Europa meridionale - Tre studi della Commissione Economica per l'Europa*, Roma, 1956.

BRUNO PAGANI

Ringrazio il prof. Saraceno per avermi dato la parola. Veramente non ero preparato a parlare per primo, pensavo che, di fronte a illustri studiosi ed esponenti diretti del Mezzogiorno, un giornalista dovesse parlare per ultimo, e soprattutto un giornalista di ambientazione « padana », del tutto estraneo all'ambiente meridionale.

Detto questo, avendo avuta la ventura di entrare ancora relativamente giovane nel settimanale « Mondo Economico », e di gestire quindi, per ormai più di trent'anni, questo settimanale, credo di avere dedicato — compatibilmente con l'equilibrio generale della pubblicazione — una quota non indifferente delle pagine del settimanale, in questi trent'anni, ai temi del Mezzogiorno: per il doveroso interesse che deriva dalla consapevolezza essere l'Italia un paese formente « dualistico », ed essere inconcepibile uno sviluppo globale del paese senza che in qualche modo venisse risolta, o avviata a soluzione, o quanto meno contenuta, la discrasia Nord-Sud.

Questa è dunque l'origine del lungo interessamento che ho dedicato ai temi del Mezzogiorno; un interessamento pieno di curiosità — essendo io, ripeto, del tutto estraneo all'ambiente meridionale —; ed anche un interessamento impegnato, soprattutto negli anni ormai più lontani. Mentre in anni più recenti sono sopravvenuti — confesso — graduali ed a tratti prevalenti sintomi di stanchezza e di delusione, collegati sia agli esiti inferiori alle attese — anche da parte di chi come me non si illudeva sui « tempi brevi » — degli interventi nel Mezzogiorno; sia come riflesso di una più diffusa amarezza per il graduale inquinamento degli impulsi di sviluppo che avevano sorretto tutto il paese nella prima fase del dopoguerra. È giunto, quanto meno nel

mio stato d'animo, il momento di una riflessione generale su tutto questo. Un tempo di trarre qualche bilancio.

In questo stato d'animo avevo letto un paio di mesi fa l'edizione fatta dalla SVIMEZ in lingua inglese del volume della Signora Podbielsky, e ne avevo pubblicata su « Mondo Economico » una recensione positiva. Avevo apprezzato nel volume della Signora Podbielsky le sue capacità di sintesi documentata, le sue doti di registrazione condotta con informazione precisa, ma con una sorta di « benigno distacco » dalle cronache, destinate a divenire storia, dei casi del Mezzogiorno. E appunto questo sforzo di obiettiva valutazione di quanto è successo, nel bene e nel male, nel nostro paese con particolare riferimento al Mezzogiorno, mi era sembrato iscriversi in questo momento di generale riflessione e bilancio che io vengo auspicando su questo faticoso trentennio: tanti essendo ormai gli anni di squilibrata crescita che abbiamo vissuto nel dopoguerra. A questo momento di riflessione e bilancio il volume della Signora Podbielsky mi è sembrato recare un contributo notevole: ben meritevole quindi di essere portato a più ampia conoscenza con l'edizione, che ora la SVIMEZ presenta, di una traduzione in lingua italiana.

Vorrei mi fosse consentito aggiungere qualche annotazione, al di là degli aspetti strettamente meridionalistici che penso troveranno ampio motivo di dibattito nei relatori che a me seguiranno. Vorrei cioè sottolineare con enfasi come accanto agli aspetti più direttamente meridionalistici questo volume mi sia apparso portatore di un messaggio di carattere generale, e vorrei cogliere questa occasione per un discorso appunto di carattere generale, che io da qualche tempo ripeto, in tutte le occasioni che ho, di incontrare amici sia della mia generazione sia di una generazione più giovane, come il ministro Scotti qui presente.

Dopo oltre venticinque anni di interventi speciali nel Mezzogiorno, e dopo oltre una trentina d'anni di azione per sostenere lo sviluppo generale del paese, sarebbe opportuno, e direi sarebbe anche doveroso, che le persone della mia età sostassero, un poco più di quanto non facciano, su un tentativo di riconsiderazione critica su quello che non si è fatto, per omissione, o per incapacità a sormontare la crosta di interessi costituiti; perchè penso che se siamo sinceri con noi stessi nessuno di noi, può essere soddisfatto di come abbiamo « gestito » questo paese in questi trent'anni.

Quando ero giovane ricordo lunghi colloqui con mio padre, al quale rinfacciavo — a lui ed alla sua generazione — di aver lasciato crescere il clima distorsivo e repressivo del fascimo, e di aver costretto la generazione cui appartenevo a vivere in un regime illiberale. Oggi io fortunatamente (o sfortunatamente) non ho figli, ma suppongo che in un colloquio con un ipotetico figlio mi troverei impacciato (come ritengo la più parte dei padri oggi si trovino) nello spiegargli come questo paese sia stato gestito da trent'anni a questa parte. E parlo di un trentennio, perchè penso che se oggi soffriamo il « dopo '69 », non possiamo limitarci a denunciare le distorsioni e le amarezze per quello che è successo negli ultimi dieci anni, ma dobbiamo scavare in noi stessi, avere il coraggio, e l'onestà, di andare a rivangare indietro e rivedere le carenze, i fattori distorsivi maturati già negli anni precedenti al 1969.

In questo volume — pur essendo un volume tecnico — mi è parso di leggere fra le righe (probabilmente vado al di là di quelle che erano le intenzioni della Signora Podbielsky), un certo messaggio, un invito alla rimeditazione.

Mi scuso se procedo per « sovrasemplificazione », aprendo a caso una pagina del volume. Ma non si tratta, a chi ben veda, di « sovrasemplificazione »: talvolta semplificando si

coglie nel segno, si individuano e lumeggiano i nodi critici. Aprendo dunque, a caso, una certa pagina del volume si legge che se l'azione nel Sud è stata mal pianificata e poco coordinata, questo è dovuto al fatto che i suoi obiettivi, oltre a non essere stati chiaramente impostati, non sono stati collegati a un disegno di politica generale e a una strategia centrale. E poco oltre ci si incontra in una parola inglese, mal traducibile in lingua italiana: *implementation*. A prima vista si è portati a tradurre « attuazione ». Ma, se mal non conosco la lingua inglese, mi pare si tratti di una traduzione imprecisa e ingannevole. « Attuazione » di una legge, di una direttiva, significa soltanto applicazione pura e semplice (e talvolta mera trasposizione burocratica) dei suoi dettati (e talvolta dei suoi dettati formali); mentre *implementation* significa qualcosa di diverso e di più, significa portare avanti il disegno originale di una legge, di una direttiva, integrandolo ed arricchendolo nella fase applicativa. La derivazione del termine è latina: ed il verbo latino *impleo* aveva appunto questo significato.

In altre parole: noi siamo molto fertili nell'immaginare come i problemi dovrebbero essere impostati ed affrontati; ma una volta delineata l'impostazione ed indicato un certo *iter* ci disperdiamo: siamo distratti da istanze parallele, non abbiamo la fermezza per contrastare le forze dispersive (o peggio) che si oppongono alle riforme. Se fossimo stati in grado di dare *implementation* a tutto quello che abbiamo immaginato e legiferato nei trent'anni che ci stanno alle spalle, certo ci troveremmo oggi in posizioni migliori.

Chiedo scusa se mi limito a recare a questo incontro-dibattito questo contributo che è un contributo in chiave amara, ma è nella mia natura, ed in uno stato d'animo che sono venuto maturando soprattutto negli ultimi mesi, sottoporre a critica amara tutto quello che ho visto, registrato

e vissuto in questo dopoguerra. Se non abbiamo saputo « implementare » i buoni intendimenti degli « anni '50 », le responsabilità sono diffuse. Di tutta la classe dirigente. E anche della stampa (nella misura in cui ne faccia parte). Quindi anche io personalmente ho una mia quota di responsabilità: ciascuno di noi avrebbe potuto fare meglio, in questi trent'anni.

Accetto e mi addosso quindi la mia quota di responsabilità per non aver fatto, come cittadino e come giornalista, quanto avrei forse potuto — ed in linea di principio dovuto — fare. E sono positivamente aperto a quanti scavano nel passato; scavano in questo trentennio, e recano apporti critici costruttivi. Dallo studio della Signora Podbielsky traggo questo messaggio: doverci sforzare di esaminare i casi nostri in chiave di maggior serietà autocritica.

PIERO BARUCCI

Mi sono chiesto più volte, dopo aver letto questo libro, che cosa si poteva dire su una « figura », la Cassa per il Mezzogiorno, così dentro ormai alla nostra storia, così discussa, così amata, così chiacchierata e difesa così calorosamente.

Mi sono detto che si potevano dare molte risposte a questo interrogativo a seconda del nostro prevalente atteggiamento culturale, a seconda del nostro modo di tornare a questo ormai tradizionale problema storico, e storicamente destinato a durare, che è il problema del Mezzogiorno.

Mi sono anche detto che il fatto che si potessero dare risposte così diverse, il fatto cioè a dire che si potesse tornare a questa esperienza con angolature differenti, stava a significare che la Cassa per il Mezzogiorno, o meglio, l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, è stato un evento decisivamente importante nella nostra recente storia.

Non so di quante istituzioni converrebbe oggi fare la storia in Italia, e non certo per semplici ragioni conoscitive; mi chiedo spesso che senso ha questo frenetico ammucchiare carte su carte con pubblicazioni giubilari od anche con ambizioni storiche, che serviranno poi soltanto negli anni a venire, e nel migliore dei casi, a giustificare il tozzo di pane che gli storici del futuro dovranno pur guadagnarsi.

È un destino ben curioso quello di storici; in fondo hanno da mantenere in vita una tradizione di professione e quindi preparano materiali per altri storici del futuro.

Certo che varrebbe la pena di fare una storia del ruolo avuto in questo dopoguerra dalla Banca d'Italia, dall'ENI o dalle partecipazioni statali. Ma per il resto, mi è venuto in mente subito l'argomento su cui converrebbe concentrare l'attenzione: la Cassa per il Mezzogiorno ovvero l'intervento straordinario per il Mezzogiorno.

Ebbene, il libro che oggi si presenta non è una storia — nel senso stretto — della «Cassa» è qualche cosa di più di una sorta di bilancio critico della sua vita (una vita che ormai dura ancora da un quarto di secolo), al fine di capire meglio che cosa l'intervento straordinario voleva conseguire, che cosa poteva conseguire, che cosa ha conseguito e che cosa potrebbe conseguire nel futuro.

Questo esame retrospettivo è innanzitutto un atto di coraggio, non tanto e non soltanto per l'oggetto quanto per chi l'ha proposto. E questo è un esame che appare nelle collane della SVIMEZ, questa istituzione che torna così insistentemente nel libro della Signora Podbielski, che ebbe un ruolo, come tornerò successivamente a dire, decisivo nella nascita di questo intervento straordinario, che l'ha seguito passo passo, e che continua a tenere saldamente la funzione di punto di riferimento centrale nel dibattito sul Mezzogiorno nel nostro paese.

È un po' tipico di tutti i paesi, di tutti i regimi, di tutte le istituzioni di farsi la storia addosso; se la fanno molto spesso le istituzioni o i regimi quando sono in *limine vitae* o quando sono alla ricerca di qualche briciola di gloria.

Mi pare che l'atteggiamento in cui si è posta la SVIMEZ nel richiedere questo contributo sia completamente diverso; è il modo di rivisitarsi dal di dentro attraverso una visione speculare offerta da uno specchio che viene dall'estero. E questo è un secondo aspetto importante del libro.

Questo libro è dovuto a un autore straniero, anche se come diceva Saraceno all'inizio, assai bene accostumato, direi, con le cose italiane.

Perchè questo? Non certo perchè non si sarebbe potuto trovare in Italia qualcuno che avrebbe potuto fare un lavoro consimile; il fatto è che uno studioso che viene dall'estero si trova in una posizione un po' privilegiata non soltanto per ragioni « tecniche », ma per qualche cosa di più. Chi non si è nutrito alle mammelle della alta tradizione storica italiana, direi che è meno conteso dei due estremi a cui si annida la nostra ricerca: quella dell'entusiastico amore e quello, assai più praticato, del rancoroso e puntiglioso impegno.

Leggendo questo agile libro mi è accaduto di annotarlo, punto per punto, richiamando a me stesso l'opportunità di chiarimenti, integrazioni, ulteriori ricerche. Riflettendoci a distanza, mi sono accorto che tutte le volte avrei aggiunto qualche cosa che, guarda caso, avrebbe comportato un più diretto, come diciamo noi, « impegno ». Perchè questo? Perchè questi nostri atteggiamenti nascono da una esigenza di metodo almeno discutibile; quella cioè di discutere le misure, e il dott. Pagani accennava questo fatto pocanzi, non in rapporto alla loro adeguatezza a risolvere i problemi concreti, ma piuttosto rispetto alla loro presunta

caratura ideologica o, come si usa dire in termini più paludati, rispetto ad una loro presunta filosofia sociale.

Nascono qui certi nostri tipici « vizi »: l'astrattezza delle nostre proposte, il nostro gusto del perfezionismo (mai, naturalmente, una proposta è sufficientemente perfetta), il nostro gusto di misurare i globuli ideologici di ogni proposta che ci viene sottoposta. I problemi stanno sempre da un'altra parte. Usiamo confrontare le soluzioni con i problemi in seconda battuta; in prima battuta c'è questo giudizio che si sente il dovere di dare in termini « culturali ».

In questo volume la tendenza è ribaltata. In esso, come dice giustamente e con grande senso di correttezza l'autrice, si incontrano molti vecchi amici, molti giudizi, cioè, sono noti, molti dati sono noti, la letteratura citata è ugualmente nota; però il volume ha una capacità di inquadrare nell'insieme il problema da darci un tessuto di conoscenze critiche come normalmente non si trova, e specialmente in un numero di pagine così ristretto, nella nostra trattazione scientifica.

Quali considerazioni globali si possono fare sulla vicenda dell'intervento straordinario dopo aver letto e meditato questo libro? Ne vorrei proporre tre.

La prima, riguarda la nascita, la vicenda iniziale di questo intervento straordinario ed essa mi ha condotto a due possibili approfondimenti.

Per quanto riguarda l'origine, si può dire di sapere oggi qualcosa di preciso su come nacque la Cassa per il Mezzogiorno. C'erano in proposito due tradizionali spiegazioni così schematizzabili: da un lato la «Cassa» come risposta ai moti contadini del 1949; dall'altro, la «Cassa», come fu detto in Parlamento, come una istituzione dovuta all'intuizione geniale di un uomo venuto dalle montagne, ecc. ecc.

Ora noi sappiamo che non è vero che la «Cassa» sia nata come risposta meccanica ad esigenze esterne. La «Cassa» è

nata per un complesso di ragioni, di cui anche queste fanno parte, molto più articolate. Come ha chiarito Cafiero nello scritto opportunamente citato in questo libro, vi fu una componente internazionale molto importante (il documento inedito dovuto a Rosenstein-Rodan che ho pubblicato di recente in un mio libro edito da Il Mulino è una riprova di questo rapporto internazionale che il nostro paese aveva in quegli anni e che portava a immaginare uno strumento di questo tipo).

Infine è da ricordare il ruolo che ha avuto « l'intelligenza tecnica » nel giungere all'intervento straordinario. Noi oggi sappiamo che la Banca d'Italia, questa SVIMEZ, alcune persone che sono oggi fra di noi, ebbero un ruolo decisivo nell'ideare, nel progettare, nel proporre, nel veder realizzato l'intervento straordinario.

Una seconda considerazione sulla nascita. Questa idea che nasce come intervento straordinario è strettamente collegata alla teoria economica che in quegli anni era in voga; alludo alla politica economica dello sviluppo che veniva teorizzata in quegli anni, alla fase della pre-industrializzazione, alla proposta del *big push*, alla creazione di un mercato interno per le produzioni locali: tutte proposte che il pensiero economico, la cultura economica del tempo, avanzavano in quegli anni e che si ritrovano nella filosofia e nella attività iniziali di questa istituzione.

Una seconda considerazione riguarda la crescita ed il procedere di questo istituto dell'intervento straordinario. Nel volume tutto questo è presentato brevemente ma con grande precisione, tanto che c'è da augurarsi che tutti gli assessori regionali alla programmazione in Italia leggano attentamente e meditino queste pagine per vedere quante cose sono state tentate nel Mezzogiorno, quante hanno avuto certi effetti e quante non ne hanno avuto alcuno.

Che considerazioni ho fatto ripercorrendo questa lunga vicenda? Vorrei, innanzitutto, dire che condivido quanto diceva poc'anzi il dott. Pagani e cioè che è stata una esperienza di gran rilievo nel proporre idee, nel proporre soluzioni.

Bisogna dire la verità: la 634, la 717, la 853, scavate dal di dentro, sono leggi che testimoniano una grande fecondità intellettuale. Vi si trovano gli incentivi, i nuclei e le aree di industrializzazione, la programmazione, i poli di sviluppo, i progetti integrati, i comprensori. E, lo si voglia o non lo si voglia, per gli economisti italiani questo è un album della nostra famiglia. Tutti noi abbiamo scritto ed abbiamo meditato su questi possibili strumenti. Molti di noi hanno consegnato a queste figure, che oggi ci appaiono a volte figure retoriche, un pizzico delle nostre speranze e, diciamolo pure, anche delle nostre illusioni.

Una terza considerazione, molto più breve, riguarda i risultati.

Non c'è dubbio che l'autrice nel tracciare il quadro dei risultati di azione dell'intervento straordinario si è trovata di fronte a non piccole difficoltà. Lo confessa lei stessa in un paio di occasioni. È difficile — dice — approfondire il problema cercando un giudizio il più possibile spassionato. Fra l'altro si è trovata in una situazione abbastanza strana perchè gli accusatori della «Cassa» sono tanti, ma la «Cassa» non ha mai risposto.

Devo dire però che il quadro che l'autrice finisce per presentare è un quadro equilibrato che, per usare una terminologia tanto cara a tanti politici, presenta luci e ombre. Per questa ragione mi pare assai importante che un bilancio del genere sia conosciuto all'estero.

Quale conclusione finale si può cercare di raggiungere dopo aver letto e meditato questo libro? Con un quarto di secolo di esperienza squadernata dinanzi ai nostri occhi, è

legittimo cercare di capire qualche cosa di più, di tradurre l'insieme del nostro sentire in una qualche immagine.

Certo ci sono in questo libro tante nostri illusioni che ormai ci appaiono tali. Quante proposte ci appaiono oggi almeno generiche e simili a *slogans* e quanti numeri ci tornano in mente! Questi benedetti giuristi che ci abituano a ragionare sempre in termini di numeri, la 645, la 984, e così via.

Ho l'impressione che in questo che io chiamerei un arcipelago legislativo c'è un numero che può corrispondere a un condannato a morte ed è il 183 che potrebbe corrispondere anche alla morte dell'intervento straordinario.

Se così dovesse essere può nascere il dubbio, dopo aver letto e meditato questo libro, che si sia trattato di una sentenza non sufficientemente motivata e forse anche un po' affrettata.

Direi che, pur nella riconosciuta complessità del caso, mi sembra che il volume di Gisèle Podbielski conduca a questo esito e, proprio per questo ed anche per questo, meriti di essere letto e meditato, e l'autrice meriti un sincero ringraziamento da parte di tutti noi.

AUGUSTO GRAZIANI

Ripeterei cose già dette da quanti mi hanno preceduto se dicessi ancora una volta che il lavoro della Signora Podbielski presenta innumerevoli pregi. Per la prima volta ci troviamo di fronte ad una storia completa, ordinata e documentata dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno. Inutile dirlo, era una storia estremamente difficile da scrivere, perché la materia in sé è estremamente intricata. Quello che desidero aggiungere è che questa storia dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno non è soltanto una *storia interna* del Mez-

zogiorno, dei provvedimenti presi, degli interventi, degli investimenti pubblici; ma è anche una *storia esterna*, perché di volta in volta gli eventi dell'intera economia del paese vengono richiamati per interpretare meglio quanto andava accadendo nel Mezzogiorno. Il libro offre quindi al tempo stesso una piccola storia dell'economia italiana, vista dall'angolo visuale del Mezzogiorno.

Detto questo, vorrei soffermarmi su alcuni aspetti più specifici dell'analisi svolta dall'autrice. Quando si legge un libro come questo, si va subito a cercare le idee generali che hanno ispirato l'autore e che rappresentano il filo della narrazione. A chi legge il libro, appare subito che l'autrice, se per un verso considera l'intervento pubblico nel Mezzogiorno come uno sforzo di grande mole nel quadro dell'economia italiana, dall'altro non nasconde che i risultati, specie se si considera la creazione di posti di lavoro, non possono essere considerati pienamente soddisfacenti. Sorge allora spontaneo il quesito del perché tale inadeguatezza di risultati, e di quali siano i fattori che l'autrice considera dominanti in questo mancato successo.

L'autrice su questo punto è molto chiara. Dopo aver scartato la risposta più semplice, e cioè che si siano commessi degli errori (non perché errori non siano mancati, ma perché non sono questi i fattori dominanti) considera tre elementi preponderanti. Il primo è il famoso predominio economico e politico delle regioni più avanzate del paese, predominio che dava un'impronta all'intera politica economica del paese, e che consentiva di attuare nel Mezzogiorno soltanto quegli interventi compatibili con quanto era stato deciso in prima linea a favore delle regioni più avanzate. Ma, sebbene questo elemento non vada trascurato, esso non può rappresentare una spiegazione soddisfacente. O meglio, un'idea del genere può spiegare perché nel Mezzo-

giorno non sia stata attuata una politica propulsiva; ma se le regioni più avanzate avessero modellato la politica per il Mezzogiorno secondo i loro propri interessi, avrebbero almeno realizzato un insieme di interventi capace di dare alle regioni meridionali un assetto stabile. Invece il Mezzogiorno, anche dal punto di vista delle regioni settentrionali, continua a dare continui grattacapi. Vi è stato quindi qualcosa che non ha funzionato, al di là degli interessi dominanti.

L'autrice richiama poi un secondo ostacolo: le resistenze degli interessi locali ad una autentica politica di sviluppo. Questo è un argomento di grande rilievo. Anzi, ripetendo cose che ho avuto più volte il privilegio di dire all'autrice in conversazioni private avute con lei, mi chiedo perchè ella non abbia scavato di più in questa direzione. La locuzione interessi locali rappresenta un comodo paravento, dietro il quale si possono nascondere cose molteplici e diverse. Ma sarebbe ora di cominciare a scavare dietro il paravento di questi cosiddetti interessi locali, e cercare di capire perché, dopo quasi trenta anni di intervento, gli interessi locali, ostili ad un autentico sviluppo produttivo, continuano a rispuntare, in forme sempre nuove, ma sempre con la forza antica. Deve esservi qualche ragione di persistenza, oltre che di preesistenza, degli interessi locali, e vien fatto di chiedersi se si tratti soltanto di interessi locali, o se dietro di essi non vi siano forme di collusione che vanno ben al di là dei confini del Mezzogiorno.

Infine, l'autrice richiama un terzo fattore, che a volte viene denominato scarsa volontà politica, e che è costituito da una sorta di atteggiamento distratto nei confronti dei problemi del Mezzogiorno, atteggiamento in virtù del quale si partiva dichiarando di voler fare grandi cose, ma poi ci si lasciava bloccare da eventi meramente occasionali, che attiravano l'attenzione della politica economica nazionale

su altri problemi, magari nemmeno di natura strutturale, come una crisi di inflazione, o un disavanzo nei conti con l'estero. Accadeva così che quel fenomeno che Barucci chiamerebbe il ricatto della congiuntura, induceva di volta in volta ad abbandonare la politica per il Mezzogiorno, per riconcorrere altri obiettivi, che lì per lì apparivano irrinunciabili, ma che in realtà avevano contenuto meramente occasionale.

Ma veniamo ai grossi nodi strutturali dell'economia italiana, nella speranza che essi ci diano una spiegazione di quanto è stato fatto, e anche di quanto non è stato fatto per il Mezzogiorno.

Il problema costante del Mezzogiorno è quello della disoccupazione strutturale. La manifestazione più imponente e drammatica con la quale la disoccupazione strutturale si è manifestata è stata quella del flusso migratorio che, come ognun sa, ha assunto, almeno fra il 1955 ed il 1965, dimensioni bibliche. Prima di tale epoca, le migrazioni dal Mezzogiorno erano poca cosa, e tutta la politica di intervento era retta dall'idea che la popolazione presente nel Mezzogiorno dovesse rimanervi definitivamente. In questa prospettiva, che presto doveva rivelarsi fallace, si spiegano gli interventi basati sulle opere pubbliche e sulla riforma fondiaria. Ma dopo il 1955, con lo sviluppo industriale italiano ed europeo, si aprono le grandi possibilità di occupazione nel Nord d'Italia e di Europa, e le emigrazioni esplodono. L'esplodere delle emigrazioni è stato definito il miracolo economico italiano, un miracolo che per fortuna è durato soltanto cinque anni, dal 1958 al 1963. In questi anni, la politica meridionalistica muta radicalmente indirizzo. Se il Mezzogiorno finalmente si svuota, non occorre più una politica assistenziale. Sembra invece che vi sia spazio per una politica di efficienza, basata sulla con-

centrazione degli interventi, sulle zone irrigue, sui poli di sviluppo, sull'industria intensiva di capitale. Così la natura degli interventi si modifica, e questa volta non per inseguire un ricatto della congiuntura, ma per tenere conto di qualcosa di reale, che stava accadendo fuori del Mezzogiorno.

L'anno 1963 è l'anno culmine delle emigrazioni. Dopo di allora il saldo migratorio comincia a cadere, per varie ragioni. L'espansione industriale europea rallenta, ma soprattutto i lavoratori di paesi extracomunitari vengono gradualmente a prendere il posto dei lavoratori italiani che, godendo della protezione comunitaria, sono diventati più costosi. È questo un evento che sconvolge radicalmente la struttura economica italiana e rende presto superata l'intera impostazione della politica economica nazionale. Ma al principio nessuno se ne accorge. Soltanto nel 1969, il governo compie alcune prese di posizione ufficiali. Si giunge così alla situazione attuale, quando ormai da alcuni anni, l'Italia non è più un paese esportatore, ma un paese importatore di forza lavoro. E il Mezzogiorno importa due volte, perché riceve emigranti di ritorno dall'estero, e anche dall'interno, dalle regioni del Nord. Infatti, anche se la cosa non è discussa con altrettanta attenzione, gli sbocchi migratori si vanno inaridendo non soltanto nei paesi europei, ma anche nelle regioni italiane del Nord. È consuetudine ormai invalsa quella di attribuire questa circostanza a fenomeni transitori connessi alla depressione che l'economia italiana sta attraversando. In realtà, l'arresto delle emigrazioni verso il Nord risponde a fenomeni che non sono congiunturali ma strutturali. Infatti, quel grande fenomeno che va sotto il nome generico di ristrutturazione, e che presenta tanti aspetti, tecnologici, economici, di inserimento internazionale, presenta un riflesso immediato sul Mezzogiorno, che è quello di eliminare il flusso migratorio.

Le grandi regioni del Nord, il triangolo industriale, si va ristrutturando con l'introduzione di tecnologie avanzate che riducono seccamente i posti di lavoro nelle grandi fabbriche. Dal canto loro, le regioni centrali e nord-orientali (tanto per intendersi, l'Emilia-Romagna, la Toscana, il Veneto, le Marche) stanno portando avanti un loro tipo di sviluppo basato sulla piccola impresa e sul lavoro domiciliare. Questo sviluppo non è basato sull'importazione di forza lavoro dall'esterno, ma sull'utilizzazione sempre più integrale e capillare della forza lavoro locale. Le possibilità di emigrazione per i lavoratori del Mezzogiorno sono quindi seriamente ridotte, e non soltanto per la durata di una fase congiunturale avversa.

Ma questa volta, la situazione del Mezzogiorno è drammatica, perché gli emigranti di ritorno, così come i mancati emigranti, vanno a formare un esercito di disoccupati che presenta una natura ben diversa da quella dei disoccupati del 1950. Allora i disoccupati, sostanzialmente concentrati nel settore agricolo, si mantenevano da sé, e non gravavano sulle risorse o sul reddito prodotto dai lavoratori occupati. Analogamente, negli anni in cui i disoccupati erano emigrati all'estero, essi si mantenevano col proprio lavoro, ed anzi contribuivano, mediante le rimesse, al reddito nazionale italiano. Ma oggi, le cose sono ben diverse. Gli emigrati di ritorno non possono essere nuovamente collocati in agricoltura; essi tornano nelle città, e qui devono essere mantenuti con le risorse di coloro che lavorano. E poichè, per quanto elevato possa essere il salario degli occupati, esso non sarà mai sufficiente a tenere in vita tutti i disoccupati, questi esercitano una pressione costante sulla spesa pubblica. La spesa pubblica risponde assumendo quei contenuti assistenziali che conosciamo bene: sussidi di vario genere, pensioni di favore, provvedimenti per la

disoccupazione giovanile, e altre forme simili. E quando queste forme mancano, la situazione sociale esplode.

Il Mezzogiorno si trova dunque oggi a dover affrontare una situazione che non è dissimile da quella del 1950, con la differenza che al posto delle rivolte bracciantili e dell'occupazione delle terre, abbiamo le rivolte urbane ed i blocchi stradali. Concluso, almeno per ora, l'esperimento dell'emigrazione, il Mezzogiorno dovrebbe ancora una volta dare occupazione all'intera popolazione meridionale. Per quanto paradossale ciô possa sembrare, forse questo sbocco drammatico non è un male, perché pone finalmente i nostri governanti di fronte al problema concreto del sottosviluppo del Mezzogiorno, con la consapevolezza questa volta che il problema non può essere semplicemente eluso sperando che le emigrazioni prima o poi lo facciano scomparire. Il problema del Mezzogiorno non può essere interpretato come problema di decompressione demografica; esso va affrontato come un autentico problema di sviluppo produttivo. Ma proprio oggi, quando gli eventi ci impongono di prendere coscienza del problema nei suoi termini effettivi, ci troviamo a disporre di strumenti di intervento che sono tagliati sulla misura di una realtà tutta diversa.

Tutto questo forse non emerge con sufficiente evidenza nell'analisi della Signora Podbielski. Ma tutto ciò è certamente contenuto nel suo libro, che offre materiali più che sufficienti per eseguire una lettura esauriente e corretta della realtà economica delle regioni meridionali. È per questa ragione che ho letto con grande apprezzamento questo volume, e che con altrettanto piacere mi intrattengo a discutere con l'autrice, che fra i tanti studiosi che hanno esaminato i problemi del Mezzogiorno, è una dei non molti che ha inteso profondamente i problemi dell'economia italiana e del sottosviluppo meridionale. Con lei vale la pena

di non limitarsi a rievocare gli eventi ma di intavolare una discussione problematica. Ella ha dato un apporto costruttivo all'analisi dell'economia italiana, e da lei altri e altrettanto fecondi apporti si possono attendere per l'avvenire.

ENZO SCOTTI

Devo premettere, che il testo della Podbielski è un testo di estrema sintesi, ma di estrema chiarezza anche e, quindi, offre la possibilità di una valutazione di tutta la vicenda della politica del Mezzogiorno nel corso di questi trent'anni. Vorrei riallacciarmi ad una considerazione finale che ha fatto il prof. Graziani. Forse, si potrebbe capire la vicenda meridionale scrivendo una storia della questione settentrionale. È certamente il modo più paradossale, senza dubbio il migliore, per capire la vicenda di questi anni.

Direi che questa è una tematica che permette una comprensione maggiore del nostro recente passato.

A vagliare a fondo tutte le preoccupazioni e tutte le valutazioni critiche, che noi facciamo rispetto a quel periodo, si trova puntualmente presente nella cultura meridionale di questi anni il raccordo tra l'intervento straordinario e la politica economica generale.

È stato sempre, costantemente presente in tutta la cultura meridionale, anche nella legislazione e nella stessa azione dalla «Cassa», questo limite di contraddittorietà tra l'azione che veniva svolgendo l'intervento straordinario e la politica economica generale. Ed è stata presente, la si ritrova nei diversi momenti e con estrema lucidità, non come qualcosa che è stata detta dopo a giustificazione dei limiti

dei risultati raggiunti. No, era connaturata con l'azione del concepire e dello sviluppare i provvedimenti d'intervento.

Lo stesso punto di partenza, come Barucci ha ricordato, della creazione della «Cassa», era concepito come un modello di organizzazione d'intervento pubblico nell'economia che richiedeva una sua estensione e una sua adozione sul piano più generale. Mentre oggi stiamo a riguardare il modello della «Cassa», la sua collocazione rispetto alla direzione politica, il suo raccordo con le strutture periferiche, non di un organismo centralizzato ma di un organismo centrale profondamente decentrato nella sua impostazione, non possiamo non concludere che questo modello è rimasto non solo un episodio isolato, quanto un fatto meridionale che conserva le caratteristiche di mero intervento straordinario.

Direi, del resto, che noi non siamo stati capaci di cogliere né intuire, nelle politiche di intervento straordinario che si sono venute delineando e attuando nel Mezzogiorno, tutto il potenziale che queste comportavano, per innescare un processo di sviluppo. Ciò sarebbe stato possibile qualora quegli interventi fossero stati assecondati da una politica generale coerente e capace di dare efficacia a quel tipo di strumentazione programmata che era stato immaginato.

Direi che, in fondo, la stessa rincorsa che c'è nella legislazione e nell'intervento verso affinamenti di quelli che Pagani chiamava l'immaginazione e l'approfondimento degli strumenti della tecnica e del loro uso, hanno rappresentato sempre questo tentativo di supplenza; qualcosa mancava, e allora si tentava di supplire, nell'intervento nel Mezzogiorno, dall'esterno. Se immaginiamo tutte le supplenze operate nel tempo nel tentare di adeguare tutto il Mezzogiorno e gli uomini ai processi di trasformazione che

venivano consolidandosi, coprendo i vuoti che erano propri della politica generale scolastica formativa nel nostro partito, possiamo sostenere che questi sono il segno del tentativo, diciamo un po' velleitario, di operare una supplenza di tipo generale rispetto ad una carenza complessiva della politica economica.

Se infatti andiamo a rivedere la legislazione, noteremo questo sforzo di supplire a carenze, di coprire vuoti, di coprire spazi ma di correre il rischio della dispersione della frammentazione inevitabile in queste condizioni.

Penso che noi tutti dovremmo riflettere sulla tendenza di tale mezzo, anche in questo momento, nell'aver secondato, sollecitato questa ricerca, in modo da ripensare un istante alle cose che stanno dietro le nostre spalle. Non per porci, diciamo così, rispetto a quelle in atteggiamento di assoluzione o di condanna che credo non rechi frutti a nessuno. Ma una riflessione critica, non mediata, come è stata nel corso di questi ultimi anni, una polemica sullo strumento dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, ha fatto identificare quasi questo strumento con la causa principale dei non raggiunti obiettivi.

È stato troppo facile, per così dire, dalla cultura economica e dalla cultura politica di questi anni cercare l'alibi del mancato sviluppo, anzi del mancato raggiungimento degli obiettivi di sviluppo nel Mezzogiorno, con questo atto di accusa dello strumento, attribuendo a tale strumento il mancato raggiungimento degli obiettivi. È stato facile, perchè ha consentito per così dire, alle forze politiche, alle forze sociali, ai loro comportamenti, di essere tranquillamente assolti, perchè il problema veniva ricondotto all'intervento straordinario. Direi, con il prof. Graziani che non nego che scavando all'interno degli interessi locali si trovi qualcosa, ma ho paura che si trovi il topolino rispetto alla mon-

tagna dei prolemi reali di sviluppo nei confronti dei quali ci poniamo.

Purtuttavia, credo che potremo giungere a qualcosa di più positivo, se ci porremo non in termini di una contrapposizione che non ha senso. È certo che l'intervento straordinario si è dovuto misurare con la realtà locale e con i problemi dello sviluppo civile, ma nessuno immaginava che il sottosviluppo nel Mezzogiorno non fosse anche un sottosviluppo che riguardasse la società e non solo un sottosviluppo economico. Quindi uno sviluppo della società meridionale ha dovuto anche tenere in considerazione il modo con cui gli interessi si esprimono, si consolidano e sono tenacemente difesi. Il superamento degli interessi è parte, diciamo che è uno dei punti importanti di attacco al sottosviluppo. Ma credo che, nel momento in cui lo si esalta e lo si isola, si rischia anche in questo caso di trovare una facile soluzione al problema del confronto tra obiettivi prefigurati e risultati ottenuti.

Ritengo a questo punto, e concludo, che il libro mi abbia posto, soprattutto nella parte finale, un interrogativo, certamente rilevante, oggi presente quale elemento di disgregazione del nostro paese: la caduta di credibilità che nasce dalla divaricazione tra gli obiettivi preposti, gli strumenti utilizzati ed i comportamenti posti in essere dalle parti.

Non c'è dubbio che dobbiamo essere sufficientemente rigorosi nel momento in cui indichiamo un obiettivo, nel valutare strumenti da utilizzare e comportamenti da assumere rispetto a tale obiettivo.

Nel passato, nel nostro Mezzogiorno, abbiamo fatto assumere all'intervento straordinario una serie di responsabilità alle quali l'intervento straordinario non poteva fare fronte; il non aver colto questo dato ha significato aver

creato una situazione nella quale, alla fine, la problematica si è esaurita in un processo talmente critico dell'esperienza compiuta che non ci ha più permesso di fare un solo passo avanti.

Sono convinto che in questi giorni bisognerà meditare molto sulla situazione del Mezzogiorno, sulla sua condizione attuale, per cercare di approfondire le cause ed i possibili modi per uscire da questa situazione. Ci dimostra con chiarezza un concetto, Graziani, quando dice che questa è una situazione nella quale, non esistendo più la valvola di sfogo dell'emigrazione, in questo momento il problema dell'occupazione in loco ci costringe a rimeditare i problemi dello sviluppo del Mezzogiorno, cioè i temi della trasformazione della struttura economica e sociale e dell'innesco di un processo di crescita in queste regioni.

Credo che in questo momento il libro della Podbielski sia estremamente importante e ci aiuti a non commettere gli errori, come diceva Barucci, di reinventare l'ombrello; in definitiva credo che proprio quello che sta dietro le nostre spalle possa aiutarci in questa direzione, per non commettere l'errore di riproporre una serie di ipotesi sulle quali l'intervento è già stato sperimentato ed i cui limiti sono stati evidenziati nel passato.

Quindi, questo libro ci spinge ad affrontare il nodo e, con lo scetticismo pure necessario in questo momento, dobbiamo, in questa sede, chiedere alla SVIMEZ di dare prova di una grande dose di ottimismo sul proprio ruolo, proponendo di abbandonare sterili polemiche sulle ricette che sono state approntate nel passato, e su quella che è stata la loro storia; su questo punto c'è un passo che aveva ripreso il dott. Pagani che mi ha particolarmente colpito.

Molto spesso noi tutti, in questo paese, pensiamo che, indicata la strada e colta una ipotesi, quella sia già percorsa e questa realizzata. Così, prima ancora di aver fati-

cosamente sperimentato e portato avanti con rigore una certa ipotesi, l'abbandoniamo per formularne una nuova.

Credo che proprio la storia trascorsa debba ammonirci sulla frettolosità con cui alcune ipotesi di soluzione sono state abbandonate, prima di averle verificate fino in fondo con rigore.

Sotto questo punto di vista, ormai lontane le polemiche degli anni passati, può essere ripreso il discorso dell'intera strategia di sviluppo all'interno del Mezzogiorno e possono essere formulate nuove e più razionali ipotesi evitando di rinnovare l'errore della eccessiva conflittualità che ne ha condizionato, fino ad oggi, la crescita economica.

Ritengo che questo sia il contributo più utile e più interessante. È un contributo che io apporto non in qualità di professore, né in quella di storicista, ma da operatore che quotidianamente deve misurarsi con questi problemi e con queste realtà, sia pure in modo indiretto. Rispetto a tali realtà l'operatore si accorge che le ipotesi di soluzione prospettate negli anni passati sono state abbandonate con troppa facilità; che con troppa facilità il giudizio è stato dato, e sono state indicate alternative che non sono tali.

Non esito quindi a stimare che sia questo il tema più utile e fecondo di questo testo. Vorrei infine cogliere l'occasione per dire al prof. Saraceno che è giunto ormai il momento per proporre una ripresa del Mezzogiorno.

Vorrei che si cogliesse fino in fondo l'importanza del discorso odierno sullo sviluppo del nostro paese, che veda l'uscita dalla crisi partire ancora una volta, con fermezza, dal Mezzogiorno. Soltanto dall'interno del Mezzogiorno e dalla cultura meridionale può venire una spinta al rinnovamento che veramente, come oggi si dice, incida sulle strutture e non si limiti ad affrontare la situazione in modo episodico e frammentario.

PASQUALE SARACENO

Un po' da tutti gli interventi mi sembra di poter dedurre che sarebbe assai importante una storia amministrativa dei venticinque anni di intervento straordinario; una storia che dicesse come questo si è venuto organizzando nel corso del tempo attraverso un processo indubbiamente molto complesso, nel corso del quale non è un caso se le posizioni nei confronti della «Cassa» si sono venute radicalmente polarizzando.

Ma anche un'altra domanda meriterebbe di essere soddisfatta, e cioè che cosa avrebbe potuto essere l'intervento straordinario, se non si fossero progressivamente addossati in modo caotico alle sue responsabilità molti impegni tra loro eterogenei.

Noi avevamo considerato favorevolmente il fatto che, a determinate scadenze, si ripensasse alla legge che regola quell'intervento per apportarvi le modifiche dettate dalla esperienza. Purtroppo, le scadenze per il rinnovamento della «Cassa» sono state invece colte più come occasioni per caricare questa istituzione di ogni possibile incombenza che come occasioni per affinare la gestione di uno strumento di programmazione.

I temi di possibile ricerca emersi dal dibattito sono comunque numerosi e noi qui alla SVIMEZ ci auguriamo che possano esserci offerte le condizioni per affrontarli.

Ringrazio il Ministro e gli amici che hanno dato il loro prezioso contributo al dibattito e ringrazio e mi complimento con l'Autrice che, con il suo lavoro, ci ha fornito l'occasione per un incontro su un argomento di così grande attualità.