

*Goffredo Zappa*  
**Mezzogiorno  
e progetti speciali**

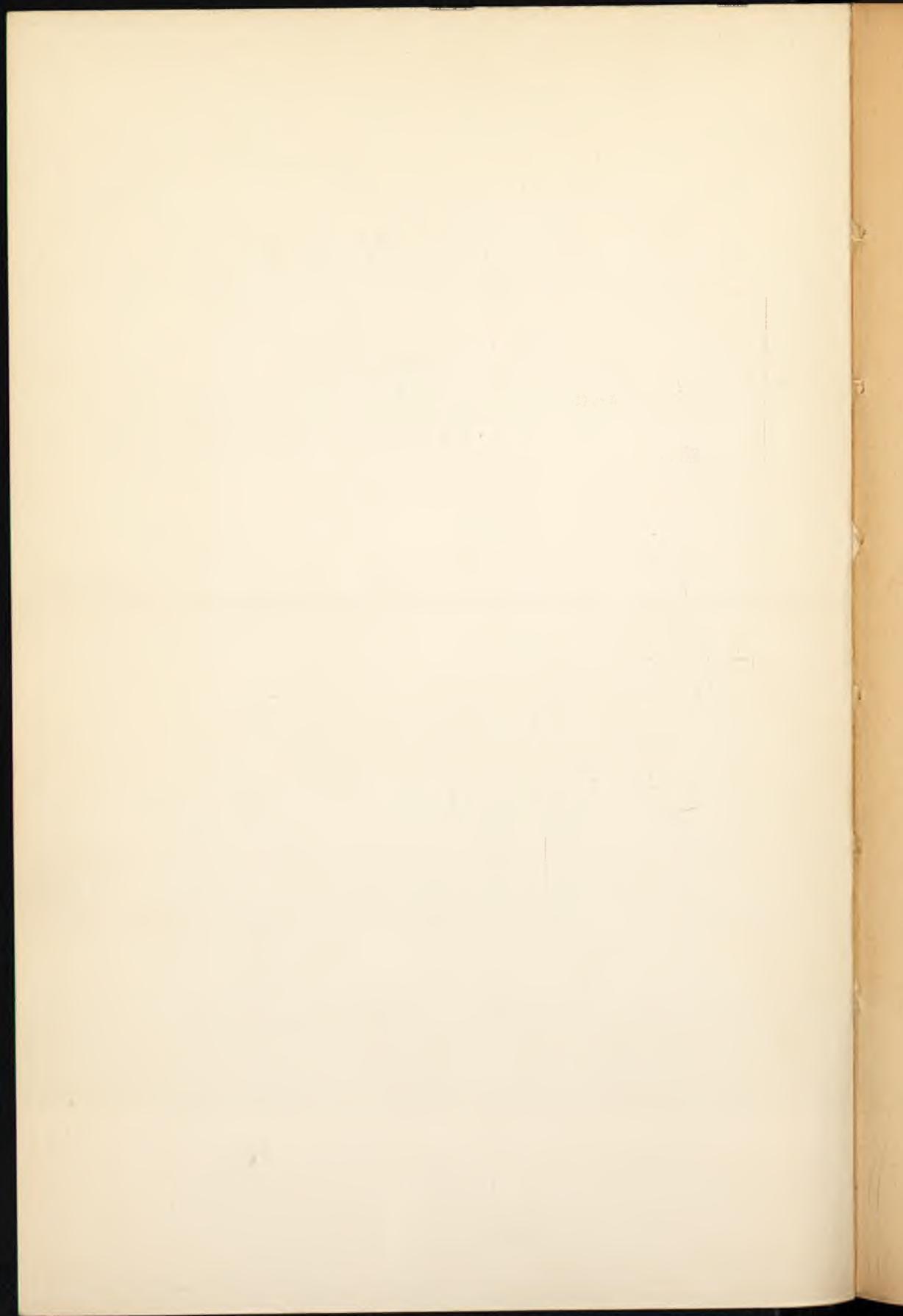
Criteria di programmazione e intervento straordinario  
negli anni 70

ESCLUSO  
DAL PRESTITO

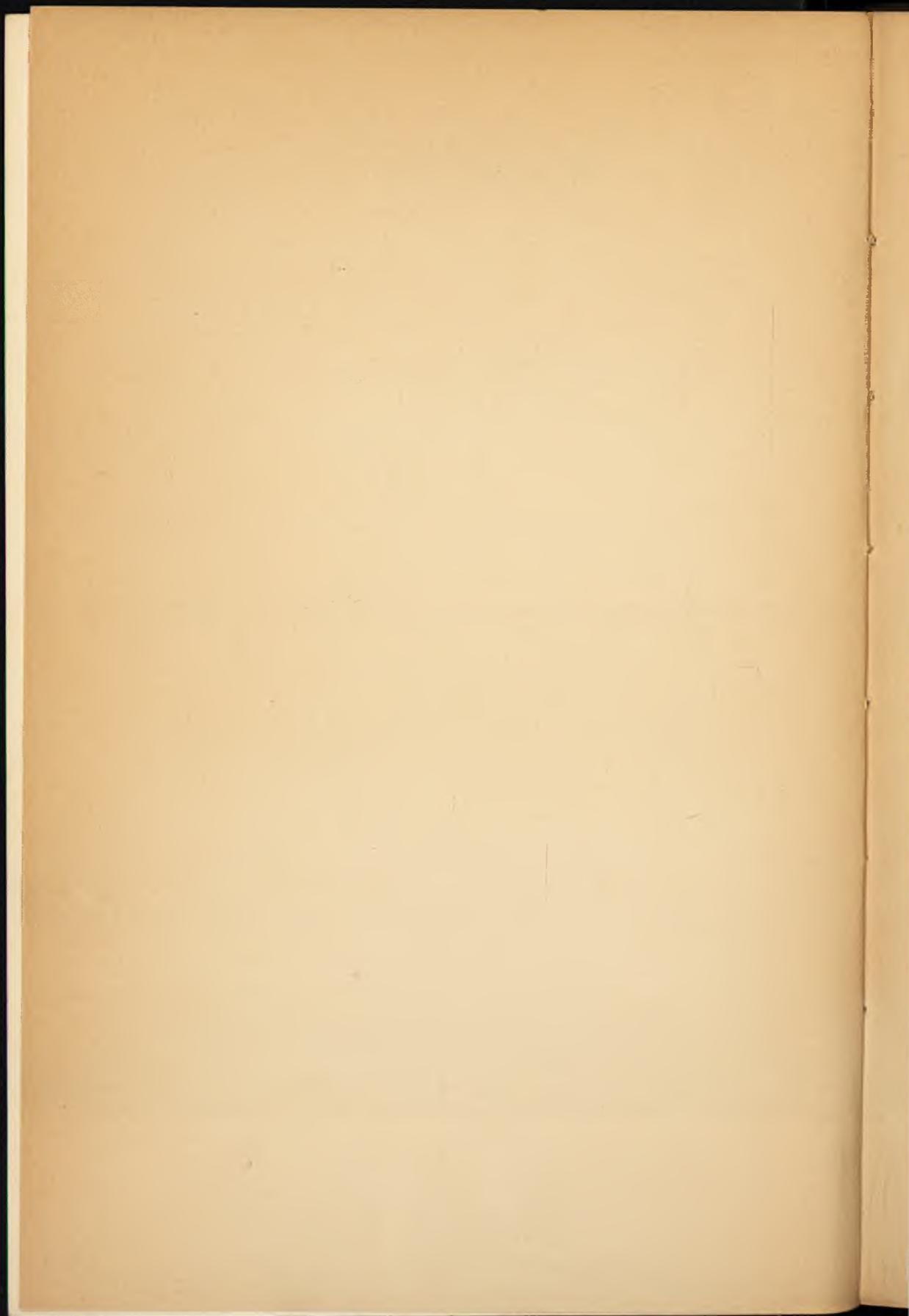


officina edizioni

NO



Paperbacks/Officina 8.



ESCLUSO  
DAL PRESTITO

BIBLIOTECA	COLLOCAZIONE	CASSA PER IL MEZZOGIORNO
	D.M. 193	
	Inv. N. 47828	

GOFFREDO ZAPPA

16 GEN. 1981

# Mezzogiorno e progetti speciali

Criteri di programmazione  
e intervento straordinario negli anni 70



Officina Edizioni  
Roma 1980

Copyright © 1980  
by Officina Edizioni  
Roma, passeggiata di Ripetta, 25

## Indice

- P.
- 7    *Capitolo primo*  
      Il Mezzogiorno e la legislazione degli anni 70
- 20   *Note al capitolo primo*
- 23   *Capitolo secondo*  
      Valutazione e scelta degli investimenti pubblici
- 39   *Note al capitolo secondo*
- 44   *Capitolo terzo*  
      Documenti di piano e programmazione per progetti
- 59   *Note al capitolo terzo*
- 63   *Capitolo quarto*  
      Logica e coerenza della proposta progettuale
- 78   *Note al capitolo quarto*
- 91   *Capitolo quinto*  
      La programmazione per progetti nel Mezzogiorno: la  
      legge 853 del 1971
- 106   *Note al capitolo quinto*
- 121   *Capitolo sesto*  
      Scelte di governo e prassi amministrativa dell'interven-  
      to straordinario
- 144   *Note al capitolo sesto*
- 158   *Capitolo settimo*  
      Il rilancio dei progetti nella prospettiva delle conver-  
      genze parlamentari: la legge 183 del 1976
- 174   *Note al capitolo settimo*
- 183   *Capitolo ottavo*  
      Un programma quinquennale per il Mezzogiorno
- 213   *Note al capitolo ottavo*
- 228   *Capitolo nono*  
      I progetti speciali nell'eclissi dell'azione pubblica me-  
      ridionalista
- 247   *Note al capitolo nono*

Aldo Musacchio, Gianfranco Agostini, Salvatore Amodio, Ada Becchi Collidà, Francesco Gatto, Augusto Graziani hanno letto il manoscritto e dato preziosi consigli. L'autore si scusa se non sempre ha seguito i loro suggerimenti e sa di dovere ad essi — e a Domenico Guidi — assai più di quanto questo ringraziamento possa dire.

## *Capitolo primo*

### Il Mezzogiorno e la legislazione degli anni 70

1.1. Tra la legge 717 del 1965 e la legge 853 del 1971, due leggi che incisero notevolmente sul sistema dell'intervento straordinario dello Stato per il Mezzogiorno, corrono sei anni e tre mesi densi di eventi gravidi di trasformazioni per il nostro paese. In questo periodo le regioni meridionali sono protagoniste di vicende che, se per non piccola parte si iscrivono in tendenze che risalgono anche molto indietro nel tempo, hanno dimensioni e qualità tali da determinare mutamenti radicali e in larga misura irreversibili.

La desertizzazione delle zone interne, la dominanza della « questione urbana », l'ipertrofia terziaria, la semistagnazione industriale, il consolidamento dei meccanismi di potere fondati sul privilegio interclassista dei ceti legati alla mano pubblica, lo scambio perdente tra le ragioni della crescita e quelle del consenso al regime, la cadente efficienza nella gestione globale delle risorse conquistano allora i punti decisivi per consumare negli anni successivi il passaggio da area sottosviluppata ma ricca di potenzialità ad area carica di tensioni, largamente assistita e difficilmente sviluppabile.

1.2. Nel 1965 il Mezzogiorno era ancora una regione prevalentemente agricola, con una distribuzione degli occupati tra i tre grandi settori di attività economica che vedeva dominare gli addetti alla agricoltura (34,7% contro il 31,2% addetto alla produzione industriale di beni — ma di cui gli edili rappresentavano oltre i due quinti — e il 34,1% addetto alla produzione di servizi pubblici e privati), e con una popolazione che risiedeva per tre quarti in comuni piccoli e piccolissimi (cioè di ampiezza demografica inferiore ai 50.000 abitanti) i quali, attorno alle città minori, costituivano sistemi economici in cui la sussistenza e la scarsa quantità di scambi con i

sistemi circostanti erano assai più che un residuo di antica arretratezza.

Nei sei anni successivi, l'occupazione agricola subisce una diminuzione di 324 mila unità ( $-17,1\%$ ), mentre il settore secondario cresce di 46 mila occupati come saldo di un sensibile aumento dell'occupazione industriale (66 mila addetti, pari al  $6,6\%$ ) e di un lieve calo di quella edile (20 mila addetti,  $2,8\%$ ); nel contempo i servizi privati occupano altre 191 mila unità ( $+14,4\%$ ) e quelli pubblici 88 mila ( $+16,3\%$ ). Gli occupati presenti nella circoscrizione passano così da 5.455.000 a 5.456.000, con una crescita dello  $0,018\%$ , contemporanea a un aumento della popolazione di 203,5 mila residenti ( $+1,1\%$ ).

In questo periodo sono dunque venute esaltandosi le caratteristiche negative dell'occupazione meridionale. Sarà forse vero che i 66.000 nuovi occupati nell'industria manifatturiera hanno una produttività assai più elevata degli occupati di antica data o addirittura di quelli coevi nel resto del paese (anche se gli anni successivi vedranno proprio parte cospicua di questa occupazione salvata solo a costo di ulteriori sovvenzioni o in cassa integrazione guadagni) e che la produttività degli espulsi dall'agricoltura era limitata (ma il prodotto era pur sempre positivo; mentre andrebbe notato parallelamente che i 279 mila nuovi occupati nel terziario danno un prodotto ancora più basso, che qualche volta rasenta lo zero o scende sotto lo zero); ma è senz'altro vero che la struttura globale dell'occupazione s'è ancor più deteriorata, ed è probabile che in essa abbiano ormai preso corpo tendenze degenerative.

Su mille abitanti rimasti nel Mezzogiorno, gli occupati presenti — tra il 1965 e il 1971 — sono passati da 323 a 314; al 1971, di questi mille abitanti 98 lavorano nell'agricoltura, 60 nell'industria, 40 nella costruzione e nell'installazione di impianti, 83 nei servizi privati e 33 in quelli pubblici. Ogni addetto ai settori agricolo e industriale dovrebbe mediamente fornire comunque (cioè sia che i servizi che ottiene in cambio aiutino la sua attività produttiva e si dimostrino utili per la sua vita, sia che siano indifferenti, sia che — come si può sospettare — intralcino il suo lavoro e deprimano il suo benessere) i beni necessari alla vita sua e a quella di 3,5 consumatori « puri » e di 0,6 addetti agli altri settori — in totale 5,1 persone.

Nel Centro Nord del 1965 — per riferirci a una situazione in qualche modo paragonabile e difficilmente esaltabile (non foss'altro, ma altro c'è, per la presenza di aree depresse e del grande bubbone burocratico di Roma) — su mille abitanti, 405 lavoravano e di questi 81 nell'agricoltura, 141 nell'industria, 36 nell'edilizia, 115 nel terziario, 32 nella pubblica amministrazione. L'addetto all'agricoltura e all'industria produceva mediamente i beni necessari a sé, a 2,3 non attivi e a 0,6 addetti ai servizi — 3,9 persone in tutto.

E' un quadro, dalle linee fin che si vuole grossolane, che non lascia troppo spazio alla fantasia; quel che è peggio, ne trovò ben poco nella riflessione degli addetti ai lavori.

In realtà il confronto tra le cifre relative al 1971 e quelle riferentisi al 1965 è ingannevole, perché nel biennio successivo a quest'ultima data — per effetto anche di un lieve recupero (32.000 addetti) dell'agricoltura e di un cospicuo slancio dell'industria (54.000 addetti) e dell'edilizia (45.000 addetti) — l'occupazione meridionale era giunta a comprendere 5.725 mila unità (+5%). A partire dal 1967 era invece iniziata una tendenza che già al 1971 poteva essere giudicata in base ai 269.000 posti di lavoro scomparsi: nel giro di quattro anni gli occupati del Mezzogiorno erano diminuiti del 4,7%. Che esistesse una tendenza non effimera alla restrizione della base produttiva poteva già essere ampiamente dedotto dalle cifre a disposizione.

1.3. Un punto nodale dei complessi andamenti sintetizzati nelle cifre sopra esposte è che essi venivano attuandosi non in presenza e per effetto di un'infima accumulazione di capitale, ma in presenza e nonostante un ritmo di investimenti, certo non soddisfacente, ma altrettanto certamente in crescita.

In valori assoluti e a prezzi costanti (calcolati in lire 1963), gli investimenti lordi medi annui nel Mezzogiorno erano passati dai 794 miliardi del quinquennio 1951-55, ai 1.184 (+49%) del 1956-60, ai 1.877 (+58,5%) del 1961-65. Nel periodo 1966-70 avevano raggiunto i 2.339 (+24,6%) e nel 1971 i 2.885 miliardi (+23% sulla media '66-70 e +53% sulla media '61-65).

In termini relativi rispetto al totale Italia, gli investimenti lordi — che negli anni 50 erano ondeggiati intorno al 25% — passano dal 26,5% della media '61-65 al 28,2% del '65-70, per

superare il 32% nel 1971. Rispetto alle regioni centro-settentrionali, e ai risultati che queste ottengono in quel giro di anni quanto a prodotto e a occupazione, non si può più affermare che il Mezzogiorno è « povero di capitali »; o, per lo meno, va prima constatato che esso utilizza male — o, se si preferisce, investe irrazionalmente — il capitale di cui può disporre. A questo riguardo sono ancor più significativi i dati di settore. L'aumento medio annuo degli investimenti lordi fissi dell'industria meridionale vera e propria, nel periodo 1966-70, è stato (a prezzi costanti) del 14,5%, contro il 4% del Centro Nord; nel corso di quegli anni, gli occupati del settore aumentavano del 6,6% nel Mezzogiorno e dell'11,5 nelle altre regioni. Mentre l'aumento degli investimenti industriali del 1966-70 s'è distribuito per il 54,2% nel Sud e per il 45,8% nel Centro Nord, il saldo positivo dell'occupazione industriale del paese s'è ripartito in ben altre proporzioni: 11,3% nel Mezzogiorno e 88,7% nelle altre regioni.

I termini di questo confronto tra le due grandi circoscrizioni valgono come mera indicazione — ma, sia pur solo come indicazione, sono di significato non controvertibile.

1.4. Gli investimenti lordi fissi in agricoltura nel Mezzogiorno erano andati costantemente crescendo dall'inizio degli anni cinquanta.

I valori assoluti (e sempre calcolati a prezzi 1963) erano saliti del 40,8% nel secondo quinquennio e di quasi il 13% nel periodo 1961-65. Nella media annua del 1966-70 salgono invece solo dell'1,2% sul precedente quinquennio e nel 1971 del 6,6%.

Rispetto al totale nazionale, essi avevano rappresentato circa il 45% nel 1956-60 e il 43% nel 1961-65; si riducono al 40% nel quinquennio successivo, per risalire a circa il 44% nel 1971. Ma, mentre fino ai primi anni sessanta gli occupati nell'agricoltura meridionale (permanenti + 1/3 marginali) comprendevano al massimo intorno al 42% di quelli dell'intero paese, nel 1966 superano ormai il 45% e nel 1971 rappresentano la metà del totale Italia: cioè intorno al 1965 il rapporto — relativamente al resto del paese — tra investimenti e occupati, che era stato fino ad allora favorevole al Mezzogiorno, si capovolge.

Il prodotto agricolo ha andamenti altrettanto rivelatori: a par-

tire dal 1956, cresce quinquennio dopo quinquennio rispettivamente del 13,1, del 26,4 e del 12,1%, e l'aumento medio annuo del triennio 1971-73 sui cinque anni precedenti non sarà che del 3,1%. Esso continua ad aumentare anche come quota parte di quello dell'intero paese, ma rimane nettamente e costantemente inferiore alla proporzione assorbita sia di investimenti che di occupati: dal 37,1% degli anni 50 al 38,6 del 1961-65, al 39,7 del 1966-70, al 41,4% del 1971-73.

Queste vicende, che esprimono mutamenti strutturali di grande portata, sono accompagnate e in larga parte provocate (*ex post*, spiegate) dal variare ininterrotto della composizione degli investimenti e degli addetti.

Si è visto come, dopo la grande accumulazione di capitale del decennio cinquanta e dei primi anni sessanta, gli investimenti agricoli tendano al ristagno. Ma, nell'intero paese, quelli di bonifica e miglioramento fondiario decrescono in valore assoluto: dai 409 miliardi (a prezzi 1963) medi annui del biennio 1961-62 scendono ai 286 del biennio 1966-67, e ai 280 miliardi del 1971-72; quelli in trattrici e macchine — destinati in parte a sostituire lavoro — salgono negli stessi anni da 220 a 229 e a 339 miliardi.

Nel Sud — dove la spesa pubblica in agricoltura è realizzata negli anni 60 per oltre il 36% dalla Cassa per il Mezzogiorno<sup>1</sup> — l'organismo dell'intervento straordinario mediamente all'anno investe (o contribuisce agli investimenti) in bonifiche e trasformazioni fondiarie per: 103,4 miliardi (lire 1970) nel biennio 1956-57; 111,3 nel '61-62; 57,2 nel '66-67; 101,4 nel '71-72; nella media annua per gli stessi periodi, la parte di essi dedicata alle infrastrutture passa dagli 84,8 miliardi ai 78,8, ai 39,3 ai 62,6 (nel 1971-72).

Degli occupati permanenti nel Mezzogiorno (quelli marginali scemano drasticamente: fatto uguale a cento il loro numero nel 1951, essi giungono a 56,0 nel 1961 e a 30,4 nel 1971), i dipendenti, ridotti tra il '51 e il '56 dal 31,5 al 29%, risalgono al 38% nel 1961, al 43,7 nel '66, al 47,5 nel 1971. Giunti a non rappresentare che poco più di un quarto degli addetti nel cuore degli anni cinquanta, ne sfiorano ormai la metà alla fine del periodo che ci interessa.

Sembra potersi concludere che il rallentamento degli investimenti e la stagnazione del prodotto si accompagnano a un processo di sostituzione di capitale a lavoro e alla emargina-

zione e infine alla cessazione di aziende contadine: si è, in altri termini, in presenza di rapide evoluzioni del tutto contrastanti con le esigenze di sviluppo economico del Mezzogiorno. Quel che forse è peggio, viene a deperire l'unico modello di lavorare e di produrre alternativo a quello sempre più diffuso di un terziario (pubblico e privato) in larga misura parassitario. Del disastro ci si renderà conto solo molto più tardi: il deficit commerciale agricolo-alimentare, la disoccupazione giovanile intellettuale, le terre abbandonate o insufficientemente coltivate emersi a anni settanta inoltrati hanno la loro radice anche nell'assurda destrutturazione del connettivo produttivo nelle campagne.

1.5. Altri cambiamenti attuatisi nei sei anni in questione non potevano che peggiorare il quadro sopra delineato o porre le premesse per successive crisi; sono di quegli anni: l'aumento del contributo proveniente dall'esterno alle risorse disponibili nel Mezzogiorno dal 15,8% del 1965 al 18,8 e al 17,5 del 1970 e del 1971; l'accelerazione dei trasferimenti nell'ambito delle uscite dello Stato (+85% in valori correnti); l'aggravarsi del deficit finanziario della pubblica amministrazione (che, in percentuale del Prodotto Nazionale Lordo, passa dal 3,4 medio del '64-65 al 4,6 del '69-70: +35,3%) e del settore imprese (da 1,9% a 4,8: +152,6%)<sup>2</sup>; l'aumento degli oneri sociali rispetto alle retribuzioni lorde del lavoro dipendente (dal 37,7 al 40,1%)<sup>3</sup> e quello dei contributi sociali rispetto alle entrate della P.A. per imposte dirette e indirette (dal 61,3 al 70,2%)<sup>4</sup>: la folle penalizzazione del lavoro e dei creatori di posti di lavoro proseguiva imperterrita nonostante la stasi dell'occupazione.

Mentre l'epoca del « miracolo » si allontana e si rivelano senza fondamento le illusioni che il biennio critico iniziato al finire del '63 costituisca una parentesi, gli investimenti nelle regioni meridionali non solo rallentano i ritmi di crescita, ma peggiorano nella distribuzione per tipo di beni. Gli investimenti lordi fissi nella media annua del periodo 1961-65 — che comprende, dunque, anche gli anni del « crollo » del processo di accumulazione — erano di oltre l'89% superiori a quelli medi del decennio precedente; nel quinquennio successivo salgono di quasi il 26%. Ma oltre la media si pongono gli investimenti in edilizia residenziale (+26,25%, contro il 20,3 del resto

del paese), in opere pubbliche (+33,8, contro il 13,4 delle altre regioni) e in mezzi di trasporto (+49,2%, contro il 22,6 del Centro Nord).

S'è visto come l'investimento industriale cresca. Ma nel contempo gli incentivi erogati all'industria meridionale si gonfiano a dismisura.

Nei primi tre anni del periodo considerato, i mutui a tasso agevolato stipulati dalle aziende di credito industriale abilitate ad operare nel Mezzogiorno comportano un finanziamento medio annuo pari a 246 miliardi, sostanzialmente equivalente a quello medio del triennio precedente (+11,2% in valori correnti). A partire da allora il credito agevolato sale (sempre in valori correnti, e l'aumento è calcolato sull'anno precedente): nel 1968 a 329,5 miliardi (+33,9%), nel '69 a 387 (+17,7), nel '70 a 467,2 (+20,7%), nel 1971 a 1.156,9 miliardi (+147,6%)<sup>5</sup>. Nel 1971 la cifra dei mutui equivale al 470% di quella media del 1965-67 (contemporaneamente la lira aveva perso il 16% del suo valore): è una crescita mostruosa, ove la si raffronti a quella degli investimenti e dell'occupazione.

Con l'aumento del credito agevolato, era aumentata la dimensione media del singolo finanziamento — passata dai 311 milioni del 1965-67 ai 457 del '69 (+47%) ai 1.255 milioni del 1971 (+174,6%; +303,5% rispetto al '65-67) — e la somma destinata a sostenere investimenti superiori ai 6 miliardi, dall'iniziale 8,7% della cifra globale stipulata, comprendeva nel 1969 il 46,6% e nel '71 il 56% del totale. L'investimento per addetto — sempre sottovalutato, data l'arbitraria dilatazione delle stime occupazionali — passava dai 17,5 milioni del '65-67 ai 20,1 milioni del 1969, ai 30 del '71.

1.6. Nel torno di tempo di cui qui si discute si affermano, dunque, tendenze che si riveleranno inarrestabili e processi irreversibili; si compongono in modo relativamente definitivo equilibri di potere contrari allo sviluppo o che lo sviluppo tollerano e al limite richiedono a condizione di costringerlo entro arbitrari binari e di trasformarlo in fonte di rendite economiche e politiche; si rilevano fattori che troppo tardi verranno riconosciuti come disgregatori.

In quel non lungo volgere di anni si andava palesando il dramma di un'ampia area il cui sviluppo era sottoposto e alla fine quasi inceppato dalle ipoteche create o accettate da quello

stesso Stato che, attraverso l'intervento straordinario, s'era voluto proprio dar carico di uno sviluppo « sostenuto e equilibrato ».

Doveva ormai essere chiaro che il Mezzogiorno pativa nella sua crescita vincoli e distorsioni che, se protratti, si sarebbero tradotti in ostacolo alla produzione e in rischio d'imputridimento del tessuto sociale.

Che subiva le convenienze di mercati più forti, ribadite da accordi internazionali e, in primo luogo, dalla politica agraria del Mercato Comune.

Che era vittima di incentivi dissennati nell'agricoltura e nell'industria che inducevano a sostituire lo scarso capitale a lavoro abbondante che certo non chiedeva di essere sostituito. Che in esso operavano ormai sfrenatamente quei *demonstration effects* che ne liquideranno la residua razionalità di consumo e si imporranno come superstizione tecnologica nella produzione. Che agiva una spesa pubblica impeggiabile: le autostrade in esercizio aumentano tra il 1965 e il '71 il loro chilometraggio in Italia del 150 e nel Mezzogiorno del 476%; ma la nati-mortalità nel 1970 era ancora del 20,2 per mille (11,7 nelle altre regioni d'Italia) e la mortalità infantile del 35,6 (23,7 nel Centro Nord), e nel 1968 Campania e Puglia (16,1% della popolazione del paese) totalizzavano il 40% dei morti di tutte le regioni per causa di malattie infettive e parassitarie.

Che la mancanza di occasioni di lavoro e il miraggio dell'incontrastato modello piccolo-borghese avevano trasformato in detonatore incontrollabile anche il traguardo civile del prolungamento della scuola dell'obbligo: i luoghi di una sempre più scadente istruzione diventavano le uniche sedi di socializzazione e gli sforzi del duro lavoro manuale di analfabeti e semianalfabeti, costretti spesso a emigrare, trovavano il loro coronamento nella condanna dei figli diplomati e laureati alla disoccupazione.

1.7. I sei anni successivi all'emanazione della legge 26 giugno 1965, n. 717, si imponevano dunque come periodo massimamente meritevole di riflessione, di ripensamento delle scelte compiute, di analisi dei fattori operanti e delle non auspicate direzioni che essi imprimevano alla società meridionale.

Fu quello forse il tratto scarso di anni e denso di storia che

più segnò il distacco o, meglio, che più fece sentire il crescente distacco tra i fatti in continuo movimento e un'elaborazione culturale che stentava a coglierli prima ancora che a interpretarli<sup>6</sup>. Non data certo da allora il periodo di « stanca » di un meridionalismo sempre più istituzionalizzato e sempre meno capace di cogliere le novità che venivano maturando. Ma di allora colpisce il coniugarsi di latitanza nella ricerca e di inadempienza nella proposta con il fiorire di una inopportuna (e tuttora non conclusa) stagione di compiaciute autocelebrazioni e di reciproci elogi. La canonizzazione dei meridionalisti si compie nel deperimento del meridionalismo e l'avvicinamento ai centri decisionali si accompagna all'allontanamento dai problemi. Non mancano le eccezioni: ma esse non turbano il panorama generale e non scalfiscono il desolante conformismo di una cultura politica sclerotizzata.

Sulla quale grava non poca responsabilità quanto ai successivi svolgimenti legislativi. Se non altro per il fatto che questi furono preceduti e preparati da un dibattito non solo scarno ma egemonizzato da temi almeno in parte eteronomi rispetto ai drammatici problemi maturati o in via di maturazione.

La stagione di lotte operaie che già nel '69 tentava l'uscita dalle fabbriche nella consapevolezza di dover affrontare e risolvere i nodi sociali in termini di riforme, trovò la grottesca eco di « Mezzogiorno come riforma delle riforme » nell'*establishment* di sempre. Da un lato illusioni e, perché non dirlo?, presunzione di aggredire un problema di quella mole senza l'indispensabile cucitura in congruenza di valori e in specificità di obiettivi e strumenti; dall'altro lamentele che preludono il livore antioperaio mischiato al piagnisteo sudista di qualche anno dopo e un trasformismo sempre più smagato che metabolizza parole d'ordine di protesta e di rivolta in una *routine* il cui scopo è la cinica conservazione dell'esistente.

Il tardivo adempimento dell'ordinamento regionale dettato dalla carta costituzionale è l'altro tavolo sul quale si confondono le carte della partita meridionalista. La sacrosanta critica al centralismo che sta per tramontare diviene l'alibi per non accedere al dibattito sui contenuti e l'ampliamento dei ridotti spazi di autogoverno viene scambiato per prospettiva palingenetica.

Chi — dall'altra trincea — metterà in guardia contro i rischi dell'inefficienza (fino a temere l'attuazione delle Regioni come

fonte di aggravamento degli squilibri territoriali) non baderà a premunire contro di essi.

Il tema della pianificazione poteva essere occasione a ripensare la coerenza dell'intero agire pubblico nei confronti dello sviluppo del Mezzogiorno. Ancora una volta, la formula coprì i problemi. Quel che alla pianificazione richiama, era — se non calcolo di conventicole e di mafie burocratiche che fingevano inconsistenti vocazioni ideologiche — tentativo di « ingegneria istituzionale », come dissero in indulgenti autobiografie protagonisti delusi.

Che tutto questo avesse poco a che vedere con il Mezzogiorno, poteva essere chiaro già allora.

La pianificazione come vocativo ad apertura di discorso, il richiamo propiziatorio alle Regioni come attori del nuovo corso (che ci si guardò bene dal definire), il « Mezzogiorno come riforma » quasi a ridare lustro a obiettivi che fuori dal linguaggio di moda si sarebbe stati imbarazzati a proporre, sostituirono il dibattito su finalità e strumenti e costituirono la piatta norma del meridionalismo ufficiale e parlamentare.

Ma essi — lo si è detto — furono possibili per insufficienza di diagnosi e superficialità di opinioni. Anche se i dati a disposizione deponavano bastevolmente a indicare il deterioramento già avanzato, da un lato permanevano illusioni che risalivano all'epoca dell'enfaticizzato « miracolo », dall'altro si presumeva che alcuni fatti nuovi — in particolare, l'affacciarsi nelle regioni meridionali, successivamente al 1968, di alcune grandi iniziative manifatturiere — avrebbero segnato il trionfo definitivo dell'industrializzazione.

Non si sentì dunque il bisogno di individuare gli obiettivi dell'intervento straordinario, che si diedero per scontati o per derivati da quelli, mai discussi e mai verificati, dei documenti della programmazione.

Ne discendeva così la connotazione della nuova legge, che fu riconosciuta « legge di strumenti »<sup>7</sup>, e che forse era solo legge di formule. E all'interno di queste formule si ritrovarono insoluti e mal posti tutti i problemi che erano stati misconosciuti o rimossi.

1.8. La relazione illustrativa presentata dal governo al Senato il 4 febbraio 1971 esordiva:

« Il disegno di legge per il finanziamento dell'intervento pub-

blico nel Mezzogiorno per il quinquennio 1971-75 risponde all'esigenza di adeguare le norme vigenti ai fatti nuovi emersi in questi ultimi anni, e precisamente: l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, la crescente importanza della programmazione economica e degli enti ad essa preposti e l'attuale situazione socioeconomica del Mezzogiorno nel quadro dello sviluppo economico nazionale »<sup>8</sup>.

Se il preambolo non fosse stato abbastanza chiaro, la relazione specificava che, in base al disegno di legge « che innova profondamente il meccanismo dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno », « il nuovo sistema sarà basato sul binomio programma nazionale-progetti speciali di interventi organici. »<sup>9</sup>

Ne sarebbe nata, dopo un travaglio parlamentare che certo non colse — nel bene e nel male, nelle potenzialità e nelle omissioni — il senso della confusa proposta governativa, la legge 6 ottobre 1971, n. 853. Una legge, appunto, « di strumenti » o « di formule ». Come aveva enunciato e come aveva voluto, lo si è visto, l'anfanante e poco concludente governo dell'on. Emilio Colombo.

1.9. Che il disegno di legge governativo e la legge derivatane costituissero delle innovazioni di rilevante portata, fu detto da molti. E, se l'introduzione delle Regioni nel sistema dell'intervento nei settori di competenza dettati dalla Costituzione non venne mai ignorato, almeno verbalmente, sempre si additò nei « progetti speciali » la sostanza della « svolta » che la 853 avrebbe determinato.

La diversità degli accenti non tradisce difformità di opinioni. « [...] La nuova legge sostanzialmente rivoluziona i modi di concepire e di gestire l'intervento a favore delle Regioni meridionali. Il suo legame con la Programmazione nazionale costituisce in fondo l'autentica e qualificante innovazione di tutto l'impegno per il Mezzogiorno e porrà questo nei fatti, superando le enunciazioni teoriche, al centro dell'ulteriore sviluppo della società italiana »<sup>10</sup>. « La nuova legge sull'intervento straordinario nel Mezzogiorno costituisce certamente un complesso di norme organico e profondamente innovativo, che pone le premesse per un'azione pubblica più intensa ed efficace »<sup>11</sup>. Le due modalità principali di questa politica per l'industrializzazione del Mezzogiorno « sono: i *programmi di promozione* e i *progetti speciali* »<sup>12</sup>. « L'innovazione più qualifi-

cante riguarda la introduzione della formula dei "progetti speciali di interventi organici" per la predisposizione ed attuazione dell'intervento straordinario »<sup>13</sup>. « Dalle interrelazioni tra direttive politiche, programmazione per progetti speciali, caratteristiche e dimensioni dei progetti stessi, viene a delinearsi la concezione del nuovo sistema dell'intervento nel Mezzogiorno per il quinquennio 1971-75 »<sup>14</sup>. « I progetti speciali [...] sono lo strumento più perspicuo di questa legge »<sup>15</sup>. « La legge provvede [...] ad una maggiore qualificazione dell'intervento straordinario sia attraverso i "progetti speciali" — intesi come strumento volto a rendere l'intervento straordinario aggiuntivo e non sostitutivo dell'intervento delle amministrazioni ordinarie — sia riportando la Cassa, incaricata dell'esecuzione dei progetti speciali, alla sua funzione straordinaria [...] »<sup>16</sup>. « Nelle intenzioni del legislatore, l'intervento per "progetti" avrebbe dovuto costituire il punto forse più qualificante della cosiddetta riforma, un vero e proprio spartiacque tra il vecchio e il nuovo modo di procedere, sia nel settore dell'approntamento delle infrastrutture e dei servizi civili, che nella attuazione dei programmi produttivi »<sup>17</sup>. « L'opzione essenziale della nuova politica meridionalistica è rappresentata dall'organizzazione urbana-industriale, che ha profonde implicazioni sul rinnovamento legislativo e amministrativo dell'azione pubblica straordinaria, in specie sulla formulazione di "progetti speciali", nel contesto del programma economico nazionale 1971-75 »<sup>18</sup>.

Dunque, la grande innovazione della legge del 1971 sarebbe costituita dall'introduzione dei « progetti speciali » come metodo d'azione dell'intervento straordinario.

A nove anni di distanza dal momento di questa « svolta » e alla vigilia di una nuova legge, è opportuno farne un bilancio o, per lo meno, contribuire a darne una valutazione.

Per procedere in questa direzione, è bene prendere le mosse dalle elaborazioni generali dalle quali discese lo strumento d'intervento di cui qui si discute.

1.10. I progetti speciali non originano come formula sul terreno specifico dell'azione meridionalistica, ma vi si trapiantano per derivazione diretta dalla riflessione condotta qualche anno avanti sui temi e in sede di programmazione nazionale e

dalle enunciazioni del Ministero del bilancio, codificate una prima volta nel *Progetto 80*.

E' un punto su cui concordano tutti i commentatori<sup>19</sup> e che era stato messo in luce prima ancora che avesse inizio il dibattito parlamentare.

La menzionata relazione illustrativa del disegno di legge governativo sosteneva: « I progetti speciali rappresentano indubbiamente la precisa esplicazione del concetto della "amministrazione per progetti" sulla quale già il *Progetto 80* aveva incentrato la nuova metodologia degli interventi dei pubblici poteri nel quadro di una politica di programmazione economica »<sup>20</sup>. Alla Camera l'on. Isgrò, relatore per la maggioranza, aveva ribadito: « I "progetti speciali" di interventi organici [...] conferiscono all'intervento straordinario le caratteristiche di un' "amministrazione per progetti", secondo le indicazioni del *Progetto 80* circa la collocazione degli interventi pubblici nel quadro della politica di programmazione economica »<sup>21</sup>.

In effetti, il *Progetto 80* aveva richiamato in più di un passo la necessità di mutare i criteri operativi della pubblica amministrazione « rispondenti alle esigenze di un controllo legale-amministrativo, inteso a garantire che il denaro pubblico sia speso correttamente dal punto di vista giuridico; ma non a quelle di una gestione economicamente efficiente »<sup>22</sup> e aveva proposto — nei modi che dovremo esaminare — una loro riforma con la introduzione della programmazione per progetti. A questa facciamo allora riferimento, per ricavare quanto è necessario a comprendere l'importanza della « svolta » realizzata con la l. 853/'71 e a verificare la correttezza e il rigore della stessa. E' una parentesi che ci aiuterà anche a valutare vicende che ancora si protraggono ai nostri giorni.

<sup>1</sup> Questi dati — contrariamente ai precedenti, elaborati sulla base di quelli ufficiali dell'Istat e dell'Isco — sono tratti da G. Leone, *Riflessioni sull'intervento straordinario in agricoltura nel Mezzogiorno*, « Rivista di Economia Agraria », settembre 1978.

<sup>2</sup> Le cifre sono tratte da F. Cesarini, *Struttura finanziaria, sistema creditizio e allocazione delle risorse in Italia*, ed. Il Mulino, 1976, p. 35, tab. 2.

<sup>3</sup> Elaborazione da G. Alvaro, *La spirale del sottosviluppo*, ed. Lerici, 1976, p. 64, tav. 6.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 89, tav. 9.

<sup>5</sup> Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, *Appendice statistica a corredo della Relazione sull'attuazione del Piano di Coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno* presentata al Parlamento il 30 aprile 1972, Roma, 1972, tab. 19, pp. 282-305.

<sup>6</sup> Questo fenomeno è stato percepito da molti. Cfr., tra le pubblicazioni più recenti, G. Galasso, *Passato e presente del meridionalismo*, ed. Guida, 1973, vol. 2° (« Le discussioni parlamentari del 1970 e del 1971 sulla nuova legge per la Cassa hanno dimostrato, del resto, chiaramente che, ad ostacolare una reale ripresa in tal senso, giocava anche una vera e propria mancanza di nuove idee su ciò che si possa e si debba fare di più e di meglio negli anni prossimi, facendo contemporaneamente tesoro delle esperienze non positive degli anni scorsi. [...] dinanzi al bilancio complessivamente sconsolante di un impegno di governo che dura già da venti anni, non si ritrova più una bussola che aiuti a navigare con la certezza di una rotta sicura » [1972], p. 49; « Si ebbe così una fase di stanchezza del pensiero e della riflessione meridionalistica, che accompagnò significativamente la parallela fase di autentica crisi del meridionalismo anche come azione politica e impegno di governo quale sopravvenne nella seconda metà degli anni '60 » [1977], p. 159; « Il meridionalismo, perduta grandissima parte della sua carica e del suo significato politico, è andato diventando sempre più una pura tecnica, con la presunzione e l'ambizione di essere tale e col disdegno dei profani proprio di tutte le accademie e dei loro esoterici sistemi di espressione e di comunicazione. La sua carica politica si è fortemente ridotta. La sua sorte sembra essersi risolta in una divisione delle sue spoglie fra il momento dei comizi, delle proclamazioni programmatiche, delle agitazioni politiche e sociali, da un lato, e la chiusura ovattata e impersonale dei centri di studio o di calcolo e degli uffici e degli enti specializzati, dall'altro. Il momento vivo dell'elaborazione culturale e politica — il momento di Nitti e di Dorso, di Salvemini e di Gramsci — appare dissolto. Neppure la "centralità" della questione meridionale, la sua influenza condizionante e determinante sull'asse della vita economica, sociale e politica del paese riceve più di un omaggio prevalentemente verbale e formale » [1978], p. 227) e F. Marzano, *Introduzione*, in F. Marzano (a cura di), *Incentivi e sviluppo del Mezzogiorno*, ed. Svimez -

Giuffrè, 1979 (« Da ultimo, va sottolineato il fatto che, nella seconda metà degli anni '60, il dibattito teorico su incentivi e Mezzogiorno, e più in generale sul problema delle politiche d'intervento meridionalistico, sembra essersi attenuato rispetto alla vivacità e profondità dei contributi apparsi nella prima metà del decennio », p. 46).

<sup>7</sup> Gruppo di progettazione « Il Politecnico », *Il territorio nelle politiche per il Mezzogiorno*. Ricerche e Studi Formez, Roma, 1974. In particolare p. 78 e ss.

<sup>8</sup> Riportato in M. Annesi, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno nel quinquennio 1971-1975*, ed. Svimoz, Roma, 1972, p. 107.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 110.

<sup>10</sup> E. Giustino, *La nuova legge per il Mezzogiorno*, « Mondo Economico », 18 dicembre 1971, p. 49.

<sup>11</sup> G. Ruffolo, *Rapporto sulla programmazione*, ed. Laterza, 1973, p. 162.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 165.

<sup>13</sup> N. Novacco, *Orientamenti programmatici per il Mezzogiorno*, in AA. VV., *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, ed. Giuffrè, 1975, p. 674.

<sup>14</sup> G. Pescatore, *Dai "complessi organici" ai "progetti speciali"*, « Notiziario Irfis », aprile 1971, estratto, p. 14.

<sup>15</sup> A. Musacchio, *Analisi metodologica sui progetti speciali per il Mezzogiorno*, « Economia Pubblica », novembre-dicembre 1973, p. 11.

<sup>16</sup> M. Annesi, *L'intervento ... 1971-1975*, cit., p. 14.

<sup>17</sup> P. Gentilucci in *Mezzogiorno per progetti*, Rapporto-mese di « Mondo Economico », 22 giugno 1974, p. 47.

<sup>18</sup> F. Fiorelli, *Indirizzi di organizzazione urbana-industriale nel Mezzogiorno*, in AA. VV., *Mezzogiorno anni '70*, « Economia Pubblica », agosto-settembre 1971, p. 28.

<sup>19</sup> Così, tra gli altri, M. Annesi (« I progetti speciali costituiscono la prima applicazione normativa della formula della "amministrazione per progetti" indicata dal *Progetto 80* ». Cit., p. 41), M. Carabba (« La nuova legge per il Mezzogiorno costituiva il più significativo successo, sul terreno istituzionale, della concezione della pianificazione per "progetti" delineata dal *Progetto 80* e offriva una rilevante occasione politica riformatrice ». *Un ventennio di programmazione 1954/1974*, ed. Laterza, 1977, p. 254), P. Gentilucci (« La definizione della nuova formula era frutto di una ricerca che, a livello culturale, partiva dagli approfondimenti del *Progetto 80* per giungere all'adozione delle più moderne tecniche di intervento ». Cit., p. 47), E. Giustino (l'intervento come voluto della legge 853 e il *Documento Programmatico Preliminare*, predisposto in quello stesso periodo dal Ministero del bilancio e della programmazione economica, « soprattutto sotto il profilo operativo, sono [...] legati da uno stretto rapporto di interdipendenza, e certamente il primo si configura come uno strumento di attuazione del secondo ». Cit., p. 49), il ministro A. Giolitti (« Possiamo far coincidere la terza fase dell'azione meridionalista con il "nuovo corso" che alla programmazione si sta cercando di dare, dalla redazione del *Progetto 80* in poi ». *Terza fase*, in AA. VV., *Mezzogiorno anni '70*, « Economia Pubblica », maggio 1971, p. 7), N. Novacco (« I "progetti speciali" vengono a costituire la prima applicazione normativa della "amministrazione per progetti", a suo tempo indicata dal *Progetto 80* ». Cit., p. 674), G. Pescatore (« I "progetti speciali" intendono realizzare il concetto della "amministrazione per progetti" sulla quale già il *Progetto 80* aveva incentrato la nuova metodologia degli interventi dei pubblici poteri nel quadro di una politica di programmazione economica ». Cit., p. 12), S. Petriccione (« Con le disposizioni della legge 853 del 1971 si inizia la fase dell'intervento per progetti [...]; l'intervento straordinario dovrebbe costituire la prima e più importante esplicitazione operativa dell'amministra-

zione per progetti già annunciata nel *Progetto 80* ». *Il metodo dei "progetti speciali"*, « Nord e Sud », ottobre 1972, p. 40).

<sup>20</sup> Riportato in M. Annesi, cit., p. 110.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 454.

<sup>22</sup> Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, *Progetto 80. Rapporto preliminare al Programma Economico Nazionale 1971-75*, Libreria Feltrinelli, 1969, p. 100.

## Capitolo secondo

### Valutazione e scelta degli investimenti pubblici

2.1. Definire gli obiettivi della spesa pubblica, i criteri per conseguirli e i metodi di valutazione dei risultati al fine di ottenere un comportamento razionale dell'operatore pubblico, non costituisce certo una novità. Come si può leggere sui manuali<sup>1</sup>, le esperienze in materia sono molto numerose a partire dagli Stati Uniti dell'inizio del secolo<sup>2</sup>.

Dalle impostazioni in uso negli anni del secondo dopoguerra ad oggi le differenze sono notevoli e i passi compiuti di grande rilievo, mentre sono venuti emergendo problemi ancora non del tutto o non pacificamente risolti. Di certo, l'adozione sempre più diffusa delle tecniche di scelta e di valutazione — ormai entrate istituzionalmente nella prassi di molti Stati e dei maggiori organismi internazionali di intervento economico — ha condotto al moltiplicarsi delle metodologie, al loro continuo affinarsi e, fatto ancora più importante, a coglierne l'aggancio con problemi più generali di politica economica. Ormai la letteratura sull'« analisi costi-benefici » (della quale le metodologie in discorso costituiscono versioni più o meno sofisticate) è vastissima<sup>3</sup> e si può tentare di afferrarne brevemente gli aspetti salienti per quel che qui ci interessa.

2.2. I termini essenziali della *Cost-Benefit Analysis* paiono — e tali erano, forse, inizialmente — piuttosto semplici: dato che venga proposto un investimento pubblico, si tratta di verificarne l'utilità e di trovare il modo più conveniente tra quelli possibili per realizzarlo. Gli elementi costitutivi sono, pertanto: un obiettivo determinato, i diversi fattori che si possono impiegare in varie combinazioni e i rispettivi costi, i vantaggi che si stima di poter ricavare da quel particolare investimento e che variano in funzione delle soluzioni adottabili; il confronto tra i benefici netti farà decidere a favore della soluzione più efficiente.

Questa impostazione, assolutamente elementare e del tutto analoga a quella implicita nelle scelte dell'operatore privato, comporta già problemi non ovvii (esempio classico è quello del saggio di sconto; poiché i costi non vengono sopportati tutti nel medesimo istante e poiché i vantaggi, a partire da un momento dato, si protraggono per un periodo di tempo talora molto lungo, è evidente che l'adozione di un tasso di sconto piuttosto che di un altro può condurre a scelte diverse e che saranno fattori di incertezza di difficile valutazione a far propendere per l'uno o l'altro tasso). Ma, soprattutto, essa è del tutto inadeguata per consentire all'operatore pubblico criteri razionali di scelta nel caso realistico (che è certamente quello del nostro paese e del Mezzogiorno in esso) in cui l'azione pubblica sia di grande rilievo per l'economia nel suo complesso, la definizione degli obiettivi da conseguire non sia univoca in tutti i suoi aspetti, il mercato sia lungi dall'essere perfetto e dunque i prezzi determinati non siano parametri assumibili in un calcolo che per sua natura si pone in termini di convenienza economica collettiva.

E' chiaro che se nel metodo di calcolo si immettono — come non si possono non immettere — le variabili che una situazione così definita comporta, ne risulteranno modificati in radice i criteri di orientamento della spesa pubblica.

2.3. E' l'importanza sempre crescente della pubblica amministrazione — l'hanno notato in molti — a porre con urgenza indilazionabile il problema di un suo agire efficiente o razionale rispetto agli scopi. Ma è questa stessa importanza che complica enormemente le cose, e in particolare sia la base del calcolo che la definizione degli obiettivi cui si tende.

Man mano che le funzioni dello Stato si ampliano e che si accresce la quota di reddito nazionale assorbita in consumi pubblici e in investimenti sociali, non può non aumentarne l'influsso diretto e indiretto sulle scelte privatistiche di consumo e di produzione e sui prezzi che si formano sul mercato. Quando poi l'azione dello Stato — oltre a regolare le fluttuazioni cicliche e a svolgere gli interventi tradizionali — mira direttamente a provocare un vasto processo di sviluppo altrimenti improbabile, la sua incidenza si fa ancora più rilevante.

Se, in una situazione in cui l'operatore privato è dominante e dinamico e l'attività economica dello Stato circoscritta, l'ammi-

nistrazione pubblica può conseguire i suoi obiettivi specifici definendoli in termini di attività da svolgere o di opere da eseguire, nella situazione prima rozzamente delineata ciò non è possibile. Che di questo non ci si sia sempre tempestivamente resi conto è almeno in parte eredità del tradizionale comportamento, in base al quale i capitoli e le voci del bilancio pubblico variavano a seconda del palesarsi e dell'acuirsi delle esigenze alle quali la spesa pubblica rispondeva. Ma questo nulla toglie a quanto si è segnalato.

Il primo problema che si incontra è quello di una definizione o ridefinizione degli obiettivi della spesa pubblica; proprio la molteplicità delle funzioni da svolgere e dei bisogni da soddisfare richiede la definizione il più possibile puntuale degli obiettivi e la loro ponderazione (tanto più ove si tenga presente che, oltre certe soglie, molti di questi obiettivi si rivelano concorrenti): solo questa operazione consente la corretta formulazione di una funzione-obiettivo per tutti quei progetti che perseguono contemporaneamente più di una finalità e la scelta stessa tra gli oggetti delle azioni progettuali<sup>4</sup>.

Il secondo portato della situazione che si è venuta determinando è che l'oggetto dei progetti alternativi da prendere in esame non può non consistere in quelle azioni che — a prescindere dal loro contenuto materiale — consentono l'efficiente conseguimento della funzione-obiettivo: ad esempio, accrescere il tasso di sviluppo di una regione e aumentare l'occupazione in certi settori. « Il punto essenziale — commentava B. Trezza, quando sembrava che la programmazione per progetti stesse per diventare realtà — è il fatto che i progetti speciali si riferiscono a determinati obiettivi. Non sono le opere che caratterizzano il progetto speciale, bensì l'obiettivo. In altre parole si tratta di analizzare tutto quel complesso di opere, di investimenti, di azioni che sono necessari per il raggiungimento di un obiettivo determinato con precisione. [...] Non va dimenticato che i progetti speciali non sono che l'occasione per realizzare anche in Italia uno degli aspetti fondamentali e permanenti [...] dell'azione del settore pubblico: la programmazione per obiettivi e non per singole opere, anche se complesse e tra loro integrate »<sup>5</sup>.

Si tratta di due questioni nodali per la valutazione dell'azione pubblica e definitorie per la stessa impostazione di quel rinnovamento dello Stato che si volle proporre col *Progetto 80*.

2.4. Qualsiasi calcolo può dare risultati soddisfacenti solo se i parametri in esso utilizzati sono adeguati agli scopi. Nel caso di una spesa pubblica mirante a perseguire in maniera ottimale la funzione-obiettivo, la scelta della base del calcolo comporta difficoltà non indifferenti.

A partire dai primi decenni del novecento<sup>6</sup> sono note le imperfezioni del meccanismo del mercato capitalistico e l'incapacità del mercato stesso a determinare un sistema di prezzi idoneo a consentire l'efficiente allocazione delle risorse. E' diffusa da tempo la consapevolezza che un calcolo di convenienza economica collettiva — teso, tra l'altro, a soddisfare bisogni che il mercato non è in grado di soddisfare e talora nemmeno di esprimere — non può fondarsi sul sistema generale dei prezzi di mercato.

L'introduzione dei « prezzi ombra » — prezzi di conto per analisi che devono riflettere valutazioni di merito e giudizi di valore diversi da quelli che si traducono in prezzi di mercato — costituisce la soluzione tendenziale del problema della base di calcolo. Il prezzo ombra manifesta il punto di vista della società su quali siano i costi reali degli *inputs* e i benefici reali degli *outputs* rispetto ai fini che si vogliono conseguire. Al di là del giudizio che su tale tipo di parametri è stato volta a volta espresso<sup>7</sup>, cruciale rimane il fatto che tale parametrizzazione riposa su di una chiara e articolata definizione degli obiettivi che gli organi politici esprimono a nome della collettività. Per rifarci a impostazioni largamente accettate, useremo a conferma di quanto sostenuto ampie citazioni.

Spiegano H. G. Walsh e A. Williams:

« Negli studi costi-benefici si può cedere alla tentazione di cogliere, nell'analisi, le voci per le quali esiste un prezzo di mercato ed usarlo senza ulteriori sforzi per valutare quei benefici e costi, quindi concentrare l'attenzione sulle rimanenti voci che appaiono meno manipolabili. Come si è indicato [...], però, i prezzi di mercato possono essere in determinati casi un mezzo mediocre di identificazione di costi o di benefici sociali e non dovrebbero quindi essere accettati senza valutazione critica. D'altra parte, nessun analista di costi-benefici si trova in condizioni di potersi impegnare in una critica globale del sistema di mercato e dei suoi multiformi difetti, ed ancor meno può sentirsi sicuro di essere in grado di sostituire più accurate valutazioni a quelle generate da questo sistema. Forse il mi-

gior punto di partenza nel lavoro consiste nel cercare di identificare le deviazioni più grossolane fra prezzi di mercato e valori sociali, che sembrano essere più significative nel particolare contesto in cui il progetto deve essere stimato.

« Un concetto analitico utile in questo contesto è il “prezzo ombra”, che è il prezzo che riflette al margine il valore sociale del bene o del servizio. Esso viene considerato come un prezzo di “amministrazione” o come un prezzo di “pianificazione” e può essere o meno il reale importo da pagare per i beni o i servizi cui si riferisce »<sup>8</sup>.

Per Squire e van der Tak, date le divergenze esistenti tra i valori di mercato e i valori di scarsità delle risorse — o tra « i prezzi di mercato e i valori “reali” »<sup>9</sup> —, « la correzione di tali divergenze può essere effettuata attraverso i prezzi-ombra, grazie ai quali si potrà raggiungere una distribuzione efficiente delle risorse, a dispetto delle distorsioni presenti nell'economia. Bisogna però osservare che i prezzi-ombra, secondo questa definizione, non richiedono che si prescindano dall'esistenza della distorsione. L'obiettivo non è quello di stimare, poniamo, il saggio di cambio che prevarrebbe in condizioni di libero scambio, a meno che non ci si attenda che il governo adotti una politica liberoscambista: si tratta, al contrario, di stimare un saggio di cambio che, *data la distorsione esistente*, possa riflettere adeguatamente il valore della valuta estera »<sup>10</sup>. Per gli stessi Autori, « i prezzi-ombra sono definiti come il valore del contributo che ogni cambiamento marginale nella quantità di merci o di fattori produttivi disponibili arreca agli obiettivi di fondo del paese, sia sociali sia economici. I prezzi ombra dipenderanno quindi tanto dagli obiettivi ultimi del paese, quanto dal contesto economico in cui questi cambiamenti marginali hanno luogo. »<sup>11</sup> Come è stato da altri sintetizzato, il prezzo ombra di una risorsa « indica anche quanto il sistema è disposto a valutare — ai fini dell'obiettivo prefissato — l'impiego di una unità addizionale della risorsa stessa »<sup>12</sup>.

Risulta fondante, per la possibilità stessa del calcolo economico, la scala di giudizi politici cui far riferimento.

« Costi e benefici sono [...] importanti in quanto “valori”. Questi valori, direttamente nel caso, non raro, che talune delle grandezze (benefici e costi) non siano monetizzabili, indirettamente in ogni altro caso, e cioè attraverso la scelta dei criteri di misurazione delle grandezze stesse, sono sempre determinati

a livello politico; il vantaggio è che tale determinazione politica può essere ricondotta agevolmente ai criteri di valore che la ispirano. »

« La collettività deve quindi essere posta in condizione di esprimere ciò che sente come elementi positivi e negativi connessi a progetti alternativi di spesa, in modo da porre l'analista di fronte ad un quadro completo e onde l'analista stesso possa procedere, sulla base dei suggerimenti in tal modo emersi, all'organizzazione e alla quantificazione dei dati. »<sup>13</sup>

Su questo punto non sembrano esservi dubbi: « coloro ai quali viene affidata l'analisi economica dei progetti dovrebbero disporre di una chiara definizione degli obiettivi sociali ed economici che un'amministrazione si prefigge nella propria politica di sviluppo »<sup>14</sup>. Il calcolo economico, per dare razionalità alla spesa pubblica, richiede non una elencazione generica di finalità, ma « una chiara definizione degli obiettivi sociali ed economici », disposti secondo un preciso ordine di priorità, ovvero ponderati in modo tale da rendere possibile un giudizio sull'adeguatezza del progetto rispetto agli obiettivi stessi. « La fissazione di un prezzo-ombra presuppone quindi che si abbia un'idea precisa della funzione del benessere, ovverossia una definizione in termini matematici degli obiettivi del paese, tale da consentire il calcolo dei mutamenti marginali di benessere; una chiara nozione dei vincoli e delle politiche, presenti e passate, che influiscono sullo sviluppo del paese, e quindi delle circostanze, presenti o ipotizzate per il futuro, in cui hanno luogo i cambiamenti marginali. »<sup>15</sup>

Che, dunque, la definizione degli obiettivi cui mira la politica economica — e non la loro semplice e magari enfatica o addirittura confusa enunciazione — costituisca condizione indispensabile di una razionale politica di spesa (e *a fortiori* di una « programmazione per progetti ») è indiscutibile ed è comunque indiscusso.

Ma la rilevanza di questo fatto non è stata sempre avvertita. In realtà, la fitta problematica derivante da tale funzione politica è stata, proprio per gli elementi di radicale novità che comportava, ampiamente trascurata.

Non sono certo mancate percezioni corrette di quanto così andava maturando, ma altrettanto certamente esse non hanno avuto la risonanza che meritavano. Basti ricordare come risalga a oltre 10 anni fa la Relazione del Select Committee on Pro-

cedure (luglio 1969) che, riferendosi all'esperienza britannica, ammoniva: « un minimo di credibilità di un governo democratico richiede non solo che il Parlamento sia a conoscenza del modo in cui le analisi costi-benefici vengono condotte e di come in esse vengono accolti i giudizi politici, ma anche che lo stesso Parlamento sia sicuro che i suddetti giudizi, quale che sia l'organo preposto ad esprimerli, siano noti ed approvati dal governo. »<sup>16</sup>

A parte le molte e non effimere suggestioni che riflessioni di questo tipo inducono, è evidente come si proponga così *in nuce* una ridefinizione dei rapporti tra organi politici e organi amministrativi, tra scelte democratiche ed esecuzione tecnica, tra opzioni di merito e controlli formali — una serie di temi, cioè, il cui nodale significato politico affonda nel cuore dell'intervento economico e sociale dei poteri pubblici, nell'essere stesso dello Stato moderno. Il problema del calcolo economico applicato alla spesa pubblica, il problema dell'efficienza degli strumenti, rifluisce così sulla definizione degli obiettivi politici e infine sulla razionalità — cioè sulla consapevolezza degli elementi che pesano a favore di una o di un'altra finalità della spesa rispetto agli obiettivi ultimi dell'azione — della stessa opzione politica<sup>17</sup>.

2.5. Dovrebbe apparire con sufficiente nettezza come un tentativo non velleitario di affrontare l'improcrastinabile problema della allocazione razionale delle risorse pubbliche coinvolgesse (e coinvolga) temi di ampio respiro e comportasse difficoltà non marginali, afferenti in particolare il mutare qualitativo delle funzioni decisionali e delle conseguenti procedure.

Va anche detto che l'eventuale introduzione della « programmazione per progetti » equivaleva ad immettere sistematicamente, presto o tardi, altre considerazioni entro la cornice in cui vengono tradizionalmente collocate nel nostro paese le questioni di politica economica. Di tali considerazioni due vanno ricordate all'interno di questa succinta parentesi.

2.5.1. Proprio perché il tipo di calcolo di cui si parla si fonda su prezzi di mercato e su valutazioni politiche, esso non può essere applicato a flussi di spesa e a decisioni di investimento tali da influire significativamente sull'intera struttura produttiva e sul sistema generale delle convenienze.

Questo fatto era stato già riconosciuto nel 1965 da Prest e Turvey, nell'introduzione alla loro classica rassegna, come una delle due « chiarissime limitazioni generali di principio (distinte in quanto tali dalle molto più numerose limitazioni di fatto) » dell'analisi costi-benefici. « Le tecniche di analisi costi-benefici, come si sono finora sviluppate, sono meno rilevanti e appropriate per quelle che si possono chiamare decisioni di investimento su larga scala. Se le decisioni di investimento sono così ampie relativamente ad una data economia (per esempio, un grande progetto per una diga in un piccolo paese), da essere in grado di modificare la struttura delle produzioni e dei prezzi relativi in tutta l'economia, è probabile che la tecnica corrente non serva, in quanto in questi casi solo qualche tipo di approccio di equilibrio generale sarebbe sufficiente. »<sup>18</sup>

Più recenti riflessioni hanno condotto a conclusioni analoghe<sup>19</sup>, né si vede come potrebbe essere diversamente.

Qui è forse opportuno richiamare due corollari di questa « limitazione generale di principio », che potranno essere utili a puntualizzare gli ambiti di applicazione del calcolo economico pubblico nei casi concreti interessanti il Mezzogiorno.

Il primo è che quando il progetto — pur ridotto rispetto alle dimensioni della economia di un paese (e qui l'esempio addotto da Prest e Turvey potrebbe essere fuorviante) — investe parte cospicua di una produzione, esso assume nondimeno un significato tale da rendere problematica l'applicazione della cost-benefit analysis. Potrebbe essere, in tal senso, meritevole di esame tra gli altri il caso di un progetto di irrigazione destinato ad aumentare in misura rilevante la superficie destinata ad orto-frutta di tipo mediterraneo e la produttività della superficie in questione.

Il secondo corollario è che, qualora progetti diversi abbiano ad oggetto produzioni in qualche modo interrelate talché le variazioni provocate da un progetto rifluiscono su produzioni interessate da un altro progetto, si esce dal quadro di quegli « equilibri parziali » entro i quali soltanto la valutazione dei progetti è possibile<sup>20</sup>.

2.5.2. Esistono delle situazioni, più frequenti di quanto non si creda (si pensi al costo di ogni nuovo occupato nel Mezzogiorno o a quello di risorse territoriali sempre più ridotte ma

male utilizzate o a quello — altrettanto classico — di beni di importazione in condizioni di bilancia dei pagamenti fortemente deficitaria), nelle quali i prezzi di mercato possono divergere profondamente dai prezzi ombra. In tutti questi casi, ammesso che la metodologia di progettazione sia valida in ogni suo aspetto, si presentano dei problemi che non esulano dalla programmazione per progetti.

Il primo è dato dal rapporto che intercorre tra il risultato del progetto e gli stanziamenti a disposizione. In parole povere, il limite finanziario non è « estraneo » o « esterno » al progetto, e quanto più le distorsioni presenti nel mercato inducono a valutazioni « reali » che differiscono dai prezzi correnti o previsti, tanto più questo limite condiziona la fattibilità del progetto. Si tratta ovviamente di questioni che vanno ben oltre le tecniche di valutazione, anche se su di esse non possono non influire <sup>21</sup>.

Le stesse difficoltà determinano un secondo problema, che origina dal fatto che se i prezzi di conto sono la guida alla scelta dell'operatore pubblico, quello privato non può non agire sulla base dei prezzi di mercato. Si creerà dunque una situazione nella quale l'azione degli imprenditori interessati al progetto e di quelli che degli effetti del progetto fruiscono, per essere razionale rispetto ai propri scopi, condurrà ad una composizione dei fattori o ad un uso dei prodotti che divergono per definizione da quelli ipotizzati e voluti nel progetto, e dunque all'irrazionalità e all'inefficienza del progetto stesso.

I contorni del problema sono così descritti da Richard S. Eckaus: « Le decisioni basate sull'analisi costi-benefici sono assunte sulla base di valutazioni dei benefici e dei costi; alcune di queste valutazioni sono diverse da quelle implicite nei prezzi di mercato dei prodotti e dei fattori impiegati nel progetto. Ma i progetti selezionati in questo modo devono vivere nel mondo reale dei prezzi di mercato. Le discrepanze fra le valutazioni implicite nel ricorso ai prezzi di mercato delle risorse e dei prodotti, e quelle proprie dell'analisi costi-benefici sono di importanza cruciale nella valutazione di un progetto. Nello stesso modo, tali divergenze risulteranno di fondamentale importanza nell'attuazione dei progetti, lungo tutto l'arco della loro "vita". Le differenze fra le valutazioni dell'analisi costi-benefici e i prezzi di mercato devono essere ricomposte nell'attuazione quotidiana dei progetti selezionati. In caso con-

trario, anche se un progetto è approvato sulla base di una sofisticata tecnica di analisi costi-benefici, può essere che non lo si possa mettere in atto. Ovvero, può darsi che, una volta accettato, non sopravviva affatto, o non sopravviva nella forma desiderata. Naturalmente, se il progetto non sopravvive, o non opera nella forma prestabilita, non produrrà i benefici inizialmente previsti, e la decisione originaria fondata sull'analisi costi-benefici dovrà ritenersi errata. »<sup>22</sup>

Lo stesso Eckaus — ma l'analisi della questione porta molti altri studiosi alle stesse conclusioni — giunge ad affermare, per coerenza di metodo, che « una attuazione capillare dell'analisi costi-benefici richiede che si imponga all'economia un intero sistema di prezzi, diverso da quello di mercato. Non si tratta certamente di un compito disperato, ma le difficoltà sono di prima grandezza, e né i Manuali, né le Guide fino ad oggi pubblicati sembrano dedicare a questa circostanza il debito risalto. »<sup>23</sup>

Ciò conduce per vie non traverse alla tematica della « pianificazione attiva », ossia all'esigenza di influire sul sistema delle convenienze di mercato come condizione ineludibile per conseguire i fini che la pianificazione vuole porre — tema, peraltro cui si giunge anche attraverso altri ordini di riflessioni e di esperienze<sup>24</sup>.

Si apre, in tal modo, il vasto campo dei sistemi di programmazione generale, nei quali « una volta valutate in maniera "oggettiva" le singole produzioni e stabilito il livello ottimale di ciascuna di esse, si pone il problema di far loro assumere effettivamente il livello voluto »<sup>25</sup> — campo abbondantemente arato ma nel quale i dubbi di indole tecnica e di ordine pratico non sembrano per nulla dissolti.

Ma, se la determinazione di effettivi prezzi concreti che rispondano allo scopo « sembra impossibile ad effettuarsi, appare comunque incontestabile che l'esistenza stessa di imposte indirette, sussidi alla produzione, controlli sui tassi di cambio, licenze di importazione, tariffe doganali, crediti alle esportazioni e agli investimenti implica di per se una politica di *showdown pricing*. »<sup>26</sup>

Ed è questo, pare, un momento nodale che — sotto o al di là dei procedimenti tecnici — si incontra di necessità nella programmazione per progetti.

« E' di qualche rilevanza assicurarsi che qualsiasi valutazione,

adottata come espressione propria di giudizi politici, sia applicata in modo coerente in tutti i campi dell'attività governativa. Fare diversamente significherebbe perseguire in modo inefficace gli obiettivi della politica pubblica »<sup>27</sup>. « Le tecniche per la valutazione dei progetti [...] dovrebbero risultare coerenti con la politica generale adottata in materia »<sup>28</sup>.

Potrebbe e dovrebbe apparire ovvio; ma ovvio non parve alla considerazione dei responsabili.

Rimane che i problemi qui succintamente richiamati hanno un'ampiezza teorica e una valenza politica che non è possibile ignorare. In particolare, la stretta correlazione tra obiettivi e valutazione dei progetti e politiche « attive » di carattere generale sui prezzi è tema che si impone per la sua importanza cruciale; si vedrà come l'averlo ignorato abbia condotto a incongruenze abnormi al momento della progettazione.

2.6. Anche se nei limiti di una rassegna affrettata, valga un breve richiamo ad altri problemi a dare idea meno approssimativa dei temi che la valutazione dei progetti coinvolge.

2.6.1. Il passo preliminare dell'analisi costi-benefici consiste nella individuazione degli effetti del progetto. Questi vengono distinti in diretti (o interni) e indiretti (o esterni o derivati o indotti). Se per i primi non si pongono questioni particolari, per i secondi è sovente ardua l'identificazione e difficoltosa la misurazione, né è facile la decisione se inserirli o meno nel computo: questo accade soprattutto quando gli effetti di traboccamento (*spillover*) sono numerosi e si stenti a percepire i nessi che collegano le decisioni da prendere a determinate conseguenze<sup>29</sup>.

Sembra fondata e realistica la formulazione di A. Pedone: « La considerazione degli effetti esterni presenta difficoltà notevoli in quanto non esiste alcun meccanismo (effettivo o simulato) che consenta una loro completa identificazione e precisa misurazione. L'analisi costi-benefici, che non può prescindere dalla considerazione degli effetti esterni, è quindi costretta a far ricorso ad espedienti i cui criteri di base, in parte inevitabilmente arbitrari, devono comunque essere resi espliciti. »<sup>30</sup>

2.6.2. Di non minore complessità sono i successivi momenti della valutazione dei fattori individuati e del confronto.

Quanto alla valutazione, le tecniche in uso mirano a renderla sempre più esaustiva, come nella recente proposta di Squire e van der Tak di addivenire ad una « selezione dei progetti fondata sugli effetti sulla distribuzione del reddito e sulla crescita »<sup>31</sup>. In generale, l'adozione di metodi di ponderazione o di vincoli consente di incorporare nell'analisi obiettivi particolari di carattere territoriale e sociale, ovviamente nei casi in cui essi non siano già assunti nella funzione di benessere e nella determinazione dei prezzi ombra<sup>32</sup>.

Ben difficilmente l'affinamento delle tecniche può giungere a neutralizzare il rischio che grava su pressoché tutti i dati che rientrano nella cost-benefit, e cioè l'incertezza che coinvolge il futuro delle variabili prese in considerazione. L'elaborazione di metodi adeguati (come la « analisi della sensitività ») riduce i margini di perplessità sul valore delle stime in quanto aiuta a selezionare i settori o i punti per i quali lo scostamento tra andamenti reali e andamenti previsti si rivela particolarmente critico; conoscere allora il campo di variabilità di una relazione al mutare della grandezza individuata può costituire un ausilio di notevole portata per saggiare il grado di stabilità dei risultati ottenuti.

Rimane che sia la proiezione di dati sui quali non è possibile influire, sia la precisazione di quelli sui quali l'operatore pubblico intende agire, coinvolgono in radice la valutazione dei progetti<sup>33</sup>.

Le stesse formule scelte per raffrontare costi e benefici dei diversi progetti possono non essere neutrali. Ma — come è stato notato — rispetto ai problemi di maggior rilievo, « si tratta di questioni relativamente marginali »<sup>34</sup>.

2.6.3. Da ultimo, va ricordato come il costo di un'analisi e i tempi che essa comporta<sup>35</sup>, il tipo di amministrazione capace di usarla (sia direttamente che tramite analisti esterni)<sup>36</sup>, la continua interrelazione tra calcolo tecnico e giudizio di valore (cioè tra analisti e politici)<sup>37</sup> pongono sul tappeto un complesso di esigenze che possono essere soddisfatte solo da un'adozione generalizzata della valutazione dei progetti e dal costituirsi di strutture con elevato livello di preparazione e di esperienza.

2.7. Sembrano a questo punto definibili — con riferimento alla proposta di « programmazione per progetti » nel contesto

italiano e all'introduzione dei « progetti speciali » nelle norme che disciplinano l'intervento straordinario nel Mezzogiorno — le caratteristiche peculiari del calcolo economico nella spesa pubblica e le condizioni che la sua applicazione richiede.

Lo Stato persegue una serie di finalità. I documenti di governo e, in particolare, i programmi economici redatti periodicamente contengono fra l'altro l'enunciazione di tali finalità, talora espresse in successione già di per se significativa delle priorità che vengono loro attribuite. La programmazione per progetti, che consiste di interventi scelti in base a criteri di convenienza pubblica, implica una preliminare esplicitazione dei giudizi di valore che fondano il metodo dell'operare: essa si traduce in una espressione delle finalità politiche debitamente ponderate (che sconta il *trade off* tra le stesse). Ciò equivale ad una funzione-obiettivo che manifesta le preferenze della società intorno a quel che la pubblica amministrazione deve perseguire.

Data la funzione-obiettivo occorre selezionare tra le azioni possibili quella — non consistente necessariamente di opere o complessi di opere<sup>38</sup> — più efficace, cioè capace di massimizzarla. L'opzione tra progetti alternativi avviene confrontando i rispettivi costi e benefici: dove i benefici sono relativi agli obiettivi definiti e i costi sono costi-opportunità, vale a dire equivalenti ai benefici ai quali si deve rinunciare per l'impiego delle risorse che viene trascelto (e questi sono ovviamente desunti dal loro rapporto con gli obiettivi). Verrà selezionato, pertanto, tra i vari progetti concorrenti, quel progetto il cui beneficio netto risulti superiore, e quindi capace di massimizzare la funzione-obiettivo<sup>39</sup>.

Quel che vale per la scelta dei progetti, vale per la scelta tra le parti o componenti di esso che si presentano come alternativi<sup>40</sup>. Si danno, inoltre, casi in cui la decisione di spesa e quindi l'oggetto dell'azione si pongono come un *a priori* di cui non si discutono i benefici (ad es. gli stanziamenti per la difesa nazionale), ma dove si applica ugualmente la valutazione (con una tecnica che prende il nome di costo-efficacia o di costo-efficienza) al fine di selezionare i modi più convenienti per attuare la decisione<sup>41</sup>.

La valutazione dei progetti — attraverso il confronto sistematico delle decisioni e la analisi della loro organizzazione interna, sulla base di un calcolo di convenienza i cui riferimenti debbono

essere espliciti — consente allora di scegliere la migliore allocazione delle risorse disponibili.

Come afferma Lesourne: « Parafrasando la ben nota definizione della scienza economica del Robbins, può dirsi che l'analisi costi-benefici serve a raffrontare tra loro soluzioni relative all'impiego di risorse scarse suscettibili di usi alternativi. »<sup>42</sup>

La valutazione dei progetti, per valere come metodo razionale di spesa e di investimento, postula una serie non piccola di condizioni, alcune delle quali — con riferimento all'oggetto di questo studio — è opportuno richiamare.

In primo luogo, come ogni metodo dotato di rigore, essa non sopporta l'intrusione di elementi che si richiamino a criteri diversi da quelli che — attraverso di essa — trovano formalizzazione. E' un metodo caratterizzato da una sua logica, che parte dai giudizi di valore espressi in sede politica e dai prezzi che si formano sul mercato; la considerazione di qualsiasi elemento che non si traduca in obiettivi politici (calibrati come si è detto) o in prezzi, è eteronoma e quindi incompatibile con l'analisi costi-benefici e con ogni altra tecnica di programmazione di questo tipo. La si può accettare, limitare, contestare, rifiutare. Non la si può coniugare e combinare, ad esempio, con disegni di assetto territoriale derivati da tutt'altro ordine di analisi — si tratti di analisi disciplinari di tutto rispetto o di fabulazioni miranti a organizzare l'universo attraverso una sapiente commistione di disarmanti banalità.

In secondo luogo, la valutazione dei progetti non può essere confinata entro un settore più o meno limitato e deve insieme essere usata all'interno di ambiti ben definiti. Se la definizione degli ambiti e delle competenze è condizione ineludibile in quanto comporta — tra gli altri — la determinazione dei limiti di bilancio e la ricognizione degli strumenti burocratico-amministrativi<sup>43</sup>, la generalizzazione del suo uso (e l'adozione di parametri determinati coi medesimi criteri) è norma insita nella sua stessa utilità<sup>44</sup>. Se, ad esempio, su di un territorio (come potrebbe essere il Mezzogiorno) e nello stesso settore (come potrebbe essere la viabilità) operano più enti (come potrebbero essere l'A.N.A.S., la Cassa per il Mezzogiorno, le società autostradali, gli enti locali, etc.) che non si attengono agli stessi criteri per giudicare il livello e i modi (fra cui, nel nostro caso, il percorso) di uso delle risorse, il risultato non può non

essere la vanificazione del metodo per quelle istituzioni che l'avessero adottato.

Infine, l'uso di tecniche razionali di spesa e di investimento pone mete ambiziose di rinnovamento nella prassi e nelle strutture amministrative. Le pone perché richiede un'esplorazione dell'esistente del tutto inconsueta per i procedimenti fondati sulla *routine* o sull'influenza dei gruppi di pressione, e tuttavia indispensabile quando si debba proporre e saggiare un ventaglio di alternative certamente non conoscibili con quei procedimenti<sup>45</sup>. Le pone perché postula un farsi attivo dell'amministrazione pubblica nelle stesse precisazione e traduzione degli obiettivi politici, in quanto « essa soltanto può conferire loro concretezza di contenuti, definirne i riferimenti temporali e spaziali, renderne possibili le applicazioni sperimentali, assicurarne la legittimità »<sup>46</sup>, così come esige « in ogni ramo di governo una capacità analitica che sia in grado di attuare, mediante personale permanente specializzato, continue approfondite analisi degli obiettivi del settore considerato e dei diversi programmi atti a realizzare questi obiettivi »<sup>47</sup>.

Si può anche aggiungere che, per coerenza, lo stesso confronto tra progetti alternativi dovrebbe essere applicato per giudicare della convenienza sociale della tassazione, dell'acquisizione pubblica delle risorse, dell'efficienza generale della spesa pubblica<sup>48</sup>: osservazione non più pleonastica o peregrina dacché la crescita e la sopravvivenza dell'apparato produttivo sembrano essere minacciate anche dal prelievo — e dai meccanismi di prelievo — fiscale. Ma è argomento che ci porterebbe ben al di là dei limiti del presente lavoro e che ci condurrebbe a dibattere l'assunzione — o dogma, in certi casi — che lo « Stato », la « sfera pubblica », corregge e migliora comunque il « privatistico » e il « mercato ».

2.8 Emerge, da quanto si è venuti esponendo, come l'analisi dei progetti — lungi dall'aver quella natura meccanica che nei sogni tecnocratici assicura il conseguimento degli obiettivi — è uno strumento di grande delicatezza e di difficile acquisizione. « Schema di riferimento utile per porre problemi ideali relativi ai valori sociali e alla loro misurazione »<sup>49</sup>, essa favorisce l'efficienza dell'intervento pubblico a cominciare dalla crescente conoscenza dell'importanza relativa degli obiettivi e del rispettivo costo nonché dal saggio esplicito degli interessi in conflitto per l'uso delle risorse. In tal senso essa aumenta la trasparenza delle

scelte, facilita il dibattito democratico nella consapevolezza dei fini e dei mezzi, restringe comunque i margini di arbitrio. Il fatto che essa si fondi largamente su stime piuttosto che su impossibili misurazioni con crismi di esattezza, se può essere all'origine di inconvenienti, di disfunzioni e anche di ipocrisie<sup>50</sup>, non equivale a privarla di valore. Chiunque, e anche Hirschman lo ricorda<sup>51</sup>, si renda conto della ricorrente casualità delle scelte individuali e familiari di spesa e di come nella vita delle imprese costi, ricavi e redditi « non potranno essere determinati che sulla base fluttuante ed arbitraria di stime »<sup>52</sup>, si ritroverà in quell'universo di incertezze e di approssimazioni che caratterizza larga parte dei calcoli, delle decisioni e dei controlli economici.

La valutazione dei progetti, solo per il fatto di costringere a quantificare i loro effetti, riduce il campo delle predilezioni soggettive e delle preferenze superstiziose, ne coglie i risvolti e ne sonda la consistenza. Non elimina i problemi, ma obbliga ad ordinarli e ad esprimerli in termini comparabili. E' solo un ausilio tecnico per guidare l'operatore pubblico ad assumere col massimo di razionalità decisioni complesse — e allo stato dei fatti e alla luce dell'esperienza pare non ne esista surrogato.

Nel 1968, Augusto Graziani così concludeva una conferenza sugli investimenti pubblici:

« La difficoltà di una procedura non è motivo sufficiente per basarsi sul solo istinto. Anche se è vero che i calcoli relativi a costi e benefici sono spinosi e inducono facilmente in errore, nessuno ha ancora dimostrato che gli errori che tali calcoli possono comportare siano maggiori degli errori in cui si incorre affidandosi al solo buon senso e alle pressioni degli interessi locali ».

« L'unico modo di assicurare una gestione omogenea delle risorse produttive è quello di fissare, per la gestione dei fondi pubblici, criteri e procedure precise e valevoli per tutti gli organi del settore pubblico. Solo così si potrà realizzare almeno quel tanto di efficienza che può essere assicurato dalla utilizzazione uniforme delle risorse produttive in tutti i settori governati dalla pubblica amministrazione. E' quindi un'esigenza non più derogabile che, per prassi o per disposizione legislativa, il calcolo preventivo di economicità applicato almeno agli investimenti di maggiore rilevanza, divenga, nel nostro come in tanti altri paesi, regola costante della pubblica amministrazione. »<sup>53</sup>

<sup>1</sup> Cfr., ad esempio: S.A. Marglin, *Public Investment Criteria*, The M.I.T. Press, trad. it. *Criteri per l'investimento pubblico*, ed. F. Angeli, 1971; A.K. Dasgupta-D.W. Pearce, *Cost-Benefit Analysis. Theory and Practice*, Macmillan Press Ltd., London, trad. it. *Analisi costi-benefici. Teoria e pratica*, ed. Isedi, 1975; R. Sugden-A. Williams, *The Principles of Practical Cost-Benefit Analysis*, Oxford University Press, 1979. Più problematico R. Dorfmann, *Quarant'anni di analisi costi-benefici* (relazione alla Conferenza della International Economic Association su *Contributi di carattere econometrico in materia di intervento pubblico*, Urbino, 2 agosto 1976), in AA.VV., *L'analisi costi benefici. 2°. Esperimenti e applicazioni*, Quaderni Regionali Formez, Napoli, 1978.

<sup>2</sup> Col *River and Harbor Act* del 1902 secondo A.R. Prest-R. Turvey, *Cost-Benefit Analysis: A Survey*, in «Economic Journal», dicembre 1965, trad. it. *L'analisi costi-benefici*, in AA.VV., *Il pensiero economico contemporaneo*, a cura di F. Caffé, vol. 3°, *L'impiego delle risorse*, ed. F. Angeli, 1969.

<sup>3</sup> Cfr. le bibliografie contenute nei seguenti volumi: A.K. Dasgupta-D.W. Pearce, cit. (pp. 225-231); AA.VV., *Analisi dei progetti di investimento. Il metodo della Banca Mondiale*, ed. Marsilio, 1978 (pp. 202-203, 236, 273, 311-312, 346-347); AA.VV., *Benefit-Cost and Policy Analysis. An Aldine Annual on Forecasting, Decision-Making, and Evaluation*, Aldine Publishing Company, Chicago, 1975 (pp. 62-65, 236-237, 307, 324, 333-334, 366-368, 414-415, 448-455) e, per i contributi italiani, G. Zandano, *Saggi sulla spesa pubblica locale*, ed. Giuffrè, 1975 (pp. 45 e 46, nota 1).

<sup>4</sup> E' chiaro che la gamma degli obiettivi ponderati dovrebbe avere un primo riflesso nella distribuzione della somma in bilancio tra le sue grandi voci, che è uno dei fondamentali moventi all'adozione di tecniche del tipo dello statunitense *Planning Programming Budgeting System - P.P.B.S.* Cfr. in proposito J. Benington-P. Skelton, *Public Participation in Decision-Making by Governments* (in particolare, pp. 440 e 441) in AA.VV., *Benefit-Cost and Policy Analysis*, cit.; G. Zandano, cit. (pp. 85-94); G. Orlando, *Razionalizzazione della spesa pubblica e programmazione*, «Rivista di Economia Agraria», n. 2, 1973; P.O. Steiner, *The Theory of Marginal Public-Expenditure Choices*, in AA.VV., *The Economics of Public Finance*, The Brookings Institution, Washington, 1974, trad. it. *Spesa pubblica e teoria delle scelte marginali*, «Problemi di amministrazione pubblica», Formez, n. 1, 1977.

<sup>5</sup> *Politica per il Mezzogiorno: strumenti e metodologie*, «Mondo Economico», 15 luglio 1972.

<sup>6</sup> Apparve nell'«Economic Journal» del dicembre 1926 il saggio di Piero Sraffa, *The Laws of Returns under Competitive Conditions*, pubblicato in Italia col titolo *Le leggi della produttività in regime di concorrenza* nel volume 4°, *Economia pura*, della Nuova Collana di economisti diretta da G. Bot-tai e C. Arena, U.T.E.T., 1937, pp. 591-605.

<sup>7</sup> Questo giudizio varia dall'ostentato scetticismo — i prezzi ombra non sarebbero che il risultato di un processo del tutto arbitrario — alla fede nelle tecniche matematiche di programmazione, al punto che, secondo Kantorovich (1959), essi costituirebbero « valutazioni determinate oggettivamente » (riportato da C. Milana, *L'impiego dei modelli disaggregati nella programmazione economica di medio periodo. Alcuni progressi metodologici*, « Quaderni Isril », ottobre-dicembre 1977, p. 34). Un articolato giudizio sull'argomento, sulla sua connessione col concetto di costo-opportunità e sul problema del « second best » è nel capitolo *I prezzi contabili* di D.K. Dasgupta-D. W. Pearce, cit.

<sup>8</sup> *Current Issues in Cost-Benefit Analysis*, CAS Occasional Papers, n. 11, HMSO, London, 1971, trad. it. *Problemi attuali dell'analisi costi-benefici*, in AA. VV., *L'analisi costi-benefici*. 1°. *Aspetti e problemi generali*, Quaderni Regionali Formez, Napoli, 1976, pp. 36 e 37.

<sup>9</sup> *Economic Analysis of Projects. A World Bank Research Publication*, International Bank for Reconstruction and Development, Washington, 1975, trad. it., *Analisi economica dei progetti d'investimento*, in AA. VV., *Analisi dei progetti...*, cit., p. 79.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 80.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 47.

<sup>12</sup> C. Milana, cit., p. 34.

<sup>13</sup> *Importanza e usi dell'analisi costi e benefici applicata al campo della spesa pubblica* (non firmato), « Quaderni Isril », aprile-giugno 1972, p. 55.

<sup>14</sup> L. Squire-H. G. van der Tak, cit., p. 48.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 78.

<sup>16</sup> A. Peacock, *Cost-Benefit Analysis and the Political Control of Public Investment*, in *Studies and Analyses*, G. Allen & Unwin Ltd., 1973, trad. it. *Analisi costi-benefici e controllo politico degli investimenti pubblici*, in AA. VV., *L'analisi costi-benefici*. 1°. ..., cit., p. 191.

<sup>17</sup> Questi svolgimenti sono ampiamente discussi nella letteratura proprio in relazione all'individuazione dei prezzi ombra. Squire e van der Tak, ad esempio, dopo aver ripetuto che « i prezzi ombra vengono determinati tenendo conto tanto degli obiettivi fondamentali di un paese, quanto della disponibilità delle risorse di base del paese stesso », ribadiscono come nella definizione di questi parametri si ripresenti in vesti nuove il problema della scelta alternativa, coesistente alla stessa progettazione. « Bisogna aggiungere che, nella pratica, molti prezzi-ombra non possono essere agevolmente determinati senza una valutazione delle varie alternative del progetto stesso, perché il loro valore dipende proprio da quello dei progetti alternativi che sono stati scartati. Questa è la ragione fondamentale per cui al centro del procedimento di valutazione bisogna porre un esame sistematico delle possibili alternative. Non basta infatti, nella pratica, scegliere progetti "accettabili", i cui benefici superino i corrispondenti costi; è necessario verificare se non vi siano alternative che offrano un'eccedenza dei benefici sui costi apparenti, superiore a quella del progetto considerato per primo ». (Cit., p. 35 e pp. 36-37).

<sup>18</sup> Gli Autori così continuano: « Il che significa che l'applicabilità della tecnica nei paesi sottosviluppati è probabilmente inferiore rispetto a quanto a volte si prospetta, in quanto moltissimi progetti di investimento implicano grandi mutamenti strutturali in tali zone. Naturalmente, questo fatto non esclude qualsiasi applicazione di questa tecnica in quei paesi, come testimoniano molti notevoli studi [...]. Il problema consiste semplicemente nel fatto che in questi casi si deve essere più attentamente consapevoli delle limitazioni della tecnica ». (Cit., pp. 218 e 219).

<sup>19</sup> Così, tra gli altri, B. Contini (« L'analisi costi-benefici patisce una limita-

zione fondamentale; in particolare, si tratta di una tecnica atta a prendere decisioni nell'ambito di un quadro di riferimento che sia stato già definito in precedenza. Di conseguenza essa non può essere altro che uno strumento per l'analisi di equilibri parziali. [...] Se vi è la possibilità che il progetto modifichi la struttura del sistema economico, alterando sia i prezzi che le produzioni [...], allora l'analisi standard dei costi e benefici risulta inadeguata perché in questo caso è indispensabile un approccio basato sull'equilibrio generale». *A Critical Survey of Use of Cost-Benefit Analysis in Public Finance*, in *Quantitative Analysis in Public Finance*, edited by Alan T. Peacock, Praeger Publishers, trad. it. *L'uso dell'analisi costi-benefici nella finanza pubblica: una rassegna critica*, in AA. VV., *L'analisi costi-benefici*. 1°. ..., cit. p. 144) e C. Milana (« Per valutare gli effetti di investimenti capaci di modificare la struttura della produzione e dei prezzi relativi di tutta l'economia sarebbe invece necessario un approccio di equilibrio generale ». Cit., p. 33).

<sup>20</sup> I due casi richiamati possono essere occasione a ricordare che il calcolo va applicato in maniera del tutto identica in funzione degli effetti in termini di prodotto: non basta cioè l'indispensabile distinzione e delimitazione delle amministrazioni competenti e dei territori interessati. Ad esempio una serie di « progetti regionali di sviluppo » (lettera *d* dell'art. 1 della legge 2 maggio 1976, n. 183) può concernere la stessa produzione o produzioni succedanee o comunque concorrenti; si potrebbe cadere, ad evidenza, nella « limitazione di principio » di cui qui si discute.

<sup>21</sup> Cfr. Squire-van der Tak (cit., pp. 66 e 67) e le considerazioni di Contini (cit., p. 157).

<sup>22</sup> *Financial and other Problems of Complementing Cost-Benefit Analysis*, International Bank for Reconstruction and Development, Washington, 1974, trad. it. *Uno sguardo ad alcuni problemi dell'analisi costi-benefici*, in AA. VV., *Analisi dei progetti ...*, cit., pp. 209 e 210.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 232.

<sup>24</sup> « Pianificazione, rispetto al tradizionale intervento dello Stato, vuol dire che i pubblici poteri non si limitano a garantire gli svolgimenti di mercato e ad intervenire ove questi diano luogo a costi sociali troppo onerosi, ma che essi assumono la responsabilità, cioè il controllo e la direzione, del sistema economico sociale, modificando, ove è il caso, i rapporti in esso prevalenti, utilizzando quindi il mercato in vista dei fini che ci si propone. Vuol dire, concretamente, che la soluzione dei problemi nazionali, *in primis* della questione meridionale, non è più subordinata alle direzioni che il mercato automaticamente pone in essere, ma è soltanto condizionata dal grado di accumulazione del sistema. Il che non significa che il mercato non offra più i suoi molteplici stimoli all'iniziativa imprenditoriale: significa bensì che l'azione di questi si accompagna ad altri stimoli che vengono fissati, anzi dedotti, secondo un modello logico che evidenzia la loro efficacia rispetto ai fini che si vogliono raggiungere. Significa che ogni stimolo va seguito e controllato, affinché il suo operare non susciti direzioni di fatto contrarie agli andamenti che si vogliono imprimere. » (A. Parisi-G. Zappa, *Mezzogiorno e pianificazione*, in AA. VV., *Mezzogiorno e politica di piano*, a cura di A. Parisi e G. Zappa, ed. Laterza, 1964, pp. 459 e 460).

<sup>25</sup> C. Milana, cit., p. 34.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>27</sup> H. G. Walsh-A. Williams, cit., pp. 42 e 43.

<sup>28</sup> L. Squire-H. G. van der Tak, cit., p. 22.

<sup>29</sup> Parlando degli effetti indotti « difficilmente traducibili in termini monetari », Zandano esprime questa opinione: « benché, attraverso particolari accorgimenti, sia talora possibile una qualche forma di misurazione, nella ge-

neralità dei casi si è costretti ad escludere gli "intangibles" dal rapporto benefici-costi, che in tal caso non può più essere considerato "l'unico indice sintetizzante la preferibilità di un certo progetto rispetto ad altri" (Gerelli)». (Cit., pp. 52 e 53).

<sup>30</sup> *Introduzione*, in AA.VV., *L'analisi costi-benefici*. 1° ..., cit., p. 17.

<sup>31</sup> Cit., p. 25.

<sup>32</sup> Cfr. A.R. Prest-R. Turvey, cit. (pp. 240 e 241); *Importanza e usi dell'analisi* ... cit. (p. 57); P. Lombardi, *Gli obiettivi nazionali nell'analisi degli investimenti pubblici: un modello di valutazione degli investimenti irrigui*, «Rivista di Economia Agraria», n. 4, 1977 (pp. 811 e 812); B. Contini, cit. (p. 167).

<sup>33</sup> Le osservazioni che a tale proposito si incontrano nella letteratura sono numerose, e nessuna si allontana dalle conclusioni che abbiamo tratto; può rivestire interesse il fatto che l'accento viene di volta in volta spostato sull'aleatorietà delle previsioni o delle scelte politiche. Valgano ad esempio le due affermazioni: «Le diversità dei vari metodi di valutazione economica e delle politiche che essi prescrivono sono da attribuire a differenti assunzioni sul sistema economico esistente e, aspetto ancora più importante, su quello futuro» (C. Binetti, *Il sistema dei prezzi nell'analisi costi-benefici*, in AA.VV., *Analisi dei progetti...*, cit., p. 285); «Poiché non esiste alcun criterio economico oggettivo in base al quale stabilire quale deve essere il tasso di sconto "corretto", risulta che questa decisione riveste un carattere politico. E probabilmente la fissazione del tasso da utilizzare è la decisione più difficile e importante dell'intera analisi costi-benefici» (E. Visco, *Efficienza economica e spesa pubblica*, «Quaderni Isril», gennaio-marzo 1974, p. 34).

<sup>34</sup> G. Zandano, cit., p. 59. Per la conoscenza delle formule di decisione in uso e delle ragioni e dei criteri di loro scelta, cfr. A.K. Dasgupta-D.W. Pearce, cit., pp. 141-175.

<sup>35</sup> Cfr. A. Peacock, cit., p. 191.

<sup>36</sup> Cfr. E. Visco, cit., p. 35.

<sup>37</sup> Cfr. A. Peacock, cit., p. 179.

<sup>38</sup> Che l'oggetto della valutazione possa non essere un'opera è antica acquisizione. Già nel 1965, Prest e Turvey così sintetizzavano l'esperienza fin allora maturata: «L'analisi costi-benefici può essere anche applicata a mutamenti proposti in leggi o regolamenti, a nuovi schemi di fissazione dei prezzi e problemi simili. Un esempio è fornito dalle proposte per la disciplina del traffico sulle strade urbane. Tali schemi implicano l'attuazione di scelte economiche in maniera analoga a quelle che si verificano nel caso di schemi di investimento.» (Cit., p. 220).

<sup>39</sup> Richard Layard così descrive la scelta del progetto: «Per decidere se realizzare o non realizzare il progetto A, la regola da seguire è la seguente: si realizzerà A se i benefici che ne derivano sono superiori a quelli ottenibili dal miglior progetto alternativo; altrimenti il progetto A non va realizzato. Applicando questa regola a tutte le possibili scelte, si otterranno, senza che nessuno possa lamentarsene, i maggiori benefici possibili, tenuto conto dei vincoli del sistema in cui si opera. Procedendo, sembra del tutto naturale riferirsi ai "benefici" del miglior progetto alternativo rispetto ad A come "costi di A". Infatti, se si realizza il progetto A, quei benefici alternativi vanno perduti. Così la regola diventa: bisogna realizzare il progetto A se i benefici che ne derivano superano i costi necessari per realizzarlo; viceversa, non va realizzato nel caso opposto». (*Introduction*, in *Cost-Benefit Analysis*, edited by Richard Layard, Penguin Education Modern Economic Readings, 1972, trad. it. in AA.VV., *L'analisi costi-benefici*. 1° ..., cit., p. 70). B.E. Craknell giunge a concluderne che si è di fronte a «un processo permanente

di analisi economica nel corso della quale i progetti si selezionano essi stessi, nel senso che essi emergono come priorità di ordine elevato ». (*Some Problems in the Application of Project Appraisal Techniques*, « Journal of Agricultural Economics », vol. 22°, 1971, n. 3, riportato da P. Lombardi, cit., p. 815).

<sup>40</sup> Vedasi S. Petriccione, *La programmazione per progetti: dalle enunciazioni all'attuazione* (Relazione al Convegno dell'Istituto Nazionale di Economia Urbana e Territoriale, Roma, 18 dicembre 1973), « Nord e Sud », gennaio 1974. In particolare: « Si tratta [...] di definire in funzione dell'obiettivo del progetto, i parametri, le variabili ed i vincoli che entrano in gioco e che danno luogo a soluzioni progettuali alternative tra le quali scegliere la combinazione che massimizza la funzione-obiettivo: in concreto cioè di esaminare le singole parti o elementi possibili componenti di un progetto nei loro rapporti tecnici di compatibilità e nei legami che comportano soluzioni più efficaci » (p. 86).

<sup>41</sup> Cfr. C. Binetti, cit. (p. 280); G. Zandano, cit. (p. 55); *Importanza e usi...*, cit. (p. 55); P. Leon, *Calcolo economico e progetti speciali*, in *Dossier sui progetti speciali per il Mezzogiorno*, « Economia Pubblica », gennaio-febbraio 1973, pp. 6 e 7.

<sup>42</sup> Jacques Lesourne, *Le calcul économique, théorie et applications*, éd. Dunod, Paris, 2° éd., 1972, capp. 1-3, trad. it. *Elementi di calcolo economico per l'applicazione dell'analisi costi-benefici*, in AA. VV., *L'analisi costi-benefici*, 1° ..., cit., p. 202.

<sup>43</sup> Cfr. Prest-Turvey, cit., p. 218 e Contini, cit., p. 144.

<sup>44</sup> Cfr. G. Orlando, cit., p. 11.

<sup>45</sup> Cfr. Squire-van der Tak, cit., p. 37 e P. O. Steiner, cit., p. 34.

<sup>46</sup> G. Orlando, cit., p. 10.

<sup>47</sup> Centro lombardo di studi e iniziative per lo sviluppo economico, *Contributi al calcolo economico nel settore pubblico, con particolare riferimento alle risorse idriche*, Milano, 1968, p. 44, riportato da G. Orlando, cit., p. 15.

<sup>48</sup> « Da un punto di vista sociale, non sarebbe ovviamente desiderabile destinare a progetti nel settore pubblico risorse altrimenti utilizzabili per sfruttare opportunità di investimento con più alti utili sociali nel settore privato. » (Walsh-Williams, cit., p. 46).

<sup>49</sup> P. O. Steiner, cit., p. 57.

<sup>50</sup> Così Marglin (1967) lamentava: « L'analisi dei costi e benefici fu introdotta soltanto come mezzo di "giustificazione" degli investimenti (questa parola è usata nei documenti di governo degli Stati Uniti), non come mezzo di pianificazione degli investimenti; nella pratica americana (distinta dalla teoria) è servita spesso da coreografia per gli investimenti i cui piani sono stati già formulati con poco o nessun riferimento a criteri economici ». (Cit., p. 13).

<sup>51</sup> Albert O. Hirschman, *Development Projects Observed*, The Brookings Institution, Washington, 1967, trad. it. *I progetti di sviluppo*, ed. F. Angeli, 1975, p. 184.

<sup>52</sup> Gino Zappa, *Il reddito di impresa*, ed. Giuffrè, 1950, p. 269.

<sup>53</sup> A. Graziani, *Gli investimenti pubblici: logica o intuizione?* (Conferenza del 6 dicembre 1968 presso la Società Italiana di Economia dei Trasporti, Roma), « Nord e Sud », n. 172, 1969, p. 28.

### *Capitolo terzo*

#### Documenti di piano e programmazione per progetti

3.1. I « progetti speciali » dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno traggono origine — s'è visto — dalla « programmazione per progetti » proposta dal Ministero del bilancio e della programmazione economica nel *Progetto 80. Rapporto preliminare al Programma Economico Nazionale 1971-75* e in altri documenti a questo posteriori.

Il *Progetto 80* — pubblicato per la prima volta nella primavera del 1969 — ambiva delineare le mete della crescita economica e dello sviluppo civile del nostro paese e individuare i problemi che, in vista del loro perseguimento, andavano affrontati e risolti: fra essi quello, complesso e antico, della pubblica amministrazione. In questo contesto si colloca la proposta della « programmazione per progetti ».

Il *Progetto 80* muove, per quanto qui ci riguarda, dalla constatazione dei limiti, e non solo di inefficienza, della struttura amministrativa italiana e dalla sua palese inadeguatezza di fronte agli scopi che lo Stato intende raggiungere<sup>1</sup>.

Il Capitolo 3°, *La strategia del piano*, indica tra i compiti del piano quello di « individuare le azioni programmatiche, che dovranno essere poste in atto dal sistema centrale di programmazione per realizzare gli obiettivi, sia direttamente, sia influenzando i comportamenti degli altri soggetti »<sup>2</sup>. Successivamente, tra le azioni programmatiche distingue « tre categorie: progetti sociali, programmi di promozione e politiche generali.

« a) Nella prima categoria rientrano tutte le azioni programmatiche di cui è direttamente responsabile il sistema centrale di programmazione, e cioè, i progetti di spesa nel campo degli impieghi sociali.

« b) Nella seconda categoria rientrano i programmi e le iniziative rivolte a promuovere un certo comportamento da parte di determinati centri di decisione. Appartengono a questo

campo tutte le forme di incentivazione, persuasione, dissuasione ed accordo, che il governo, esercitando i suoi poteri, può porre in atto nei confronti delle grandi imprese — pubbliche o private — o di gruppi di imprese le cui decisioni influiscono in modo determinante sulla formazione e sull'impiego delle risorse.

« c) La terza categoria comprende i tradizionali strumenti della politica economica — il credito, il fisco, i controlli amministrativi — in quanto siano utilizzati per influenzare il comportamento dell'insieme del sistema economico, o di ampie categorie settoriali e territoriali, variando le condizioni di convenienza entro le quali esse agiscono »<sup>3</sup>.

Subito dopo viene sottolineato come si tratti « di una classificazione indicativa, che ammette ampi margini di sovrapposizione tra una categoria e l'altra »<sup>4</sup>.

Il testo successivamente dedica poche righe a caratterizzare i tre tipi di « azioni programmatiche ».

Per il primo, « il piano deve indicare, all'interno di ciascun progetto, le varie parti di cui si compone, per individuare quelle che, in caso di necessità, possono essere ritardate nell'ambito temporale del Piano, o addirittura rinviate ad un Piano successivo. Deve inoltre indicare "progetti aggiuntivi", che possono essere varati nel caso che nuove circostanze lo richiedano e lo consentano. »

Circa i programmi di promozione — che « comportano ovviamente un più elevato grado di flessibilità » — « l'indicazione degli obiettivi dovrà [...] essere formulata più in termini qualitativi che quantitativi (promozione di nuove tecnologie, apertura di nuovi settori, promozione di nuovi blocchi di investimento in certe aree ecc.). »

Quanto alle politiche generali, « dovranno consentire, con il massimo grado di flessibilità, l'effettuazione di una manovra di controllo o di compensazione, soprattutto in relazione all'esigenza di coordinare le decisioni e i comportamenti di breve periodo con gli obiettivi della programmazione. »<sup>5</sup>

Vale la pena compiere una prima serie di osservazioni a proposito di questo iniziale inquadramento della problematica che ci interessa.

Quanto meno occorre rilevare che, se « gli strumenti di politica economica » vengono identificati nelle « azioni programmatiche », su ognuna delle tre categorie individuate, come sopra

si è visto, il discorso del metodo varia: accennato per la prima, i progetti sociali (con l'ulteriore complicazione dei « progetti aggiuntivi » di dubbia legittimità in una coerente filosofia di « programmazione per progetti »<sup>6</sup>), viene denegato per la seconda, i programmi di promozione, quando si caratterizzano i loro obiettivi « in termini qualitativi ». Delle politiche generali poi — delle quali s'era parlato come « programmazione attraverso la modificazione del sistema generale delle convenienze »<sup>7</sup> —, non si riesce assolutamente a scorgere la natura programmatica quale precedentemente indicata nello stesso testo.

Non sembrano queste osservazioni marginali se si collegano al fatto che, mentre nel capitolo dedicato a *Le direttive per i progetti sociali* si avanzano (nei modi che si vedrà) indicazioni propriamente metodologiche, nel capitolo dedicato non — si badi — ai programmi di promozione, ma a *Le direttive per l'ammodernamento e il riequilibrio territoriale della struttura produttiva*, non si trova cenno alcuno — né lo si incontra altrove — a problemi di valutazione degli obiettivi, di scelta degli strumenti, di analisi di efficienza: differenza tra l'una e l'altra categoria di « azioni programmatiche » di cui non può certamente darsi alcuna spiegazione concettuale. Quanto alle politiche generali e alla loro manovra per indurre convenienze di mercato coerenti con gli obiettivi della programmazione nazionale, esse addirittura scompaiono da questo « contributo alla chiarezza dei fini di un'attività riformatrice e dei metodi di una programmazione operativa »<sup>8</sup>: quasi argomento non degno e di importanza residuale.

Va inoltre notato che il richiamo, ricorrente in altre parti del testo, a un « sistema centrale di programmazione » — che non si riesce a capire se e fino a che punto coincida con lo Stato (dacché si afferma che « la politica di piano consiste nel rapporto tra le decisioni del sistema centrale di programmazione e le reazioni degli altri sistemi »<sup>9</sup>) — e alle sue responsabilità in ordine alle azioni programmatiche, sicuramente non aiuta a chiarire il quadro in cui queste ambiguità si collocano.

3.2. Solo per quanto riguarda i progetti sociali è dato reperire precisi riferimenti alla valutazione degli investimenti.

Ma, sia quando se ne sottolinea lo stacco nei confronti delle tradizionali decisioni di spesa<sup>10</sup>, sia quando si evidenziano i vantaggi della metodologia che si intende adottare<sup>11</sup>, sembra-

no emergere più elementi di contorno che i connotati specifici e definitivi della « programmazione per progetti ». Anche là dove si parla con maggior estensione di questi — ed è nella pagina che introduce alla *Appendice al rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975*<sup>12</sup> — il riferimento è vago e insufficiente.

Sparsi nel corso dell'intero *Progetto 80* è invece possibile trovare argomenti e proposte puntuali che meglio traducono la portata dell'innovazione giudicata indispensabile per la realizzabilità della politica di piano e che sono più indicativi del livello di coerenza della stessa.

Su alcuni di questi argomenti, nodali per il nostro discorso, è opportuno indugiare.

S'è avuto modo di vedere come, fin dall'inizio, il *Progetto 80* ponga in luce l'esigenza di una radicale riforma nell'amministrazione pubblica. Nella parte intitolata al *Quadro istituzionale* vengono individuati i lineamenti fondamentali della nuova organizzazione, pur nell'avvertenza che « non è questo il luogo per affrontare il tema generale delle riforme necessarie al rinnovamento dello Stato. »<sup>13</sup>

Importante è che i principi di base dell'organizzazione amministrativa vengono posti con esplicito riferimento all'esigenza primaria che la ripartizione delle risorse pubbliche « tra i diversi impieghi avvenga senza sprechi, e che siano chiaramente definiti i termini delle scelte tra obiettivi e mezzi alternativi, così da poter valutare la razionalità economica delle decisioni prese »<sup>14</sup>, vale a dire con inequivocabile dichiarazione della necessità del calcolo economico nella spesa pubblica secondo il metodo costi-benefici.

Più avanti — ma ancora una volta solo a riguardo dei « progetti sociali » — l'affermazione viene ribadita ampiamente in riferimento al contesto italiano, e in termini tali che è necessario riportarne stralci consistenti.

« Un processo di decisione più razionale potrà essere introdotto soltanto quando le spese per gli impieghi sociali saranno ripartite non sulla base di richieste formulate in modo generico, ma di progetti costruiti con criteri omogenei, i quali: « a) precisino gli obiettivi che si intendono conseguire, in termini non di spesa, ma di opere da realizzare e di servizi da rendere (ciò implica la necessità di individuare, nell'ambito di

ogni funzione, parametri o indicatori "fisici" capaci di rappresentare la "produzione" dell'attività considerata);

« b) sottopongano ad un'analisi comparativa di costi e di ricavi i metodi che permettono la loro realizzazione, esaminando le eventuali alternative.

« Le tecniche per la costruzione dei progetti, già sperimentate in altri Paesi, richiedono, naturalmente, la soluzione di problemi complessi [...].

« Tuttavia, l'applicazione di metodi di valutazione ancora imperfetti è preferibile all'attuale assenza di ogni criterio di valutazione economica.

« Il programma economico nazionale deve essere formulato in modo da costituire un termine di riferimento per la legislazione di spesa.

« [...]

« Il Piano dovrà definire [...] i principali progetti nei settori degli impieghi sociali. La definizione operativa dei progetti sarà compiuta con leggi di programma. »<sup>15</sup>

Anche questa volta, la riaffermazione energica dell'istanza metodologica si accompagna con asserzioni che non possono non essere fonte di dubbio. E' quanto meno azzardato introdurre il tema dei criteri della progettazione muovendo dalla precisazione degli obiettivi progettuali « in termini non di spesa, ma di opere da realizzare e di servizi da rendere »: se tanto la spesa quanto i benefici reali sono parte costitutiva dei progetti, non per questo sono sufficienti a definirne gli obiettivi (a voler tacere quella contrapposizione dei benefici reali alla spesa di cui non si riesce a cogliere il significato: si temeva l'identificazione degli obiettivi nel livello di spesa?). Colpisce che il programma economico possa essere concepito come « termine di riferimento per la legislazione di spesa » e non come enucleazione di finalità adeguatamente ponderate, alle quali devono corrispondere gli obiettivi e i criteri di selezione e di valutazione dei progetti (ma — a rifletterci — questa concezione peregrina è congrua all'idea di una programmazione come « quadro di riferimento generale d'insieme »<sup>16</sup>, alla trascuratezza che grava sulle politiche generali quanto a strumenti di modifica delle convenienze di mercato, al silenzio sul rapporto tra i « programmi di promozione » e queste). Anche la « definizione operativa dei progetti » compiuta con legge genera sospetti sulla consapevolezza del senso e del valore della

proposta. Quanto più ci si diffonde sul contenuto, tanto più il linguaggio sempre improprio si fa approssimativo e nebuloso.

Resta che il calcolo economico applicato alla spesa pubblica, dichiarato indispensabile per il successo della politica di piano, conduce a postulare la « creazione di unità amministrative, che siano dotate della necessaria autonomia e responsabilità per svolgere con rapidità ed efficienza i compiti loro affidati. »<sup>17</sup>

La nuova unità amministrativa funzionale<sup>18</sup> viene identificata nell'« Amministrazione-Agenzia », alla quale vanno affidati « compiti precisi di programmazione, indirizzo e controllo degli interventi definiti da progetti sociali »; essa assicurerebbe l'esecuzione dei progetti, riunendo in un unico punto « la responsabilità di enti ed organi che operano oggi in modo non coordinato e nell'ambito di diversi Dicasteri. L'Agenzia dovrebbe essere comunque inquadrata nell'ambito di un Ministero. »<sup>19</sup>

A conclusione della parte dedicata alla riforma dell'amministrazione pubblica, si ribadisce ancora: « L'amministrazione funzionale e decentrata dovrà essere sottoposta ad un controllo di efficienza, che confronti gli obiettivi posti dai progetti con le risorse impegnate, i tempi e i modi di realizzazione, i beni e i servizi prodotti, i benefici sociali ed economici conseguiti »<sup>20</sup>.

Ci sembra che possa considerarsi in tal modo definita la proposta di « programmare per progetti » contenuta nel *Progetto 80*.

Rimangono alcuni punti che, estranei al contenuto generale della proposta stessa, acquistano nondimeno grande importanza per il seguito che la proposta avrà sul terreno della politica meridionalistica.

Il primo — esposto nel paragrafo *Orientamenti dello sviluppo urbano* — deriva dalla formulazione (nel cui merito non si intende per il momento entrare) di un « nuovo modello di sviluppo urbano che prevede la realizzazione — nel lungo periodo — di una serie di “sistemi di città” (o “metropolitani”) »<sup>21</sup>, sistemi classificati entro tre categorie a seconda che si fondino sulle attuali principali aree metropolitane, oppure siano da considerarsi « di riequilibrio » o, infine, « alternativi ».

Quello che qui interessa è che tale « rete di sistemi metro-

politani » viene definita in base a criteri, che possono essere apprezzati o meno, ma che certo non hanno niente a che vedere con obiettivi progettuali in senso proprio, e che quindi sono incompatibili con qualsivoglia accettabile interpretazione di programmazione per progetti.

Leggiamo, invece: « sarà opportuno che per ogni sistema urbano si elabori un "progetto" specifico, e che nell'ambito di ciascun progetto siano definite le responsabilità degli organi nazionali e di quelli regionali ». E qui salta un altro dei presupposti della programmazione per progetti; quello cioè relativo alla necessaria unitarietà di metodo e di soggetto politico responsabile. O si deve invece pensare che sarà un terzo soggetto a elaborare quei « progetti specifici » all'interno dei quali gli organi legittimi dovranno far valere i loro diritti ed esercitare le loro responsabilità?

Ma il testo propone ancora:

« I "progetti" metropolitani dovranno, sulla base di una rigorosa ricognizione delle caratteristiche di ciascun sistema, e dei fattori limitativi del suo sviluppo, definire le esigenze di intervento nel campo delle infrastrutture e dei servizi sociali e culturali, in quello economico-produttivo, in quello residenziale, in quello dei trasporti e delle comunicazioni »<sup>22</sup>. Operazione che viene analogamente proposta per le « zone povere »<sup>23</sup>.

Come questi « progetti » siano valutabili, e che rapporto intercorra tra il loro obiettivo e le molteplici (e di varia natura) « esigenze di intervento » non è detto, né sarebbe stato possibile dire: per il semplice fatto che essi non posseggono nessuna delle caratteristiche proprie dei progetti della letteratura e della pratica (ai quali tante volte il documento del Ministero del bilancio e della programmazione si richiama). Non sono dei progetti. Se si accettano le categorie e il procedimento che definiscono il progetto come scelta razionale tra più alternative valutate in funzione di un obiettivo da conseguire, quelli « metropolitani » risultano escludere proprio la possibilità di partecipare di questa logica: essi sono, per definizione, dei « non progetti ».

D'altra parte, l'aver voluto esplicitare con tanta antologica minuziosità il contenuto dei « progetti metropolitani » rivela quel che i « sistemi metropolitani », nella migliore delle ipotesi, sono: dei contenitori definiti in modo tale da non porre vin-

coli e da non stabilire graduatorie per quel che gli si vorrà mettere dentro. Insomma, una mera formula; ma una formula che dimostra largamente di quanta coerenza fosse dotata quella proposta di programmare per progetti.

Il secondo punto concerne direttamente l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, dove si prevede « la specializzazione della Cassa nell'attrezzatura dei nuovi sistemi urbani. » A tal fine « la Cassa potrà gradualmente trasformarsi in una delle Agenzie specializzate di cui si prevede la creazione nel presente Rapporto. Essa opererà nel campo della progettazione e dell'esecuzione delle opere; sia direttamente, sia attraverso società pubbliche e private, sulla base di "piani di sviluppo" dei nuovi sistemi urbani, approvati in sede nazionale »<sup>24</sup>. Il perché di questa specializzazione non è detto.

Il terzo punto è di particolare delicatezza, in quanto attiene alla distinzione delle competenze fra Stato e Regioni, la quale deve essere compiuta tenendo presente « l'esigenza di mantenere il carattere unitario degli interventi » sul territorio; tra l'altro (e in questo « altro » ci sono problemi di diritto e di amministrazione che è irresponsabile ignorare), sembra che il dettato costituzionale avrebbe dovuto essere preso in considerazione in questa materia.

Una volta di più, il Rapporto sfugge al problema con una formula: « sembra necessario che ogni soluzione concreta si ispiri, non tanto alla preoccupazione di ripartire le competenze per materie o per settori secondo linee di demarcazione astratte ed arbitrarie<sup>25</sup>, quanto al criterio di individuare — per ogni materia o settore di intervento — i progetti specifici, nell'ambito dei quali possono essere individuate le rispettive zone di autonomia e di responsabilità. Una programmazione concepita come una serie di operazioni concrete e organiche non si adatta a ripartizioni di competenze troppo rigide e astratte. »<sup>26</sup>

3.3. Oltre due anni dopo la pubblicazione del *Progetto 80* esce il *Documento Programmatico Preliminare*<sup>27</sup> in preparazione del programma economico 1971-75; in esso il Ministero del bilancio sviluppa e specifica le indicazioni contenute nel testo ora visto.

Nel *Documento* i riferimenti espliciti al nostro tema sono numerosissimi, come è giusto e necessario dato che il « program-

ma 1971-75 costituirà il primo avvio della programmazione *per progetti.* »<sup>28</sup>

Non potendo riferirci a ognuno di essi, ci limiteremo a vedere come il DPP riproponga l'introduzione della valutazione dei progetti come modello all'operare della P.A. e guardi in tal senso all'intervento straordinario nel Mezzogiorno (si tenga presente che il DPP esce quando la legge 853, già approvata al Senato da un paio di mesi, è in discussione alla Camera dei Deputati), salvo valerci di altre affermazioni come verifica dell'impostazione di questi due argomenti nodali.

Quanto al primo punto, il *Documento* ribadisce a più riprese l'impostazione che già conosciamo del problema della P.A. e che viene nuovamente espressa nella prima parte, *Strategia del piano e quadro dello sviluppo*. In sintesi: « La costruzione di una amministrazione centrale di coordinamento ed indirizzo, funzionale e differenziata, si pone come una condizione essenziale per l'intera strategia di piano »<sup>29</sup>. Il nuovo sistema di amministrazione funzionale si fonderà sull'« intervento delle Amministrazioni centrali in campo economico-sociale da compiere sulla base di programmi, espressione di funzioni-obiettivo, e da eseguire ad opera di strutture amministrative agili e pienamente responsabili della riuscita del "progetto", o della parte di "progetto", loro assegnato ». Occorre « una costruzione graduale nel tempo delle nuove strutture amministrative, con caratteristiche di Amministrazioni-azienda o di Amministrazioni-agenzia, limitatamente ai settori nei quali si manifesti sempre più insufficiente la tradizionale organizzazione di intervento. »<sup>30</sup>

Ma, considerate le difficoltà della riforma e l'urgenza dell'azione, per il quinquennio in esame « sarà necessario — laddove è più grave la inadeguatezza delle strutture amministrative e più pressante l'urgenza delle richieste sociali — varare decisioni di emergenza<sup>31</sup> attribuendo, in base a specifici programmi e con precise responsabilità di controllo e indirizzo del Governo, responsabilità esecutive ad imprese pubbliche, anche in campi sin qui affidati alla Pubblica Amministrazione in senso proprio. »<sup>32</sup> « E' necessario mantenere ferma la prospettiva di riforma tracciata dal *Progetto 80* di costruzione di una amministrazione funzionale e differenziata. Ma si deve mettere in opera anche un piano di emergenza e di transizione che mobiliti subito, sotto la precisa responsabilità di organi di Governo,

le energie operative disponibili nel campo dell'*impresa pubblica* per la realizzazione degli investimenti sociali.»<sup>33</sup> Evidentemente, sembra che allora non fosse già sufficientemente chiaro come «l'impresa pubblica e il credito agevolato sono diventati gli strumenti fondamentali del nuovo "protezionismo assistenziale". La prima [...] come strumento più facile di accaparramento di risorse pubbliche.»<sup>34</sup>

Quanto al rapporto fra Stato e Regioni, nel momento cruciale della definizione di una programmazione che si vuole «per progetti», intesa «come un processo di decisioni concrete»<sup>35</sup>, il *Documento* è fermo a quel ricamo di formule sul quale si era attestato il *Progetto 80*. Anche se non s'è fermata la storia — e in quelle poche decine di mesi sono state istituite le Regioni a statuto ordinario e per le Assemblee Regionali si è votato per la prima volta —, non si trova di meglio che ripetere che «i rapporti tra programmazione nazionale e regionale» non devono essere «posti sul terreno formale delle competenze, ma su quello degli obiettivi da perseguire» e che in questo tipo di programmazione «non può immaginarsi un'artificiosa e astratta distinzione tra settori riservati alla programmazione nazionale e alla programmazione regionale nel momento dell'elaborazione del piano.»<sup>36</sup> Sorge il dubbio che, di fronte al non misconoscibile spessore del problema non più di mera dottrina, le difficoltà assumano ormai un rilievo tale che solo l'*escamotage* del gioco verbale può fingere di superare.

Quanto alla varietà delle «azioni programmatiche», oltre a quelle già note dei «progetti sociali» e dei «progetti di promozione», vengono compiuti altri raggruppamenti.

«Dal punto di vista [...] del grado di "operatività" delle varie azioni, si è convenuto di distinguerle in: *azioni programmatiche generali*, se si tratta di interventi che investono uno spazio economico non circoscritto settorialmente; *programmi di settore*, se riguardano le attività economiche di interi settori (intesi, questi ultimi, secondo le partizioni convenzionali della contabilità nazionale); e *progetti-obiettivo*, se riguardano operazioni specifiche riferite ad aree più circoscritte, e che si prestano ad essere preordinate con maggiore dettaglio nei loro aspetti operativi.»<sup>37</sup>

E' da pensare che rientrino tra questi ultimi i «*progetti pilota*» la cui «funzione essenziale [...] è quella di fornire cri-

teri metodologici validi per l'impostazione di problemi di programmazione al livello delle varie amministrazioni, centrali e regionali. »<sup>38</sup> C'è allora da arguire che essi centeranno i nodi per realizzare « gli obiettivi fondamentali della politica di programmazione che rimangono: la piena occupazione, l'eliminazione del divario tra Nord e Sud, l'ammodernamento dei servizi civili e il miglioramento del "quadro di vita" del Paese »<sup>39</sup>, visto anche che l'elenco dei criteri in base ai quali sono stati individuati si apre con la « rilevanza del problema rispetto agli obiettivi generali della programmazione » e che per essi si appellano i soggetti interessati a « un esperimento di *partecipazione* e di *cooperazione* » come a « un'opera di grande impegno sociale »<sup>40</sup>.

Ma uno sguardo pur distratto — vale a dire: che non penetri negli argomenti discussi e nelle giustificazioni addotte — all'elenco dei dodici « progetti pilota »<sup>41</sup> frustra ogni attesa, anche la più disincantata. Che tra i modi per conseguire gli obiettivi dello sviluppo nazionale rientri un progetto per i porti turistici, non può essere sicuramente spiegato in nome della « rapida espansione in atto di una nautica turistica di massa »<sup>42</sup>.

3.4. *La Parte Seconda. Le azioni programmatiche del DPP è suddivisa in tre capitoli: « Azioni programmatiche nel campo degli impieghi sociali », « Azioni programmatiche nei settori direttamente produttivi » e « Azioni programmatiche per il Mezzogiorno ».*

I nostri interessi portano a concentrare l'attenzione su quest'ultimo capitolo, anche se — sempre ai nostri fini — l'intera *Parte Seconda* offrirebbe spunti di notevole rilievo per sondare cosa veramente si intendesse con la proposta di « programmare per progetti » e quale fosse il ruolo delle diverse istituzioni nell'assetto amministrativo che si voleva configurare. Si può, ad esempio, ricordare che i « progetti sociali » non hanno assolutamente nulla dei « progetti » esibiti come innovazione ed esaltati come metodo imprescindibile nei documenti del Ministero del bilancio, e invece si risolvono in una elencazione non perspicua di problemi e di propositi, o che si affidano incredibili attribuzioni ai più diversi organi pubblici<sup>43</sup>.

Il capitolo terzo sviluppa la linea enunciata nella *Parte Prima*.

*Strategia del piano*<sup>44</sup>: « Caratteristica centrale della strategia di sviluppo del Mezzogiorno dovrà [...] essere uno stretto collegamento funzionale tra linee di sviluppo industriale e ipotesi di assetto del territorio. Questa sintesi sarà operata nei "progetti speciali" previsti dalla nuova legge ».

Fin dall'inizio, l'obiettivo meridionalistico viene collegato a quella che diventerà la legge 853; tra i « nuovi e più efficaci strumenti », infatti, di cui ci si varrà per perseguirlo si sottolinea la « nuova impostazione dell'azione straordinaria, concepita come progettazione speciale di interventi diretti a risolvere le gravi carenze della struttura produttiva e dell'assetto territoriale ed urbano »<sup>45</sup>.

Il *Documento* si diffonde con particolare dovizia sui « progetti speciali » — « evidente espressione della nuova impostazione data dal *Progetto 80* all'azione dei pubblici poteri nel contesto della programmazione economica »<sup>46</sup> — ma, occorre dirlo fin dall'inizio, nella trattazione ad essi riservata si ritrovano tutti i vizi di metodo, le ambiguità e gli interrogativi senza risposta che, nei testi esaminati, si erano incontrati a proposito della « programmazione per progetti » in generale.

L'esordio è corretto, anche se non esente da banalità<sup>47</sup>. Ma, una volta applicata al « progetto speciale » la definizione classica di « progetto », inizia subito la commistione della terminologia propriamente progettuale (e sempre meno progettuale) con i cascami di una sorta di « ideologia urbanistica » nella quale i luoghi comuni sulle « economie esterne » si coniugano con un « territorialismo » insensato il cui *clou* è rinvenibile nella affermazione, perentoria quanto infondata, che: « Nell'ambito della politica territoriale complessiva, dunque, i progetti speciali dovranno riferirsi a quelle parti del territorio che possono essere investite da interventi di qualificazione o promozione urbano-industriale con elevate probabilità di successo entro tempi determinati. » E poco oltre (con « Le aree che possono formare oggetto di progetti speciali sono quindi »<sup>48</sup>) si introduce la distinzione (già vista nel *Progetto 80*, ma con variazioni che non è il caso di riportare) tra diversi tipi di aree, ai quali corrispondono tre categorie di progetti: di riequilibrio, di integrazione e di induzione.

Vale qui osservare innanzitutto che, rispetto alle due tipologie — l'una fondata sul soggetto (amministrazione pubblica o imprese) e l'altra sul grado di operatività delle azioni — adottate

dal *Documento*, i « progetti speciali » di pertinenza dell'intervento straordinario (e come tali « progetti sociali ») non posseggono nessuna delle caratteristiche che si incontrano nei « progetti sociali » di cui si parla nel testo in esame, mentre nel testo stesso non si trova traccia di quella che (abbiamo visto) sarebbe la caratteristica dei progetti speciali, ossia di operare « uno stretto collegamento funzionale fra linee di sviluppo industriale [e dunque « progetti di promozione »] e ipotesi di assetto del territorio »; né, in quanto tali, possono rientrare tra i « progetti-obiettivo » (se è vero che questi ultimi « riguardano operazioni specifiche riferite ad aree più circoscritte ») o, men che mai, tra le « azioni programmatiche generali » o i « programmi di settore ».

Così il *Documento*, che ha classificato per categorie i progetti che dovrebbero caratterizzare l'agire delle amministrazioni-agenzie e delle amministrazioni-aziende, e che ha attribuito alla Cassa per il Mezzogiorno il ruolo di agenzia, definisce poi i contenuti del suo operare (delineati contemporaneamente anche in un disegno di legge che porta la firma del ministro del bilancio *pro tempore*) in un modo che esula dalla classificazione stessa.

Ma non si tratta solo di un'incongruenza formale, per quanto rilevante. Il fatto che apertamente pone in non essere il modello progettuale identificato per l'intervento straordinario è che, mentre i « progetti sociali » e quelli « di promozione » possono bene o male rientrare in un coerente discorso di « programmazione per progetti », i « progetti speciali » non lo sono a nessun titolo.

L'incompatibilità già notata<sup>40</sup> tra filosofia progettuale e filosofia territorialistica emerge peraltro dagli stessi passaggi che iniziano il paragrafo dedicato ai progetti speciali e introducono all'elencazione dei progetti stessi. Infatti, dopo la riesposizione sintetica del significato di progetto, e dopo aver chiarito che la scelta degli obiettivi dei singoli progetti deve essere coerente « con gli orientamenti strategici di sviluppo economico e di assetto territoriale », viene l'invito — a dir poco pleonastico — a « tener conto dei fatti e delle tendenze riscontrabili nella realtà. » E subito dopo: « Questo criterio di realismo è assai importante per progetti speciali che intendano modificare situazioni ed equilibri territoriali esistenti. »<sup>50</sup> Ma altro è che i progetti, comunque sia, incidano su fatti territo-

riali, altro è che « intendano modificare situazioni ed equilibri territoriali », altro ancora è che siano definiti in funzione di quella modificazione obliterando la precedente collocazione degli obiettivi progettuali che sono tali solo in funzione delle finalità del piano: che è appunto il criterio, l'unico possibile, per scegliere tra progetti alternativi e tra modi alternativi di realizzare i progetti. Di quest'ultimo discorso non c'è traccia nella parte dedicata all'intervento straordinario; né v'è indizio nei singoli progetti speciali successivamente elencati che vi fosse il sospetto che proprio questo è l'elemento costitutivo della progettazione. I progetti speciali si riducono a puro territorialismo, vale a dire a immagini (oltretutto arbitrarie) di futuribili sul territorio, alle quali per definizione è estranea la dimensione della realtà economica: dunque, una volta di più, si tratta di non-progetti.

A margine, va notato che nemmeno dal punto di vista ingegneristico i progetti speciali sui quali si diffonde il *Documento*<sup>51</sup> esprimono alcunché: non contengono neppure un elenco di opere sul quale sia possibile discutere. Affastellano invece problemi e risorse, soluzioni e auspici. Si veda, per tutti, il progetto « Mezzogiorno interno », che non è certo particolarmente scandaloso per gli argomenti addotti o il tipo di ragionamento usato<sup>52</sup>; è solo esempio di una sprovvedutezza disarmante, per la quale sembra sprecato un esame filologico, anche il più ingenuo. Come sembra inutile ogni tentativo di giudicare i criteri di valutazione; basti pensare che per il progetto pilota « Sistema metropolitano della Puglia centrale », « il processo di ottimizzazione dello sviluppo urbanistico si fonderà sul criterio della minimizzazione dei costi infrastrutturali »<sup>53</sup>, per il quale processo di ottimizzazione si invoca però l'uso di strumenti sofisticati<sup>54</sup>.

3.5. I successivi documenti prodotti dal Ministero del bilancio e della programmazione economica non aggiungono molto a quanto si è venuti fin qui ricordando.

Le uniche modificazioni degne di nota per il nostro argomento sembrano essere:

— nel *Programma Economico Nazionale 1971-75* — che qualifica come « importante riforma » la « riorganizzazione del sistema di intervento straordinario nel Mezzogiorno »<sup>55</sup> operata dalla legge del 1971 — una visione dei progetti speciali coin-

cidente con la definizione che ne dà la legge 853<sup>56</sup>, e quindi (come si vedrà) nettamente diversa da quella che abbiamo conosciuto, meramente territorialistica, del *Documento Programmatico Preliminare*;

— nel *Piano Annuale 1973* — che dà notizia dei primi progetti speciali varati dal CIPE nell'agosto 1972 — la affermazione (difficilmente riconducibile alle concezioni già espresse o che, quanto meno, denota un rilevante spostamento di accento): « Le decisioni per nuovi ulteriori progetti, dovranno assumere come criterio guida la necessità di affrontare con una impostazione globale, problemi nodali di carattere strategico per lo sviluppo delle Regioni meridionali e in particolare, di integrare lo sforzo di industrializzazione e la creazione di infrastrutture in sistemi progettuali organici. »<sup>57</sup>

Si tratta di elementi che, al meglio, possono deporre per la scarsa chiarezza di una concezione<sup>58</sup> e per la discontinuità e l'indeterminatezza del suo evolversi.

<sup>1</sup> « La rigida struttura delle istituzioni, costruita su di un antico modello centralistico e autoritario, non può rispondere alle esigenze di efficienza e di autonomia che una società evoluta e differenziata esprime.

« Alla moderna società italiana, cresciuta in questi decenni, deve corrispondere uno Stato moderno ». (Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, *Progetto 80*, cit., p. 8).

E nel paragrafo *Obiettivi del Secondo Programma Economico Nazionale*: « La realizzazione di questi obiettivi richiede una chiara strategia dell'azione pubblica. Essa richiede ovviamente anche un urgente aggiornamento della struttura dello Stato. » (*Ibidem*, p. 9).

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>6</sup> Si confronti, ad esempio, Squire-van der Tak: « Non vi è quindi un solo modo di ordinare i progetti che vengono aggiunti o eliminati dal programma a mano a mano che variano le dimensioni dello stanziamento. Un nuovo stanziamento per investimenti significa una nuova composizione del programma di investimenti, e non soltanto la addizione o la sottrazione di progetti "marginali" ». (Cit., p. 67).

<sup>7</sup> Ed. Libreria Feltrinelli del *Progetto 80*, cit. p. 25.

<sup>8</sup> G. Ruffolo in Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, *Progetto 80, con introduzione e note a due voci per l'avviamento ad un civile dibattito a cura di Giorgio Ruffolo e Luciano Barca*, ed. Sansoni, 1970, p. 1.

<sup>9</sup> Ed. Libreria Feltrinelli del *Progetto 80*, cit., p. 23.

<sup>10</sup> « [...] nel nuovo Piano i programmi relativi agli impieghi sociali non si limiteranno alla definizione di obiettivi generali e alla ripartizione delle risorse per grandi aggregati di spesa, ma saranno formulati a livelli più dettagliati, con una maggiore precisazione degli obiettivi in termini di quantità; delle loro specificazioni territoriali; dei tempi necessari per la loro attuazione; dei costi previsti; delle procedure da adottare; delle responsabilità da attribuire. » (*Ibidem*, p. 33).

<sup>11</sup> « I vantaggi di una progettazione sono molteplici. Anzitutto, l'impegno di impostare progetti specifici renderà indispensabile una rilevazione precisa dei bisogni, sul piano nazionale e su quello regionale, nel campo dei servizi civili e delle infrastrutture collettive. Essa permetterà poi, sia pure in un lungo periodo di tempo, di introdurre nell'attività delle amministrazioni criteri di economicità, consentendo una ripartizione e un impiego più razionali delle risorse. » (*Ibidem*, p. 33).

Che i « criteri di economicità » potessero essere introdotti nella P.A. solo « in un lungo periodo di tempo » è cosa evidentemente incompatibile con l'adozione della programmazione per progetti « nel nuovo Piano » e con

quell'« urgente aggiornamento della struttura dello Stato » che si diceva richiesta (*ibidem*, p. 9) dagli obiettivi del piano stesso.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 115.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 100 e 101.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 102.

<sup>18</sup> Si omette — dato il limitato rilievo ai fini che qui interessano — la « Amministrazione-Azienda » di cui si parla *ibidem*, alle pp. 103 e 104.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 103.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 106 e 107.

<sup>21</sup> Il testo continua: « i quali dovrebbero presentare proporzioni [*sic*] e dimensioni non molto diverse l'uno dall'altro; coprire l'intera area urbanizzata del territorio nazionale; assicurare al loro interno una ripartizione e organizzazione dello spazio e dei servizi tali da consentire a tutti i cittadini facili e rapidi accessi alle attività di lavoro e di tempo libero; rispettare e valorizzare le caratteristiche differenziali — storiche, tradizionali e culturali — del territorio ». (*Ibidem*, p. 48).

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 64.

<sup>25</sup> Non si capisce perché le linee di demarcazione fra competenze e settori debbano necessariamente essere « astratte » e, soprattutto, « arbitrarie. »

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>27</sup> Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, *Documento Programmatico Preliminare. Elementi per la impostazione del Programma Economico Nazionale 1971-75*, Testo Provvisorio, Istituto Poligrafico dello Stato, 1971.

<sup>28</sup> *Allegato quarto. Progetti-Pilota del Documento Programmatico Preliminare*, cit., p. 5.

<sup>29</sup> *Parte Prima. Strategia del piano e quadro dello sviluppo*, p. 34.

<sup>30</sup> *Parte Seconda. Le azioni programmatiche*, pp. 294 e 296.

<sup>31</sup> Fa qui la sua prima comparsa il termine « emergenza », che riapparirà con frequenza negli anni successivi, sempre legato alla proposta di improbabili « programmi » nei quali viene attribuita alle imprese pubbliche una funzione tutt'altro che marginale.

<sup>32</sup> *Parte Prima. Strategia del piano...*, cit., p. 34.

<sup>33</sup> *Parte Seconda. Le azioni programmatiche*, p. 14.

<sup>34</sup> G. Ruffolo, *Riforme e controriforme*, ed. Laterza, 1975, p. XX.

<sup>35</sup> *Parte Prima. Strategia del piano...*, cit., p. 11.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 35. E nella *Parte Seconda. Le azioni programmatiche*, oltre a ripetere pressoché testualmente intere frasi della pagina citata, si prosegue sulla stessa linea, cominciando con l'affermare: « Si tratta di superare concezioni formalistiche intese a forzare il rapporto tra Stato e Regioni entro schemi rigidamente predeterminati in sede normativa con eccessivo dettaglio. » (p. 291).

<sup>37</sup> *Parte Prima. Strategia del Piano...*, cit., p. 7.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>41</sup> « 1. Organizzazione dei servizi sanitari in Basilicata; 2. Distretti scolastici sperimentali in Lombardia; 3. Centri culturali polivalenti in Emilia-Romagna; 4. Sistemazione del bacino dell'Arno; 5. Risorse idriche in Basilicata, Molise e Puglia; 6. Area metropolitana di Roma; 7. Area metropolitana di Torino;

8. Area dello Stretto di Messina; 9. Area metropolitana di Bari; 10. Parco Nazionale del Pollino; 11. Porti turistici; 12. Valle del Belice.» (*Allegato Quarto. Progetti-Pilota*, cit., p. 8).

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>43</sup> Del tipo: «Inoltre il Ministero dei Lavori Pubblici dovrebbe assolvere compiti di verifica istruttoria delle scelte di localizzazione dei più significativi interventi pubblici delle Amministrazioni centrali, delle imprese a partecipazione statale e della Cassa per il Mezzogiorno, garantendo il rispetto delle destinazioni d'uso del territorio dei piani urbanistici regionali». (*Parte Seconda. Le azioni programmatiche*, cit., p. 130).

<sup>44</sup> Alla p. 26.

<sup>45</sup> *Parte Seconda. Le azioni programmatiche*, cit., p. 248.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 263.

<sup>47</sup> «Il "progetto speciale" va inteso [...] come programmazione, progettazione e gestione coordinata di interventi diretti all'attuazione di specifici obiettivi entro tempi determinati. Naturalmente la scelta degli obiettivi intermedi deve essere coerente con le finalità generali e con gli orientamenti strategici di sviluppo economico e di assetto territoriale, e deve inoltre tener conto dei fatti e delle tendenze riscontrabili nella realtà, nonché delle resistenze che essa pone all'azione rivolta a modificarla.» (*Ibidem*, pp. 263 e 264).

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 264.

<sup>49</sup> Vedi *supra*, p. 36 e pp. 49, 50 e 51.

<sup>50</sup> *Parte Seconda. Le azioni programmatiche*, cit., p. 264.

<sup>51</sup> *Ibidem*, dalla p. 265 alla p. 282.

<sup>52</sup> *Ibidem*, pp. 276-279.

<sup>53</sup> *Allegato Quarto. Progetti-Pilota*, cit., p. 58.

<sup>54</sup> «E' evidente che il processo di ottimizzazione sopra indicato potrà realizzarsi unicamente facendo ricorso ad un programma di elaborazioni elettroniche.» (*Ibidem*, p. 60).

<sup>55</sup> Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, *Programma Economico Nazionale 1971-75*, Istituto Poligrafico dello Stato, 1972, *Parte generale*, p. 17.

<sup>56</sup> *Programma Economico Nazionale. Parte Speciale. Capitolo 3°. Azioni Programmatiche nel Mezzogiorno*, pp. 9-11.

<sup>57</sup> Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, *Piano Annuale 1973*, p. 34.

<sup>58</sup> Che la chiarezza facesse ampiamente difetto fu già notato con un certo vigore dal Consiglio Tecnico Scientifico per la programmazione economica (composto dai proff. N. Andreatta, P. Armani, F. Forte, G. Fuà, S. Lombardini, G. Parenti, G. Parravicini, P. Sylos-Labini, F. Ventriglia) in un rapporto adottato nella seduta dell'11 ottobre 1971 con il solo voto contrario del prof. Armani e pubblicato col titolo *Osservazioni del Consiglio Tecnico Scientifico sul D.P.P.* (Poligrafico dello Stato, 1971). Si tratta di un documento di notevole interesse, nel quale il Consiglio — pur con prudente moderazione di linguaggio — esprime perplessità e dissensi, tra l'altro sulla classificazione delle azioni programmatiche e sui progetti sociali « formulati in modo che non consente di valutare chiaramente i diversi loro effetti economici » (p. 10), sul modo in cui è stato affrontato il problema della P.A. (pp. 15 e 16), sulle indicazioni « troppo vaghe » fornite circa il rapporto tra Stato e Regioni (p. 27). Ben più aperte e decise — anche a riguardo del nostro tema, ma non di esso solo — sono le allegate osservazioni di N. Andreatta (« In definitiva lo spessore degli studi e delle ricerche che regge il discorso sulle azioni programmatiche, almeno come risulta nel Documento, appare piuttosto sottile e lacunoso », p. 37; « anche nel caso dello sviluppo industriale del Mezzogiorno, si può affermare che la caratteristica emergente

è l'assoluta mancanza di proposte nuove », p. 43), di P. Armani (« Come si vede, vi sono ingenuità e contraddizioni veramente gravi per un documento programmatico governativo, che vorrebbe identificare i ruoli rispettivi dello Stato e delle Regioni e che non ci riesce affatto », p. 70), di F. Forte (per il quale « occorre porre maggiormente in risalto le distorsioni che nel nostro sistema economico derivano dalla politica di incentivazione fiscale e creditizia » nella parte sulle azioni programmatiche nei settori direttamente produttivi, p. 83, sezione che pare anche « difetti di calcoli », p. 84), di S. Lombardini (« Le osservazioni sui rapporti tra programmazione nazionale e programmazione regionale sono piuttosto fumose », p. 93), di G. Parravicini (nei rapporti tra Stato e Regioni « tutto rimane indeterminato e lasciato alle eventuali scelte di organi, i quali difficilmente collaboreranno se avranno interessi contrastanti », p. 103). Ci voleva un po' di ottimismo o di cecità per far dire al ministro Giolitti, nella *Premessa*, che queste « osservazioni critiche sempre acute e spesso pungenti non "colpiscono" il Documento in modo da ferirlo o demolirlo, ma ne colmano le lacune, ne correggono gli errori, ne scoprono le contraddizioni, le insufficienze, le oscurità ». (p. VIII).

## Capitolo quarto

### Logica e coerenza della proposta progettuale

4.1. L'adozione, nell'attività dei pubblici poteri, di un criterio razionale di spesa risponde non solo all'esigenza di garantire l'uso rigoroso di una quota sempre più rilevante del prodotto nazionale, ma anche e contestualmente alla necessità di rendere evidenti i motivi per cui i fondi pubblici vengono destinati a certe azioni piuttosto che ad altre e per cui i flussi finanziari deliberati in sede politica vengono diretti verso particolari destinatari. Una modificazione dell'apparato decisionale ed esecutivo dello Stato che soddisfi insieme le indilazionabili richieste di efficienza e di democrazia, di coerenza e di trasparenza dell'Amministrazione, apparirà e appare tanto più urgente in una situazione, come quella italiana, in cui sull'antica e ormai deformata struttura si sono venuti sedimentando i decomposti ed eterogenei residui sia della spregiudicata e violenta manipolazione delle autorità di governo, sia dei falliti tentativi di venire a capo, con disinvolute scorciatoie, del sempre più fitto e paralizzante groviglio di parcellizzati poteri e competenze.

Il problema infatti assume caratteristiche tutte particolari a ragione dell'innesto prima e del sovradimensionarsi poi nella Amministrazione di quegli apparati che, avendo lo scopo iniziale di assolvere compiti nuovi in larga parte incompatibili con le originarie funzioni limitate e prevalentemente di « risposta passiva » della stessa, hanno finito per costituirne il settore dominante in termini di personale, di capacità di spesa e — quel che più conta — di potere di iniziativa. Si tratta di quegli « apparati "tecnicamente" autocefali, legati all'intervento e al controllo del potere pubblico unicamente dall'esile filo rappresentato da quella singolare figura del "ministro dentro l'ordinamento di settore" che era cresciuta e si era rafforzata dagli anni 30 in poi. »<sup>1</sup>

In queste importanti sezioni dell'Amministrazione, « il mini-

stro si era sempre più coinvolto in una simbiosi con i vertici dell'apparato che finiva per non aver più nulla di pubblico; perché tutta costruita sull'istituzionalizzazione del non uso dei poteri formali d'indirizzo e nell'uso quotidiano, invece, di quei poteri che i giuristi chiamano da "sviamento di potere", sulla politica della contrattazione e del "procedimento informale" che, alla fine, si tenterà di ideologizzare come la forma moderna dell' "alta amministrazione" ».

Conseguentemente, come continuando la sua analisi Stefano Merlini sottolinea, « in tutto questo non ha più senso parlare di "valutazioni" di efficienza e di tecnicità proprio perché, non essendo sostanzialmente distinguibile il momento politico da quello tecnico, si è finito per dare rilevanza ed *imprimatur* politico a tutta l'attività "tecnica" degli organi di settore: dalle scelte quotidiane agli indirizzi di fondo che di fatto, essenzialmente, sono determinati in una simbiosi fra la dirigenza degli enti di settore ed una frazione del potere politico. »<sup>2</sup>

E' evidente come poi le « valutazioni di efficienza e di tecnicità » e la soggettività delle responsabilità e dei poteri (e dunque le stesse possibilità di democrazia nella elaborazione delle scelte e di verifica e controllo dei centri decisionali) costituiscono un problema di cui l'altra faccia è rappresentata dai rapporti tra politica e amministrazione. Fino a quando la dimensione politica si estrinseca nelle norme giuridiche e negli indirizzi dell'esecutivo, l'amministrazione coincide pressoché totalmente con la valutazione tecnica e con l'identificazione dell'avente diritto. Ma quando siano da tempo in atto motivi obiettivi (che possiamo genericamente connettere alle funzioni della « amministrazione attiva ») e le ragioni — a quelli intrecciate — della simbiosi di cui prima si è detto, i confini tra le due sfere non sono, nonché netti, nemmeno ipotizzabili sul calco di un'esperienza storica ormai definitivamente chiusa. Non è un caso che l'inestricabile intreccio si traduca in una *querelle* di personaggi, decisi a rivendicare, con il rispetto di un *proprium* sancito nelle carte ma non più identificabile nella prassi, margini di libertà per un'azione che fa tutt'uno con un potere reale di dilatati confini e di difficile controllo<sup>3</sup>. D'altra parte, l'esigenza o comunque la volontà di sottrarre ai funzionari amministrativi questo potere, non può non coinvolgere i politici in opzioni propriamente tecniche a compiere le quali essi non hanno né capacità né titolarità.

Il problema — esploso negli anni 60 — era stato più volte accusato<sup>4</sup> ma non aveva trovato un'ipotesi di soluzione adeguata ai compiti di oggi dello Stato.

Il metodo della programmazione per progetti costituisce, non si dice la soluzione, ma certamente un embrione di linee orientative per l'intera, complessa questione.

Il vasto ambito di potere decisionale che è caratteristico della *routine* di ogni « amministrazione attiva » — la quale, a sua volta, diventa modello dominante nell'organizzazione statale — come l'ampia discrezionalità dell'autorità politica, non possono essere ordinati attraverso semplici regolamenti amministrativi. O la direttiva politica si traduce in criterio di azione che gli organi amministrativi possono e debbono seguire e che è passibile di controllo, o non è più dato parlare (come testimonia la cronaca economica, politica e anche giudiziaria dei nostri anni) di responsabilità, di efficienza e — c'è da temere — di democrazia. La repulsa moralistica, per quanto giustificata, se non è accompagnata da una capacità di ordinare le funzioni in modo da garantirne l'efficacia e da assicurare così il perseguimento delle finalità deliberate, si riduce di necessità a imbelli protesta.

Per dar luogo a una progettazione « come controllo del perseguimento delle finalità, intrinsecamente razionale »<sup>5</sup>, occorre stabilire un rapporto univoco tra le finalità politiche e le azioni cui è demandato il loro raggiungimento. Ma « mentre ai livelli più strettamente politici si discute sugli obiettivi dell'azione pubblica e della loro urgenza relativa, ed al livello degli organi politici della Programmazione si cercano di individuare delle strategie per affrontare la situazione, indipendentemente dagli strumenti esistenti o che si è in grado di predisporre in un tempo relativamente breve, l'azione economico-amministrativa si svolge su di un piano diverso, utilizzando e modificando strutture organizzative che operano sulla base di motivazioni diverse da quelle che animano la classe politica e i funzionari della Programmazione. Lo iato esistente tra formulazione di linee di politica economica ed azione degli organi della pubblica amministrazione e anche delle aziende a partecipazione statale, ha portato i politici, consci della propria incapacità o della propria scarsa propensione a superarlo, ad affermare che la mera enunciazione degli obiettivi unita ad

una non meglio precisata "volontà politica" basti ad assicurare il raggiungimento dei fini auspicati. »<sup>6</sup>

Quel rapporto, può, al contrario, essere istituito se la scala dei valori e le priorità che guidano le opzioni politiche vengono tradotte in indicazioni valide per il comportamento amministrativo, se le scelte tattiche alle quali sovrintendono i tecnici possono essere conformi a quelle strategiche, se è possibile definire il contributo che la singola attività dà al raggiungimento degli obiettivi. E questo — lo si è visto — è quanto la programmazione per progetti rende possibile.

Usualmente, rispetto ai compiti fondamentali che le forze di governo dichiarano propri dello Stato, né si chiarisce il contributo che le norme proposte e le attività decise apportano, né si determinano i limiti e i criteri di comportamento dell'apparato esecutivo. Le motivazioni delle leggi e delle iniziative di governo sono nel migliore dei casi opinabili, e quasi sempre presentate con argomentazioni non verificabili. Le scelte reali — in sede politica e amministrativa — avvengono per oscure vie tecnocratiche e burocratiche senza che ne risulti acclarato il significato per gli interessi in gioco.

Manifestare in piena luce l'obiettivo delle opzioni confrontandolo con gli altri possibili e stabilire criteri selettivi ai quali fossero vincolati gli organi amministrativi era nelle potenzialità esplosive implicite nella programmazione per progetti. Come era tra i suoi inevitabili corollari quello di riordinare le competenze e di ripristinare le responsabilità.

Si trattava di una prospettiva possibile, oltre che necessaria. Ma la vicenda storica della programmazione per progetti in Italia tese a escluderla, fin dall'inizio.

4.2. C'è da chiedersi, allora, cosa fu in realtà l'introduzione di quella formula in Italia, quali esigenze esprimeva, quali aspirazioni copriva, come traduceva nel concreto delle proposte i postulati e i meccanismi costitutivi della formula stessa, cosa rappresentò di fatto — e perché — nel dibattito politico e istituzionale. Sono domande cui si cercherà di dare almeno parziale risposta, anche a partire dalle dichiarazioni dei responsabili e dalla pubblicistica che accompagnò l'uscita dei documenti del Ministero del bilancio e della programmazione.

Sembra chiaro che, alla svolta che si riteneva di dare ai destini della pianificazione nel nostro paese, non erano estranee le esigenze cui si è accennato in apertura di questo capitolo — con quale chiarezza è altro discorso. E' probabile che a motivare il nuovo indirizzo, abbia contribuito non poco la frustrazione nata dal fatto che, al di là dell'ossequio verbale, i documenti del Ministero del bilancio e della programmazione economica non incidevano per nulla sulle scelte dei pubblici poteri. Di qui il passaggio ad una concezione del piano come « sistema di decisioni » e come insieme di « azioni concrete ». L'occasione che consentì — almeno in sede ufficiale — la radicale virata fu offerta dall'analisi critica che Pasquale Saraceno, sulle pagine di « Mondo Economico »<sup>7</sup>, andò svolgendo delle passate esperienze della programmazione italiana. Il rischio che la programmazione si riducesse a una dichiarazione di intenti e la necessità che essa si fondasse su di un tessuto istituzionale capace di realizzarne gli obiettivi, vi venivano esposti e ribaditi con forza.

« Il programma-messaggio pone l'accento sulla produzione di un documento, il programma-verifica lo pone invece sulla costruzione di un ordinamento capace di far evolvere il sistema nel senso voluto. »<sup>8</sup>

Ma lo studioso dettava anche alcune condizioni necessarie a garantire la coerenza interna del nuovo disegno, condizioni che ci pare vennero in seguito ignorate.

Occorre « che i fini siano indicati con il rigore necessario per accertarne la plausibilità e identificare poi, tra le politiche possibili, quelle che posseggono la duplice caratteristica di essere (a) massimamente conformi ai fini dichiarati e (b) compatibili con le risorse disponibili. Nel processo di formazione del piano c'è quindi un momento politico — enunciazione dei fini — ed un momento economico-amministrativo nel corso del quale devono essere determinati:

« a) la plausibilità dei fini e le azioni da compiersi per conseguirli;

« b) gli strumenti occorrenti per svolgere tali azioni;

« c) le possibilità di produrre le risorse richieste dalle azioni da svolgere, tenuto conto dei vincoli che i fini enunciati comportano. »<sup>9</sup>

Come si è visto, nel *Progetto 80* e nei successivi documenti di programma la plausibilità dei fini e la coerenza ad essi di azioni

e ordinamenti passano in secondo ordine di fronte alle esigenze operative.

Le parole dei protagonisti illuminano in tutta chiarezza il senso talora incerto dei documenti.

« La parte del programma economico nazionale che più ci preme — sulla quale i nostri sforzi di lavoro sono concentrati — è quella che sarà affidata non solo ad una serie di programmi di settore ma a una serie di azioni programmatiche speciali che noi chiamiamo "progetti". Questa impostazione dovrebbe consentire al piano di uscire "armato"; di essere, sì, un disegno dei problemi e delle decisioni da affrontare nel prossimo quinquennio da parte degli organi di politica economica, ma anche di contenere una serie di decisioni già operative. »<sup>10</sup>

« I progetti, che si chiamino programmi di promozione quando si indirizzano alle imprese, che si chiamino progetti sociali quando sono di competenza del Governo, sono i veri e propri impegni politici del Piano ». « L'impegno politico del Piano consiste nei progetti. »<sup>11</sup>

« Il *Progetto 80* ipotizza un piano che parte dalla definizione di una strategia generale e delinea un quadro di compatibilità, ma il cui nerbo è costituito da una serie di progetti operativi che sono la guida dell'azione pubblica: i progetti sociali; i programmi di promozione. »<sup>12</sup>

Ma l'enfasi sulle « azioni concrete », sui progetti portava a trascurare il problema degli obiettivi, della loro plausibilità (per dirla con Saraceno), della loro eventuale conflittualità. Quando si richiama il problema delle finalità, la genericità del richiamo<sup>13</sup> tradisce la sua inconsistenza e questo avviene nonostante che, proprio chi era chiamato a nome tutelare del « nuovo corso », avesse offerto in proposito un chiarimento tanto esplicito quanto innecessario<sup>14</sup>. Il fatto — nei ristretti limiti in cui le elaborazioni degli ambienti della programmazione avevano meritato udienza — non era sfuggito ed era stato sottolineato sia nelle istituzioni deputate, come il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro<sup>15</sup>, che da studiosi non sprovveduti, impegnati nell'attività amministrativa<sup>16</sup>; ma senza esiti.

Mancando l'enucleazione e la ponderazione delle finalità assunte dalla politica economica, non poteva che venir meno l'altro pilastro della programmazione per progetti: i criteri ne-

cessari alla scelta dei progetti e alla loro formulazione. E nemmeno questo punto passò inosservato<sup>17</sup>; ma senza alcuna conseguenza.

Il fatto, poi, che si ritenessero solo i « progetti sociali » meritevoli di un cenno — scorretto, come si è visto — di carattere metodologico, contrastava con i più elementari assunti della concezione adottata<sup>18</sup>.

A ben vedere, mancavano proprio le parti costitutive e fondanti il tipo di programmazione che si diceva di voler attuare.

4.3. La riforma della pubblica amministrazione, collegata alle esigenze operative del piano, era il secondo motivo che giustificava le proposte del Ministero del bilancio: se ne sono viste le radicate ragioni.

Nel *Progetto 80* come nel *Documento Programmatico Preliminare* — si ricorderà — era sostenuta con vigore la tesi della riforma come necessariamente contestuale alla programmazione per progetti; si affermava nel primo: « Deve essere comunque chiaro che nessuna innovazione può essere comunque introdotta senza che si siano determinate le condizioni necessarie perché le nuove istituzioni operino con efficacia. Ciò richiede il sollecito studio e la sollecita predisposizione dei nuovi schemi organizzativi, sul piano nazionale e regionale »<sup>19</sup>. Riforma della P.A. e nuovo modello della programmazione, come anche venne ribadito più tardi<sup>20</sup>, non erano che due aspetti di un unico problema.

Ma, salvo tratti schematici e generali, non c'è traccia di elaborazione delle soluzioni. Anzi, fin dall'inizio — come notava ancora il CNEL — la gradualità della riforma auspicata si rivela come volontà di « trasformazione per punti »: una trasformazione che, in luogo di affrontare il problema, lo lascerebbe marcire, determinando insieme l'insorgere di nuovi e non calcolati rischi<sup>21</sup>.

Al di là della questione, a nostro avviso rilevante (e mai affrontata), dei rapporti che sarebbero intercorsi tra amministrazioni funzionali e residuo apparato dello Stato, preme richiamare lo schema organizzativo che avrebbe dovuto incarnare l'innovazione capace di risolvere — gradualmente fin che si vuole — i nodi dell'Amministrazione: l'« Agenzia ».

Quello dell'Agenzia, come quello della Autorità, è tema che — dal tempo della Ricostruzione — si riaffaccia periodica-

mente, e con immutata superficialità, al dibattito politico e alla pubblicistica ben informata. *Agency* e *Authority* rappresentano il segno ineguagliato dell'efficienza, l'ideale che viene trasferito con disarmante semplicismo dal contesto anglosassone a quello italiano con tanto maggiore insistenza quanto più l'*impasse* amministrativa nazionale si accresce e quanto meno la cultura politica viene a capo del groviglio che si ispessisce intorno alle decisioni e alle capacità attuative dell'esecutivo. Desiderati fiduciosamente, pretesi con decisione o invocati fervidamente — traccia diversa non risulta in argomento — questi fantasmi, che hanno quasi ossessionato il confronto parlamentare sull'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno<sup>22</sup> e che sono con varia cadenza riapparsi a richiamare i pregi originari dell'intervento straordinario, manifestano presenza massiccia e nuove virtù nel costituire il cardine dell'invocato rinnovamento della P.A. a fini pianificatori.

La figura della « Agenzia », riemersa nel *Progetto 80* e nel *Documento Programmatico Preliminare*, appare ancora successivamente come modello generale<sup>23</sup>; ma, soprattutto, si identifica nella tematica meridionalista con una Cassa efficiente, emendata dai vizi del sottogoverno, sfuggita al marchio ormai evidente a tutti della sclerosi, esente dagli errori che derivano da una politica economica inconsulta.

« Maggiore qualificazione degli investimenti. Per la Cassa significa il tipo di intervento [...] specialistico da "agenzia" che riporti la Cassa alla concezione sulla base della quale era stata creata. »<sup>24</sup>

« Legata alla esecuzione delle scelte del CIPE in materia di incentivazione industriale, alla esecuzione di progetti speciali, alla progettazione e attuazione degli interventi regionali, la Cassa si delinea come una "agenzia" per le operazioni speciali di intervento che interessano tutto il Mezzogiorno. »<sup>25</sup>

« Riconotta al ruolo di agenzia della programmazione nazionale e delle Regioni meridionali, la Cassa trova una sua essenziale qualificazione e l'occasione per una nuova vitalità. »<sup>26</sup>

« E' possibile immaginare il ritorno di quest'intervento ad una sua vocazione per l'appunto speciale, di complesso di operazioni che riguardano l'intero Mezzogiorno e che aggrediscono le cause sostanziali del sottosviluppo meridionale e che quindi riqualificano anche i suoi strumenti (prima di tutto naturalmente la Cassa) come "agenzie speciali" che divengono le brac-

cia di una politica di piano che ha il suo interlocutore normale nelle Regioni, ma che ha nella dimensione del sottosviluppo meridionale, permanente dato della nostra struttura economica, la giustificazione di un intervento ancora straordinario, che globalmente investe l'intero Mezzogiorno? »<sup>27</sup>

Le virtù taumaturgiche dell'agenzia continueranno ad essere oggetto di invocazioni rituali<sup>28</sup>, con insistenza direttamente proporzionale alla sprovvedutezza culturale dei proponenti e alla gravità dei problemi che si presume esorcizzare, fino alle dichiarazioni dei due ultimi ministri per l'intervento nel Mezzogiorno.<sup>29</sup>

Che l'agenzia fosse un istituto di assai difficile o impossibile trapianto nel contesto costituzionale e amministrativo italiano e che quindi non portasse nemmeno in embrione alla soluzione che si andava cercando, doveva essere almeno intuitivamente noto. Si poteva forse sapere che, soprattutto nei paesi sottosviluppati, il ricorso a questo istituto si era per lo più risolto in un fallimento del quale si parlava e si scriveva da molti anni; che se ne erano preoccupati economisti ed esperti di primo piano, tra i quali Albert O. Hirschman — ancora nel 1967, e in un libro largamente diffuso — aveva tratto la conclusione che l'agenzia « non rappresenta una soluzione sempre facile al dilemma con cui si confronta il pianificatore tra adattamento e cambiamento del contesto: ma piuttosto un espediente che, per quanto possa apparire ingegnoso, non fa che spostare i termini del dilemma dandogli solo un aspetto diverso »<sup>30</sup>. C'erano dunque da porsi interrogativi e da sottomettere a vaglio critico innovazioni che si volevano fondamento di un nuovo assetto; ne sarebbero risultati — come già ad altri sono risultati — dubbi non marginali<sup>31</sup> o smentite radicali e impietose<sup>32</sup>.

E' difficile ritenere che fossero del tutto ignote le ricerche, compiute o in via di compimento — e che vennero pubblicate<sup>33</sup> nel 1971, lo stesso anno in cui videro la luce il *Documento Programmatico Preliminare* e la legge 853 —, di studiosi non lontani dai pensatoi della programmazione; ricerche che concludevano o nell'estraneità dell'agenzia al nostro ordinamento e nelle difficoltà che l'auspicato innesto avrebbe incontrato (M. Pacelli)<sup>34</sup> o nel riconoscimento che, nei limiti in cui la formula era compatibile col nostro ordinamento, non si trattava di una novità (Cassese)<sup>35</sup>, e gli esempi addotti non

potevano certo costituire motivo di esaltazione. Né è accettabile l'ipotesi che nulla si sapesse della conclusione di una di queste ricerche, emblematicamente riportata a suggello dell'*Introduzione* di A. Frumento al volume<sup>36</sup>, conclusione che merita — se non altro per essere tuttora, più o meno volutamente, ignorata — di essere riprodotta per esteso.

« L'introduzione di un sistema basato sulle agenzie non è quindi una panacea, anzi può essere un'occasione per aumentare alcune delle disfunzioni che già esistono; è più facile e meno rischioso per una classe dirigente irresponsabile e corrotta agire su enti moderni, agili e liberi dalle pastoie della invecchiata legislazione "basata sul sospetto", che sulla vecchia e inefficiente struttura. Al livello nazionale, per esempio, è senz'altro prevedibile un peggioramento della situazione se, anziché pensare a coordinare le agenzie esistenti, se ne creeranno delle nuove senza aggiornare o correggere le strutture dell'organizzazione madre cioè della pubblica amministrazione imperniata sui ministeri; a livello locale sia regionale che metropolitano i risultati saranno funzione, non solo e neppure in massima parte della struttura formale, ma piuttosto anche e soprattutto del tipo di classe dirigente e di valori culturali che permeeranno l'ambiente. »<sup>37</sup>

E' comunque acquisito agli atti che — come è ovvio — le equivoche attribuzioni taumaturgiche dell'agenzia non erano del tutto sfuggite ai numerosi esperti e ricercatori annidati negli ambienti della programmazione. Ed è altrettanto acquisito agli atti — il che poteva difficilmente essere sospettato, viste le conseguenze che se ne trassero — che negli stessi ambienti erano note l'infondatezza e l'inapplicabilità dell'istituto se è vero (come si legge in uno dei « Rapporti ISPE ») che si decise di non usare « il nome agenzia », « per il semplice fatto che questo nome evoca problemi, alcuni dei quali sono veri problemi, altri sono dei falsi problemi »<sup>38</sup>.

Men che solidi, i pilastri del « nuovo modo di programmare » addirittura non esistevano; e la progettata riforma della P.A. si riduceva a un cordiale augurio.

4.4. « Poiché una riforma amministrativa così radicale può essere realizzata solo in un lungo periodo di tempo, si prospetta la necessità, ai fini di una sollecita e massiccia realiz-

zazione di investimenti pubblici, di interventi straordinari affidati alle imprese pubbliche ». Così il segretario generale della programmazione<sup>39</sup>.

Se si prescindere da precedenti episodi di rilievo relativamente modesto<sup>40</sup>, l'ingresso delle Partecipazioni Statali nei cd. « investimenti sociali » avviene sul finire degli anni 50<sup>41</sup>, e nel corso del decennio successivo questi investimenti aumentano a un ritmo superiore a quello, peraltro molto sostenuto, degli investimenti dell'intero sistema delle Pp. Ss.<sup>42</sup>.

I motivi del sempre più massiccio impegno delle imprese pubbliche nel settore<sup>43</sup> sono stati indicati nell'esigenza di trovare fonti di facile profitto man mano che l'osannata imprenditorialità pubblica mostrava la corda nei comparti manifatturieri e nell'esigenza di controllare la pianificazione sul territorio e le tensioni sociali sempre più minacciose anche a causa delle carenze nei servizi civili<sup>44</sup>.

Ma era giustificata la sanzione che a tale impegno davano gli ambienti della programmazione, come di indispensabile supplenza alle innegabili carenze dell'Amministrazione?

Il punto non è quello dell'efficienza delle imprese a partecipazione statale (che per quanto non esaltante sarà sempre incommensurabile con quella della burocrazia di Stato) nell'eseguire opere più o meno complesse.

La risposta dipende dalla possibilità da parte delle imprese pubbliche di porre — sia pur temporaneamente — rimedio ai guasti della P.A.. Se questi guasti fossero soltanto o soprattutto relativi alla capacità esecutiva, il ricorso alle Pp. Ss. sarebbe stato, almeno da questo punto di vista, giustificato. Ma, stando agli stessi documenti del Ministero del bilancio (e alle citazioni che ne abbiamo fatto) e — *a fortiori* — a più serie analisi del problema, si tratta di ben altro.

Per quanto, in particolare, riguarda i nuovi compiti che derivano alla Amministrazione dalla programmazione per progetti: o la progettazione viene compiuta dagli apparati dello Stato e allora vuol dire che l'Amministrazione è in grado di adempiere tale fondamentale incombenza e che alle imprese (che non si vede perché debbano proprio essere quelle a partecipazione statale) non restano che i compiti esecutivi di sempre; o le imprese pubbliche svolgono anche la progettazione, e allora non solo salta l'indispensabile separazione tra chi pro-

getta e chi esegue<sup>45</sup>, ma è evidente che avviene un'autentica e irrimediabile espropriazione dell'amministrazione pubblica e dei diritti dei cittadini. Né l'istituto della « concessione » apporta soluzioni al dilemma, come è stato abbondantemente dimostrato<sup>46</sup>.

Sembra dunque che non esistano motivate giustificazioni — almeno tra quelle confessabili — alla desiderata supplenza delle imprese pubbliche ai compiti istituzionali dell'Amministrazione. E' invece « sintomatico come la modificazione del quadro di riferimento delle attività delle Partecipazioni Statali trovi sempre un riscontro nei documenti programmatori e questi costituiscano un avallo alle scelte compiute. »<sup>47</sup>

4.5. Se — come ci è sembrato di poter ricavare — gli attributi che definiscono la programmazione per progetti mancano nella maniera più clamorosa nella proposta che di tale formula si faceva vanto e bandiera e se i contenuti di metodo rivelano all'esame una totale inconsistenza, resta da vedere almeno episodicamente quale fosse la sostanza di cui fu arricchita una trama siffatta.

Larga parte dei documenti programmatici insiste sulla connessione (la cui solidità è stata già considerata) tra progettazione e assetto territoriale e le azioni dedicate allo sviluppo del Mezzogiorno sono inquadrate entro il reticolo delle aree metropolitane. I responsabili tecnici e burocratici della operazione hanno insistito sulla sua importanza e hanno offerto un'interpretazione della sua genesi<sup>48</sup>.

Quali che siano le origini delle « aree metropolitane »<sup>49</sup> e la loro collocazione rispetto al tema, non nuovo, del rapporto tra crescita economica ed « effetto città »<sup>50</sup>, il fatto che qui conta è il passaggio dalle precedenti analisi descrittive a un modello normativo per il Mezzogiorno.

L'importanza della struttura urbana nella fase più recente dello sviluppo economico e l'esigenza astratta di andare oltre i fatti settoriali trovando un terreno di unificazione analitico e programmatico<sup>51</sup> — dato incontrovertibile della situazione — sfociavano nella richiesta di una strategia complessiva. E' probabile che la misinterpretazione del metodo progettuale e la necessità di prospettare la svolta di metodo come coincidente con la determinazione di nuovi contenuti (che peraltro non

emergevano dalla cultura meridionalistica), abbiano indotto la « soluzione facile » di attribuire valore normativo all'unica novità che si credette e si volle ravvisare nel dibattito meridionalista. Una spiegazione vera e propria, una giustificazione motivata e verificabile di come un disegno morfologico si sia tradotto in tale modello programmatico non è stata data né riteniamo sia possibile dare.

Interessa cogliere due caratteristiche del modello. La prima è che esso, data la sua natura atemporale, è intrinsecamente contraddittorio con l'essere normativo in riferimento a compiti di programmazione. Se il progetto, per definizione, gradua i tempi e i modi dell'impiego delle risorse in funzione del contributo che esso fornisce rispetto al complesso degli obiettivi della politica economica, un modello — come quello per aree metropolitane — che non esprima priorità temporali è un non senso. Ai « progetti metropolitani » non sono applicabili criteri di valutazione e dunque essi, anche da questo punto di vista, sono dei « non progetti »<sup>52</sup>.

La seconda caratteristica è la sua generalizzazione. Se anche per qualche caso del Centro-Nord sono state sollevate critiche difficilmente controvertibili<sup>53</sup>, la sua applicazione al Mezzogiorno, fondatamente interpretata come « esasperata dilatazione »<sup>54</sup> di uno schema tanto inadeguato quanto debole, rappresenta una camicia di forza alla realtà sociale e produttiva meridionale.

La considerazione è di palmare evidenza ed è stata da più parti riproposta sia nei suoi termini generali<sup>55</sup> sia con riguardo a particolari aree<sup>56</sup>. Potrebbe costituire non benevola attenuante alla critica, il fatto che aree metropolitane è termine adottato ad indicare la presenza di talune generiche caratteristiche che si intendono promuovere; e l'esame della costruzione « interna » alle singole realtà<sup>57</sup> pare deporre a favore di tale ulteriore saggio di addottorato e insipiente diletterantismo.

4.6. Se, come si è creduto di dimostrare, la programmazione per progetti fosse stata presentata con serietà alle forze politiche e sociali, se la proposta fosse stata dotata del rigore necessario e indispensabile, e se un lavoro non superficiale avesse indotto nei proponenti un sufficiente grado di consapevolezza, è altamente probabile che il significato politico dei mutamenti

da apportare non sarebbe sfuggito a quanti richiedevano strumentazioni tecniche e amministrative adeguate all'imponenza delle scelte e alle esigenze dell'operare.

Ciononostante, si volle che una formula tanto manchevole e scombinata incontrasse buona accoglienza; a favorire la quale fiorì una stagione di camaleontismo linguistico e semantico che non poteva non insospettire anche i meno prevenuti.

Così, si giunse a sostenere che il dibattito, che in quegli stessi anni veniva montando, sulle riforme coincideva con « l'inizio di un tentativo di programmazione per progetti »<sup>58</sup>, e nelle memorie si arrivò a ricordare i progetti come temi limitati sui quali realisticamente poteva essere condotta la battaglia per la pianificazione<sup>59</sup>, mentre improvvisati e poco provveduti interlocutori rincaravano la dose<sup>60</sup>. E' invece fin da allora evidente come i vantati progetti « possono avere in comune con la politica dei progetti solo l'etichetta, ma sono cosa affatto diversa. »<sup>61</sup>

La confusione dei concetti basilari, le metodologie approssimative e le grossolanità terminologiche si combinavano fantasiosamente con la velleità di inserirsi negli ambiti decisionali delle diverse sfere politiche e amministrative<sup>62</sup>, senza in compenso riuscire a scorgere dove si davano vasti spazi per influire sulle scelte concrete di politica economica<sup>63</sup>: anche come disegno di crescita di peso politico, la manovra fallì per l'infantilismo con cui fu concepita. Che ci fosse volontà di « pesare di più », di non essere ridotti al rango di « ufficio studi », sembra chiaro ed era confessato; ma questa trama era ideata in modo primitivo e, quel che è peggio, contraddittorio rispetto al metodo che si diceva di assumere.

Altro non sembra possibile trovare in questo modello di programmazione, che per gli apologeti fu « povera di risultati, non di elaborazioni culturali, proposte, schemi operativi »<sup>64</sup>, frutto di « quel fervore di attività culturale, caratteristica della seconda metà degli anni 60, volta ad individuare i fini ed i mezzi dell'azione programmata dei pubblici poteri ed i nuovi modelli organizzativi »<sup>65</sup>, che portò a « documenti di pregevole fattura, in ordine sia agli obiettivi di una politica programmata sia agli strumenti e agli istituti da adottare per la realizzazione di tale politica. »<sup>66</sup>

Ma chi non mancava di lume critico parlò di « sfortunata matrice culturale »<sup>67</sup>, di « sorta di prospettiva irresponsabile »<sup>68</sup>,

di « indigenza culturale e ideologica del sottogoverno in Italia »<sup>69</sup>.

Certo è che questa vicenda, ponendosi all'origine della successiva legislazione meridionalistica, gravò pesantemente sull'*impasse* che dall'inizio del decennio incombe sulla politica per il Mezzogiorno; e le difficoltà di questa portano in non poca parte il marchio dell'ambiguità di quella.

<sup>1</sup> S. Merlini, *Struttura del governo, centri «separati» di potere e indirizzo della politica economica*, in AA.VV., *Il governo democratico dell'economia*, ed. De Donato, 1976.

<sup>2</sup> Merlini prosegue con annotazioni che, seppure a margine, toccano con acume la vicenda dei progetti speciali: «Frazione politicamente non responsabile (grazie ad un uso completamente «sviato» dei poteri di direzione-controllo) né di fronte al Consiglio dei ministri né di fronte al Parlamento ma, come è stato notato, responsabile solo di fronte ai «vertici» del partito o della «corrente» di appartenenza (Amato).

«Come si è cercato di chiarire, se questo è il significato complessivo dell'operazione istituzionale compiuta fino al centro-sinistra, le riforme operate negli anni del centro-sinistra (essenzialmente dal 1967 al 1971) hanno sviluppato una grave contraddizione interna fra la continua riaffermazione della necessità di un indirizzo politico unitario e programmato (da esprimersi in sede di Governo) ed il contemporaneo rafforzamento della «separazione» dei vari «complessi» tecnico-politici di settore. Così, si è sottolineato che se la «riforma» del 1967 poneva astrattamente un nuovo organo collegiale di programmazione (il Cipe) al servizio del ministro del Bilancio e della programmazione economica, i successivi decreti delegati e le leggi che sono seguite fino alla 853 del 1971 hanno finito per negare l'ideologia di quella riforma, perché mentre assommavano nel Cipe sempre maggiori poteri (dalla direzione delle Partecipazioni Statali all'Enel, dall'energia al Mezzogiorno, dal governo del finanziamento agevolato alla ristrutturazione delle imprese industriali), tutto questo avveniva con un parallelo potenziamento dei rapporti «separati» fra i singoli ministri e gli apparati di settore.

«In definitiva, il Cipe, tagliato fuori dalla gestione reale del potere d'indirizzo politico (che si compie con gli indirizzi ministeriali occulti, la contrattazione e così via) e da qualsiasi controllo sui settori «separati», ha finito per diventare, a seconda delle occasioni, un comitato servente del ministro delle Partecipazioni statali, di quello del Mezzogiorno o dell'industria; nello stesso modo, il Comitato interministeriale per il credito e risparmio o il Cir hanno finito per dare *imprimatur*, o copertura politica a decisioni prese in altre sedi: siano queste le sedi di contrattazione fra Tesoro e Banca d'Italia o quelle in cui, più banalmente, il ministro dell'industria «contratta» con i petrolieri. In tutti questi casi, procedimenti di deliberazione formali e segreti, mancanza di motivazione e spesso di pubblicità delle decisioni, sottrazione al controllo e al dibattito parlamentare, risultano essere caratteri istituzionali che sono propri dell'attuale «sistema di governo per Comitati».

«Se il modello istituzionale di governo completatosi negli anni del centro-sinistra ha finito dunque per potenziare il «ministerialismo» (inteso come separazione e come contrattazione clientelare) fornendogli le sedi per ideologizzare la pura gestione dell'esistente, non si vede, allora, come da tutto

questo avrebbe potuto nascere una programmazione, un indirizzo omogeneo dell'economia; nemmeno in quella limitata accezione di programmazione come indirizzo della politica economica *espresso dal governo* che è stata la non raggiunta proposta dei programmatori del centro-sinistra.

«Gli apparati istituzionali della programmazione economica, hanno, in definitiva, svolto una effettiva funzione di governo solo come mediazione fra diversi interessi "esistenzialmente" gestiti dai vari apparati ministeriali privilegiati; ma, del tutto coerentemente con le premesse, hanno dovuto dichiarare il loro fallimento in quelle sporadiche occasioni nelle quali, sotto la pressione degli eventi, hanno tentato di compiere delle reali scelte programmatiche; di prendere cioè decisioni che implicassero scelte politiche di largo respiro, capaci di mutare i distorti equilibri di potere che caratterizzano oggi il sistema economico-sociale del paese.» (*Ibidem*, pp. 102, 103 e 104).

Cfr. anche F. Merusi, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, in S. Ristuccia (a cura di), *L'istituzione governo. Analisi e prospettive*, ed. Comunità, 1977.

<sup>3</sup> Cfr., per un esempio che più ci tocca, quanto affermato a più riprese da Gabriele Pescatore: «La Cassa, nel pieno rispetto — e non soltanto formale — dell'autorità politica, si è sempre sentita strumento di una politica governativa, osservandone fedelmente le direttive. C'è stata talora qualche presa di posizione, non già ribelle, allorché l'autorità politica, anziché occuparsi di direttive generali di pertinenza, è voluta scendere nella gestione dei compiti amministrativi.» (*L'organizzazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, tavola rotonda, 11 febbraio 1971, ed. ISPE Rapporti, gennaio 1972, pp. 13 e 14). «A partire dal 1965, con l'entrata in vigore della legge 717, il piano di coordinamento è venuto a configurarsi, nel tentativo di pervenire ad una maggiore concretezza di direttive, in veri e propri zibaldoni, in cui si trova di tutto: dalle direttive di politica generale, ai modi e tempi di attuazione, alla valutazione concreta delle strumentazioni, sotto l'aspetto istituzionale e sotto quello gestionale. Naturalmente, l'autonomia della Cassa è risultata compressa anche nei suoi poteri fondamentali; giacché l'autorità politica, non limitandosi alle direttive generali o quanto meno alla valutazione degli obiettivi connessi, che potremo definire progetti, scendeva nei dettagli attinenti l'esecuzione. [...] Da parte della Cassa e nei limiti in cui la legittimità lo consentiva, c'è stata una costante presa di posizione, volta a distinguere proprio l'oggetto della direttiva e del contenuto del piano, rispetto a quelle che erano attribuzioni riservate dalla legge all'Ente.» (*Ibidem*, p. 15).

La risposta era fornita da chi sosteneva che «occorre affrontare con una nuova mentalità i problemi che ci sono di fronte: si tratta di restringere in concreto il divario fra obiettivi politici ed azione amministrativa. Altrimenti è inutile lamentarsi che i politici intervengano con proposte spesso settoriali e particolari, ma che hanno pur sempre l'effetto di limitare quella che altrimenti diverrebbe di fatto una completa discrezionalità nelle scelte da parte dell'organo amministrativo.» (S. Petriccione, *Mezzogiorno: fini e mezzi*, «Nord e Sud», gennaio 1970, p. 33).

<sup>4</sup> Cfr., con un esempio che nasce dalla riflessione sul Piano di Coordinamento degli Interventi Pubblici nel Mezzogiorno: «Sono convinto che difficilmente la cosiddetta politica di piano riuscirà a superare la situazione di stallo in cui si trova, se non si ridimensiona, se cioè non accetta di operare una chiara distinzione tra le questioni di indirizzo politico e le questioni che implicano delle scelte d'ordine esecutivo (quindi anche delle scelte che, rifacendosi ad un atto politico, hanno in sé una vasta latitudine sul piano della discrezionalità). Quale è stato l'errore che, a mio modo di vedere, è stato commesso con l'ultima legge di rilancio Cassa, la 717? Essenzialmente

l'aver voluto accentrare nel Ministro Presidente del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno e nel Comitato stesso, ossia in organi politici, una serie di competenze di natura amministrativa. Competenze, che potevano certamente avere dei riflessi politici, ma che costituivano in sostanza scelte amministrative.» (G. Marongiu, *Intervista-dibattito* presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Padova, 1969, ciclostilato, pp. 46, 47 e 48) «Uno dei nodi essenziali di tutto il discorso sulla pianificazione sta proprio qui: se il piano riesce ad isolare esattamente i problemi di scelta politica, allora può ancora esercitare un ruolo direzionale; se, invece, continua a tentare di monopolizzare tutta una serie di scelte tecniche ed amministrative, evidentemente in quel momento gli sfuggono le scelte politiche: in quel punto, cioè, il piano perde di vista quelli che sono i problemi di indirizzo politico e si dissolve in una serie di attribuzioni amministrative.» (*Ibidem*, p. 58). Quanto alla sostanza dei «programmi» che l'autorità politica detta, e con riferimento all'attività del Cipe, coglie nel segno una riflessione successiva nel tempo: «Infine, è la stessa programmazione nazionale che confessa la propria impotenza in questo campo. [...] Nel campo dei trasporti — basti pensare ai piani a breve e medio termine delle F.S. — questa assenza di programmazione è forse l'elemento decisivo per ridurre il rango dei piani a pure liste di spesa. E' da sottolineare — per chi non lo ricordasse — che quando la spesa pubblica avviene su liste di quel genere, l'autorità politica è a tutti gli effetti spogliata dei propri poteri di decisione, anche se l'aspetto clientelare, deterioro, della politica ne potrà essere potenziato. Si può assistere, così, a decisioni su grandi infrastrutture di trasporto — che determinano per lungo tempo la localizzazione delle attività economiche — che dipendono in parte da criteri tecnici propri degli organi di spesa (in genere, il minimo costo), e in parte da preferenze localistiche, magari giustificate da vanità verbali di carattere territoriale.» (P. Leon, *Incomprensione dei «progetti», deficienze di programmazione*, «Nord e Sud», aprile-maggio 1977, p. 48).

<sup>5</sup> Contributo rilevante in tal senso sarebbe stato quello offerto da Carlo Forte, secondo la testimonianza che ne dà F. Forte, *Sui metodi e le tecniche di pianificazione territoriale*, «Economia e Territorio», luglio-agosto/settembre-ottobre 1977, p. 12.

<sup>6</sup> S. Petriccione, *Progetti per la programmazione*, «Nord e Sud», gennaio 1971, p. 36.

<sup>7</sup> Ora in Pasquale Saraceno, *La programmazione negli anni '70*, ed. Etas Kompass, 1970.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 47.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 16 e 17.

<sup>10</sup> M. Carabba, direttore dell'Istituto di Studi per la Programmazione Economica, in *L'Organizzazione dell'intervento...*, cit., p. 4.

<sup>11</sup> G. Ruffolo, segretario generale della programmazione, in *Un dibattito di «Adesso» sul secondo Piano Quinquennale*, «Mondo Economico», 24 ottobre 1970, p. 24.

<sup>12</sup> M. Carabba, *ibidem*, p. 23.

<sup>13</sup> «Resta [...] l'esigenza di una «misura» complessiva dei risultati economici e sociali dell'azione pubblica, e soprattutto di una indicazione esplicita delle scelte strategiche di medio e lungo periodo cui la maggioranza politica intende ispirarsi. Queste funzioni possono essere assegnate ad un documento di direttive generali, sul tipo della «Nota aggiuntiva» dell'on. La Malfa e del «Progetto 80», che fissi gli orientamenti strategici essenziali (politica italiana in Europa, politica monetaria internazionale ed interna, politica fiscale, politica del Mezzogiorno, politica sociale, politica industriale).» (M. Carabba, *La fase decisionale della programmazione economica*, «Mondo Economico»,

23 giugno 1973, p. 18).

<sup>14</sup> « Il *Progetto 80* non offre il quadro di obiettivi e di strategie che costituisce la base dell'attività di programmazione ». (P. Saraceno, *La programmazione...*, cit., p. 12).

<sup>15</sup> Al CNEL, il Comitato referente sul *Documento Programmatico Preliminare*, aveva espresso, sintetizzando l'opinione dei suoi membri, il seguente parere: « Altri, e sono i più, [...] hanno notato che questo nuovo metodo di programmazione non consente un sufficiente confronto tra le diverse alternative, gli obiettivi e i mezzi. »

« Si è aggiunto che il *Documento* non dedica un'analisi sufficiente alla ripartizione delle risorse e si pone un po' al di fuori della tematica delle scelte. » (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, *Parere sul Documento Programmatico Preliminare (parte 1<sup>a</sup>) al Piano Quinquennale 1971-1975*, Roma, 1972, p. 15).

<sup>16</sup> « Le discussioni che si stanno facendo in questo momento sulla politica di piano sono certo discussioni di estremo interesse che coinvolgono i principali problemi organizzativi e procedurali della programmazione; però il perfezionamento tecnico del sistema programmatico non è in questo momento sufficiente, se ad esso non si premette un grosso dibattito politico sulle sue finalità ultime. » (Relazione di G. Marongiu in Cisl (S.N.D. Cassa per il Mezzogiorno - Coordinamento regionale della Sardegna), *Sindacato e Mezzogiorno negli anni '70*, atti del Convegno di Sassari, 6-7 novembre 1970, ed. de « L'informatore sindacale », 1971, p. 198).

<sup>17</sup> Nella *Relazione di minoranza* per la legge 1971-75 sull'intervento straordinario, i senatori Chiaromonte e Soliano, parlando dei « progetti pilota », sostenevano: « La sola elencazione di tali progetti non può che stupirci profondamente. Che razza di programmazione è siffatta elencazione? E chi ha deciso di scegliere questi, e non altri progetti? » (Riportato in M. Annesi, *L'intervento ... 1971-75*, cit., p. 312).

<sup>18</sup> « Stabilito il sistema di valutazione degli obiettivi, ogni iniziativa che il settore pubblico intraprende direttamente ovvero che stimola con incentivi, sussidi e così via, deve essere valutata... » (M. D'Antonio, *Il progetto speciale*, in *Progetti Speciali*, numero monografico di « Orizzonti Economici. Rivista della Camera di Commercio di Napoli », febbraio 1977, p. 27).

« Il decisore pubblico — per usare un brutto neologismo — è chiamato a decidere sui meriti sia di progetti di spesa pubblica direttamente gestiti dalla pubblica amministrazione o dal complesso sistema delle partecipazioni statali, che di progetti di investimento ai quali, per legge, spettano incentivi e contributi di varia natura. Funzione questa che comporta selezione tra progetti diversi nello stesso settore o in settori differenti, scelta tra varie iniziative e finalità multiple, decisione sulle alternative tecniche possibili nell'ambito di un singolo progetto — specialmente tra quelle implicanti diverse intensità di capitale e lavoro — e così via ». (L. Coccioli, *La valutazione economica dei progetti: un seminario OCSE a Copenaghen*, « Economia e Territorio », novembre-dicembre 1975, p. 44).

<sup>19</sup> Alla p. 64 dell'ed. Libreria Feltrinelli, cit.

<sup>20</sup> « La realizzazione dei programmi sociali previsti dal Piano implica [...] una graduale ma radicale ristrutturazione della pubblica amministrazione: dei concetti ispiratori della sua condotta, delle sue forme organizzative, dello status dell'impiego pubblico. Gli annosi tentativi di riforma burocratica sono costantemente naufragati su di un punto essenziale: l'incapacità di determinare con precisione gli obiettivi dell'azione pubblica. Un'amministrazione moderna riceve la sua giustificazione e misura la sua efficienza in base agli obiettivi perseguiti: è una *amministrazione programmatica*. L'organizzazione si ricava dagli obiettivi e non da un disegno astratto di uffici, funzioni e carriere.

Un'amministrazione programmatica, data la continua variabilità delle condizioni in cui opera, deve essere flessibile e modificabile; e data l'enorme quantità di decisioni che deve assumere e la varietà della loro natura, deve essere anche differenziata e decentrata.

«Questi criteri sono alla base delle proposte di rinnovamento dell'apparato amministrativo anticipate nel *Progetto 80*, e riprese nel presente documento». (G. Ruffolo, *Rapporto sulla programmazione*, cit., pp. 186 e 187).

<sup>21</sup> «Il ricorso ai progetti speciali desta l'impressione di un senso di sfiducia verso una programmazione generale e comunque nei riguardi della capacità dello Stato di attuare la programmazione, capacità che in questo momento riguarda altresì le Regioni ed è condizionata dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità economica europea. Se così è, si sarebbe dovuto essere ancor più espliciti nel precisare questa incapacità e il conseguente ripiegamento verso i progetti speciali. E' bene che questo problema sia ribadito e sia riportato di fronte alla pubblica opinione.» (CNEL, *Parere sul Documento...*, cit., p. 15).

«Non si può [...] non accogliere con grande inquietudine l'atteggiamento che traspare nel *Documento* di un certo senso di sfiducia nella possibilità di migliorare strutturalmente la pubblica amministrazione, i suoi procedimenti di lavoro, i modi di essere del bilancio dello Stato e la gestione finanziaria. Non si condivide, inoltre, il parere che appare nel *Documento* e che è stato qui espresso dal Direttore dell'ISPE, che, data la estrema difficoltà di mettere in atto una riforma della pubblica amministrazione, si debba agire per singoli punti, attraverso la realizzazione dei progetti speciali. Di volta in volta l'attuazione dei singoli progetti impegnerebbe organi e uffici, costringendoli ad attrezzarsi adeguatamente, e darebbe vita a organi o uffici nuovi. Da questo modo di agire potrebbe sorgere un sistema amministrativo sordinato nelle parti, e dove uffici vecchi continuino a vivere accanto a uffici nuovi.» (*Ibidem*, pp. 129 e 130).

«Intanto nell'attesa di una riforma generale, o di riforme settoriali della gestione economica e di quella finanziaria, il *Documento* accenna di nuovo alla proposta già trattata nel *Progetto 80*, di creare delle agenzie di spesa, come è avvenuto con la Cassa per il Mezzogiorno, oppure di ripiegare sulle imprese pubbliche affidando loro l'attuazione delle decisioni dello Stato.

«Vi è però un pericolo, hanno rilevato alcuni Consiglieri, connesso alla creazione delle agenzie di spesa o all'affidamento alle imprese pubbliche di quei compiti esecutivi, che la pubblica amministrazione nell'attuale sua struttura non è in grado di effettuare o è costretta a effettuare in tempi eccessivamente lunghi. E' il pericolo che queste agenzie di spesa diventino dei centri di potere, oppure dei centri decisionali in gran parte indipendenti dallo Stato. Vi è anche il pericolo che anche le imprese pubbliche diventino parimenti dei centri decisionali in gran parte indipendenti dallo Stato. Il pericolo è, pertanto, che lo Stato si indebolisca dal punto di vista del potere politico, e che, in luogo di un centro decisionale responsabile di fronte alla collettività, vi siano tanti centri decisionali i quali in parte siano, non solo indipendenti, ma altresì mossi da interessi contrastanti. Occorre quindi che l'amministrazione pubblica abbia un controllo continuo su queste agenzie di spesa, pur lasciandole libere nell'attuazione dei compiti che sono stati loro affidati, e che ugualmente tale controllo continuo esista nei confronti delle imprese pubbliche.» (*Ibidem*, pp. 130 e 131).

<sup>22</sup> Se ne vedano significativi stralci ne *Il Mezzogiorno nel Parlamento repubblicano (1948-1972)*, a cura di P. Bini, ed. Svimez-Giuffrè, 1976, vol. 1°, pp. 329-472.

<sup>23</sup> «Le amministrazioni funzionali costituirebbero centri di intervento responsabili rispetto a funzioni specifiche, sottoposte alla vigilanza finanziaria

e al controllo di merito delle amministrazioni centrali, ma provviste dell'autonomia finanziaria, della flessibilità organizzativa e della speditezza procedurale necessarie per perseguire i loro scopi. Nelle amministrazioni funzionali (o «agenzie») andrebbero ricomposte le funzioni oggi frammentate tra le amministrazioni centrali e i numerosi enti pubblici «paralleli»: provvedendosi, quindi, gradualmente ma sistematicamente, alla smobilitazione di quell'incerto mondo liminare di «enti» di varia natura e dimensione, nel quale prosperano rendite e si alimentano attività di sottogoverno.» (G. Ruffolo, *Rapporto sulla programmazione*, cit., p. 98).

<sup>24</sup> G. Ruffolo in *Una svolta per il Mezzogiorno*, dibattito, «Adesso», febbraio 1971.

<sup>25</sup> M. Carabba, *Il Mezzogiorno: Programmazione e Regioni*, «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», aprile-giugno 1971, p. 450.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 450.

<sup>27</sup> M. Carabba in *Una svolta ...*, cit., p. 27.

<sup>28</sup> Tra le molte:

«La Cassa del Mezzogiorno dovrebbe, a nostro giudizio, specializzarsi sempre di più a gestire, come un'agenzia operativa, progetti speciali che per la loro natura di intersettorialità e per essere interregionali probabilmente possono affrontare quei problemi [...] che la singola regione per suo conto o isolatamente non potrebbe in ogni caso gestire.» (E. Giustino in AA.VV., *La pianificazione territoriale nelle regioni del Mezzogiorno*, a cura di P.G. Caputi e F. Forte, ed. F. Angeli, 1977, pp. 431 e 432).

«Il disegno [del «gruppo che si poneva come obiettivo la razionalizzazione dell'azione della Cassa per il Mezzogiorno»] era quello di realizzare un modello di agenzia operativa dello Stato, strumento indispensabile della politica di programmazione.» (S. Petriccione, *Il ruolo dei progetti ...*, cit., p. 118).

<sup>29</sup> Alla domanda «Quale pensa sia la prima riforma da proporre?», Michele di Giesi, neoministro per gli interventi straordinari del quinto governo Andreotti, rispondeva: «Ritengo che bisognerà anzitutto procedere alla costituzione di due "agenzie", una per la promozione industriale, e cioè per gli investimenti, l'altra per la gestione del territorio.» (L. Tedeschi, *Intervista al ministro Di Giesi. Due agenzie per il Sud*, «Gazzetta del Mezzogiorno», 22 marzo 1979). Nicola Capria — succeduto a Di Giesi nel secondo governo Cossiga — alla richiesta dell'intervistatore: «Sta pensando al progetto socialista dell'Agenzia?», ribadiva: «Sì, perché l'Agenzia da noi ipotizzata, dotata di una forte capacità di progettazione, garantirebbe l'unicità di indirizzo per tutto il Mezzogiorno nell'esecuzione di tutte le infrastrutture complesse aventi carattere di interesse nazionale o interregionale e presterebbe assistenza tecnica alle Regioni su loro richiesta.» (F. Fiore, *Intervista con Nicola Capria. Alla gente del Sud non piace dormire*, «Il Settimanale», 6 maggio 1980).

<sup>30</sup> A.O. Hirschman, *I progetti di sviluppo*, cit., p. 166. Ma si veda anche da p. 161, per le analogie con i dati costitutivi (e le illusioni) della situazione italiana.

<sup>31</sup> M. Annesi ne ha parlato come di idee-guida «mutuate dagli ordinamenti di altri Paesi, e non sempre sottoposte a verifica onde accertare la possibilità del loro inserimento in un ordinamento diverso.» (*Complessi organici di opere, progetti speciali, progetti integrati e nuovi progetti speciali*, «Le Regioni», 1974, n. 3, p. 489).

<sup>32</sup> Così G. Pescatore:

«Dal punto di vista giuridico il concetto di "agenzia" non significa nulla ed è uno di quegli "idoli" ai quali — nel tentativo di coniare novità — si rendono volentieri sacrifici. Anche negli ordinamenti stranieri la formula è equivoca.

« Si tratta di concezione artificiosa e ingenua, al tempo stesso, perché essa, se colpisce l'esigenza di una unificazione dei centri di decisione, è inficiata dalla illusione di presupporre in questi organi poteri, che sono invece garantiti costituzionalmente a soggetti diversi o ad autorità, centrali e locali, sì che il passaggio di essi al nuovo soggetto richiederebbe innanzi tutto preliminari modificazioni legislative, alcune impossibili, altre di non pronta e di non facile attuazione. Comunque, anche se si potessero superare tali difficoltà, non si vedrebbe come l'«agenzia» — o l'«autorità» che sia — possa «far fuori» gli ostacoli giuridici e le spinte amministrative contrastanti. » (*Intervista sulla Cassa per il Mezzogiorno*, a cura del prof. Andrea Saba, «Economia e Territorio», novembre-dicembre 1975, estratto, p. 20).

A conforto di questa opinione, si può vedere F.G. Arena, *L'esperienza delle agenzie nel sistema amministrativo svedese*, «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», n. 1, 1974.

<sup>33</sup> AA.VV., *Le agenzie. Indagine sulle tecniche più moderne per la pubblica amministrazione in Italia*, Centro di ricerca e documentazione «Luigi Einaudi», Torino, 1971.

<sup>34</sup> « Il problema dunque della istituzione delle agenzie si riduce a quello, molto più semplice, della compatibilità con tali principi della costituzione di enti diretti al perseguimento dei fini pubblici, al di fuori della tradizionale organizzazione della pubblica amministrazione, e soggetti al controllo dell'organo politicamente responsabile.

« Peraltro, un puntuale riferimento alle *authorities* o alle *agencies* si dimostra di scarsa utilità ai fini della soluzione di tale problema: la loro introduzione nel nostro ordinamento comporterebbe infatti una «reazione a catena» rendendo necessaria una modifica strutturale di tutta la pubblica amministrazione che, oltre ad essere di difficilissima realizzazione sul piano pratico, sarebbe anche in contrasto col principio della responsabilità politica dei ministri nei confronti del Parlamento, principio questo, che per una serie di vicende storico-giuridiche, che sarebbe qui troppo lungo esaminare, non sussiste in altri ordinamenti. » (M. Pacelli, *Proposte per un ammodernamento delle strutture amministrative*, *ibidem*, p. 57).

<sup>35</sup> « Da quel che è stato detto finora, si è potuto comprendere che nel nostro ordinamento esistono numerosi enti ai quali si può fare riferimento nel discorso sulle «agenzie». » (S. Cassese, *Enti e amministrazioni autonome nell'ordinamento italiano*, *ibidem*, p. 42).

<sup>36</sup> *Ibidem*, pp. 9 e 10.

<sup>37</sup> V. Mortara, *Il rinnovamento della pubblica amministrazione italiana: le agenzie*, *ibidem*, p. 92.

<sup>38</sup> *L'organizzazione dell'intervento...*, cit., p. 26. Le parole del testo sono state pronunciate l'11 febbraio 1971, nel corso di una Tavola Rotonda, dal prof. Mario Nigro, presentato poco prima dal direttore dell'ISPE M. Carabba come presidente del gruppo di lavoro interno sui «problemi dei modelli organizzativi funzionali della Pubblica Amministrazione» (p. 3). Si ritiene interessante la conoscenza dell'intero brano, dal quale è stata riportata la frase nel testo:

« Ricordo semplicemente, e non entro nel merito delle varie considerazioni, che il Prof. Mazzocchi ha evocato qui un nome terribile: il nome di agenzia. Ora c'è una convenzione liberamente stipulata da tutti i membri del Comitato direttivo della Ricerca e da tutti i ricercatori, di non usare questo nome, per il semplice fatto che questo nome evoca problemi. Ci si può obiettare che nel *Progetto 80* si parla di agenzia; tuttavia il *Progetto 80* è un documento politico, e nell'area politica si può fare e dire quello che si vuole; noi siamo qui in sede tecnica e dobbiamo controllare rigorosamente il nostro linguaggio ».

Questa messa a punto — che non si ritenne di dover controbattere né rettificare — è indice significativo e rivelatore di quale opinione vi dominasse sia sulla serietà dei documenti che si sfornavano sia sull'esigenza di rigore culturale nel dibattito politico.

<sup>39</sup> G. Ruffolo, *Rapporto sulla programmazione*, cit., p. 187.

<sup>40</sup> A fine 1954, quelle nel settore « imprese delle costruzioni » costituivano lo 0,9% delle partecipazioni industriali dell'IRI (cfr. il *Rapporto Saraceno*, vol. 3° di Ministero dell'Industria e del Commercio, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale*, ed. U.T.E.T., 1956, tab. 39, p. 132).

<sup>41</sup> Nella media annua 1961-62, gli investimenti in « autostrade, altre infrastrutture e costruzioni » rappresentano l'8% degli investimenti delle partecipazioni statali nel paese, in quella '64-65 il 12%, nel quinquennio 1966-70 il 12,1%, e nel 1973 (secondo stime dello stesso anno) il 13,8% (Dati tratti da Ministero delle Partecipazioni Statali, *Relazione programmatica*, Roma, 1973, vol. 1°, pp. 57 e 58).

<sup>42</sup> Fatti uguali a 100 gli investimenti del 1961, quelli in « autostrade, altre infrastrutture e costruzioni » ammonteranno — valutati in moneta corrente — a 181,5 nel 1965 e a 297,3 nel 1970 contro, rispettivamente, 134,5 e 255,5 dell'insieme dei settori (*Ibidem*, p. 58, ns. elaborazione).

<sup>43</sup> Per un elenco delle imprese a p.s. costituite o entrate nel settore negli anni che ci interessano, cfr. F. Merloni-P. Urbani, *La casa di carta*, ed. Officina, 1974 e F. Merloni-P. Urbani, *Il governo del territorio*, ed. De Donato, 1977. Andrebbe forse sottolineata in questo contesto l'importanza della legge 17 dicembre 1971, n. 1158, relativa al « Collegamento viario e ferroviario fra la Sicilia e il Continente. » Ha scritto un dirigente del gruppo IRI: « La legge del 1971 è imperniata sulla costituzione di un'apposita società a carattere pubblico, della quale almeno il 51% del capitale dovrà essere sottoscritto dall'IRI; il rimanente 49%, dalle Ferrovie dello Stato, dall'ANAS, dalle Regioni Sicilia e Calabria e da altre » amministrazioni ed enti pubblici. « Un soggetto, dunque, fortemente caratterizzato e determinato dall'IRI e al quale è affidato il compito di studiare, di progettare, di costruire e di gestire l'attraversamento dello Stretto. Cioè, in pratica, di fare tutto: dall'a alla zeta. » (V. Panunzio, *Perché e come «vincere» la frattura dello stretto di Messina*, « Rivista Finsider », dicembre 1978).

<sup>44</sup> Cfr., oltre ai due citati studi di F. Merloni-P. Urbani, P. Ceccarelli, *I piani statali per il Mezzogiorno*, « Zodiac », n. 20, 1970.

L'intreccio dei motivi che spingevano le Pp.S.s. a entrare nel settore non è facilmente dipanabile come non è chiaro il ruolo giocato volta a volta dai responsabili politici e dagli amministratori. Stando, ad es., alla testimonianza di G. Petrilli, che fu presidente dell'IRI dal 1960 al 1978: « Siamo stati invitati ad acquistare la Condotte [società della finanziaria Italstat] per entrare nel settore infrastrutturale con un programma per l'edilizia [...]. Lo Stato ci ha invitato sette anni fa a comperare la Condotte in vista di compiti che poi non ci sono stati affidati. Tale comportamento è probabilmente imputabile alle critiche rivolte da opposti versanti alla nostra presenza in questo campo, considerata dagli uni come un'indebita intrusione nella sfera di attività dei costruttori privati e dagli altri come un elemento suscettibile di menomare l'autonomia degli enti territoriali nelle competenze loro attribuite » (cit. da G. Turani, *Perché l'IRI non fece un'acciaieria a Lametia*, « La Repubblica », 7 novembre 1978).

Una pacata ricostruzione, ricca di documenti e di spunti, è quella di A. Masera, *Partecipazioni statali e servizi di interesse pubblico*, ed. Il Mulino, 1978, in particolare nei capitoli 1° e 2° della parte 2<sup>a</sup> (pp. 151-190).

<sup>45</sup> « Il momento della progettazione è un momento di scelta, di decisioni, di programmazione. Questo momento deve restare nell'ambito dell'amministra-

zione pubblica, anche se è commissionato all'esterno. Non è una novità: raramente le legislazioni dei paesi industrialmente avanzati permettono che i due momenti si confondano in un unico concessionario. Dispiace che almeno a questo i nostri programmatori non abbiano pensato.» (P. Leon, *La vicenda dei «progetti speciali»: le riforme non sono beni di mercato*, «Fabbrica aperta», dicembre 1974, p. 61).

<sup>46</sup> Cfr. P. Leon, *ibidem*. In particolare: per la rapida dotazione di servizi sociali, dove la sfera pubblica manifesta enormi manchevolezze, il problema «sembra essere quello delle procedure complesse cui è sottoposta la spesa dello Stato, che potrebbero essere radicalmente ridotte attraverso l'istituto delle concessioni. Se non vi è dubbio che un unico appaltatore possa sembrare un mezzo migliore della molteplicità delle amministrazioni altrimenti coinvolte, non dimentichiamo che quanto più complessa è la materia di un progetto speciale tanto più dettagliata dovrà essere la concessione. Ora, la spesa pubblica ha mostrato i maggiori ritardi e le maggiori disfunzioni proprio per le opere più complesse. Tali difetti possono farsi risalire alla perenne mancanza di un progetto dettagliato in cui fossero preordinate tutte le tappe del progetto stesso, in cui fossero previsti tutti gli ostacoli, in cui fossero specificate tutte le operazioni da compiere per minimizzare i tempi di realizzazione. La concessione non evita questo passaggio, anzi lo rende imperativo. Se essa non comprendesse un progetto dettagliato, le difficoltà che oggi incontra lo Stato le incontrerebbero domani le imprese concessionarie. Saranno queste ultime, al contrario, che premeranno perché la concessione sia fondata su un progetto dettagliato. Poiché, però, lo Stato non è organicamente in grado di fornire un tale progetto, le imprese concessionarie tenderanno a prepararlo per proprio conto». Ne seguirà tra l'altro che, «poiché in definitiva anche il gruppo industriale troverà ostacoli nelle amministrazioni pubbliche esistenti, sarà necessario per esso, al fine di redarre un progetto fattibile, farsi strada con qualsiasi mezzo, nell'intrico dei contropoteri amministrativi.» (pp. 57 e 58). Cfr. anche gli interventi di S. Valentini, G. Fanti, R. Zangheri, P. Bassetti, A. Aniasi, *Lo Stato in appalto* e il saggio di G. Polillo, *Il tassello della concessione*, «Il Comune Democratico», marzo 1974.

<sup>47</sup> F. Merloni-P. Urbani, *Il governo del territorio*, cit., p. 20.

<sup>48</sup> Cfr., ad es. delle molte testimonianze:

«Intervento industriale ed organizzazione territoriale mi paiono i due aspetti rilevanti di una nuova strategia che vede nella contrattazione programmata, e nella programmazione delle infrastrutture sulla base di grandi progetti specifici, la risposta più opportuna in questa fase di ripresa dell'azione meridionalistica.»

«In questo quadro, la Cassa per il Mezzogiorno dovrebbe sempre più configurarsi come un'agenzia di realizzazione di progetti collegati da una parte con lo sforzo di industrializzazione, dall'altra con lo sforzo della creazione di sistemi urbani.» (G. Ruffolo in *Una svolta...*, cit., p. 29).

«*Il Progetto 80* e il dialogo che, a partire da quel documento, si aprì con Pasquale Saraceno contribuirono in modo decisivo a trar fuori il dibattito dalla secca delle schematiche contrapposizioni fra "programmatori" e "meridionalisti". L'idea-guida della nuova impostazione meridionalista è identificata nell'unità fra politica di industrializzazione e creazione di un sistema urbano del Mezzogiorno. La creazione di un sistema industriale meridionale e di un tessuto urbano capace di collegare le città del Mezzogiorno erano intesi come obiettivi politici, capaci di rompere l'immobilità e la disgregazione sociale del Mezzogiorno. La formazione di una classe operaia nel Mezzogiorno e la rottura del nuovo blocco dirigente conservatore coagulato attorno alla speculazione urbanistica nei centri urbani meridionali erano concepiti come fattori effettivi di movimento e di innovazione. Nasceva da que-

sta idea-guida l'impostazione istituzionale, fondata sulla riforma del sistema degli incentivi e sui "progetti speciali", attorno alla quale si venne costruendo, nel corso del 1970, il disegno di legge per la nuova disciplina dell'intervento nel Mezzogiorno.» (M. Carabba, *Un ventennio...*, cit., p. 252).

<sup>49</sup> Cfr. R. Guiducci, *Decisiva la funzione della città per trasformare il Mezzogiorno*, «Avanti!», 3 gennaio 1970 e S. Cafiero-A. Busca, *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, ed. Svimez-Giuffré, 1970.

<sup>50</sup> Cfr., tra gli altri, A. Collidà-P.L. Fano-M. D'Ambrosio, *Sviluppo economico e crescita urbana in Italia. Un modello d'interdipendenza*, ed. F. Angeli, 1968.

<sup>51</sup> Alla «scoperta della territorialità» avrebbero contribuito anche «le forze riformiste più vicine agli ambienti della programmazione che vedono nel territorio un approccio unificante dei problemi dello sviluppo che superi la settorialità e la voluta separatezza della politica economica italiana e dei suoi strumenti di governo nel tentativo di recuperare una capacità di intervento, portando in qualche modo gli interessi in gioco a rivelarsi e a confrontarsi in modo più evidente e leggibile.» (F. Merloni-P. Urbani, *Il governo...*, cit., p. 21).

<sup>52</sup> Con diverso e più ampio riferimento M. Vittorini ha sostenuto: «Al momento in cui gli obiettivi e le ipotesi si proiettano in un arco temporale estremamente lungo, le priorità si sfumano, le esigenze immediate spariscono; in sostanza, l'aver a disposizione numerosissime alternative di intervento costituisce un alibi per consentire a chi detiene il potere di fare praticamente quello che vuole. E questo è avvenuto, puntualmente, dalla fine degli anni '60 all'inizio degli anni '70.

«Tutti, facendo le cose più folli, più assurde, più imbecilli, con il massimo spreco, sostenevano di rientrare nella logica del programma economico nazionale. Ed in un certo senso avevano ragione, perché i programmi economici e le ipotesi di assetto territoriale praticamente contenevano tutto e il contrario di tutto, sotto il grande ombrellone delle previsioni di tempo lungo.» (*Problemi di assetto del territorio della Calabria*, in AA.VV., *La pianificazione territoriale...*, cit. p. 124).

E, con immediata relazione all'impostazione che si discute, F. Forte: «Se si indaga sulle procedure elaborate nei modelli propri degli anni sessanta, si evince da un lato l'assunzione di traguardi atemporali, dall'altro la mancanza di riferimenti alle risorse reali ed agli investimenti realmente fattibili.» (F. Forte, *Sui metodi e le tecniche...*, cit., p. 9).

<sup>53</sup> Cfr. W. Dorigo, *Una legge contro Venezia*, ed. Officina, 1973, in particolare p. 105 (dove si citano gli «incredibili studi di programmazione nazionale») e p. 134.

<sup>54</sup> A. Musacchio, *Analisi metodologica...*, cit., p. 14.

<sup>55</sup> Ad es.:

«Né di minore conto risultava la circostanza che proprio al momento di avviare una nuova fase della vita delle città meridionali, niente altro si proponesse al Mezzogiorno se non di adottare — in fin dei conti — lo stesso modello metropolitano sperimentato con così poco successo al Nord: con l'aggravante che al Sud la struttura della città media era ed è particolarmente gracile, che la grossa città meridionale si è affermata sostanzialmente come amorfica conurbazione, che le capacità di razionalizzazione del territorio da parte dei fattori della produzione sono in ogni senso al Sud deboli se non debolissime.» (Gruppo di progettazione «Il Politecnico», *Il territorio...*, cit. p. 53).

«La forma urbanistica complessiva del Mezzogiorno non può essere fissata, nell'attualità, dall'assunzione del modello metropolitano: nulla di più astratto di una ipotesi che estende a tutte le regioni meridionali l'effetto metropoli-

tano, riproponendo allo sviluppo l'intera struttura urbana del sottosviluppo mediante la strategia gattopardesca dei collegamenti veloci fra i vecchi centri e i fondivalle. Ciò che è nato come arretratezza storica e forma urbana dei rapporti precapitalistici di produzione non può divenire metropoli attraverso la taumaturgia delle infrastrutture e dei servizi. Se è vero, e nel Mezzogiorno non può non esserlo, che il modello metropolitano è distruzione del passato, allora la logica delle mediazioni infrastrutturali — che annulla distanze e spazi, morfologia del territorio e diacronie socio-culturali — è parte integrante della *ideologia urbanistica*.» (*Ibidem*, p. 80).

Col *Progetto 80*, «partendo dalla valutazione di realtà urbano-territoriali particolari, si concentrò l'attenzione sulla struttura insediativa, sull'armatura urbana, in termini notevolmente distorti: infatti fu introdotto nel dibattito un nuovo termine — l'area metropolitana — che non corrispondeva a precise realtà ma che si pretendeva di definire sulla base di soglie demografiche e dimensionali, di livelli di terziarizzazione, di percentuali di addetti al secondario rispetto al totale degli addetti ecc., ma che nella sostanza del territorio italiano non faceva che riprodurre in forma diversa gli stessi inconvenienti che nel passato si erano manifestati attraverso la scelta dell'insediamento concentrato e polarizzato, rispetto alla diffusione dello sviluppo sul territorio.» (M. Vittorini, *Problemi di assetto del territorio...*, cit., pp. 125 e 126).

«Dal punto di vista dell'incidenza sulla realtà attuale del paese e specificamente su quella del Mezzogiorno, i sistemi metropolitani scavalcano qualsiasi possibilità pratica d'attuazione, prefigurano un assetto territoriale che non è e non può essere in alcun rapporto con la struttura geografica del Sud, con la città media meridionale e in genere col tipo di insediamento diffuso all'interno del Meridione, con la disgregazione che flagella la società meridionale nella sua composizione di classe, con lo stato di disfacimento della agricoltura e con l'ineguaglianza dei rapporti di scambio tra questo e gli altri settori di attività economica, con le possibilità d'immissione di nuove risorse (industria e turismo), con i costi medesimi di un'operazione massiccia di riorganizzazione dell'armatura urbana a livello d'intero Mezzogiorno che diverrebbero concorrenziali con gli investimenti direttamente produttivi.» (A. Musacchio, *Analisi metodologica...*, cit., p. 14).

<sup>56</sup> «Non si pone, quindi, a mio parere, in Basilicata il problema metropolitano, e uno dei motivi per cui noi abbiamo criticato il *Progetto 80* è stato proprio questo; perché era ipotizzato un sistema metropolitano Metapontino al quale noi ci sentivamo e ci sentiamo totalmente estranei: un sistema metropolitano che avrebbe significato ulteriore desertificazione della Basilicata al suo interno, per una concentrazione non opportuna sulla fascia costiera.» (V. Verrastro, *Linee di politica regionale*, in A.A.V.V., *La pianificazione territoriale...*, cit., p. 101).

<sup>57</sup> «Per la Puglia si proponeva sia l'autostrada Bari-Taranto-Sibari, sia il potenziamento delle ferrovie secondarie, sia la realizzazione di nuovi porti ed aeroporti, sia una nuova, misteriosa e mai chiarita, attrezzatura territoriale: il centro-merci regionale, che avrebbe dovuto sostenere lo sviluppo dell'area metropolitana della Puglia centrale. Confesso che non sono mai riuscito a capire che cosa significasse, in termini operativi, tale centro-merci, che veniva proposto — con analogo ruolo miracolistico — anche in altre regioni.» (M. Vittorini, *Puglia. Linee generali per l'assetto territoriale*, *ibidem*, pp. 270 e 271).

<sup>58</sup> «Voglio brevemente dire a Barca che la programmazione per progetti non è un fatto tecnico; a me sembra un fatto eminentemente politico. Ciò che mancava nel Piano quinquennale precedente, [...] era il fatto che le riforme non erano collegate con il programma in un modo operativo: questo è il vero senso politico di una moderna Programmazione.»

« Che cosa sono queste discussioni sulla riforma sanitaria, sugli obiettivi, sulla casa, se non l'inizio di un tentativo di programmazione per progetti? » (G. Ruffolo in *Un dibattito di « Adesso »...*, cit., p. 29).

<sup>59</sup> « Il metodo della programmazione per progetti era immaginato non solo come strumento "tecnico" per affrontare in modo più rigoroso le difficoltà interne alla macchina amministrativa, ma come metodo politico, capace di concentrare l'attenzione su obiettivi precisi, comprensibili da parte di ampie masse della popolazione, attorno ai quali mobilitare il consenso attraverso il confronto con le forze sociali. Anziché affrontare il fronte illimitato di innovazioni prospettato nel capitolo 3° (*Modi e mezzi dell'azione programmatica*) del programma '66-70, si volevano aprire battaglie culturali e politiche più circoscritte e meglio definite. In questo modo, anziché massimizzare la resistenza e le opposizioni contro il mutamento, si riteneva di poter massimizzare il consenso sociale, rinchiudendo entro limiti più angusti e costringendo a venire allo scoperto le burocrazie di settore, i gruppi di interesse, le corporazioni colpite dalle riforme. » (M. Carabba, *Un ventennio...*, cit., p. 221).

<sup>60</sup> « Ora occorre domandarsi: che significa partire per la nuova elaborazione del Programma economico per progetti? Che significa partire con le riforme? Significa, a mio avviso, trovare quei contenuti concreti intorno ai quali impegnare le forze, sociali e politiche, interessate al cambiamento perseguito con le riforme, e che sono le forze che possono dare il potenziale di forza che conferisce autorità al piano.

« Si tratta di fare non un *pamphlet* ma un condensato di volontà politica. « Questo mi pare che sia il punto decisivo » (T. Morlino in *Un dibattito di « Adesso »...*, cit., p. 25).

« [...] oggi dobbiamo convincerci che le riforme che noi facciamo, che naturalmente saranno articolate regionalmente e contrattate con le forze sindacali, sono esse stesse la politica di piano. O meglio il modo concreto per realizzare il Piano » (P. Longo, *ibidem*, p. 32).

<sup>61</sup> S. Petriccione, *La programmazione per progetti*, cit., p. 96.

<sup>62</sup> Si vedano, ad esempio, le seguenti dichiarazioni:

« L'attribuzione di effettivi ampi poteri economici e finanziari alle Regioni sulla base di progetti di sviluppo concordemente predisposti tra Regioni e governo in sede di programmazione, consente di conciliare l'apparente contraddizione tra pianificazione nazionale e regionale, e di sperimentare concretamente, in sede regionale, un'amministrazione "per obiettivi" » (G. Ruffolo, *Rapporto...*, cit., pp. XIX e XX).

« E' evidente che gli organi del piano non possono essere investiti di funzioni di amministrazione attiva e di intervento diretto nell'economia. Ma è anche chiaro che è necessario individuare una sfera decisionale diretta degli organi del piano tale da rendere credibile, efficace, autorevole, la funzione di coordinamento, istruttoria, verifica che è ad essi attribuita per tutta la politica economica. [...]

« Le attribuzioni direttamente decisionali degli organi di programmazione dovrebbero riguardare sostanzialmente: la fase di formazione del Bilancio (e soprattutto la determinazione del Fondo globale); i rapporti con le Regioni e, in particolare, la formazione del Fondo per lo sviluppo regionale: le erogazioni degli incentivi e gli aumenti dei fondi di dotazione; la contrattazione programmata.

« [...] Ciò che preme affermare qui (e l'elencazione sopra fornita vale più per chiarimento concettuale che in se stessa) è che gli organi di programmazione devono avere proprie e dirette responsabilità decisionali nelle fasi che investono in modo più immediato e diretto la ripartizione delle risorse e il loro impiego » (M. Carabba, *La fase decisionale...*, cit., p. 20).

Dobbiamo « seguire, anche durante l'iter parlamentare, la legge sul Mezzogiorno approvata dal Governo in maniera tale che, quando questa legge fosse dal Parlamento approvata, gli organi della programmazione siano pronti a riempirla di contenuti » (M. Carabba in *L'organizzazione dell'intervento...*, cit., p. 4).

« Se la questione meridionale è il principale problema della nostra economia, essa deve costituire il momento determinante della programmazione nazionale, non soltanto nella impostazione del programma, ma anche nella sua gestione, per mezzo di un rapporto continuo e diretto — politicamente responsabile — con i centri di amministrazione attiva, ordinaria e straordinaria. » (F. Fiorelli, capo servizio ISPE, in Cisl, *Sindacato e Mezzogiorno...*, cit., p. 133).

<sup>63</sup> « Ecco un compito tipico della programmazione centrale che, assumendolo, potrebbe rispondere alla sua vera natura: porsi ai confini degli enti sottostanti, evitando sia di pretendere di determinare i singoli comportamenti (e mai riuscendovi) sia di approvare qualsiasi cosa che venga presentata, e in qualsiasi forma, da enti sottostanti. La probabilità che ciò avvenga non è alta, dopo tanti anni di esperienza negativa. Pretenderlo, proprio come tecnici oltre che come cittadini, è doveroso. » (P. Leon, *Incomprensione dei « progetti »...*, cit., p. 56).

<sup>64</sup> G. Ruffolo, *Struttura delle istituzioni e sviluppo democratico. Il nodo della pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Il governo democratico dell'economia*, cit., p. 222.

<sup>65</sup> F. Porcelli (assessore alla Regione Campania), in *Le Regioni unite...*, cit., p. 148.

<sup>66</sup> M. Annesi, *Complessi organici di opere, progetti speciali...*, cit., p. 489.

<sup>67</sup> C.C.I.A. di Napoli-Unioncamere Campania, *Contributo per una « nota preliminare » al progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli*, « Orizzonti Economici », cit., p. 68.

<sup>68</sup> W. Dorigo, *Una legge...*, cit., p. 195.

<sup>69</sup> Alberto Radicati (pseudonimo di Leone Iraci Fedeli), *Lumpentecnocrazia. Indigenza culturale e ideologica del sottogoverno in Italia*, ed. Summa Uno, 1972. Il volume porta in epigrafe una frase tratta da « Mondo Operaio » del giugno 1961: « ...il giorno in cui avremo riacquisito il gusto acre della aggressione personale contro i cialtroni e i retori, contro le mezze coscienze, le mezze intelligenze, le mezze competenze che affliggono da anni il movimento operaio italiano... ».

## *Capitolo quinto*

La programmazione per progetti nel Mezzogiorno:  
la legge 853 del 1971

5.1. La legge 6 ottobre 1971, n. 853, « Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-75 e modifiche e interpretazioni al Testo Unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno », contiene tre punti di particolare rilievo: il notevole aumento degli incentivi finanziari alle iniziative industriali<sup>1</sup>, la regionalizzazione — peraltro non differibile a motivo dell'avvenuta istituzione delle Regioni a statuto ordinario — di alcune delle minori attribuzioni dell'intervento straordinario<sup>2</sup>, l'adozione dei progetti come metodo caratterizzante l'azione della Cassa e degli enti collegati.

Quanto alla progettazione — e non va dimenticato che la 853 nonché la « più significativa »<sup>3</sup> fu l'unica traduzione legislativa del « nuovo corso della politica di piano »<sup>4</sup> —, la sua assunzione come strumento principe dell'intervento straordinario avviene in modo a dir poco curioso.

Valga il dettato legislativo.

All'art. 2: « I progetti speciali di interventi organici nelle regioni meridionali sono di carattere intersettoriale o di natura interregionale ed hanno per oggetto la realizzazione di grandi infrastrutture generali o volte a facilitare lo sviluppo delle attività produttive e, in particolare, la localizzazione di quelle industriali; l'utilizzazione e la salvaguardia delle risorse naturali e dell'ambiente, anche con iniziative di alto interesse scientifico e tecnologico; l'attuazione di complessi organici di opere e servizi relativi all'attrezzatura di aree metropolitane o di nuove zone di sviluppo; la realizzazione di iniziative organiche per lo sviluppo di attività economiche in specifici territori o in settori produttivi.

« I progetti speciali debbono osservare le destinazioni del territorio stabilite dai piani urbanistici e, in mancanza, dalle direttive dei piani regionali di sviluppo ».

Già il fatto che, alla loro prima comparsa, i progetti possano avere l'attributo di « speciali », senza l'ovvia contrapposizione o distinzione rispetto a progetti che « speciali » non sono, è fonte di sorpresa e ha costituito un rompicapo che in qualche esegeta ha trovato soluzioni di esito umoristico<sup>5</sup>; che si possano poi concepire interventi che non siano « organici » nell'ambito di un progetto è una sfida al principio di non-contraddizione. Ma fin qui siamo all'interno dell'universo linguistico cui i documenti ufficiali sui progetti ci hanno abituati.

Di ben altro spicco è che dei « progetti speciali » non venga definito il fine; che si inizi col definire *a contrario* le loro caratteristiche (e cioè che non potranno essere intraregionali e intrasettoriali) senza spiegare il perché (che vedremo più avanti) delle stesse; che l'« oggetto » loro sia determinato attraverso una elencazione nella quale ai vecchi, ovvii e più o meno mancati obiettivi dell'intervento, siano commisti termini alla moda (la salvaguardia ambientale), risibili cascami di superstizioni tecnocratiche (l'alto interesse scientifico), brandelli storpiati della malferma ideologia territorialista del Ministero del bilancio.

Quanto al 2° comma, e per ignorare il problema pratico sul quale ci si tratterà più avanti, vi rispunta irrisolta — o, meglio, non afferrata — la duplice questione degli enti responsabili e della congruenza tra piani regionali e progetti destinati, per ipotesi, a pesare decisamente sul futuro delle Regioni.

All'art. 3: « I progetti speciali di cui all'articolo 2, formulati dal Ministro per gli interventi straordinari per il Mezzogiorno o dalle Regioni meridionali, sono sottoposti dal Ministro stesso al CIPE, il quale delibera su di essi, in attuazione del programma economico nazionale, sentito il Comitato » composto dai Presidenti delle giunte delle Regioni meridionali o da assessori incaricati, « e fissa i criteri per la loro elaborazione tecnica da parte della Cassa per il Mezzogiorno e degli enti ad essa collegati.

« All'attuazione delle deliberazioni del CIPE di cui al comma precedente provvede il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

« L'esecuzione dei progetti speciali è affidata alla Cassa per il Mezzogiorno e agli enti ad essa collegati.

« La Cassa per il Mezzogiorno può affidare sulla base di convenzioni all'uopo stipulate, in forma unitaria la progettazione

e l'esecuzione delle opere, anche in deroga a disposizioni vigenti, a società a prevalente capitale pubblico, costituite con la partecipazione degli Enti pubblici locali ».

Dalla sequenza espressa nella norma emerge un *iter* del progetto secondo il quale alla formulazione fa seguito l'approvazione dell'organo politico, il CIPE, « in attuazione del programma economico », vale a dire per attuare gli obiettivi in ordine ai quali il progetto viene formulato, ed è lo stesso CIPE a fissare i criteri di elaborazione che, in luogo di essere gli stessi della formulazione (e già formulazione progettuale che non sia insieme elaborazione è estranea a qualsivoglia immaginazione), non risultano avere comune matrice. Si aggiunga, per colmo della confusione, che chi « formula » (il ministro) è altri da chi compie la « elaborazione tecnica », mentre per il Comma 4° può darsi un terzo soggetto (le imprese pubbliche) che « progetta »; se ne ricaverebbe che la formulazione e l'elaborazione del progetto sono altra cosa dalla progettazione: cosa, non è dato sapere.

Se negli elaborati del Ministero del bilancio la programmazione per progetti era una bandiera che veniva lacerata nel momento stesso in cui veniva adottata a simbolo « del nuovo corso », qui — dove dovrebbe avvenire la sanzione legislativa dell'amministrazione per progetti — di quella bandiera non rimangono nemmeno gli stracci. Non solo, infatti, l'*iter* progettuale vi è, più che rovesciato, confuso al punto che se ne perde il senso, ma nella legge non si trova nemmeno traccia (per non parlar d'altro: ma l'altro è indubbiamente rilevante anche se secondario) di tre elementi fondamentali dell'azione progettuale: il porsi dei progetti come concorrenti e alternativi rispetto alle finalità che si perseguono, la pluralità dei possibili modi di costruire (o formulare o elaborare) un progetto, i criteri in base ai quali valutare e quindi selezionare sia i progetti che le loro componenti interne. Queste mancanze non possono meravigliare: se gli obiettivi politici non sono — come non sono — definiti, graduati e ponderati, è impossibile stabilire criteri di valutazione, e senza criteri di valutazione non è immaginabile alternativa né di progetti in funzione di un programma non definito o mal definito, né di parti costitutive di un progetto. Ci si riduce, allora, a chiamare progetto un'opera più o meno mastodontica e accettabile, ma che certo non può identificarsi

con un'operazione d'intervento economico o di spesa passibile di giudizio in base a criteri di razionalità e di efficienza.

Per la 853/71, i progetti speciali sono opere da eseguire, opere considerate come ovviamente positive e scontate quanto sia agli obiettivi che alle parti componenti, e per le quali la norma delimita settori e oggetti in modo confuso e con confini labili. Se i progetti del Ministero del bilancio risultano ad una lettura un po' attenta dei « non progetti », quelli della legge 853 costituiscono all'evidenza negazione del fatto che sia necessario, opportuno e financo possibile operare per progetti. L'ultimo comma del trascritto articolo 3 è, — oltre che la riprova delle non benevoli ipotesi avanzate (e qui riportate) sui nessi tra imprese pubbliche e « messaggio progettuale » — per la mescolanza che ipotizza di progettazione e di esecuzione, ulteriore denegazione del metodo dei progetti.

A tanto giunge « il più significativo successo, sul terreno istituzionale, della concezione della pianificazione per "progetti" delineata dal *Progetto 80* »<sup>6</sup>.

Sull'argomento, che è stato definito « rilevante innovazione », la legge del 1971 non aggiunge altro.

Esso per altro serve in un diverso punto a gettare fumo. E' quando il legislatore (art. 7 comma 3°) si spinge fino a devolvere al finanziamento dei progetti speciali la somma eventualmente non impegnata della quota delle spese dello Stato per investimenti riservata al Mezzogiorno a termini di legge. La norma — che contrasta una volta di più coi fondamenti del metodo progettuale<sup>7</sup> —, anche per il modo in cui fu congegnata, non poteva che rimanere inattuata, come subito venne regolarmente (anche se prudentemente) previsto<sup>8</sup>.

5.2. Che la 853 fosse « legge di strumenti » e guscio vuoto<sup>9</sup>, che mancasse di definite finalità politiche o che, quanto meno, gli obiettivi fossero vaghi facendo essi rimando alla fatiscente programmazione economica nazionale<sup>10</sup>, anche in conseguenza dell'esaurirsi del filone critico meridionalista<sup>11</sup>, non significa che essa non rispondesse a motivate richieste. Se il « messaggio » del Ministero del bilancio fu accolto, fu perché offrì (o sembrò offrire) il destro per risolvere problemi reali dell'intervento nel Mezzogiorno.

Questi problemi — comuni in parte ad altri organismi pubblici — erano divenuti macroscopici nel corso dei vent'anni di

vita della Cassa; la legge di rinnovo costituì l'occasione per tentare di affrontarli.

Il primo di essi nasceva dal fatto che sull'iniziale disegno dell'intervento per « complessi organici di opere »<sup>12</sup>, che aveva sovrinteso l'istituzione della Cassa nel 1950, s'era venuta formando una stratificazione di obblighi e di compiti tale da sfigurare la fisionomia dell'ente.

Già l'agire della Cassa per il Mezzogiorno s'intrecciò necessariamente, fin dai primi tempi, con quello di altri organismi amministrativi; agli inizi degli anni sessanta, il suo essere amministrazione « strumentale » la poneva a servizio di una parte cospicua dell'apparato pubblico delle regioni meridionali<sup>13</sup>. Una serie di provvedimenti legislativi, che si succedettero fino ad anni recenti, le impose azioni che nulla avevano a che vedere con la primitiva impostazione<sup>14</sup>. Questo, da un lato frantumava la sua azione, dall'altro (ma ciò rimanda a più vasto tema: lo stesso che era alla base dell'esigenza di creare una « agenzia ») la sottoponeva a infiniti vincoli. Frantumazione dell'operare e impacci rispetto agli obiettivi caratterizzavano la Cassa all'inizio degli anni settanta. Che tutto questo originasse in gran parte dallo stato larvale dell'amministrazione ordinaria, dalle croniche e insuperabili difficoltà delle finanze comunali, dall'inadeguatezza tecnica degli enti locali, che cioè affondasse le radici nell'incapacità delle amministrazioni centrali e locali e non fosse pertanto affrontabile senza una riforma *ab imo* della P.A., non costituisce argomento per negarne la fondatezza.

Il secondo problema che chiedeva di essere affrontato riguardava il giudizio di efficienza sulla spesa crescente e sempre più necessaria dell'intervento straordinario. In effetti non esisteva alcun metro di giudizio in base al quale valutare il comportamento della Cassa. Aveva notato A. Graziani: « Ancora oggi, a quasi vent'anni di distanza dall'inizio dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, gli organi responsabili non hanno elaborato alcun criterio sistematico di gestione delle somme loro affidate, e si accontentano di procedere in base a criteri generici, giudizi di buon senso o tutt'al più valutazioni ingegneristiche. »<sup>15</sup>

C'erano state, sì, difese d'ufficio, ma l'enfatizzazione dei toni e l'esaltazione dei dati<sup>16</sup> non avevano cresciuto la loro credibilità. Le affermazioni contrarie erano abbastanza articolate sia

quanto a documentazione, sia quanto a individuazione dei nessi ideologici con le giustificazioni di chi occupava il potere<sup>17</sup>; non sembra siano comunque controvertibili perché in troppo evidente accordo con la realtà che si veniva dispiegando drammaticamente.

L'essere la Cassa al centro di un universo di operatori pubblici e privati che necessitavano del suo intervento e dei flussi di spesa che essa era in grado di erogare, e la mancanza di un criterio per decidere le attività e valutarle, dovevano costituire, nella particolare situazione sociopolitica del Mezzogiorno, il terreno di coltura di fenomeni clientelari, il cui riconoscimento è ormai da anni luogo comune<sup>18</sup>. Il fatto che tale centro di potere, e quindi l'erogazione di una parte cospicua delle risorse che per tramite tra centro e potentati periferici si riversavano sulle regioni meridionali nella misura e nei tempi che venivano sapientemente disposti, fosse abilmente pilotato da uomini per lo più legati al partito di maggioranza relativa, costituiva un ulteriore motivo per giungere a controllare, con strumenti adeguati ai compiti di una « amministrazione attiva » di indubbio peso, il funzionamento del massimo organo dell'intervento straordinario.

Ritornare al perseguimento di finalità di grande rilievo economico e sociale, uscire dall'arbitrio delle scelte o dalla genericità dei criteri di guida, definire l'area di responsabilità amministrativa, erano tutti motivi che — in misura diversa, e con maggiori o minori giustificazione e realismo — spingevano uomini e gruppi diversi a sperare, con la nuova legge e con l'introduzione dei « progetti speciali », di portare a soluzione uno o più tra i problemi che avevano impaludato nella *routine* e nel clientelismo l'attività della Cassa per il Mezzogiorno. Questo spiega perché una formula tanto fragile e in un quadro così indeterminato abbia potuto provocare adesioni che altrimenti non si possono comprendere e perché l'iniziale compatimento di giudizi favorevoli si sia successivamente frantumato. Si puntava su di una molteplicità di conseguenze più sperate e auspicate che criticamente dedotte; si intravedeva nei progetti speciali l'ultima *chance* per uscire da vicoli ciechi; ognuno li interpretava in funzione dei propri obiettivi e dei propri desideri. La verifica fattuale, la prova della realtà, la deformazione che più facilmente avviene nei congegni non strutturati per essere all'altezza dei compiti, si tradussero in delu-

sione e in accuse di tradimento. Alla prova dei fatti, il coriaceo trasformismo del potere ebbe la meglio tra giochi e manovre come trionfò delle speranze generose e malriposte. L'impatto con la storia non poteva che essere impietoso per chi velleitariamente pretendeva di operare in direzione riformistica; premiò invece chi cinicamente sapeva di dover e poter conservare.

5.3. Il disegno di legge governativo, che fu presentato al Senato nel 1971 e che fu oggetto di esame e di dibattito al Parlamento per circa sei mesi, non differisce sensibilmente — per quanto qui ci riguarda — dalla l. 853<sup>19</sup>.

In particolare, già nel disegno di legge si palesa la assoluta inconsapevolezza di cosa fosse il « progetto », c'è la medesima farraginoso e inconcludente elencazione di oggetti e trasparenza l'identica noncuranza sullo snodo fondamentale della formulazione e della approvazione dei progetti<sup>20</sup>.

La relazione illustrativa del d.d.l. rappresenta un concentrato di rara efficacia di alcuni dei più clamorosi equivoci della vicenda fin allora sviluppata e ne esalta gli aspetti più inconsistenti senza dedicare una sola riga a spiegare le potenzialità del metodo proposto.

Spiace doversi limitare a singole citazioni di un testo che andrebbe fruttuosamente letto con tenace pazienza:

« Per garantire una maggiore organicità ed efficienza agli interventi, il nuovo sistema sarà basato sul binomio programma nazionale-progetti speciali di interventi organici, configurando così un sistema di amministrazione per progetti che in vari Paesi ha già dato positivi risultati.

« Riesce [...] difficile delimitare il concetto di progetto speciale se non si tiene presente la definizione che di tale categoria dà » il *Progetto 80*; il quale documento stabilisce « che si deve trattare di "progetti costruiti da criteri omogenei", che devono precisare gli obiettivi che si intendono conseguire in termini, non di spesa, ma di opere da realizzare e di servizi da rendere. »

« La norma [...] non dà una definizione dei progetti speciali di intervento organico, ma ne indica le caratteristiche alternative e ne specifica il contenuto ». La caratteristica di interregionalità va intesa « nel senso di prevedere interventi che interessino contemporaneamente due o più regioni, o comun-

que, che producano effetti di carattere economico-sociale al di fuori dell'ambito regionale strettamente inteso. »

Quanto ai contenuti, viene anche specificato cosa si intende per opere di attrezzatura di aree metropolitane: « sistemi di viabilità e trasporto urbano, aree attrezzate per l'industria e nuove urbanizzazioni; centri di ricerca e formazione, centri direzionali, centri di smistamento e così via. »

E in conclusione:

« Si avrà in tal modo una struttura della Cassa del tipo dell'Agazia amministrativa: cioè un sistema di amministrazione per progetti, che appare più rispondente a quelle esigenze di massima tempestività ed efficienza, proprie di qualsiasi tipo di intervento straordinario. »<sup>21</sup>

Vi si ritrovano gli errori — dovuti a distratto orecchiamento di termini ad effetto innestati su tranquille certezze di ostentata semicultura — che già s'è avuto modo di constatare nelle elaborazioni intellettuali di cui la legge è figlia: parole usate a sproposito (quelle alternative messe dove non c'entrano), fraintendimenti plateali (gli obiettivi vanno precisati in termini di opere), ricorso a immagini stereotipe prive di contenuto (la solita « Agazia »); con l'aggiunta preziosa di quella interpretazione dell'« interesse interregionale », non si sa se a copertura di un disegno machiavellico o a inconscia testimonianza del reale livello di riflessione culturale e di maturazione politica. Di certo, se la legge aveva — nella pretesa di chi la sostenne — capacità innovative, tali da agire in profondità di fronte ai problemi del Mezzogiorno e degli organismi dell'intervento, queste non sono rintracciabili, e la relazione illustrativa fa pensare a tutto fuorché alla presentazione di una metodologia progettuale che si voleva, e che ben poteva essere, rivoluzionaria.

Non si dà conto, in particolare, della definizione di « progetti », sulla quale le successive interpretazioni potranno sfogarsi a ruota libera e senza mai poter concludere.

La scatola vuota, offerta a partire dal '69 dal Ministero del bilancio, è stata riempita: ma peggio non si poteva.

5.4. Queste essendo le premesse, non parrà strano se nel corso del dibattito parlamentare, nelle commissioni e nelle aule, la discussione nemmeno si avvicini ai problemi che il disposto legislativo avanzato dal governo così bene era riuscito a confondere e alle soluzioni che aveva magistralmente distorto.

I pareri dei senatori e dei deputati ondeggiavano tra l'accettazione delle tesi fabulatorie del governo<sup>22</sup>, la ripetizione di quelle genericità che costituiscono il *topos* dei dibattiti sulla Cassa — dalla « agenzia » alla « aggiuntività » degli interventi, alla loro « programmaticità »<sup>23</sup> —, l'incomprensione più disarmante.<sup>24</sup> Non sono di rilievo i contributi offerti dai parlamentari al presunto varo della « programmazione per progetti » nella politica meridionalistica, ma alcuni temi vengono affrontati e val la pena riferirne.

Non viene passata sotto silenzio l'affermazione della relazione illustrativa per la quale il perno della legge sarebbe « la ristrutturazione, in chiave regionalistica, dell'azione pubblica nel Mezzogiorno »<sup>25</sup>; se non mancano le adesioni, vi sono anche contestazioni<sup>26</sup>, ma è soprattutto dalla relazione di minoranza dei senatori Chiaromonte e Soliano che emerge una posizione che, comunque la si giudichi, è l'unica a veder chiaro nel disposto legislativo. Contro le infondate asserzioni riformistiche, la critica è netta: « La verità è che alla Cassa per il Mezzogiorno dovrebbe restare, nelle intenzioni del Governo, e anche della maggioranza, la "polpa" dell'intervento: i cosiddetti progetti speciali di intervento e la manovra degli incentivi per l'industrializzazione. [...] Alla Cassa per il Mezzogiorno restano, in verità, amplissimi poteri e prerogative di programmazione. Al di là di ogni discorso di rinnovamento, resta in piedi, sostanzialmente immutata, la vecchia struttura dell' "intervento straordinario". Anzi l'accentramento appare accresciuto, perché più sostanzioso. »<sup>27</sup>

Dove più deludente si mostra il vaglio parlamentare è proprio nella definizione e nella metodologia dei progetti. Stando agli atti e ai resoconti, il problema non viene mai affrontato e afferrato per quel che realmente è; chi ne parla o ribadisce per la maggioranza le affermazioni di rito o muove dall'opposizione attacchi fuori bersaglio<sup>28</sup>.

Solo in poche occasioni viene denunciato in tutte lettere come, nella futura 853, i progetti speciali non saranno che confuse etichette da sovrapporre a qualsivoglia contenuto.

Per il sen. G. Mancini, estensore del parere della 10<sup>a</sup> Commissione permanente, esiste la possibilità sia che i fondi da destinare ai progetti « risultino piuttosto ridotti, e tali da non influire in modo apprezzabile sul miglioramento delle condizioni ambientali ed infrastrutturali », sia che, « soprattutto in una

fase iniziale di ritardi e di carenze nell'indicazione di un preciso quadro programmatico nazionale, venga a rientrare, sotto il titolo di "progetti speciali di interventi organici" la realizzazione di una serie di opere grandi e meno grandi, le quali perpetuino linee di frammentarietà e di dispersione, che non sono più accettabili, dopo un ventennio di attività della Cassa, oppure impostazioni tecnocratiche e burocratiche, che non sono compatibili in una situazione in cui la nascita delle Regioni postula l'affermarsi di un nuovo livello decisionale. » In generale, i progetti speciali « rischiano di configurarsi come una scatola vuota il cui contenuto e la cui entità potranno essere quanto mai vari »; essi saranno la chiave del futuro intervento, ma « una chiave che può funzionare bene o che potrebbe rivelarsi debole, inadeguata, arrugginita »<sup>29</sup>. Per i sen. Chiaromonte e Soliano, relatori per la minoranza della 5ª Commissione: « Cosa siano esattamente i progetti speciali di intervento non c'è stato dato, in verità, di capire fino in fondo, durante i lavori della Commissione. Ne abbiamo avuto versioni diverse, e a volte contrastanti. [...] Nel merito, si tratta di "stralci" di programmi, il cui quadro generale è indeterminato, o meglio non è stato deciso — e non verrebbe deciso — in nessuna sede politica. [...] Questa questione dei "progetti speciali" ci convince, ancora di più, della necessità di procedere a una precisa definizione dei rapporti tra uffici della programmazione, Governo, Parlamento e Regioni. »<sup>30</sup> Infine Manlio Rossi Doria<sup>31</sup> esprime un avviso prudenziale: « Mi rendo conto della validità di impostare finalmente la programmazione fuori delle formule semplicemente previsionali e come si dice (ma ancora non sappiamo in sostanza cosa sia) per progetti; tuttavia ritengo ugualmente pericoloso l'indirizzo nascosto nelle pieghe di questo disegno di legge, perché esso può far sorgere l'impressione che, per essere realisti, si sia perso il senso della realtà, per guardare l'albero (il progetto speciale) si sia perso il senso del bosco. E' quindi ugualmente urgente che nella sede appropriata (che potrebbe essere domani l'introduzione al programma quinquennale in corso di elaborazione) l'indirizzo di queste politiche sia chiaramente tracciato »<sup>32</sup>. Alla Camera è Francesco Compagna<sup>33</sup> a sollevare le due questioni di come scegliere progetti che abbiano carattere strategico e di quali rapporti intercorreranno tra organo politico e amministrazione dell'intervento, « non soltanto perché presumiamo che i rapporti

fra Cassa e Cipe siano ancora da impostare, ma anche e soprattutto perché ci preoccupa il pericolo di una improvvisazione che porterebbe inesorabilmente allo svuotamento di questa formula dei progetti speciali». Si parte da zero senza direttive e senza esperienze: «Ma si deve cominciare a pensarli e a definirli, questi progetti, perché essi possono essere tutto e possono essere niente!»<sup>34</sup>

Non occorre, allora, essere esperti in *cost-benefit* per capire cosa in realtà c'era sotto e cosa poteva nascondere quella etichetta; ed erano di parte riformista i pochi e vani tentativi di scuotere il governo e di mettere in guardia il legislatore.

L'unico cambiamento di riguardo in materia il Parlamento lo apporta sostituendo al disposto di cui agli articoli 1 e 5 del d.d.l. quello che sarà l'articolo 3 della legge<sup>35</sup>: è l'articolo il cui quarto comma prevede l'affidamento della progettazione e dell'esecuzione dei progetti speciali a società a prevalente capitale pubblico. La modifica lascia perplesso il ministro responsabile, trova l'opposizione di alcune parti politiche, non viene giustificata da chi l'ha proposta; ma viene approvata<sup>36</sup>: significativo episodio all'interno di questa storia.

Due ultime annotazioni. Il ministro per il Mezzogiorno Taviani dichiara che i progetti speciali saranno realizzati «completamente ed esclusivamente dalla Cassa», e che il coordinamento con le altre amministrazioni — che secondo avventate profezie non avrebbe più avuto ragione di essere — resta «indispensabile, ma esso sarà realizzato dal programma economico nazionale»<sup>37</sup>, toccando in tal modo uno dei nodi non risolti dalla legge e destinati a ripresentarsi nel futuro. Infine, in sede di dichiarazione di voto sull'intera legge, nessun rappresentante dei gruppi parlamentari sente il bisogno di ricordare i progetti speciali.

Così, con la definitiva approvazione della Camera, il 29 settembre 1971, la «qualificante innovazione» entrava tra i meccanismi operativi dell'azione pubblica nel Mezzogiorno.

5.5. Se le leggi fondamentali che avevano istituito e via via aggiornato e ripulmato fino ad allora l'intervento della Cassa esprimevano almeno implicitamente una strategia di sviluppo, la legge 853 dava per scontata a livello di politica di piano una strategia che a quel livello non c'è mai stata. Né poteva suppire il solenne esordio dell'art. 1 — «Lo sviluppo delle Re-

gioni meridionali costituisce obiettivo fondamentale del programma economico nazionale » — insieme a una progettazione che sarebbe stata « in attuazione del programma economico nazionale » (art. 3). Se ne è derivata « una progettazione senza obiettivi che è probabilmente la vera sostanza della 853 »<sup>38</sup>, ben si comprende come l'accoglienza che ebbe la legge e il dibattito che su di essa per qualche anno si dipanò o attribuirono alla nuova normativa inesistenti finalità e immaginarie facoltà o dovettero limitarsi strettamente ai problemi posti dalla legge, e dunque prescindere dalle scelte di politica economica che — per definizione — erano le sole a poter dare senso alla nuova strumentazione legislativa.

I commenti e le interpretazioni oscillarono tra l'accettazione encomiastica degli *slogans* governativi, l'attenzione irta di riserve e « distinguo », il giudizio negativo puntato su particolari aspetti. In generale — e salvi gli irriducibili esaltatori dell'inespresso e dell'inesprimibile — l'ondeggiamento tra questi poli interessa una gran parte dei commentatori, spesso in evidente sintonia con la loro collocazione politica e professionale, talvolta in relazione a precise congiunture e occasioni.

Una prima serie di opinioni appare più fondata sulla fede nei valori positivi della « svolta » che ancorata, non si dice all'analisi, ma alla stessa lettera della norma. Vengono così magnificate le scelte che avrebbero posto il Mezzogiorno al centro della politica economica per via del nuovo legame con la programmazione<sup>39</sup> e la finalizzazione — se del caso, « rigorosa » — dei progetti ai più svariati obiettivi: lo sviluppo industriale, l'assetto del territorio, i consumi pubblici e altro ancora<sup>40</sup>. L'universalità e l'indeterminatezza degli obiettivi, talora vicendevolmente incompatibili, sono riprova dell'incomprensione del metodo che si osanna, come già certi incidenti, anche a illustri personaggi<sup>41</sup>, dovevano pur capitare a chi si fosse avventurato con tanta cognizione di causa su tale percorso. Altri — e altrettanto giustificatamente — insistono sul recupero di una « aggiuntività » e di una « straordinarietà » che escluderanno finalmente frammentazione e dispersione dall'azione della Cassa<sup>42</sup> o vantano un'inesistente scelta regionalista<sup>43</sup>; qualcuno giunge a elogiare l'affidamento dei progetti alle società a partecipazione statale<sup>44</sup>.

Più guardinghe e sempre meritevoli di attenzione sono invece quelle considerazioni che — muovendo da esigenze ben iscritte

nei fatti o dall'esperienza amministrativa o da più distaccata riflessione — centrano temi che la recente normativa aveva trascurato o sottovalutato. Le lacune di questa vengono additate e le confusioni ricomposte anche se con razionalizzazioni che non avranno nessuna incidenza; lo sforzo è, in qualche modo e ai più diversi fini, quello di far « funzionare » un meccanismo traballante — anche se questo sforzo deve pagare il prezzo rituale di un non meritato ossequio verbale all'istituto di recente introdotto.

Resta che perplessità sostanziali emergono e preoccupano. P. Radogna, dopo aver notato l'incongruenza del dettato per il quale i progetti speciali debbono osservare le inesistenti « destinazioni del territorio » stabilite dagli strumenti urbanistici e che « l'articolo 2 della legge 853 non può essere, quindi, interpretato alla lettera, ma nello spirito della legge medesima », dimostra che grava sulle Regioni e sugli enti locali un lavoro colossale, che è tutto da impostare: « è proprio l'applicazione dello strumento dei progetti speciali che può suscitare una problematica di sviluppo regionale e di organizzazione urbanistica del territorio del tutto nuova rispetto alle esperienze compiute nel passato e avviare un'azione programmatica decisamente avanzata dal punto di vista metodologico »<sup>45</sup>; riprendendo questo contributo, G. Pescatore ritiene « oggetto di approfondito giudizio la conclusione, secondo la quale si è ancora lontani da un sufficiente grado di coordinamento tra programmazione economica e pianificazione urbanistica, con la conseguente deficienza del presupposto direttivo territoriale delle operazioni affidate ai progetti speciali »<sup>46</sup>. Più complessa è l'operazione esperita da P. Saraceno, che riallaccia ai temi tradizionali della sua lunga battaglia il tentativo di venire a capo di due problemi che, non affrontati dalla legge nei dovuti termini, non esulavano dalle finalità dichiarate della 853, né dall'innesto dell'attività Cassa nella pluralità di organismi politici e amministrativi del Mezzogiorno; problemi ormai presenti e del tutto aperti visto anche che « rilevanti incertezze esistono ancora oggi, come è noto, sui possibili contenuti del *progetto speciale* »<sup>47</sup>. L'uno, che ci sembra meritasse ben altra insistenza, è costituito dall'esigenza di rigore economico che i progetti devono comportare e soddisfare e che la norma lascia a livello di ispirazione senza prescriverlo nelle modalità indispensabili<sup>48</sup>. L'altro riguarda sia l'oggetto progettuale che le relazioni tra i

soggetti che vi possono essere impegnati: quanto al primo « i quattro contenuti che l'articolo 2 della nuova legge assegna ai progetti speciali [...] mi sembra debbano giudicarsi non tanto specifici di quattro distinte categorie di progetti, quanto aspetti interconnessi di singoli progetti »<sup>49</sup>; per il secondo — sbrigativamente accantonato, come si è visto, al momento dell'approvazione della legge — congettura « sistemi progettuali » che coinvolgono, oltre all'intervento straordinario cui pertengono i progetti speciali, amministrazioni pubbliche e imprese: fondamentale è che egli delucidi con fermezza la necessità di innovazioni che superino i lineamenti definiti dalla normativa in vigore<sup>50</sup>. Non si tratta delle uniche voci preoccupate e insieme mosse dalla volontà di utilizzare gli spazi che ritengono aperti dal nuovo quadro legislativo<sup>51</sup>; si tratta però degli spunti meno episodici e meno generici.

Sempre fra coloro che ritenevano di poter e di dovere cimentarsi nella cornice stabilita dal dettato dell'ottobre '71, ma in una collocazione e con un rilievo assolutamente diversi e di tutto spicco, si ponevano i pochissimi che erano consapevoli della potenzialità e del rigore insieme della « programmazione per progetti » e, pur coscienti della fragilità dei presupposti, pensavano di poter introdurre tale metodo a norma dell'intervento straordinario. Gli appunti che essi muovevano erano, conseguentemente, relativi a contenuti e a criteri e, anche se radicali nella sostanza<sup>52</sup>, erano mitigati dall'illusione di raddrizzare le storture di un'impostazione della quale essi soli portavano ad esito coerente le premesse. Ma già il bersagliare pressoché esclusivamente contenuti e criteri costituiva un limite che, al di là dei ben più rilevanti ostacoli determinati dalla volontà di mantenere la manovrabilità « politica » della Cassa e dal velleitarismo di occasionali alleati, segnava e conteneva il tentativo (non sarà un caso se da questo gruppo partiranno periodici appelli alla mitica « agenzia »).

Di ben altro spessore sono i pochi commenti nati dall'attenta lettura della 853 e conclusi in giudizi che la storia di cinque anni e più avrebbe sistematicamente confermato. Si badi che in questi casi non si fa riferimento alle incongruenze tra la legge e l'ideologizzazione che nei commenti fin qui ricordati sovente viene accettata; ma proprio questa mancata connessione (che per altro verso impedisce di cogliere il nodo dei criteri di valutazione, consostanziali alla metodologia progettuale) con-

sente di vedere la legge così com'è, senza le illusioni di chi pensa di farne strumento di rettifica dell'intervento, ma anche senza la calcolata determinazione di chi cambia (o accetta i cambiamenti) pur di conservare.

Sono queste le pagine, spesso occasionali, dalle quali emerge come i progetti speciali fossero in buona sostanza, né definiti né finalizzati<sup>53</sup>; come, dovendo attenersi alle prescrizioni territoriali, risultassero contraddittori rispetto a quella « azione pubblica più razionale e tempestiva »<sup>54</sup> che dovevano incarnare<sup>55</sup>; come togliessero di fatto alle Regioni larga parte di quel che ad esse si diceva di dare<sup>56</sup>; come implicassero negli organi politici investiti della « formulazione », capacità e strutture tecniche che mai avrebbero posseduto<sup>57</sup>, e come pertanto — e una volta di più — rendessero arbitra di tante scelte una tecnostruttura politicamente irresponsabile; come, infine, l'abnormalità dell'« affidamento » non fosse del tutto estranea all'esigenza di progettare e realizzare, aprendo così un'ulteriore contraddizione nella logica delineata dalla legge<sup>58</sup>. Ma si tratta — salvo un caso — di spunti non collegati, di abbozzi di analisi, e mai di ricognizioni sistematiche.

Appare in ogni caso certo che le reazioni provocate dalla 853 esprimevano una conoscenza di fatti e di norme, una esperienza dei meccanismi amministrativi, una capacità di cogliere i motivi reali in base ai quali giudicare (per razionalizzare, per gestire, per rettificare o per respingere) la legge, che non è dato di ritrovare né in chi la legge aveva proposta né in chi continuò a difenderla; che nei commenti — qui collocati con probabile forzatura entro categorie schematiche — emerge una cultura politica di cui non c'è traccia nella « sfortunata matrice » della legislazione meridionalistica degli anni 70.

Oltre i fumi delle sbornie riformiste e prima dell'ennesima sconfitta, stava la realtà: questa realtà era la permanenza dello spazio di manovra della Cassa per il Mezzogiorno, la limitazione dei diritti delle Regioni, l'intangibilità dei poteri del ministro per gli interventi straordinari<sup>59</sup>. I progetti speciali erano stati il *passe-partout*<sup>60</sup> per acquisire a questa realtà la sanzione dell'anima riformista del centrosinistra.

<sup>1</sup> L'aumento portava gli incentivi finanziari a livelli elevatissimi. Per le imprese che «realizzino investimenti fissi o raggiungano immobilizzi compresi tra 100 milioni e 1,5 miliardi di lire» il contributo in conto capitale era pari al 35% (che, nel caso di localizzazione «nelle aree caratterizzate da più intensi fenomeni di spopolamento», giungeva al 45% «e la Cassa può concedere un ulteriore contributo per la realizzazione di piccole opere di infrastruttura specifica, nonché per l'addestramento della mano d'opera nel limite massimo del 5% degli investimenti fissi») e il credito agevolato a un altro 35%.

Per gli investimenti compresi nella fascia 1,5-5 miliardi, il contributo a fondo perduto poteva variare — in funzione di criteri settoriali e territoriali che il CIPE avrebbe stabilito — tra il 15 e il 20%, e il finanziamento tra il 35 e il 50%.

Per le imprese con immobilizzi superiori ai 5 miliardi il contributo in conto capitale variava dal 7 al 12% e il mutuo a tasso agevolato tra il 30 e il 50%.

Si tratta, come è evidente, di incentivi sempre altissimi, ulteriormente gonfiati attraverso due disposizioni sia pur secondarie. «Per la spesa relativa al macchinario e alle attrezzature ed impianti per eliminare l'inquinamento, la misura del contributo in conto capitale a tutte le iniziative industriali è elevata di dieci punti in percentuale». Inoltre, essendo il finanziamento commisurato all'«investimento globale comprendente gli impianti fissi e le scorte di materie prime e semilavorati», la misura massima per il finanziamento delle scorte veniva «rapportata per tutte le iniziative industriali al 40% dell'investimento fisso» (art. 10, «Agevolazioni a favore delle iniziative industriali e commerciali»).

Tale spinta all'uso indiscriminato del capitale — non certo controbilanciata dalla modesta, contemporanea fiscalizzazione degli oneri sociali degli occupati (che, dovendo scadere al 1980, non poteva comunque influire più che tanto sulla composizione di investimenti che sarebbero entrati in funzione dopo — e spesso molto dopo — il 1973-74) portava ad un'ulteriore irrazionalizzazione della struttura industriale del Mezzogiorno, inducendo a sostituire il capitale scarso all'abbondante mano d'opera.

Ciononostante la relazione al disegno di legge governativo, tra le «scelte politiche di fondo» su cui diceva di fondarsi, poneva il «massiccio e determinante impegno per favorire l'occupazione in loco della manodopera meridionale, mediante un rilevante sforzo finanziario dello Stato per creare nuovi posti di lavoro e bloccare il grave fenomeno dell'esodo» (riportato in M. Annesi, *L'intervento... 1971-1975*, cit., p. 109); così come, altrettanto incredibilmente, spiegava che esso «sancisce un nuovo sistema di agevolazioni finanziarie, basato sostanzialmente sul criterio fondamentale di agevolare al

massimo le iniziative industriali con alta occupazione di manodopera.» (*Ibidem*, p. 114).

Ancora dopo sei anni, quando erano a tutti evidenti gli effetti della incentivazione deformante, c'era chi ancora la definiva « riforma del sistema degli incentivi » (M. Carabba, *Un ventennio...*, cit., p. 252). Né sembra un caso particolarmente aberrante: la legge 183 del 1976 porterà l'incentivazione perversa a limiti insospettabili.

<sup>2</sup> La citata relazione governativa identificava mistificatoriamente in essa la « ristrutturazione, in chiave regionalistica, dell'azione pubblica nel Mezzogiorno riconoscendo alle Regioni un ruolo primario e determinante nella politica di sviluppo, sia pure nel quadro di una visione unitaria e globale dei problemi dell'intera comunità nazionale, da realizzare in sede di programmazione economica nazionale. In tal modo le Regioni meridionali saranno organicamente inserite, ai vari livelli, nei processi decisionali, non solo in quanto titolari di proprie competenze legislative e amministrative in determinati settori di attività economica, ma soprattutto in quanto esse rappresentano l'articolazione politica e amministrativa dello Stato che intende svolgere, in attuazione di un preciso interesse nazionale, una profonda riforma di struttura del sistema economico e sociale, conseguenza diretta del secolare abbandono dei pubblici poteri nel [*sic*] nostro Mezzogiorno. » (Riportato in M. Annesi, *L'intervento... 1971-1975*, cit., p. 109).

<sup>3</sup> « La nuova legge per il Mezzogiorno costituiva il più significativo successo, sul terreno istituzionale, della concezione della pianificazione per "progetti" delineata dal *Progetto 80* e offriva una rilevante occasione politica riformatrice. » (M. Carabba, *Un ventennio...*, cit., p. 254).

<sup>4</sup> A. Giolitti (ministro del bilancio e della programmazione), *Relazione introduttiva* alla prima riunione della Commissione consultiva interregionale per la programmazione economica, 28 ottobre 1970 (riportata in « Informazioni Svimez », 30 novembre 1970, p. 663).

<sup>5</sup> « La loro "specialità" va probabilmente [dunque non si tratta di scienza certa] ricondotta al fatto che, pur essendo assimilabili a ciascuna delle tre categorie di progetti che il « *Documento preliminare* » individua per dare un contenuto alla formula "dell'amministrazione per progetti" — "programmi di settore", "progetti obiettivo" e "progetti pilota" —, essi hanno, al tempo stesso, un carattere speciale il che, tra l'altro, giustifica (e comunque spiega) [un altro "probabilmente" non guasterebbe visto che per scienza certa una tautologia né giustifica né spiega] la invasione che, con essi, si attua nella sfera di competenza regionale, quando i progetti speciali investano materie rientranti tra quelle previste dall'articolo 117 della Costituzione. » (M. Annesi, *L'intervento... 1971-1975*, cit., p. 41).

Non si tratta di un refuso perché in un libro pubblicato a distanza di un anno, l'Autore, tornando sui progetti speciali e ripetendosi parola dopo parola, insisteva nella convinzione che « la loro "specialità" va probabilmente [il trascorrere del tempo non aumenta le certezze] ricondotta al fatto che [...] essi hanno, al tempo stesso, un carattere speciale. » (M. Annesi, *Nuove tendenze dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno*, ed. Svimez-Giuffrè, 1973, p. 42).

<sup>6</sup> M. Carabba, *Un ventennio...*, cit., p. 254.

<sup>7</sup> Cfr. *supra*, nota 6 del cap. terzo.

<sup>8</sup> « E' questa una disposizione di particolare importanza, volta non solo ad evitare che l'inerzia, o l'incapacità di spesa, della pubblica amministrazione si traduca in un danno per il Mezzogiorno, ma anzi, si trasformi in un vantaggio, consentendo un aumento delle disponibilità di quelle strutture (Cassa per il Mezzogiorno ed enti collegati) che, libere dagli impacci caratteristici dell'azione dell'amministrazione ordinaria, possono procedere alla assunzione

di impegni e alla erogazione di spese in termini notevolmente più brevi di quelli usuali.

«La norma — frutto di un emendamento frettolosamente inserito dal Senato — avrebbe certamente richiesto una maggiore precisazione ed una indicazione del meccanismo del travaso dei fondi dal bilancio dello Stato alle dotazioni degli organismi dell'intervento straordinario. Ma il rischio che essa resti inattuata non può indurre a sottovalutare l'importanza del principio affermato.» (M. Annesi, *L'intervento... 1971-1975*, cit., pp. 37 e 38).

<sup>9</sup> «In sintesi, la 853 — com'è stato da più parti rilevato — è una "legge di strumenti" priva, però, di prospettive di politica economica.» (Gruppo di progettazione «Il Politecnico», *Il territorio...*, cit., p. 78).

«Nel complesso la 853 si definisce come una struttura giuridica senza contenuto; [...] l'obiettivo di politica meridionalistica che dovrebbe presiedere a questo nuovo sforzo dello Stato centrale per il Mezzogiorno è assente.» (*Ibidem*, p. 105).

«[...] quel che risulta carente nella 853 è il disegno complessivo cui la legge deve ubbidire: si danno degli strumenti, ma non si dà una strategia.» (A. Musacchio, *Analisi metodologica...*, cit., p. 11).

<sup>10</sup> «[...] la legge risentiva, come già si è detto, di una larga indeterminatezza degli obiettivi.» (Camera di Commercio di Napoli-Unioncamere della Campania, *Contributo...*, cit., p. 68).

<sup>11</sup> «Sussunto e dissolto il meridionalismo in quanto cultura politica dentro le categorie dell'intervento pubblico, la società del Mezzogiorno è rimasta priva di quelle analisi che pure avevano costituito una ricchezza per il pensiero politico e scientifico non solo meridionale. La stessa azione pubblica non ha potuto, alla fine, giovare di quella strumentazione culturale e di quegli apporti intellettuali che tuttavia le sarebbero stati necessari: donde quell'inacidimento dell'ispirazione riformista così chiaramente rilevabile nelle ultime leggi per il Mezzogiorno, sia nella 853 del 1971, sia nella 183 del 1976.» (A. Musacchio, *Formazione e dinamiche sociali nel Mezzogiorno*, dattiloscritto, 1978, p. 70).

<sup>12</sup> Manca un documentato esame della natura di questo intervento; ma è da ritenere veritiera l'efficace sintesi di un «testimone privilegiato»:

«Il carattere innovativo dell'intervento per mezzo di "complessi organici di opere" fu di fatto limitato al settore idrico. Infatti, mentre per i sistemi acquedottistici, per le opere di invaso e di distribuzione delle acque per uso irriguo la "Cassa" riuscì a determinare nel suo apparato un accumulo di competenze tecniche ed organizzative che la posero all'avanguardia nella costruzione, nella progettazione e nella gestione di opere idrauliche, diverso discorso si doveva fare per gli altri settori. Nel campo delle costruzioni stradali i "complessi organici" servirono solo a giustificare elenchi di opere variamente distribuite sul territorio secondo i criteri di cui si è parlato in precedenza e con modesti progressi di carattere tecnico. Così nel settore delle costruzioni marittime (che doveva assumere grande importanza in periodi successivi) l'intervento della "Cassa" fu quasi esclusivamente di natura finanziaria, limitandosi alla messa a disposizione degli enti concessionari o affidatari dei fondi occorrenti». S. Petriccione, *Un grigio bilancio dell'azione meridionalista*, «Rassegna Economica», luglio-agosto 1979, pp. 960 e 961.

<sup>13</sup> Cfr. G. Pescatore, *Il progetto speciale nel quadro dell'intervento straordinario*, in AA. VV., *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, ed. Giuffrè, 1975 (in particolare p. 132 e pp. 155 e 157) e S. Cassese, *Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno. Rassegna della legislazione*, ed. Giuffrè, 1965 (in particolare: nel Mezzogiorno «sono pochi gli organi, enti e società che non fruiscono dell'ausilio della Cassa», p. 37).

<sup>14</sup> «Con una serie di norme spesso inserite in provvedimenti aventi tutt'altre finalità, alla competenza della "Cassa" per i grandi interventi infrastrut-

turali organicamente designati si aggiunsero, infatti, competenze per interventi non riconducibili, per la loro stessa natura, ad un disegno organico. Così la legge 19 marzo 1955, n. 105 (art. 3) fece obbligo alla Cassa di intervenire nel settore dell'edilizia scolastica, mentre la legge 29 settembre 1962, n. 1462, attribui alla Cassa il compito di intervenire nel settore degli ospedali (art. 18), dei porti e degli aeroporti (art. 9). A sua volta la legge 26 giugno 1965, n. 717, prevede l'intervento dell'Ente nel settore della scuola materna, sia pure nei territori di "particolare depressione", nonché per l'impianto di linee traghetto. Si può infine ricordare la legge 5 ottobre 1962, n. 1431, che prevede addirittura che la Cassa esercitasse compiti in materia di edilizia rurale (art. 16) e di piani regolatori (art. 21)». (M. Annesi, *Complessi organici di opere...*, cit., p. 488).

«Nella evoluzione della legislazione per il Mezzogiorno — dal '50 al '57, fino alla legge del '65 — si è effettivamente avuto un progressivo passaggio verso un intervento tendenzialmente onnicomprensivo. L'opinione pubblica si era abituata al fatto che "al Mezzogiorno ci pensa la Cassa", una Cassa chiamata a provvedere a tutto e che copriva tutti i vuoti di un'amministrazione ordinaria poco efficiente. Si era naturalmente perduta, in questo quadro, la caratteristica propria di un intervento "straordinario".» (N. Novacco, in *Una svolta...*, cit., p. 32).

«L'intervento della Cassa nella sua concezione originaria avrebbe dovuto essere "selettivo" e riferito a grandi obiettivi. Tale linea è stata in notevole misura contraddetta dallo stesso legislatore che ha chiamato l'Istituto ad operare nei più diversi e frammentari settori. Due esempi sono subito da rilevare: l'intervento nelle aree di particolare depressione (necessario, ma contrastante con la qualificazione programmatica e tecnica dell'Istituto) e la normativa, posta dall'articolo 9 della legge 27 dicembre 1973, n. 868, sulla costruzione delle reti idriche interne e delle fognature anche nei piccolissimi centri.» (G. Pescatore, *Intervista sulla Cassa...*, cit., pp. 10 e 11).

<sup>15</sup> Graziani continuava: «Se un grande complesso industriale procedesse ad eseguire i propri investimenti senza alcun calcolo di economicità, affidandosi unicamente al fiuto dei propri dirigenti, nessuno esiterebbe a definire avvenuta questa procedura. Ma se lo stesso criterio viene seguito dalla pubblica amministrazione per gestire le centinaia di miliardi di investimento che annualmente fluiscono nel Mezzogiorno, nessuno trova da ridire. E' inutile obiettare che i calcoli di economicità sono ardui ed incerti, e che essi comportano un margine di soggettività; la stessa obiezione potrebbe essere sollevata nel settore privato, dove viceversa calcoli simili vengono applicati in misura sempre più estesa.» (A. Graziani, *Investimenti pubblici...*, cit., pp. 27 e 28).

<sup>16</sup> «Alla Cassa c'è una lunga tradizione in tema di calcoli sui costi e benefici, ai quali già si ricorreva quando pochi in Italia ne conoscevano i metodi di applicazione. Ora, poiché tra i componenti del Consiglio di amministrazione vi sono alcuni tecnici di grande valore, il calcolo dei costi e benefici è stato vulgarizzato al punto da costituire una normale prassi procedurale, che accompagna ciascun progetto di opera pubblica o di iniziativa privata che viene sottoposto alle decisioni dell'organo direttivo.» (G. Pescatore, in *L'organizzazione dell'intervento...*, cit., pp. 68 e 69).

«[...] la realtà della programmazione della Cassa non si è svolta proprio per progetti organici, in tutti i settori del suo intervento? La base della sua programmazione non è data forse dai complessi organici di opere, preventivati nella loro dimensione di carattere sistematico e nelle loro possibilità allo sviluppo e nel rapporto tra costi e ricavi? Si citi un altro ente italiano o straniero che abbia, effettivamente, svolto tali ruoli.» (G. Pescatore, in *CISL, Sindacato e Mezzogiorno*, cit., p. 140).

<sup>17</sup> « Piano di coordinamento: come è stato fatto il primo piano decennale? Stando alle informazioni che ho, il piano decennale è stato realizzato riunendo dei progetti già redatti dai vari consorzi di bonifica allora esistenti e cercando di spartire per grosse cifre il fondo di dotazione dei mille miliardi allora destinati alla Cassa. » (C. Pace, in *L'organizzazione dell'intervento...*, cit., p. 24).

« Quello che è mancato — ed è mancato per il fatto che alla Cassa non è stata mai attribuita la realizzazione di progetti per lo sviluppo del Mezzogiorno, ma solo conferito l'incarico di realizzare programmi organici di opere aventi determinate caratteristiche — è stata la fissazione, da parte dell'Ente di controllo, di criteri di scelta ». (C. Pace, *ibidem*, p. 25).

S. Petriccione si è trattenuto più volte sul tema. Ad es.: « La stessa Cassa per il Mezzogiorno che, in funzione complementare della riforma agraria, dovette realizzare grandi opere di bonifica, [...] dovette impiegare, ma più ex-post a titolo di giustificazione che come criterio di selezione delle opere da eseguire, delle norme per il calcolo costi-benefici adottate dalla Banca Mondiale che all'adozione di queste ultime subordinava il suo intervento finanziario. » Questo significava che « i progetti, non derivando da definiti criteri di scelta, rendevano impossibile qualunque seria verifica della loro efficacia economica e sociale. » (*Il ruolo dei progetti nella politica economica italiana*, « Economia Pubblica », n. 6, 1978, ripreso da « Informazioni Svimez », 15 ottobre 1978, p. 815).

Significativa è la testimonianza — resa molti anni prima — di Nicola Tridante: « L'azione dei Governi democratici nel nostro Paese dal 1948 in poi deve essere giudicata indubbiamente e sinceramente coraggiosa, però non può sottrarsi alle critiche per quelli che sono stati gli effetti rispetto ai mezzi impiegati. Ho avuto la ventura di aver collaborato all'impianto della Cassa per il Mezzogiorno, dell'ISVEIMER, della Sezione di Riforma, e di aver potuto vivere l'azione che determinava il primo effetto degli interventi pubblici e privati nel Mezzogiorno. Non esisteva alcun piano: furono riesumati i progetti che dormivano negli archivi dei Ministeri dei Lavori Pubblici ed Agricoltura e furono portati in esecuzione perché, sotto la spinta della piazza e delle necessità elettorali, non c'era tempo per coordinare, respingere, rifare in maniera che fossero stati evitati degli sprechi e vi fosse stata maggior aderenza ai bisogni veri delle zone di intervento. Nei finanziamenti industriali, mancando una conoscenza dei bisogni effettivi e delle possibilità economiche di certe zone, spesso furono finanziate aziende concorrenti in zone che non consentivano una vita sana a tutte, perché la loro produzione superava il fabbisogno del mercato. Senza dire che a rendere più difficile l'azione si interponevano operatori dissestati, speculatori, incapaci che hanno provocato una influenza sfavorevole ed hanno aggravato il danno. Gli istituti finanziari esaminavano dal punto di vista esclusivamente bancario delle garanzie i progetti industriali, senza approfondire se, dal punto di vista dell'economia generale, essi erano armonici con il fine dello sviluppo economico che si voleva raggiungere. I risultati sono noti [...]. » (*Gli imprenditori di fronte ai piani regionali di sviluppo*, in AA. VV., *Saggi di economia aziendale e sociale in memoria di Gino Zappa*, ed. Giuffrè, 1961, vol. 3°, pp. 1865 e 1866).

<sup>18</sup> Le testimonianze e le denunce in materia sono tante e talmente note dall'esimerci dalle citazioni; per una delle prime sistemazioni di questi materiali, si veda A. Collidà, *Politica meridionalistica e strumenti dell'intervento*, in *Nord-Sud. I nuovi termini di un problema nazionale*, ed. Comunità, 1970. Si ritiene invece opportuno ricordare gli apporti relativi all'influenza della tecnostruttura della Cassa sulle deliberazioni politiche che colgono almeno in parte i reali rapporti intercorrenti tra livello di governo

e livello di amministrazione, contro ogni facile trinceramento dell'operato della Cassa dietro l'alibi delle scelte compiute in sovrastanti sedi decisionali. Così S. Petriccione, a proposito dei «programmi, decisi formalmente in via indipendente dai ministri che si sono succeduti agli interventi straordinari nel Mezzogiorno», testimonia che essi erano formulati «con il sostanziale ausilio tecnico della Cassa che era il tramite più usuale attraverso il quale si incanalavano le richieste locali.» (*Politica industriale...*, cit., p. 92). L'A. ritiene che, ciononostante, la «rapidità della spesa e l'efficacia degli interventi non venne trascurata: ma fu preoccupazione del tutto secondaria rispetto all'intento di ottenere il consenso dei gruppi politici locali rendendoli compartecipi dell'attuazione di grandi programmi di opere pubbliche. Questa scelta ha dato luogo all'accusa di aver messo in moto una colossale macchina clientelare per la distribuzione dei lavori pubblici nel Mezzogiorno.» (*Ibidem*, pp. 92 e 93).

Anche chi assisteva con benevola noncuranza al degrado politico e tecnico dell'intervento straordinario, doveva convenire: «Sul piano amministrativo non sempre è stato possibile, agli organi dell'intervento straordinario, resistere alle innumeri pressioni, spesso di carattere elettorale e clientelare, volte ad ottenere il finanziamento e l'esecuzione di opere che, pur avendo rilevanti risvolti di natura sociale e civile, non avevano alcun titolo per essere inserite nei programmi della «Cassa», che, in tal modo, si trovò a dover svolgere un ruolo di supplenza delle amministrazioni ordinarie, notoriamente carenti sia quanto a capacità di interventi rapidi e funzionali, sia quanto a volontà politica di contribuire all'azione per il Mezzogiorno.» (M. Annesi, *Complessi organici di opere*, ..., cit., pp. 487 e 488).

<sup>19</sup> Il d.d.l. governativo così proponeva i progetti speciali: «In attuazione del programma economico nazionale, il CIPE approva i progetti speciali di interventi organici di cui al successivo articolo 2 da realizzare nei territori meridionali, su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno d'intesa con le Regioni interessate. In caso di mancata intesa le relative deliberazioni sono adottate dal CIPE integrato dai Presidenti delle Giunte delle singole Regioni interessate.» (art. 1).

«I progetti speciali di interventi organici nelle Regioni meridionali sono di carattere intersettoriale o di interesse interregionale ed hanno per oggetto la realizzazione di grandi infrastrutture generali o sociali, o volte a facilitare lo sviluppo delle attività produttive e in particolare la localizzazione delle attività industriali; il reperimento e l'utilizzazione di risorse naturali; la realizzazione di complessi organici di infrastrutture e servizi di preminente interesse industriale, o relativi all'attrezzatura di aree metropolitane.

«I progetti speciali debbono osservare le destinazioni d'uso del territorio stabilite dagli strumenti di pianificazione urbanistica.» (art. 2).

«L'attuazione dei progetti speciali di cui al precedente articolo 2 è affidata alla Cassa per il Mezzogiorno e agli Enti ad essa collegati.» (art. 3).

<sup>20</sup> Meraviglia, quindi, una interpretazione recente, secondo la quale il testo legislativo sarebbe peggiorato passando dal disegno governativo alla norma approvata dal Parlamento.

«In realtà il dibattito parlamentare modificò il disegno originario, introducendo nella legge — in seguito a molteplici istanze e a preoccupazioni di certezza normativa — una serie di compiti specifici. Esaminando l'articolo 2 della legge citata, concernente i progetti speciali, il risultato di tali modificazioni non sembra chiaro: se l'esigenza era quella di delineare scopi essenziali e criteri funzionali, i contenuti appaiono anche troppo numerosi ed eccessivamente determinati; se l'esigenza era quella di stabilire *ex-ante* una tipologia di operazioni concrete, essi appaiono invece scarsi e vaghi.»

Che l'art. 2 sia un pasticcio che dimostra come agli estensori facesse difetto il più elementare lume in materia, non par dubbio; ma è altrettanto indubbio — e ognuno lo può ricavare dal confronto — che tra il d.d.l. e la 853 non esiste alcuna diversità degna di rilievo.

Altrettanto infondata sembra un'altra chiosa dello stesso autore che riecheggia un motivo già noto:

« In sede di programmazione economica nazionale, era stato ritenuto preferibile non definire in modo rigido le procedure e i contenuti dei progetti in argomento, né istituire una rigida separazione tra le competenze statali (ordinarie e straordinarie) e le nuove competenze regionali, pur rispettando i poteri autonomi delle regioni. Essi avrebbero così dovuto operare su un confine mobile, che avrebbe consentito di superare il tradizionale settorialismo e la scarsa efficacia dell'azione pubblica, ponendo le condizioni o esaltando gli effetti degli stessi impegni regionali e congiungendo pure gli interventi statali straordinari a quelli ordinari che si rivelassero indispensabili. » E' evidente come le capacità taumaturgiche dello stucchevole e inconsistente ritornello vengano qui inconsideratamente esaltate.

Si giustizia da sé — ma valga ancora il confronto tra i due testi — il rimprovero che « l'intenzione di agire su un confine mobile tra poteri statali e poteri regionali non venne configurata dalle disposizioni legislative. Queste, sul piano della iniziativa politico-amministrativa, prevedono infatti proposte separate, rispondenti a un procedimento binario, per sua natura fonte di confusione e ritardi, benché sussistesse una tenue forma di consultazione generale tra Stato e regioni nel luogo primario della programmazione generale. » (F. Fiorelli, *Evoluzione della legislazione meridionalistica: dalla legge n. 853 del 1971 alla legge n. 183 del 1976*, « Economia Pubblica », n. 1-2, 1977, p. 20). Se è lecito cercare un senso in quanto qui trascritto, il « confine mobile » ecc. sarebbe stato garantito dalla « intesa » che il ministro proponente doveva stabilire con le Regioni interessate e dalle delibere del CIPE in caso di mancata intesa. Il fatto che, invece, potessero essere tanto il ministro che le Regioni a poter formulare i progetti costituì la fonte delle successive disgrazie. Sembra, ancora una volta, e al di là delle fumisterie caratterizzanti certi ambienti, che si stenti ad afferrare il significato delle cose.

<sup>21</sup> Riportato in M. Annesi, *L'intervento... 1971-1975*, cit., p. 113.

<sup>22</sup> Cfr. in particolare la conclusione del « parere della 9<sup>a</sup> Commissione permanente » del Senato, estensore Minnocci (*ibidem*, p. 233); il « parere della Giunta consultiva per il Mezzogiorno e per le aree depresse del Centro-Nord », estensore Bardi (« Il disegno di legge d'iniziativa governativa mira a risolvere in via definitiva il problema dello sviluppo delle regioni meridionali, affrontandolo in relazione alle realtà nuove emerse nella società: regioni, programmazione, occupazione. » *Ibidem*, p. 257); alla Camera la relazione dell'on. Isgrò per la maggioranza (*ibidem*, p. 454, l'imbattevole enumerazione dei mirabolanti vantaggi che i progetti conferirebbero all'intervento straordinario) e gli interventi in aula degli onorevoli Lobianco, Scotti e Verga (*ibidem*, pp. 524, 540 e 528).

<sup>23</sup> Cfr. tra i molti gli interventi in aula degli onorevoli Verga e Papa (*ibidem*, pp. 528, 529 e 534) e la relazione introduttiva avanti la 5<sup>a</sup> Commissione del sen. Cifarelli (« la storia dell'intervento straordinario conferma che anche nel passato esso è avvenuto sempre, sia pure in gradi diversi, a seconda della maturazione della politica di programmazione, nell'ambito di un piano: tale prospettiva è continuata dagli attuali provvedimenti. » *Ibidem*, pp. 135 e 136).

<sup>24</sup> On. Santagati: « Il punto terzo [della relazione della maggioranza], relativo ai progetti speciali di interventi organici, non precisa se questi progetti debbano avere natura sostitutiva o additiva rispetto a quelli della

Cassa. Vi è da temere che, dato il destino riservato alla Cassa dalla legge, finirà col prevalere, in pratica, la prima alternativa.» (*Ibidem*, p. 537).

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 109.

<sup>26</sup> Una delle più decise non viene da un parlamentare ma, nel corso dell'indagine conoscitiva di fronte alla 5ª Commissione del Senato, dall'assessore regionale Masia che parla in rappresentanza del presidente della Regione sarda. Secondo il resoconto sommario: «Ad avviso dell'oratore, è da osservare, in via preliminare, che il disegno di legge governativo, nelle sue linee generali, sembra sminuire la partecipazione delle Regioni alla formazione della politica da seguire nel settore, delineando un tipo di interventi che appare alla Regione limitativo della sua autonomia. Ciò vale, ad esempio, per i progetti speciali, i quali appaiono sottratti ad influenze regionali.» (*Ibidem*, p. 140).

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 311 e 312.

<sup>28</sup> «Con i "progetti speciali" ci si trova di fronte ad un fatto nuovo e apparentemente positivo: si abbandonano le sterili esercitazioni econometriche e si entra nel merito dei problemi, si fanno necessariamente delle scelte politiche, di contenuto. Ma è la realtà che non cambia; e non cambierà mai fino a quando i protagonisti saranno gli stessi, i grossi gruppi economici, i reddituari, mai comunque le masse lavoratrici. E fino a quando in campo internazionale le nostre autorità di governo riterranno preminente sulla risoluzione dei nostri problemi interni il finanziamento dei debiti di guerra altrui.» (A. Reichlin, *ibidem*, p. 515).

<sup>29</sup> *Ibidem*, pp. 241 e 242.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pp. 311 e 312.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 388; più estesamente M. Rossi Doria, *Tre politiche per la Cassa*, «Nord e Sud», ottobre 1971.

<sup>32</sup> M. Rossi Doria, *Tre politiche...*, cit., p. 112.

<sup>33</sup> M. Annesi, *L'intervento...* 1971-1975, cit., pp. 515, 516 e 517; più estesamente F. Compagna, *Il Mezzogiorno e il blocco della disperazione*, «Nord e Sud», ottobre 1971.

<sup>34</sup> F. Compagna, *Il Mezzogiorno e il blocco...*, cit., pp. 118, 119 e 120.

<sup>35</sup> L'emendamento venne proposto dai senatori Mancini, De Vito, Bolettieri, Formica, Colella, Ferri, Pala, Arnone, Alfredo Corrias, Indelli, Serra.

<sup>36</sup> Dal «resoconto sommario del Senato della Repubblica», seduta pomeridiana del 13 luglio. L'emendamento è numerato 3.8, comma 4º. Mancini illustra nei seguenti termini il comma in questione: «Si riconosce infine la possibilità dell'affidamento della progettazione e dell'esecuzione delle opere anche a società a prevalente capitale pubblico costituite con la partecipazione degli enti pubblici locali.

«Taviani, Ministro senza portafoglio. — Si dichiara favorevole all'emendamento 3.8, affermando però di avere qualche perplessità circa il suo quarto comma per il quale si rimette all'Assemblea; [...].

«Maccarone Antonino — [...] Conclude affermando che la sua parte politica non può essere favorevole all'emendamento 3.8 pur apprezzando le notevoli modificazioni che vengono con esso introdotte, ed insiste sull'emendamento 3.5.

« [...]

«Anderlini — Prendendo la parola per dichiarazione di voto sul complesso dell'emendamento 3.8, rileva che il quarto comma di tale emendamento darà adito a gravi forme di clientelismo. Lo stesso ministro Taviani, del resto, ha avanzato delle riserve sul contenuto di tale comma che crea, a suo parere, una situazione cui è opportuno porre rimedio prima che ne derivino dannose conseguenze.

«Pirastu — Prendendo anch'egli la parola per dichiarazione di voto sul-

l'emendamento 3.8, richiama l'attenzione del Senato sul carattere singolare ed anomalo del contenuto del quarto comma di tale emendamento.

«*Presidente* — Invita il senatore Mancini, primo firmatario dell'emendamento 3.8, a chiarire il significato del quarto comma dell'emendamento medesimo.

«*Mancini* — Fa presente che il significato della disposizione risulta, a suo avviso, chiaramente dalla lettera del testo: si tratta di società a prevalente capitale pubblico costituite con la partecipazione degli enti pubblici locali («*Commenti all'estrema sinistra*»).

«*Presidente* — Mette in votazione nel suo complesso l'emendamento 3.8 sostitutivo dell'articolo 3.

«(E' approvato)». (Riportato in M. Annesi, *L'intervento...* 1971-1975, cit. pp. 385, 386 e 387).

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 543.

<sup>58</sup> A. Musacchio, *Analisi metodologica...*, cit., p. 12.

<sup>59</sup> «Con la legge 853 il problema del Mezzogiorno è posto correttamente come questione nazionale; in tal modo l'impostazione portata innanzi dalla programmazione e dai socialisti nella loro esperienza di governo negli anni '60 si traduce in un nuovo quadro istituzionale dell'azione meridionalistica.» (M. Carabba, intervento al convegno *Confronto sul Mezzogiorno*, in «Economia e Territorio», luglio-agosto 1975, p. 40). «La specialità dei progetti consiste nella loro rilevanza nazionale (il CIPE approva i progetti in attuazione del programma economico nazionale - art. 3 primo comma) e nella finalizzazione coerente degli interventi, garantita dalla unitarietà progettuale in cui essi sono collocati [*sic*]». (ISPE, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno: l'esperienza della legge 853 e le prospettive di un nuovo quadro normativo*, ciclostilato, Roma, marzo 1976, pp. 47 e 48).

<sup>40</sup> I progetti speciali sarebbero caratterizzati «da una finalizzazione rigorosa allo sviluppo di attività produttive del nuovo capitale fisso sociale e da una concezione di organicità delle opere non soltanto tecnica ma programmatica, nel senso della complementarietà rispetto a precisi obiettivi di sviluppo civile e, conseguentemente, di riorganizzazione di determinati territori» (ISPE, *Studi per il Programma Economico Nazionale 1973-1977*, ed. F. Angeli, 1975, vol. 1°, p. 45; l'intero periodo — e non solo esso — è ripreso non virgolettato in Confindustria, *I progetti secondo i documenti programmatici e la normativa per il Mezzogiorno*, agosto 1978, pp. 4 e 5), «dal legame fra interventi infrastrutturali e politica di industrializzazione» (L. Guantario, *I progetti speciali per il Mezzogiorno: dalle premesse politico-culturali all'avvio operativo*, «Rivista di Politica Economica», dicembre 1973, p. 1361), «per un più stretto e funzionale collegamento degli interventi a specifici obiettivi dello sviluppo del Mezzogiorno» (*ibidem*, p. 1371) — collegamento che «deve identificarsi fundamentalmente nel perseguimento di una strategia di interventi che integri, nell'ambito di un preciso disegno di assetto territoriale, la politica degli interventi infrastrutturali» (*ibidem*, p. 1372). Per G. Ruffolo, i progetti speciali «collegano l'intervento straordinario con gli obiettivi di occupazione e di reddito dell'insieme del Mezzogiorno; tendono cioè, ad integrare lo sforzo di industrializzazione, in senso stretto, nella cornice di un'operazione più complessa di assetto territoriale, di creazione di insediamenti residenziali, di infrastrutture civili e sociali.» (*Rapporto sulla programmazione*, cit., p. 81). Stando a F. Ventriglia, si tratta di un «modo nuovo di concepire la politica di assetto del territorio» col quale, tra gli infiniti vantaggi, «si supera automaticamente la polemica fra concentrazione e dispersione delle localizzazioni industriali. E' evidente che prima caratteristica del "progetto speciale" è quella di essere conforme alla vocazione naturale del territorio che investe.

Ed è perciò che il nuovo strumento consentirà anche di far penetrare nel Mezzogiorno interno i benefici dello sviluppo evitando di ricreare nell'ambito del Mezzogiorno stesso troppo differenti equilibri [*sic*] fra zone esterne ed interne.» (*La nuova legge per il Mezzogiorno*, «Rassegna Economica» luglio-agosto 1971, p. 911). Altre interessanti illustrazioni della materia si rinvencono in G. Ruffolo, *Rapporto sulla programmazione*, cit., (pp. XVII e 167), N. Novacco, *Orientamenti programmatici...*, cit. (p. 695), M. Annesi, *Complessi organici di opere...*, cit. (pp. 490 e 491), M. Annesi, *L'intervento...* 1971-1975, cit. (pp. 55 e 56).

<sup>41</sup> Il d.d.l. è stato da poco presentato al Parlamento e il Presidente della Cassa per il Mezzogiorno, prof. Gabriele Pescatore, se ne occupa: «La strategia dell'intervento si riferisce unitariamente sia alle aree di particolare suscettività, sia alle zone interne, sia alle c.d. aree di particolare depressione, per consentire ai progetti speciali di esplicarsi in funzione stimolante, economicamente o socialmente giustificata. Si che si profilano interventi in cui il rapporto tra costi e benefici, può costituire una componente determinante, ma si daranno progetti in cui tale rapporto sarà più tenue, per dar luogo ad azioni di strategia sociale, senza trascurare la loro rilevanza economica.» (G. Pescatore, *Dai «complessi organici»...*, cit., p. 18). Si ricordi (*supra*, nota 16) quanto lo stesso A. riferiva circa l'uso della *cost-benefit* («volgarizzato al punto da costituire una normale prassi procedurale») presso la Cassa.

<sup>42</sup> «La legge provvede [...] ad una maggiore qualificazione dell'intervento straordinario sia attraverso i "progetti speciali" — intesi come strumento volto a rendere l'intervento straordinario aggiuntivo e non sostitutivo dell'intervento delle amministrazioni ordinarie — sia riportando la Cassa, incaricata dell'esecuzione dei progetti speciali, alla sua funzione straordinaria, destinata ai grandi interventi, anche non infrastrutturali, con l'abbandono degli interventi nei settori di minor significato economico.» (M. Annesi, *L'intervento...* 1971-1975, cit., p. 14). «Il terzo connotato del progetto speciale (oltre quelli che si riferiscono alla *aggiuntività* ed alla *finalizzazione* degli interventi) deve ricercarsi nella *straordinarietà* delle forme attraverso cui si realizza l'intervento, con riferimento soprattutto alle dimensioni finanziarie, alla complessità tecnica, ai tempi di esecuzione.» (L. Guantario, *I progetti speciali per il Mezzogiorno...*, cit., p. 1375) «Con un gioco di parole, si potrebbe dire che lo scopo dell'art. 2 della legge 853, è quello di rendere "più straordinario" l'intervento straordinario.» (P. Gentilucci in *Mezzogiorno per progetti*, cit., p. 67). «Trasferita alle regioni la responsabilità degli interventi nei settori di loro competenza costituzionale, gli interventi della "Cassa" non saranno più frammentati in molti settori ma, per quanto concerne la materia delle infrastrutture, in opere di interesse interregionale e intersettoriale che si è convenuto di definire "progetti speciali".» (F. Ventriglia, *La nuova legge...*, cit., pp. 909 e 910). Cfr. anche ISPE, *Studi per il Programma...*, cit. (pp. 46 e 47), M. Carabba in «Economia e Territorio», cit. (pp. 40 e 41) e in AA.VV., *Mezzogiorno anni '70*, cit. (p. 27), il ministro Giolitti (*ibidem*, pp. 7 e 8).

<sup>43</sup> Cfr. M. Carabba in «Economia e Territorio», cit., (p. 41) e in *Il Mezzogiorno: programmazione e regioni*, cit., (p. 449; ripetuta in *Mezzogiorno anni '70*, «Economia Pubblica», agosto-settembre 1971, p. 27).

<sup>44</sup> Cfr. G. Cosentino (*Progetti speciali e partecipazioni statali*, in *Dossier sui progetti speciali...*, cit., pp. 10-28) e l'accenno al punto c di P. Saraceno, *Il Mezzogiorno tra congiuntura e riforme*, ed. Svimez, Roma, 1972 (p. 11).

<sup>45</sup> *Progetti speciali e piani urbanistici*, in *Dossier sui progetti speciali...*, cit., pp. 22-26.

<sup>46</sup> «Ne consegue che l'elemento al quale si affida in modo determinante la

razionalizzazione del nuovo, prevalente tipo di azione, finisce per assumere una funzione, al massimo, di ipotesi orientativa, ponendo l'operazione nel dilemma di intuire, con tutti gli arbitrii che l'operazione comporta (e sempre che il compimento dell'operazione intuitiva non sia ostacolato dal soggetto titolare dei poteri sul territorio), soluzioni che si suppongono non contrastanti con l'obiettivo territoriale, ovvero di fermarsi, in attesa della disponibilità degli strumenti, con la conseguenza di trasformare gli schemi di più razionale azione in elemento insuperabile di inerzia.» (G. Pescatore, *Il progetto speciale nel quadro...*, cit., p. 734).

<sup>47</sup> P. Saraceno, *Il Mezzogiorno tra congiuntura e riforme*, cit., p. 8.

<sup>48</sup> Avendo ricordato come l'aumento degli investimenti fosse proceduto nel Sud a ritmi superiori a quelli verificatisi nel resto del paese, l'Autore affermava: «E' quindi sulla qualità degli investimenti e nella ricerca della loro ottima combinazione che occorre specialmente portare il nostro interesse nell'attuale fase; ed è questo il ruolo che può essere appunto assegnato ai progetti speciali.» (*Ibidem*, p. 10).

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>50</sup> «I sistemi progettuali che prefigura l'articolo 3 della nuova legge, mi sembra debbano concepirsi come composti di due parti: l'una costituita da quelle azioni che, per la loro essenzialità — logica e cronologica — rispetto agli obiettivi, dovranno essere realizzate con le procedure proprie dell'intervento straordinario e quindi sotto la responsabilità della Cassa — e l'insieme di queste azioni si chiamerà "progetto speciale" —; l'altra costituita dalle altre azioni, complementari alle prime, che saranno di competenza delle amministrazioni ordinarie centrali e locali oppure che sono oggetto di programmi di investimento definiti da imprese pubbliche e private in sede di contrattazione programmata oppure, ancora, che scontano determinati flussi di iniziative industriali e turistiche di piccola o di media dimensione o, infine, determinati assetti di vaste aree agricole.

«Se questa è l'interpretazione da darsi alla nozione di progetto speciale si dovrebbe concludere che entro un periodo non certo di pochi mesi, ma neppure di troppi anni, dovrebbero essere individuati in un contesto legislativo degli usi del territorio e delle autorità preposte alle relative decisioni, sistemi progettuali contenenti progetti speciali da attuarsi nel Mezzogiorno affinché tutta l'area meridionale cominci ad intravedere l'assetto cui deve mettere capo l'intervento straordinario iniziatosi vent'anni or sono con l'istituzione della Cassa. [...]

«Quanto all'attuazione di quello che si è chiamato sistema progettuale (inteso come somma di progetto speciale più interventi ordinari nazionale e regionale, più, eventualmente, investimenti direttamente produttivi) importanza rilevante assumerà l'attività di controllo dell'ordinato procedere delle azioni affidate a ciascuno degli enti impegnati nell'attuazione cosicché gli obiettivi vengano realizzati integralmente in tempi determinati. Impresa certamente molto ardua data la varia natura degli organismi impegnati nell'attuazione, la lunghezza dei periodi occorrenti per portare ad effetto ciascun tipo di intervento e l'entità degli sprechi che sarebbero determinati da una insufficienza di coordinamento; questa attività di coordinamento, spettante ovviamente al CIPE, può contare sulla Cassa come organo tecnico avente il compito di seguire il grado di avanzamento delle singole parti esterne al progetto speciale che compongono un sistema progettuale. E qualora, come è inevitabile, insorgessero strozzature e queste non fossero superabili in sede di azione ordinaria statale o regionale, il CIPE può di nuovo contare sulla Cassa trasferendo dall'azione ordinaria al progetto speciale determinati interventi o loro parti.» (*Ibidem*, pp. 9 e 10).

<sup>51</sup> Tra gli altri:

« [...] non è stato in alcun modo intaccato il sistema dei pareri, delle intese e delle altre forme di "collaborazione forzata" tra intervento straordinario e amministrazione ordinaria, per effetto del quale la Cassa, svincolata dai legami del bilancio dello Stato, si è trovata intralciata e per molti aspetti "deresponsabilizzata" dalla legislazione esistente nei singoli campi del suo intervento. Inoltre, il mantenimento del sistema degli enti concessionari periferici (consorzi di bonifica, consorzi per le aree e i nuclei industriali) e il trasferimento alle regioni dei poteri d'indirizzo e di controllo nei loro confronti prima spettanti rispettivamente al Ministero dell'agricoltura e al ministro per gli interventi straordinari, mentre non elimina le ben note disfunzioni dovute all'inefficienza degli enti locali e alla nebulosa ripartizione delle responsabilità tra centro e periferia, introduce un ulteriore elemento d'incertezza. » (A. Rao, *I progetti speciali per la razionalizzazione dell'intervento straordinario*, in *Dossier sui progetti...*, cit., pp. 18 e 19).

« Le perplessità, concernenti la fase esecutiva, attengono a due punti fondamentali: l'avvio tempestivo dei piani regionali di sviluppo, con i relativi modi e possibilità di spesa; la programmazione degli interventi a livello dell'amministrazione ordinaria con i modi e le possibilità di spesa ad essa propri; il coordinamento effettivo fra tutte queste operazioni. [...]

« [...]

« Il problema più delicato resta tuttavia il coordinamento con le azioni rimesse alle singole Amministrazioni centrali, per le ragioni più volte indicate, sia in termini di scelta delle azioni di politica economica generale, sia per la visione programmatica degli interventi. Il programma economico generale, e il CIPE, al momento di estrarre da tale programma le direttive per gli interventi, avranno la possibilità di indirizzare il gruppo dei soggetti interessati alle operazioni di sviluppo a condurre azioni integrate. » (G. Pescatore, *Dai « complessi organici »...*, cit., pp. 16 e 17).

« [...] deve rilevarsi, in particolare, che proprio in riferimento ai "progetti speciali" [...] appare attuale ed evidente il rischio di uno svuotamento che li potrebbe ricondurre alla vecchia pratica della politica delle opere pubbliche, frammentaria e disorganica, supina alle pressioni settoriali o locali, oppure, nella migliore delle ipotesi, il rischio di una vanificazione dei loro caratteri differenziali rispetto ai "complessi organici di opere" previsti dalla legge del 1950 istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno.

« Questo rischio, peraltro, appare inevitabile in mancanza di punti di riferimento e di criteri programmatici precisi, quali vanno necessariamente definiti a livello dell'intera programmazione e, in particolare, della politica industriale nazionale. » (N. Novacco, *Orientamenti programmatici...*, cit., p. 676).

« Per il legislatore, il problema del passaggio tra l'ideazione di un progetto (o tra l'individuazione del problema da risolvere) e la decisione sul suo disegno costruttivo, sembra dato per risolto. Ma è chiaro che tutta la "filosofia" dei progetti è contenuta, *in nuce*, in quel passaggio. In altri termini, il legislatore può non aver espresso che il "come" fare il progetto sia altrettanto importante che il "farlo", ma credo sia ovvio a tutti, e comunque implicito nello spirito dei progetti speciali, che ciò sia così. Se non fosse così, infatti, non vi sarebbe nessuna relazione logica tra le diverse parti di un progetto, e ciascuna di queste potrebbe venire realizzata indipendentemente dalle altre (come era, in definitiva, il caso dei "complessi organici di opere" della Cassa). Solo ipotizzando parti staccate logicamente, è possibile pensare che non vi sia un problema quanto al modo come si realizza un progetto ». (P. Leon, *Calcolo economico e progetti speciali*, in *Dossier sui progetti...*, cit., p. 5). Cfr. anche S. Petriccione, *Politica industriale e Mezzogiorno*, cit. (« Tuttavia era già chiaro, ben prima della formulazione della

legge, che occorre precisarne una serie di aspetti sia per quanto concerneva i contenuti che le modalità organizzative, al fine di evitare che tutto si riducesse ad una disputa nominalistica e che, cambiati i nomi, tutto procedesse con gli stessi metodi del passato», p. 104. Ma si vedano anche le pp. 105 e 106) e L. Zappella (*La programmazione per progetti nel Mezzogiorno*, «Politica ed Economia», marzo-giugno 1977, pp. 106 e 107).

<sup>53</sup> «La definizione normativa, infatti, essendo praticamente onnicomprensiva, per contenere tutto contiene anche il contrario di tutto; né molto giova rivoltare ancora una volta da capo l'elencazione della casistica prospettata dalla legge: tale operazione è stata compiuta da più parti e ha condotto anche a inventari possibili di progetti speciali, ma senza che da tali esemplificazioni emergesse con chiarezza la loro specificità: la loro unitaria sostanza materiale.»

«I progetti [...] sono il risultato di un'assenza di definizione; anche quando — come nell'art. 2 — se ne determinino i caratteri empirici, ugualmente essi evidenziano un'insufficiente configurazione dell'oggetto che è loro proprio. Esiste, dunque, un vuoto di direttiva politica a monte e questo vuoto non può essere colmato dal richiamo a impostazioni tipo "programmazione o amministrazione per progetti". Dal momento che i progetti speciali sono degli strumenti, è soltanto la loro funzionalità a degli obiettivi predeterminati che ne costituisce la garanzia di praticabilità e attuabilità.» (A. Musacchio, *Analisi metodologica...*, cit., p. 11).

«Se i fini e la metodologia generali sembrano ormai delinearli con la necessaria chiarezza, non altrettanto chiari risultano gli obiettivi, gli strumenti ed i mezzi specifici. Il discorso in questo campo rimane, anzi, del tutto aperto.» (G. Isolabella, *Gli industriali lombardi e il Mezzogiorno*, «Mondo Economico», 18 dicembre 1971, p. 52).

«La verità è che il tradizionale empirismo politico italiano anche in occasione della 853 si è mantenuto fedele a se stesso, lanciando "l'idea nuova" dei progetti speciali senza preoccuparsi troppo di approfondire come questo strumento dovesse funzionare e corrispondere alle sue motivazioni ufficiali.» (Confindustria, *I progetti...*, cit., p. 3).

<sup>54</sup> Cfr. la «Relazione illustrativa» del d.d.l. governativo, in M. Annesi, *L'intervento... 1971-1975*, cit., p. 109.

<sup>55</sup> La correlazione, voluta dalla legge, dei «Progetti Speciali agli assetti territoriali ed ai piani di sviluppo economico regionale, ha suscitato una contraddizione insanabile fra capacità delle Regioni di dotarsi in periodi brevi di una strumentazione tanto impegnativa e tempi tecnici degli investimenti.» «[...] nelle intenzioni e nella volontà del legislatore i Progetti Speciali avrebbero dovuto realizzarsi entro le linee della pianificazione territoriale, o quanto meno di quella economica, tracciate dalle Regioni e tali strumenti pianificatori non esistono.» (Gruppo di progettazione «Il Politecnico», *Il territorio...*, cit., p. 106 e pp. 79 e 80).

<sup>56</sup> «Alle regioni si richiedeva una pura funzione di testimonianza» (A. Saba, *Crisi del capitalismo e Mezzogiorno*, «Economia e Territorio», maggio-giugno 1975, p. 6). «E' incontestabile che l'istituto del "progetto speciale" implica una sostanziale espropriazione di poteri e di funzioni di pertinenza delle Regioni.» (F. Porcelli, Relazione alla terza conferenza delle Regioni sul tema *Le Regioni unite per un impegno programmatico di rinnovamento, per il superamento della crisi e per il Mezzogiorno*, Napoli, 10-11 marzo, «Cronache Parlamentari Siciliane», marzo-aprile 1975, p. 147). E' stato inoltre opportunamente ricordato che la «dislocazione del Comitato [dei presidenti delle Giunte regionali] presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica [art. 1, comma 3°] ha comportato

l'esclusione, dall'ambito della sua competenza funzionale, di tutte le questioni, certo di non scarso momento, che rientrano nella sfera dei poteri del ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno». (*Ibidem*, p. 146). Cfr. anche Franco Levi, *I rapporti fra Stato e regioni nell'attività di programmazione economica*, in AA.VV., *Le regioni: politica o amministrazione?* Quaderni di studi regionali della Fondazione Olivetti, ed. Comunità, 1973, pp. 193-196 e i più tardi commenti di F. Merloni-P. Urbani, *Il governo del territorio*, ed. De Donato, 1977, p. 28 e di M. Paziotti, *Programmazione economica e squilibri territoriali in Italia*, in AA.VV., *Territorio e pianificazione*, ed. Officina, 1978.

<sup>57</sup> Ha sostenuto, riteniamo fondatamente, G. Marongiu che il momento della formulazione è «la fase-chiave nella logica della programmazione per progetti, dato che rappresenta il momento funzionalmente intermedio tra la fissazione dei macro-obiettivi economici e sociali affidata alla sede politica (CIPE e Regioni) e la progettazione e l'esecuzione degli interventi spettanti agli organi tecnici («Cassa» e organismi collegati). Ma né il ministro, né le Regioni, hanno potuto procedere alla vera e propria formulazione dei progetti, come avrebbe voluto la legge, perché privi di un apparato di alta qualificazione e specializzazione, quale sarebbe stato necessario per il compimento di operazioni che non sono esclusivamente politiche e che abbisognano di collaudati supporti tecnici, amministrativi e finanziari.» Del tutto opinabile pare invece la ricostruzione dei fatti che segue a tale premessa: «Si è così creato un vuoto che da una parte ha obbligato la «Cassa» a ritornare alle sue vecchie funzioni programmatiche, che avrebbe dovuto nella sostanza abbandonare (concepita come è stata dalla nuova legge quale organo meramente esecutivo), e dall'altra ha determinato un senso di estraneazione delle amministrazioni regionali, che hanno oggettivamente giocato un ruolo minore rispetto a quello che legittimamente potevano svolgere.» (*Appunti sui problemi di politica e di organizzazione dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno*, dattiloscritto, settembre 1975, Allegato 2°, pp. 2 e 3).

<sup>58</sup> «I Progetti Speciali sono, in sintesi, l'essenza della 853 e costituiscono anche il banco di prova per un nuovo approccio ai problemi territoriali: configurandosi, infatti, come blocchi progettuali, essi richiedono grosse capacità tecniche, organizzative e finanziarie per la progettazione, l'esecuzione e la gestione, e poiché la struttura amministrativa in Italia non ha certamente proceduto di pari passo con le grandi tecnostutture private, pubbliche e semipubbliche, ecco che tali progetti non possono essere realizzati se non da una grande impresa o *general contractor* che ne assuma la concessione, a propria volta rivestendo ruoli tradizionalmente spettanti nel nostro paese ai poteri pubblici. [...]

«L'853 con i Progetti Speciali ha sancito un principio, conferendogli legittimazione giuridica: la progettazione e la realizzazione di grandi insiemi di opere d'interesse pubblico può essere affidata a società a prevalente capitale pubblico, con la partecipazione degli enti pubblici locali. Non importa qui stabilire le conseguenze di una tale affermazione anche in altre circostanze o in diversi contesti, importante è rilevarne la portata per il Mezzogiorno e per le Regioni meridionali. L'853 è caduta nella fase di prima concretizzazione delle Regioni, e la legge — difatti — oscilla fra la volontà di prendere atto dell'avvento dei nuovi istituti entro la sfera dei poteri che sovrintendono alle politiche meridionalistiche e la preoccupazione di creare strumenti che in ogni caso consentano di realizzare dei programmi. I Progetti Speciali tradiscono appieno questa alternativa.» (Gruppo di progettazione «Il Politecnico», *Il territorio...*, cit., pp. 60 e 61).

<sup>59</sup> «[...] va anche osservato che i progetti speciali presentano caratteristiche affini ai «complessi organici di opere» di cui parlava la legge istitutiva della

Cassa del Mezzogiorno (legge 10 agosto 1950, n. 646); mancando peraltro per i progetti speciali una rigida, preventiva definizione dei settori nei quali essi possono essere adottati, la formula consente una più vasta gamma di interventi aperta all'azione dei pubblici poteri in sede straordinaria.» (M. Annesi, *L'intervento... 1971-1975*, cit., pp. 42 e 43).

«La Cassa assume [...] dimensioni e fisionomie diverse, ma lungi dall'essere mortificata ne risulta esaltata e rafforzata.

«C'è, infine, la giusta affermazione del ruolo delle regioni. Non più tutto "il potere alle regioni", ma il riconoscimento che le regioni debbono poter esprimere quelle che sono le loro esigenze e debbono partecipare ai livelli di formazione, ed anche di decisione, della politica di intervento nel Mezzogiorno. Se pensiamo a quali interessanti prospettive possono nascere dal ricorso all'istituto dell'"accordo" tra Stato e regioni, sia in tema di formulazione che, soprattutto, in sede di attuazione dei "progetti speciali", ci rendiamo conto che abbiamo fatto dei passi in avanti veramente giganteschi.» (M. Annesi, in AA.VV., *Riflessioni su politica di sviluppo e ordinamento dualistico*, ed. Svimez, 1973, p. 32).

«All'infuori della riserva di L. 600 miliardi per l'intervento straordinario nell'agricoltura e nelle opere civili, la ripartizione delle disponibilità della Cassa tra i vari settori deve, in assenza di specifica previsione normativa, ritenersi del tutto libera. Essa, pertanto, dovrà essere determinata in sede di approvazione dei programmi di attività dell'Ente da parte del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, essendo rimasto integro tale potere, previsto dall'articolo 6 comma 1°, lettera a), del T.U. sopra citato. Ciò, ovviamente, nei limiti dei vincoli che potranno derivare dalle direttive che il CIPE è autorizzato ad emanare nelle materie oggetto dell'intervento straordinario.» (M. Annesi, *L'intervento... 1971-1975*, p. 60).

<sup>60</sup> «Dall'altro lato la circostanza che mentre era in corso la elaborazione della nuova legge, le Regioni si avviavano a divenire realtà operante, più che da un punto di vista giuridico, si pose, pertanto, dal punto di vista politico, il problema di come conciliare la prosecuzione di un intervento straordinario statale che incideva su talune delle materie di competenza regionale. La soluzione del problema venne individuata nell'attribuzione di una particolare qualificazione all'intervento straordinario, e cioè nel riconoscimento di una sua "specialità" rispetto agli interventi delle amministrazioni ordinarie, sia sotto il profilo qualitativo che sotto quello quantitativo.» (M. Annesi, *Complessi organici di opere...*, cit., pp. 489 e 490).

Ancora più esplicito è il presidente della Cassa:

«Qui bisogna avere il coraggio di riconoscere che il ricorso al progetto speciale ha avuto una ragione, per così dire, di filosofia politica. E sono lieto di poterlo riaffermare: il progetto speciale è stato il mezzo per assicurare ancora al Mezzogiorno l'attività della "Cassa", in una situazione nella quale, a parte le costanti pregiudiziali contrarie di qualificate e determinanti forze politiche, la presenza di organismi, costituzionalmente titolari di definite competenze, assegnavano uno stretto margine all'azione, ancora tanto necessaria, della "Cassa". Il progetto speciale, plurisettoriale e superregionale, costituì il mezzo che consentì a quelle forze politiche l'abbandono della pregiudiziale ed ha reso un lungimirante servizio al Mezzogiorno, certamente destinato a produrre i suoi effetti anche sul piano politico.» (G. Pescatore, in AA.VV., *Riflessioni su politica di sviluppo...*, cit., pp. 16 e 17).

## Capitolo sesto

### Scelte di governo e prassi amministrativa dell'intervento straordinario

6.1. Gli anni che seguono l'entrata in vigore della 853 marciano sempre più nettamente l'area meridionale dello stigma della disgregazione sociale: il Mezzogiorno, assistito da crescenti trasferimenti della mano pubblica, e nonostante la lieve espansione degli investimenti industriali<sup>1</sup>, è l'epicentro della semi-stagnazione dell'economia nazionale. L'intervento straordinario, legato a schemi quanto meno superati, è più che mai vincolato ai due contrapposti miti di un Mezzogiorno avido di « socialità » (cioè di spese elargite per motivi che beneficiati ed elemosinieri considerano nobili) e di un Mezzogiorno che, al fine di essere partecipe dei destini europei, deve avanzare lungo la strada della « produttività del lavoro »: così clientelismo assistenziale e oscurantismo tecnocratico si saldano, e in nome del primo si etichetta di antimeridionalismo la protesta operaia mentre in nome del secondo si limitano le occasioni di lavoro<sup>2</sup>, salvo le lamentele degli intellettuali organici al parassitismo contro il privilegio di chi produce.

L'esigenza di mantenere un consenso ormai scisso dalle ragioni della crescita ma richiesto dalla sopravvivenza purchessia e quella di un elevato prodotto *pro capite* ottenuto concedendo e sprecando il capitale a favore di chi sappia e voglia approfittarne, mettono in moto la tenaglia che soffoca il meccanismo di sviluppo e con esso le prospettive di crescita civile dei meridionali. Il tutto in nome della solidarietà verso i meridionali.

E' in questo contesto che — in verità con scarsissima udienza e con l'attenzione solo sporadica e nemmeno sapientemente strumentale di gruppi politici e di rappresentanze sociali — la carta della razionalizzazione dell'intervento straordinario viene bruciata in un gioco delle parti in cui, fuori del limitato gruppo interno alla Cassa, a un trasformismo capace di trovare il modo di non cedere potere e di non cambiare metodo, s'oppongono

solo i dilettanteschi conati di chi s'aggrappa alle formule senza nemmeno intenderne il valore.

La prima mossa, che se estranea alla vicenda dei progetti speciali non è per questo meno importante a determinare il senso e l'esito del tentativo di attribuire criteri razionali all'operatore pubblico, avviene da questa parte della fatiscente linea che segna il confine tra due schieramenti egualmente conservatori.

Nel dicembre 1971 il CIPE approva il *Progetto di promozione dell'industria chimica*<sup>3</sup>, ossia un'ipotesi di forte espansione della produzione di etilene che sfrutti ampie economie di scala, a ottenere le quali sarebbe stata preliminare la costituzione di un cartello tra grandi gruppi pubblici e privati.

L'episodio era clamoroso almeno per due ragioni: si trattava del primo « programma di promozione » ad essere varato, e questo nuovo strumento per « fare uscire armato » il piano economico nazionale veniva predisposto senza un minimo di ricerca dei nessi che legavano i suoi obiettivi alle finalità del piano, anzi, come fu notato, senza nemmeno traccia di calcolo economico<sup>4</sup>; e inoltre usciva con gli orpelli d'uso dell'alibi meridionalista sol perché — contando su una localizzazione meridionale (la Sicilia orientale) — faceva assegnamento sui fondi destinati dallo Stato allo sviluppo dell'industria meridionale, perpetuando in tal modo una tradizione che nascondeva con la retorica scelte che si dovevano condannare.

Anche questo episodio — che fu subito denunciato in tutta la sua gravità<sup>5</sup> senza che i responsabili riuscissero ad articolare un abbozzo di difesa — verrà citato, con altrettanto merito e verità dei precedenti, tra le glorie della programmazione nel nostro paese<sup>6</sup>.

Quale fosse la reale natura della grande innovazione apportata all'azione della Cassa dalla legge 853 secondo il governo di centrodestra e secondo buona parte dello schieramento politico che quella innovazione volle o accettò, lo si seppe in tutta la portata quando, il 4 agosto 1972, il CIPE approvò i primi ventuno progetti speciali<sup>7</sup>.

Il costante *décalage* della programmazione per progetti, che aveva avuto inizio col recepimento della formula nei documenti di pianificazione del Ministero del bilancio e che aveva trovato il massimo di ambiguità nella legge 853, si assestava alla fine in una disposizione governativa che non consentiva ulteriori illusioni.

« Le delibere del CIPE andavano da affermazioni di grande generalità a proposte di estremo dettaglio e abbracciavano una gamma vastissima di temi: accanto a "progetti sociali" veri e propri (utilizzazione intersettoriale delle risorse idriche, disinquinamento dell'area napoletana) si trovavano progetti di pure e semplici opere pubbliche (strada transcollinare degli Abruzzi, approvvigionamento idrico dell'isola d'Elba, strada della Campania interna) nonché interventi che erano veri e propri "programmi di promozione" (produzione intensiva di carne, sviluppo della agrumicoltura). I legami di simili progetti con gli obiettivi generali della programmazione nazionale erano spesso opinabili e sempre poco espliciti. La stessa forma in cui le delibere erano scritte mostrava l'affrettata ricucitura di documenti di diversa origine e di diversa finalità, senza un qualsivoglia segno di criterio unitario né tanto meno di scrupolo metodologico. »<sup>8</sup>

Le delibere del CIPE — al di là del tono burocratico-trionfalistico<sup>9</sup> e di una terminologia che non sempre rispettava le arbitrarie distinzioni introdotte dalla norma<sup>10</sup> — rendevano palesi due fatti ormai incontrovertibili: che lo Stato, e in particolare i responsabili dell'intervento straordinario, non avevano nozione dei processi degenerativi in atto nel Mezzogiorno anche per effetto delle storture apportate o aggravate dall'intervento pubblico e non possedevano una strategia che, accettabile o meno, fosse comunque degna di questo nome; che i progetti speciali, sostanzialmente non definiti dalla legge che li sanzionava traendo ispirazione da un'idea mal compresa e peggio esposta, non costituivano nemmeno — per il rozzo realismo di chi ne poteva decidere i contenuti — occasione per migliorare la scadente prassi amministrativa. Fatta eccezione per la « utilizzazione intersettoriale delle acque degli schemi idrici della Puglia e della Basilicata » — tema sul quale si era da anni impegnata l'analisi della Cassa per il Mezzogiorno —, i progetti speciali non rivelavano nemmeno quell'importanza che in altri casi era stata di taluni « complessi organici di opere ». Che un ministro li avesse proposti « sulla base del programma economico nazionale », come era monotonamente ribadito in apertura di ogni delibera del CIPE, nulla cambiava all'immagine di occasionalità e di grossolana mistificazione che essi offrivano.

Nello stesso torno di tempo, con una serie di decisioni mini-

steriali<sup>11</sup>, giocando sull'interpretazione di un disposto legislativo<sup>12</sup>, si ampliava, con una moda che durò negli anni, lo spazio concesso ai « programmi di completamento », destinati ad assorbire buona parte della spesa della Cassa nel quinquennio 1971-75.

Del 20 ottobre 1972 è una « Determinazione del CIPE in tema di attuazione dei progetti speciali » che merita attenzione.

Oltre alla premessa, che sembra la stizzita risposta<sup>13</sup> ai pochi che avevano subito notato come quei documenti male abborracciati non potessero essere considerati decisioni progettuali, rivestono una certa importanza due affermazioni.

Quanto alla collaborazione con le Regioni, il CIPE impegna il ministro per il Mezzogiorno (che era allora anche titolare del Ministero del bilancio e vicepresidente del CIPE, e come tale firmatario del documento) a coordinare tempi e modalità procedurali con le deliberazioni regionali. E chiosa, con un appunto che sembrerebbe destinato ai difensori della alambiccata legge: « La verifica di corrispondenza con i piani territoriali, da compiere con adeguatezza e rapidità, costituisce fattore condizionante dell'attività attuativa, ovviamente soltanto ove essi siano operanti »; ciò che era la traduzione — l'unica possibile, piaccia o no — dell'osannato comma 2° dell'art. 2: « I progetti speciali debbono osservare le destinazioni del territorio stabilite dai piani urbanistici e, in mancanza, dalle direttive dei piani regionali di sviluppo ».

Se l'asserzione ora riportata fa giustizia del « coraggio regionalista » della 853, quella che segue dimostra, una volta di più, quanta consapevolezza vi fosse del nuovo modo di programmare e di come si potesse impunemente farne strame: « quando un progetto speciale riguardi interventi diversificati settorialmente e territorialmente<sup>14</sup>, la Cassa del Mezzogiorno è impegnata a deliberarne i progetti esecutivi in forma articolata, evitando di attendere il compimento di un'elaborazione tecnica globale [*sic*] che comporterebbe *iter* e tempi pericolosamente prolungati ».

Con pronta sollecitudine e in puntuale osservanza di questa « determinazione », la *Relazione* al bilancio della Cassa per l'anno 1972 illustrava come « la definizione organica dei progetti ha consentito di collocare, nell'ambito dei sistemi relativi, un cospicuo gruppo di interventi per circa 400 miliardi, già compresi nei programmi di completamento », e come tale com-

pletamento di precedenti programmi non realizzati riguardasse « opere tecnicamente inquadrare nei piani territoriali e di sviluppo economico delle regioni interessate<sup>15</sup> e che ora in notevole misura si inquadrano nei sistemi organici dei "progetti speciali" »<sup>16</sup>. Dopo di che, della « qualificante innovazione » apportata dalla recente legge non rimaneva proprio nulla. Ma — va riconosciuto — la legge stessa lasciava aperto campo a deviazioni di questo tipo, e chi se ne dolse non sempre dava fondamento alle sue lamentele<sup>17</sup>. Altri, addirittura, rinfacciarono ai progetti deliberati dal CIPE di essere forti di inesistenti virtù e di non possedere l'ulteriore vizio di quel territorialismo di cui era malamente e confusionariamente intinta la prosa incoerente del *Documento Programmatico Preliminare*<sup>18</sup>. Tutto ciò, se dà conto di come i critici fossero estranei al tema che focalizzavano, non può certo costituire attenuante per l'irresponsabile cinismo di chi bruciò le residue possibilità di elevare il livello dell'intervento straordinario.

6.2. Le reazioni all'episodio dell'agosto 1972, alle direttive ministeriali e alle dichiarazioni dei politici che si succedettero fino alla primavera dell'anno successivo, furono scarse e poco vivaci. La grossolanità della direzione politica del paese emergeva anche in questo caso e la ostentata sicumera dei ministri<sup>19</sup> esprimeva, tra l'altro, l'assoluta sordità culturale e l'impreparazione tecnica degli ambienti burocratici che pure avevano partecipato all'elaborazione della legge; come la risposta moderata di settori qualificati tradiva sia l'assuefazione a linguaggi mistificanti sia la compromissione che alla fine spegne ogni capacità di indignazione e financo di critica.

I primi progetti speciali erano però tali che non suscitarono nessuna espressione di adesione, e al più qualcuno omise ogni accenno critico sol per contrabbandare la poco nobile tesi che essi richiedevano un impegno più spinto delle imprese a partecipazione statale<sup>20</sup>.

In sostanza, nei pochissimi casi in cui si alzarono deboli voci a difesa delle decisioni governative, ciò avvenne in un contesto nel quale si intendeva soprattutto salvaguardare il complesso delle istituzioni dell'intervento straordinario<sup>21</sup>.

A parte critiche d'ordine generale, che non mancavano di coinvolgere i presupposti politico-culturali e legislativi<sup>22</sup>, il duro apprezzamento di quelle decisioni le imputava per lo più a

una cattiva volontà politica (ciò che, nella temporanea parentesi del centrodestra di Andreotti-Malagodi, non richiedeva né intelligenza né coraggio) contrapposta alla sapienza dell'elaborazione originaria e alla saggezza della legge del 1971<sup>23</sup>.

In altri termini, invece di riconoscere come l'ennesimo e grave episodio di malgoverno e di inettitudine nella guida dell'intervento straordinario fosse stato possibile per il dilettantismo della programmazione<sup>24</sup> e per una legge tanto confusionaria quanto presuntuosa, si fece carico a quella maldestra e nociva delibera di tutte le insufficienze che gravavano sui progetti speciali — al punto che si elencò tra i progetti non all'altezza della formula quelli relativi alle « Reti di approdi turistici » (i nn. 17 e 18), traduzione di quel progetto-pilota sui « porti turistici » che faceva bella mostra di sé nel *Documento Programmatico Preliminare* e che divenne uno dei progetti speciali col nome di « Rete di porti turistici del Mezzogiorno », classificato tra le « Azioni programmatiche per il Mezzogiorno » nel *Programma Economico Nazionale 1971-1975. Parte Speciale*<sup>25</sup>. Era semmai vero il contrario: che, cioè, date le premesse, dei progetti degni di questo nome erano immaginabili solo nel caso in cui il personale politico e tecnico che sovrintendeva a queste operazioni (ministro del bilancio e ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, segreteria della programmazione, segreteria generale del ministro per gli interventi straordinari, ISPE, amministratori e dirigenti della Cassa per il Mezzogiorno) fosse stato avvertito scientificamente, deciso politicamente e capace di sfruttare le limitate possibilità che la legge lasciava a chi avesse voluto agire seriamente; ma si tratta di ipotesi troppo lontana dalla desolante realtà.

Appare invece del tutto ignara quella parte dello schieramento critico che, dopo avere constatato con maggiore o minore asprezza la deludente sostanza dei progetti speciali, faceva affidamento sulla Cassa per una correzione di rotta, o addirittura dava per scontata la riconversione in autentico esemplare di « programmazione per progetti », da parte dell'organismo tecnico-esecutivo, dell'imbroglio autorevolmente siglato dal CIPE<sup>26</sup>. Contare a tal fine su di un organo privo di responsabilità politiche e che aveva mostrato insufficienze gravi di fronte a compiti di ben più modesta portata, che — in particolare — s'era mostrato sensibile alle pressioni provenienti dai più diversi centri di potere, oltre ad essere illusorio, equivaleva a negare in

radice lo stesso metodo e il significato della valutazione dei progetti che ha a suo fondamento il perseguimento di obiettivi propriamente politici, che da organismi politicamente responsabili devono essere proposti, espressi e ponderati. Pensare che possano essere dei funzionari e dei ricercatori che, insieme a un Consiglio di Amministrazione, giudicano dell'importanza e del peso specifico delle finalità di un gruppo sociale e valutano se un progetto vale la pena d'essere condotto a buon fine, è del tutto aberrante<sup>27</sup>. Vero è che l'esistenza, all'interno della Cassa per il Mezzogiorno, di un gruppo esperto delle discipline indispensabili, poteva ben fondare la speranza che qualcosa di serio ne uscisse: ma questo qualcosa non poteva non essere che chiarimento del contributo che i progetti decisi potevano offrire al conseguimento di finalità generali e non invece proposta di finalità o giudizio implicito circa la loro importanza relativa; poteva cioè fungere da meccanismo di controllo per riproporre ai politici il discorso, non supplirvi per virtù carismatiche. Ciò avrebbe indubbiamente complicato l'*iter*, ma avrebbe altrettanto indubbiamente contribuito a fare riprendere, e coi piedi per terra, il faticoso cammino della programmazione per progetti nel nostro paese — che era il solo disegno realistico possibile al punto in cui ormai stavano le cose.

Il problema fu riproposto in tutta la sua ampiezza in un'unica occasione (che, una volta di più, venne lasciata cadere) dalla relazione che l'on. Giuseppe Di Vagno svolse al convegno economico del Partito Socialista Italiano che si tenne a Roma tra il 17 e il 19 maggio 1973<sup>28</sup>.

Dopo aver criticato la definizione che dei progetti speciali dava la legge, e l'articolazione che degli obiettivi programmatici davano i documenti di piano, insufficiente alla corretta formulazione dei progetti<sup>29</sup>, il deputato meridionale faceva il punto della questione sostenendo che: « chi propone (Regioni o ministro) e chi decide (CIPE) i progetti speciali fa ciò al di fuori di una logica di coerenza, concettualmente verificabile, con obiettivi acconciamente articolati e definiti; chi "elabora tecnicamente" (la Cassa) appresta soluzioni politiche che sfuggono agli organi politici competenti.

« Permanendo tale situazione, i progetti speciali non possono non essere una formula estremamente ambigua: e fino al momento in cui non verranno enunciati dalle autorità politiche attraverso il P.E.N. obiettivi sufficientemente articolati, essi si

tradurranno in autentica espropriazione di potere politico da parte dell'organismo tecnico anche nell'impostazione degli obiettivi. »<sup>30</sup>

Occorreva inoltre « una presenza continua delle autorità politiche (statali e regionali) al momento dell'elaborazione, giacché i problemi via via proponentisi in essa richiederanno ponderazioni di obiettivi e graduatorie di priorità inizialmente non considerate.

« Tutto ciò, indubbiamente, complessifica e può anche complicare una formula i cui problemi furono inizialmente sottovalutati. Ma è l'unica garanzia di correttezza formale e di sostanza democratica verso gli arbitrî (per quanto ben intenzionati) dei "tecnici" la cui attività — nelle attuali condizioni — rimane l'unica che può a buon diritto riconoscersi come attività di pianificazione economica in senso proprio. »<sup>31</sup>

Il tentativo non trovò consensi e non ebbe seguito. Solo nell'ottobre seguente, una *Dichiarazione* della Commissione meridionale del Partito Socialista rilevava — in netto contrasto con quanto precedentemente e successivamente sostenuto dai funzionari del Ministero del bilancio e membri dello stesso partito — che: « Per quanto riguarda i progetti speciali [...] non si può dire che il dibattito in corso abbia eliminato ambiguità ed incertezze su di essi ». Sosteneva inoltre: « i progetti dovranno configurare le possibili alternative esistenti tra gli interventi »; ma, del tutto contraddittoriamente, proponeva quel che già una direttiva ministeriale aveva provveduto a realizzare — l'inclusione nel progetto speciale delle azioni ricadenti nell'area da questo interessata purché « coerenti con la sua finalità » — e rivendicava il varo di progetti aventi « le caratteristiche che ad essi attribuisce la nuova legge. »<sup>32</sup>

All'inizio dell'estate 1973, si ricostituiva il centrosinistra e prendeva vita il quarto governo dell'on. M. Rumor; ministro per il Mezzogiorno era l'on. C. Donat Cattin. Quando questi volle rendersi conto del punto al quale era l'operatività del nuovo istituto, emersero con chiarezza — oltre alla scontata mancanza di senso dei progetti deliberati l'anno prima<sup>33</sup> — sia i problemi connessi al fatto che le azioni progettate richiedevano l'intervento anche di soggetti diversi da quelli dell'intervento straordinario, ed esigevano quindi un'attività di coordinamento tra Cassa e organismi politici (Regioni ed enti locali) che non poteva aver luogo in una sede meramente esecutiva<sup>34</sup> e che per

altro non aveva una sede istituzionale; sia il nessun peso che le Regioni avevano nella determinazione di scelte fondamentali in settori di loro competenza.

Il problema del coordinamento — si pensò allora — e quello della direzione politica (rispetto alle scelte della Cassa, organismo politicamente irresponsabile ma formalmente coperto dalla responsabilità politica del ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno) dovevano essere contestualmente risolti chiamando il governo delle Regioni a decidere, insieme al ministro. In effetti, ci si accorse subito che — fuori d'una programmazione regionale — mancava ogni possibilità di verifica delle scelte compiute dal CIPE e dalla Cassa; bisognava per lo meno accorpate i diversi progetti, o i tronconi di progetto, secondo la regione di localizzazione per rendere attuabile una valutazione del loro contributo rispetto agli obiettivi (impliciti, o se, esplicitati, di larga massima) dei legittimi rappresentanti regionali. Venne così alla luce la proposta di « progetti integrati. »<sup>35</sup>

Il lavoro preparatorio dei « progetti integrati » cercava di cogliere le questioni politiche e tecniche che rendevano inattuabili i progetti speciali e di dipanare i fili aggrovigliati che, prima della 853, nella normativa e a seguito della stessa, sembravano immobilizzare o ricondurre ai vecchi, improduttivi binari, l'attività straordinaria dello Stato.

Per rifarci a appunti interni del gruppo che, per volontà del ministro, affrontava il problema: « Il Ministro non ha più i poteri di coordinamento, passati al CIPE che decide gli indirizzi per la politica di localizzazione industriale; non ha quelli delle Regioni cui è demandato l'assetto del territorio; mantiene una funzione di indirizzo e di controllo sull'attività della Cassa. Ebbene, il Ministro per gli interventi straordinari può svolgere un ruolo di cucitura, di pendolo per mettere assieme centri di decisione e di operazione; proponendo direttamente o d'intesa con le Regioni il Progetto Integrato come piccolo piano di coordinamento a livello regionale, recependo gli indirizzi del CIPE, inserendolo nel quadro di assetto territoriale deciso dalla Regione e orientando l'attività della Cassa come strumento di spesa. »<sup>36</sup>

Il 13 dicembre 1973, dopo aver sottolineato le conseguenze negative del mancato coordinamento tra l'intervento ordinario e quello straordinario e dopo aver espresso ampie riserve sul-

l'attività per progetti speciali<sup>37</sup>, Donat Cattin dichiarava alla Camera:

« Si propone perciò di correggere l'istituto consentendo un intervento unitario, integrato per vaste aree territoriali, con direzione e responsabilità autonome, capacità di promozione, di proposta e di rendicontazione, precisi tempi di realizzazione. I progetti integrati devono svilupparsi intorno a una o più idee produttive centrali nel settore agricolo e nel settore industriale, ordinando gli interventi infrastrutturali in modo da renderli agibili e da sviluppare e garantire l'utilità civile di quelle innovazioni produttive. I progetti integrati devono saldare l'intervento straordinario e quello ordinario promuovendone il coordinamento. [...]

« Questa idea implica scelte immediate, che rimandino all'intervento ordinario alcuni dei completamenti ed interventi infrastrutturali già programmati dalla Cassa e che assorbano nei progetti integrati gli elementi utili dei progetti speciali finora approvati.

« Il problema relativo alla direzione unitaria di ciascun progetto integrato può essere risolto di concerto con le regioni interessate a ciascun progetto (e sarebbe un passo avanti verso l'autonomia, rispetto all'attuale gestione dei progetti speciali). »<sup>38</sup>

La posizione del ministro responsabile era, dunque, assai netta. Su questo punto non vengono mosse obiezioni. Di più, la Camera approva un « ordine del giorno », presentato dai capigruppo parlamentari dei quattro partiti di governo (democristiano, socialista, socialdemocratico e repubblicano), che tra l'altro impegna il governo ad « accelerare l'esecuzione degli interventi e delle opere, di cui siano già disponibili i progetti esecutivi presso qualsiasi amministrazione, compresi quelli previsti dai "progetti speciali" approvati, in modo da non rallentare il ritmo della spesa; ma nel contempo, d'intesa con le regioni, definire il contenuto dei "progetti integrati" che consentano in tempi brevi, attuando un coordinamento tra tutti gli interventi ordinari e straordinari e adottando una unità di direzione esecutiva, di aggredire nelle diverse regioni i più rilevanti fenomeni di arretratezza e favorire una trasformazione della struttura economica e sociale. »<sup>39</sup>

Il tentativo non mancava di ingenuità e non era immune da certo frettoloso disordine connesso anche all'impetuoso carat-

tere del ministro che l'aveva promosso. Ma va anche ricordato — come, almeno in parte, le ultime citazioni dimostrano — che esso cercava di fare i conti con questioni ignorate, consapevolmente o meno, dalla legge 853 e dai precedenti responsabili in sede di governo, e che esso finalmente riproponeva l'esigenza di una strategia per il Mezzogiorno, di cui fossero responsabili anche le Regioni e di cui l'amministrazione ordinaria dello Stato si desse carico per quanto di sua competenza.

E' vero che quel tentativo saltava a piè pari tutte le elucubrazioni che, partite dal fraintendimento del problema (percepito e posto da altri) dei criteri d'investimento e di quello di un amministrare adeguato agli obiettivi indicati all'amministrazione e passibile di un controllo sostanziale, erano approdate a ideologizzazioni di poco senso; ma è anche vero che quelle elucubrazioni — da chi non ne fosse stato mecenate coautore complice connivente aedo — erano o ignorate o strumentalizzate (e poi, non era forse tornato l'on. Antonio Giolitti ad essere titolare del Ministero del bilancio?). Nei « progetti integrati » veniva però annullato l'indispensabile discorso del calcolo economico e quindi mancavano pure ad essi i requisiti che definiscono l'operare per progetti; anche se non si può immaginare che il ministro ignorasse in qual conto sia i suoi predecessori che la dirigenza della Cassa per il Mezzogiorno avessero tenuto i tentativi che, più all'ombra che all'interno della Cassa stessa, si venivano da tempo compiendo. Quella dei « progetti integrati » era una sterzata politica (anche se il discorso parlamentare di Donat Cattin testimonia — ad es. con l'accenno ai programmi di settore e in altri argomenti non riportati qui — una consapevolezza delle scelte sul tappeto che ben pochi allora, e anche assai più tardi, possederanno). Se i progetti speciali erano strumento di decisioni calate dall'alto — senza che in alto si tentasse di addivenire ad una logica condivisibile — e di richieste dal basso pervenute per tramite preferenziali e privilegiati, decisioni — dunque — estranee a qualsivoglia procedere democratico, era assai meglio farli soggetti a volontà, del ministro e degli esecutivi regionali, politicamente responsabili.

Quanto al metodo, essi non innovavano e men che meno miglioravano, ma non erano nemmeno una variante deteriore di quelli che intendevano sostituire; quanto alla sostanza politica,

essi costituivano una rivendicazione — forse troppo approssimativa e acerba — del diritto di decidere nelle sedi proprie; e in quanto tali si identificavano con l'attacco più deciso che la Cassa avesse mai subito dall'interno di una compagine ministeriale.

I « progetti integrati » permanevano nel bel mezzo delle contraddizioni e dei problemi fin lì insoluti; avevano il merito (portato a colpa da quanti nella Cassa erano consapevoli della posta in gioco e dai sostenitori dello *status quo*) di condurre, in termini inequivocabili e addirittura drastici, ad un chiarimento politico. Per venire a capo delle troppe questioni e del torpido immobilismo che si trovavano a ereditare, i « progetti integrati » giungevano allo stesso traguardo, la negazione del metodo progettuale. Ciò che non fu nemmeno notato dagli avversari (peraltro altrettanto lontani da quel metodo).

Essi furono, invece, annullati per avere posto in discussione quel potere della Cassa che tutti conoscevano, molti lamentavano e troppi coprivano con i mezzi e gli alibi più svariati. Uno scontro che rimase sconosciuto o poco noto; ma di quelli che contano e sono rivelatori delle forze, dei poteri, delle capacità di scelta sul tappeto, e di quello che effettivamente pesano le diverse componenti.

Quando, alla prima crisi di governo, Donat Cattin passò ad altro incarico — probabilmente anche per aver attentato a quel potere che la Cassa per il Mezzogiorno esercitava a favore dell'intero *establishment* —, Rumor, presentando il suo quinto gabinetto alle Camere, parlò di un nuovo gruppo di progetti speciali, « caratterizzati, quanto al merito, da una "più rigorosa connessione" tra obiettivi di industrializzazione e realizzazione infrastrutturale e, quanto alla procedura, dalla "necessaria intesa" tra Cassa e regioni interessate, in considerazione del loro preminente contenuto territoriale. »<sup>40</sup>

L'esperimento dei « progetti integrati » poteva considerarsi concluso.

Ancora sul finire del 1973, con la legge « anti colera », la n. 868 del 27 dicembre, il Parlamento affida altri compiti alla Cassa in uno speciale programma d'intervento nel settore degli impianti fognari e di depurazione. La contraddittoria storia della programmazione per progetti si arricchisce di un nuovo capitolo, quando, nel corso della discussione della legge 24 giugno 1974, n. 268, per il rifinanziamento del *Piano di Rina-*

scita della Sardegna, il Senato modifica il progetto governativo che prevedeva il progetto speciale come strumento prevalente d'attuazione del Piano, e inserisce un riferimento generico a dei progetti che dovrebbero essere realizzati da soggetti pubblici, tra i quali viene nominato l'ufficio di Cagliari della Cassa per il Mezzogiorno.<sup>41</sup>

Nei primi mesi del 1974, e con una seconda stesura in autunno, il Ministero del bilancio propone dei « progetti di emergenza », attraverso i quali, muovendo dall'assunto dell'inefficienza della pubblica amministrazione, tenta di sancire l'ingresso massiccio delle grandi imprese pubbliche e private nei « settori di preminente interesse pubblico » (soprattutto edilizia ospedaliera, scolastica, popolare; reti di trasporto ferroviario e porti; infrastrutture specifiche e civili)<sup>42</sup>; la proposta fallirà per la decisa opposizione delle Regioni<sup>43</sup>. Essa egualmente ci interessa sia per il passaggio che segna dall'idea della « riforma per punti » della P.A. appoggiata alle aziende a partecipazione statale a quella della P.A. appaltata *tout court*, sia perché l'indicazione di obiettivi consentì di dimostrare la necessità di un tipo di calcolo che selezionasse le opere da compiere in funzione delle finalità (l'occupazione) e dei vincoli (minimizzare le importazioni), tanto da far dire che, per questo aspetto, il programma d'emergenza « conserva i principali principi ispiratori della programmazione per progetti. »<sup>44</sup>

Nel corso del 1974, intanto, il CIPE approvava cinque progetti speciali<sup>45</sup> e altri quattro venivano deliberati nel corso del 1975<sup>46</sup>. Nella primavera del 1976, al momento della fine anticipata della legislatura, i progetti speciali decisi dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica ammontavano così a trenta.

6.3. Sulla base dei documenti ufficiali e delle testimonianze rese dai protagonisti, risulta difficile individuare quel che i progetti speciali abbiano voluto dire per la Cassa per il Mezzogiorno, capire a qual punto il personale e gli amministratori di questo ente fossero in grado di affrontare i nuovi compiti che su di esso sarebbero gravati, cogliere i reali motivi (e il rispettivo peso) del sostanziale affossamento, che indubbiamente ci fu, del tentativo di rinnovare la Cassa e i metodi dell'intervento.

Quel che è certo è che all'interno di quell'istituto si venne co-

stituendo il gruppo che con maggior rigore perseguì il fine di qualificare l'attività della Cassa attraverso i progetti speciali, e che tale gruppo, fino all'indomani del « piano chimico » e dell'agosto 1972, agì in rapporto con gli ambienti della segreteria della programmazione e dell'ISPE, per staccarsene solo una volta constatati l'irriducibile dilettantismo e il tatticismo di questi. Anzi tra le prime avvisaglie della « programmazione per progetti », e con preciso riferimento all'azione meridionalistica, si colloca una dichiarazione (del settembre 1969) del professor Petriccione che di quel gruppo fu il promotore e il più autorevole esponente; dichiarazione nella quale si espongono con sintetica chiarezza due dei punti nodali della programmazione per progetti: la necessità di una precisa definizione di « un insieme coerente di obiettivi cui adeguare gli strumenti dell'intervento » e l'esigenza di trasformare le strutture amministrative che devono perseguire quegli obiettivi <sup>47</sup>.

Si noti che — stando a quel che ne racconta lo stesso Petriccione <sup>48</sup> — quei problemi erano nati all'interno dell'esperienza amministrativa, e anche per effetto della creazione di moderne strutture burocratiche che confluirono nel 1968 nella « Commissione analisi dei sistemi » <sup>49</sup>.

Sul finire del 1970, nel corso di un convegno cui partecipano varie forze direttamente coinvolte nell'intervento straordinario, Petriccione ripropone con forza il problema « di una nuova struttura della Cassa per il Mezzogiorno la quale [...] sia capace di assorbire gli elementi di novità e di affrontare i compiti nuovi » <sup>50</sup>. Pochissimi mesi dopo è lo stesso presidente dell'istituto a garantire che la Cassa sarà presto in grado di affrontare questi compiti <sup>51</sup>.

Per qualche tempo si succedono dichiarazioni ottimistiche <sup>52</sup>. La stessa *Relazione* al bilancio 1972 della Cassa, dopo aver puntualizzato il significato del nuovo tipo di intervento, annuncia: « In coerenza con tale impostazione si è dato avvio in seno alla Cassa alla fase organizzativa, tendente da un lato ad assicurare i necessari collegamenti con le Amministrazioni Regionali e dall'altro ad adeguare le strutture dell'Istituto all'attuazione dell'intervento per "progetti". La Cassa ha potuto così definire la programmazione organica dei progetti stessi, dandosi cura di enucleare, nell'ambito degli interventi, quelli di sicura e più rapida attuazione. In esecuzione delle delibere del CIPE, l'Istituto si è pertanto impegnato nella duplice li-

nea: di sviluppo della anzidetta fase di programmazione e di avvio concreto delle prime opere e primi interventi. »<sup>53</sup>

Ma le affermazioni più interessanti della Relazione, utili a spiegare perché più di una voce si fosse levata a dar fiducia alla sede amministrativa per la correzione delle scelte compiute dal CIPE, si trovano nella delucidazione di come il Consiglio di Amministrazione intenda la « elaborazione » — anzi, per la lettera della legge, « elaborazione tecnica » — dei progetti.

« In primo luogo, per ciascun progetto si è proceduto ad una individuazione degli obiettivi, ed in particolare degli sviluppi economici intersettoriali che, a lungo ed a medio termine, derivano dalle indicazioni del CIPE. Dalla logica di tali obiettivi emergono i contenuti dei progetti, tenendo conto della pluralità dei settori che vengono investiti dall'intervento, e della connessione reciproca che essi trovano tra di loro e sul territorio che abbracciano. Tali contenuti, alcuni dei quali sono intravisti come possibilità da verificare, altri come alternativa da confrontare, costituiscono il modello di programmazione elastico, che avrà successivi aggiustamenti, sia in ordine al confronto dei pareri e delle intese che potranno svolgersi con le Amministrazioni centrali e regionali, sia alla più compiuta rilevazione degli elementi progettuali. Per tali fini è stato previsto e definito, per ciascun progetto, un Comitato di coordinamento comprendente le rappresentanze di tutte le autorità interessate. »<sup>54</sup>

Non è prosa facile a comprendersi. Ma — a voler tentare un'interpretazione — pare assodato che, coi 21 progetti, il CIPE si è limitato a fornire delle « indicazioni » dalle quali gli operatori della Cassa devono ricavare degli « obiettivi », dalla logica dei quali a sua volta dovrebbe emergere l'eventuale contenuto dei progetti. In altri termini: i ministri riuniti nel CIPE, mettendo insieme quella lista di progetti, hanno dimostrato di non sapere cosa vogliono, non hanno fatto che fornire « indicazioni » dalle quali starà alla Cassa far emergere obiettivi e contenuti dell'attività progettuale<sup>55</sup>.

La *Relazione* al bilancio 1973 chiarisce sempre più, ma non nella parte generale — dove suonano semmai accenti critici inconsueti<sup>56</sup> — quanto nelle parti che descrivono taluni progetti, dove la funzione di esegeta-ideatore degli amministratori emerge senza equivoci.

Ad esempio, per la strada transcollinare aprutina, « la metodologia posta in opera per affrontare lo studio [...] esclude il semplice obiettivo di infrastruttura viaria volto a favorire i livelli di accesso tra località distanti, ma si basa sulla ricerca e valutazione sistematica dei potenziali di sviluppo delle aree territoriali interessate: analisi considerata come fase introduttiva agli studi di progettazione infrastrutturale »<sup>57</sup>. La medesima impostazione viene data ad altri progetti, quali quelli dell'utilizzazione intersettoriale delle acque del Biferno<sup>58</sup>, dell'utilizzazione intersettoriale delle acque degli schemi idrici in Puglia e Basilicata<sup>59</sup>, delle infrastrutture della zona sud-orientale della Sicilia<sup>60</sup>.

Il senso del tentativo che appare anche nelle *Relazioni* al bilancio della Cassa — ma solo fino al 1973 — è tutt'altro che banale. La prospettiva di dar vita a un tipo di attività che fosse esente dai vizi e privo delle insufficienze di cui per decenni aveva dato prova la Cassa per il Mezzogiorno come la più grande parte della amministrazione pubblica italiana, se era nata all'interno della stessa esperienza amministrativa della Cassa, aveva preso corpo quando, a partire dal *Progetto 80*, era sembrato che esigenze di ordine generale e riflessioni non strumentali spingessero il Ministero del bilancio e della programmazione ad imboccare una strada che, se fu sottovalutata nelle sue difficoltà, era comunque quella su cui si era avviata l'iniziativa economica pubblica di molti paesi civili e degli organismi internazionali più prestigiosi. La proposta — che, si sarebbe poi visto, non era che un altro « messaggio », e non meno confuso dei precedenti — di « programmare per progetti » lanciata all'interno di un governo che, quanto a sostegno parlamentare, avrebbe potuto contare su una stabilità e una forza non comuni nel nostro paese, costituì un'occasione che nessun ente e nessuna amministrazione tentò di cogliere, e che fu afferrata solo da un gruppo, interno alla Cassa e vicino ad ambienti meridionalisti, tanto numericamente esiguo quanto deciso.

Il fatto è che la legge di rinnovo della Cassa, nel languire del dibattito meridionalista, costituiva problema non da poco, sia perché bisognava soddisfare in qualche modo le critiche che anche all'interno del centrosinistra stesso si levavano contro questo centro di potere, sia perché l'istituzione delle Regioni minacciava di sottrarre all'intervento straordinario larghi set-

tori d'azione, sia infine perché la quasi assoluta irrilevanza del Ministero del bilancio richiedeva di essere, se non compensata, almeno mascherata per non provocare ulteriori attriti all'interno della coalizione di governo.

L'innesto dei progetti soddisfaceva alcune delle contraddittorie esigenze in campo: consentire alla Cassa di restare il monolite di sempre, non turbare i giochi del partito al potere, compiere un ossequio formale ai socialisti ai quali era riconosciuta la paternità della « innovazione qualificante »; permetteva altre cose: di farsi vanto di un po' di regionalismo e di nascondere il vuoto di una proposta di politica meridionalista che si poneva a suggello di lunghi fallimenti; infine apriva uno spiraglio, limitato, interno alla struttura dell'intervento: una possibilità labile fin che si vuole ma che poteva maturare altri esiti se altre variabili fossero intervenute. Le esigenze soddisfatte si esaurirono sul momento; le mascherature caddero presto; rimase, unica tra le molte sbandierate, l'esile possibilità di cambiare obiettivi, ruolo e modalità d'azione dell'intervento straordinario.

Una possibilità sancita dalla legge e avallata da documenti programmatici e di governo, ma non per questo facilitata a entrare nella prassi.

Alla fine, la permanenza dei responsabili burocratici della segreteria della programmazione (e del CIPE) poteva offrire almeno una copertura, che non ci fu e la cui latitanza fu denunciata<sup>61</sup>.

Come si sa, senza un'esplicita elencazione e ponderazione degli obiettivi, non è possibile progettare. La legge, con lo stacco tra fase di « formulazione » (che spetta al ministro e alle Regioni) e fase di « elaborazione » (pertinente alla Cassa e agli enti collegati<sup>62</sup>), toglie ogni possibilità di scegliere tra progetti alternativi rispetto ad una funzione-obiettivo. I « progetti speciali » varati dal CIPE nell'agosto 1972 e successivamente non erano che opere pubbliche o modesti piani di settore per tamponare situazioni di evidente crisi. Mancavano, dunque, tutti i requisiti per poter prendere per progetti quei documenti mal combinati.

Il tentativo, allora, di mutare in qualche modo la struttura dell'ente e di interpretare insieme i progetti del CIPE in modo da trarne spunto per configurare plausibili ipotesi di sviluppo cui finalizzare le opere pubbliche deliberate, ha rappresentato

il massimo possibile di forzatura, nel collegamento tra le residue potenzialità interne e le maleoccasioni che dall'esterno offrivano un appiglio, verso una razionalizzazione dell'intervento che in qualche modo rispondesse ai grandi obiettivi che si imponevano al Mezzogiorno, *in primis* quello della massima occupazione.

Se si pensa a come furono ottemperate le direttive del governo e gli indirizzi del Parlamento, ad es., dalle aziende a partecipazione statale, è evidente come la direzione di questo tentativo fu del tutto opposta. E se questo fallì, non fu, riteniamo, per uno scontro coi politici che avevano « formulato » o deliberato. Il fatto è, invece, che il tentativo aveva delle *chances* solo se la Cassa avesse in qualche misura appoggiato il disegno e se le forze politiche e sindacali l'avessero compreso. Perché queste ultime rimasero del tutto inerti, non è dato sapere. Si può invece facilmente immaginare quali limiti sarebbero stati posti all'arbitrio dell'operare della Cassa, se avesse vinto l'ipotesi di una progettazione che avesse dato modo di valutare rigorosamente e di altrettanto rigorosamente controllare la congruità dei mezzi ai fini e di sottomettere la scelta delle operazioni da compiere ad una logica estranea a quella che domina la presa, il mantenimento, e la distribuzione del potere all'interno di cosche, feudi e caciccati.

La tendenza innovativa « non poteva non scontrarsi con la tradizionale concezione che trovava una sua *ratio operandi* nello spendere purchessia ed individuava nella "Cassa" un ruolo di mediazione politico-tecnica tra poteri centrali e poteri locali nella distribuzione di opere pubbliche. »<sup>63</sup>

Nel corso del 1973, ci fu « una vera e propria lotta con il tempo: lo sforzo di organizzazione e di modernizzazione trovava resistenze nella struttura interna della Cassa e scarso aiuto da parte delle forze che avrebbero dovuto avere interesse oggettivo al mutamento. »<sup>64</sup>

Contò anche l'atteggiamento delle aziende a partecipazione statale, cioè di chi avrebbe dovuto — secondo i disegni del Ministero del bilancio e della programmazione — supplire alle deficienze della P.A. Esse, infatti, « insistono per l'esecuzione dei progetti da loro predisposti senza alcun legame con gli obiettivi generali della politica del Mezzogiorno e vedono nella programmazione degli interventi e nell'esame critico dei contributi che i singoli progetti sono in grado di dare al raggiun-

gimento delle finalità della politica per il Mezzogiorno un fastidioso intralcio ai loro calcoli aziendali.»<sup>65</sup>

Se è vero che era impossibile programmare senza una amministrazione pubblica radicalmente rinnovata — come, in via di principio, avevano affermato correttamente il *Progetto 80* e i successivi documenti —, è altrettanto vero che una modifica in profondità della Cassa per il Mezzogiorno era pensabile solo a condizione di un preciso collegamento tra nuovi obiettivi istituzionali, proposti ed imposti dall'autorità politica, e l'azione di riforma delle strutture interne all'intervento. Caduti — anzi: mai dichiarati e mai proposti con la necessaria chiarezza, decisione e forza — gli obiettivi, la battaglia interna si trovò isolata, e quindi persa in partenza. Si ridusse a un confronto tra schieramenti, e di questo confronto le sorti erano già segnate; il massimo che potè derivarne fu una prova di serietà e di capacità tecniche in un'elaborazione progettuale destinata a rimanere sulla carta.

Anche se non è dato conoscere i particolari e nemmeno gli estremi delle posizioni che contraddistinsero di volta in volta le forze contendenti, sembra realistico pensare che errori e ingenuità abbiano in qualche modo segnato lo schieramento riformatore, che di questi abbiano abbondantemente approfittato i difensori dello *status quo*, e che — in ogni modo — una volta afflosciatasi anche formalmente la spinta a « programmare per progetti », il tentativo compiuto all'interno di un cosiffatto centro di potere non poteva che considerarsi fallito. Già nel '73, cioè nel momento culminante dello scontro, era evidente che non si poteva dare razionalità tecnica — o, se si vuole, tecnocratica — nelle condizioni nelle quali operava e al livello al quale si trovava l'apparato della Cassa se già « a monte » non si ponevano precise garanzie. Persa l'illusione di « raddrizzare » nel momento dell'elaborazione progetti (o « non progetti » che fossero) già formulati, si tentò di immaginare un ruolo della Cassa nel quale questa avrebbe predisposto schemi progettuali tra i quali sarebbe stata esercitata la scelta. « La Cassa dev'essere in grado di elaborare schemi progettuali sia su richiesta delle autorità politiche regionali e centrali, che autonomamente, per mettere in condizione il CIPE di scegliere tra diversi progetti e stabilire le priorità ed i tempi di attuazione.

« In tal modo la Cassa si configurerebbe come centro di ge-

nerazione di schemi progettuali, che una volta scelti al livello politico, verrebbero dalla stessa attuati secondo le procedure e le modalità insite in una politica per progetti »<sup>66</sup>. E' anche importante che il ruolo della Cassa così definito si connettesse col riconoscimento del posto che alle Regioni spettava nella definizione degli obiettivi progettuali<sup>67</sup>.

Si trattava di un discorso propositivo che, lo si condividesse o meno, non meritava di essere ignorato e abbandonato. Ma rappresentava anche la via d'uscita per la sconfitta interna. Poteva essere un'alternativa alla verificata impossibilità di operare solo a livello amministrativo e fu ripresa, contaminata ambigualmente con la realtà, come fiore all'occhiello della Cassa nei giorni stessi in cui si dibatteva al Parlamento la legge di rifinanziamento del '76.

Riannodando a queste affermazioni le malcerte ipotesi di tre anni prima, il Consiglio di Amministrazione della Cassa, nella *Relazione* al bilancio per l'esercizio 1975, così faceva il punto di un quinquennio di esperienza:

« I progetti speciali si sono rivelati idoneo strumento metodologico per l'individuazione delle scelte politiche del Ministro per il Mezzogiorno e delle Regioni, cui spetta l'iniziativa di promuovere la deliberazione dei progetti da parte del CIPE.

« Il modello ha inoltre operato un originale contributo per l'inquadramento delle azioni spettanti alla Cassa, sia che esse rientrassero nell'ambito del progetto speciale, sia che si riferissero a settori non di tale immediata pertinenza. Si è reso così possibile l'avvio di un procedimento di verifica degli obiettivi, verifica *ex post* della validità degli stessi interventi estranei ai progetti, di competenza della Cassa, delle Regioni, e delle altre istituzioni operanti nel Mezzogiorno. Sotto questo aspetto il progetto speciale ha potuto costituire il primo punto di riferimento, di organizzazione e di controllo di tutte le azioni ad esso esterne per giudicare la rispondenza agli obiettivi del progetto speciale, sotto l'aspetto dell'inerenza tecnica, economica e sociale.

« L'intervento per progetti ha reso poi possibile la determinazione delle azioni destinate ad esplicarsi nell'ambito del progetto, le scelte territoriali idonee, l'impiego razionale delle risorse considerate nel quadro dell'ambiente e degli obiettivi di sviluppo, consentendo di definire, una volta precisato il qua-

dro territoriale, la gradualità, i tempi tecnici e l'economicità delle realizzazioni.

« In sede di attuazione, per ciascuno dei ventuno progetti, si è proceduto all'individuazione degli obiettivi ed in particolare delle relazioni intersettoriali che, a lungo ed a medio termine, derivano dalle scelte operate dal CIPE. Dalla specificazione di tali obiettivi sono emersi i contenuti dell'attività, tenendo conto della pluralità dei riflessi di essa e delle connessioni reciproche con riferimento anche al territorio cui si riferiscono. Tali contenuti, alcuni dei quali sono stati visti come ipotesi da verificare, altri come alternativa da confrontare, hanno realizzato un modello di programmazione elastico, che ha avuto, in sede attuativa, successivi aggiustamenti, sia in ordine al confronto dei pareri e delle intese che si sono svolte con le amministrazioni centrali e regionali, sia alla compiuta rilevazione degli elementi progettuali. »<sup>68</sup>

Tra il 1971 e il 1975, nel corso di cinque esercizi finanziari, la Cassa ha speso per interventi 4.204,6 miliardi, dei quali 443,2 imputati ai progetti speciali<sup>69</sup>. Ma se da questi detraiamo le somme erogate nei due primi esercizi e la metà di quella erogata nel terzo, che di sicuro non possono essere state finalizzate ai progetti, rimangono circa 390 miliardi. Nella migliore delle ipotesi, l'intervento che può essere imputato vagamente ai progetti non raggiunge il 9,5% della spesa complessiva della Cassa per il Mezzogiorno.

6.4. L'esperienza dei progetti speciali, nei cinque anni che corrono dalla legge 853 alla successiva legge per l'intervento straordinario, è completamente fallita: questa constatazione è largamente condivisa<sup>70</sup>.

Ma forse il fallimento più amaro di quei cinque anni consiste nel fatto che da quel tentativo non si seppe trar niente, che non fu oggetto di ragionamento sistematico, che non si tradusse in cultura politica.

L'esperienza dei progetti speciali, se fu operativamente azzerata dall'inerzia dei politici, dalla resistenza dei burocrati, dall'opposizione degli interessi costituiti, rimaneva ugualmente fonte di insegnamento e verifica dei problemi sul tappeto, dei nodi da sciogliere, degli avanzamenti possibili e praticabili.

Quanto meno, negli anni che seguirono l'approvazione della legge 853 — anni che conobbero una crisi generale dell'eco-

nomia italiana e del modello di espansione che l'aveva retta dal dopoguerra, nei quali veniva modificandosi l'assetto internazionale della divisione del lavoro e si facevano drammaticamente concreti problemi (quale l'esauribilità delle maggiori fonti di energia) che fino ad allora erano stati al più intuiti — emergeva con chiarezza che lo sviluppo del Mezzogiorno sarebbe diventato obiettivo sempre più arduo da conseguire e che difficoltà non minori già toccavano o addirittura minavano le istituzioni e gli strumenti che di quell'obiettivo, in un modo o nell'altro, s'erano fin allora dati carico: dalla Cassa agli enti collegati, dal credito agevolato alle partecipazioni statali. Per quel che più direttamente attiene al nostro tema, era evidente a tutti che non era possibile tornare indietro, rivenire cioè agli impegni settorializzati e parcellizzati dell'intervento straordinario: anche le Regioni che avevano denunciato con maggiore asprezza il fallimento del nuovo modo dell'azione straordinaria, sostenevano che per il futuro era necessario procedere « per progetti speciali. »<sup>71</sup>

Ma il fatto è che, nonostante l'esigenza di trovare metodi adeguati e non identificabili in quelli già esperiti, non venivano dispiegate le energie necessarie a cogliere quel che nella trascorsa esperienza era emerso, il segno con cui era emerso, le questioni che sollevava.

Pure, quando ormai la legge del 1971 stava per scadere, appariva più che mai evidente che nessuno riusciva ancora a capire cosa fossero i progetti speciali o come potessero essere interpretati senza andare incontro ad aporie insolubili o a contraddizioni insanabili. Ed era evidente non solo perché veniva ripetuto a chiare lettere (ma non per questo sempre con la dovuta decisione e l'indispensabile coerenza)<sup>72</sup>, ma ancor più perché — al di là dei problemi attuativi — erano palmari le prove di come mancasse qualsivoglia avvertenza e comprensione di ciò sia presso i critici che presso chi chiedeva di continuare, semmai con qualche rettifica, sulla linea tracciata all'inizio del decennio<sup>73</sup>.

Si era, in sostanza, al punto in cui si trovavano gli incauti ideologizzatori della formula e i loro sprovveduti portavoce, tra il '69 e il '71.

Gli spunti che l'esperienza o la riflessione dopo di allora avevano maturato, erano rimasti isolati e senza eco.

Sotto il profilo tecnico, da un lato la matrice delle interdipen-

denze strutturali si era dimostrata forte ausilio alla valutazione di costi e benefici<sup>74</sup>, dall'altro era parsa in piena luce l'insufficienza delle discipline urbanistiche di fronte alle esigenze della valutazione<sup>75</sup>.

La distinzione e la compatibilità reciproche delle decisioni politiche e di quelle tecniche, e dunque la funzionalità intrinseca e la trasparenza del processo decisionale dell'intervento, erano più che mai necessarie nel momento in cui, all'interno di questo, doveva collocarsi un nuovo interlocutore istituzionale, dotato di un riconosciuto potere contrattuale. Ma alle Regioni non fu dato questo ruolo politico che pure perteneva loro, ed esse non ebbero la possibilità di partecipare né al dibattito sugli obiettivi né al giudizio sulle modalità d'impiego delle risorse<sup>76</sup>. Quasi confinate entro angusti spazi e ripetendo il modello del potere e della Amministrazione centralistici, non seppero uscirne. Ristrette tra inefficienza tecnica e organizzativa e prassi burocratica e clientelare, poterono al più, su questo terreno, esprimere le loro potenzialità come diritto di veto, opponendo competenza a competenza.

Erano apparse le sopraffazioni che, anche col nuovo strumento e anzi proprio per esso, gli organi dell'intervento compivano sugli enti locali<sup>77</sup>.

Era stato dimostrato che solo un coordinamento *ex ante* delle diverse amministrazioni poteva evitare almeno in parte quei cronici ritardi della spesa pubblica che erano, oltretutto, diventati l'alibi per stravolgere (gli studi necessari prendono troppo tempo!) ogni possibilità di progettazione<sup>78</sup>.

C'era a sufficienza di che svolgere un dibattito preciso e ampio; che non ci fu.

Altri ha, in anni precedenti, notato che in tema di progetti speciali « la povertà degli apporti culturali riproduce la regressione oggettiva delle politiche per il Mezzogiorno negli anni appena trascorsi, ed anche l'incertezza del disposto legislativo: incertezza che — però — non è (a sua volta) che il prodotto di una situazione politica e politico-economica fortemente regressiva. »<sup>79</sup>.

Comunque, l'incapacità di tradurre la fallimentare esperienza in cultura politica si pone all'origine del successivo « rilancio meridionalistico ».

<sup>1</sup> Gli investimenti lordi fissi nell'industria meridionale, valutati a prezzi 1970, passano dai 997,9 miliardi del 1970 ai 1.271,9 (+27,5%) del 1971, ai 1.348 (+6,0%) del 1972, ai 1.342 (-0,4%) del 1973, ai 1.386,4 (+3,3%) del 1974. Nei cinque anni considerati, quelli compiuti nel Mezzogiorno rappresentano rispettivamente il 26,2, il 33,6, il 36,6, il 32,2 e il 31,3 per cento del complesso degli investimenti lordi fissi nell'industria nazionale.

<sup>2</sup> « Quello che tende a far diminuire la domanda di lavoro non è il passaggio da una tecnologia che richiede molto lavoro a una tecnologia che richiede poco lavoro per unità di prodotto, ma è il passaggio da una tecnologia che richiede poco capitale a una tecnologia che richiede molto capitale: cioè si crea disoccupazione non con la tecnica che risparmia lavoro ma con la tecnica che richiede capitale ». (Leone Iraci, *Note sull'economia del cambiamento tecnologico*, « Economia & Lavoro », gennaio-febbraio 1971). Cfr., dello stesso Autore, *Note sull'economia del regresso tecnico: come la cattiva tecnologia caccia la buona*, « Economia & Lavoro », marzo-aprile 1973.

<sup>3</sup> La 1<sup>a</sup> Sezione del *Progetto di promozione per l'industria chimica di base* (approvato il 6 dicembre 1971) è riportata in « Programmazione », notiziario del Ministero del bilancio, febbraio 1972.

<sup>4</sup> « Nel piano chimico (o programma di promozione per la chimica di base) preparato dagli uffici di programmazione nazionale e che si considera uno dei "progetti" del piano economico, non vi è traccia di calcolo economico, anche se vi sono contenute tutte le indicazioni che si riferiscono al futuro andamento della domanda e alle conseguenti necessità produttive: manca, infatti, un giudizio sulla convenienza economica delle diverse alternative sul modo di soddisfare la previsione di domanda ». (P. Leon, *Calcolo economico...*, cit., p. 5).

<sup>5</sup> Cfr. Sandro Petriccione, *Programmazione nazionale e programmi di promozione*, « Critica Sociale », 5 maggio e 5 giugno 1972, ristampato in Appendice a *Politica industriale...*, cit. In un'altra occasione lo stesso Autore ricorderà del « piano chimico » che i suoi « legami con gli obiettivi del Progetto 80 sono indefiniti se non contraddittori ». (*La programmazione per progetti*, cit., p. 87). Sullo stesso argomento, cfr. Sandro Rujū, *Dinamica, contraddizioni strutturali e prospettive di sviluppo dell'industria petrolchimica* (in particolare le pp. 359-361, paragrafo *Cenni sulle linee di programmazione e sui problemi del settore delle materie plastiche in Italia*), « Quaderni sardi di Economia », n. 4, 1979 e G. Amato, *Lo Stato e l'industria di base dai consorzi al piano chimico*, « Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico », n. 1, 1973.

<sup>6</sup> « Solo all'inizio del 1970, con la formazione del nuovo centrosinistra e il ritorno di Giolitti alla guida della programmazione, si apre un sistematico confronto con le imprese industriali e si avvia concretamente, presso la Se-

greteria della programmazione e l'ISPE, l'elaborazione dei primi programmi di promozione. [...] Dal punto di vista della gestione della politica industriale si è chiamati a fronteggiare l'emergenza sociale del Mezzogiorno, assumendo decisioni per un complesso di iniziative in Calabria e in Sicilia e si opera il tentativo di assumere un'attiva funzione direzionale nella contesa oligopolistica fra i gruppi chimici». (M. Carabba, *Un ventennio...*, cit., p. 242).

<sup>7</sup> 1. Porto industriale di Cagliari; 2. Infrastrutture della zona sud-orientale della Sicilia; 3. Disinquinamento del Golfo di Napoli; 4.5.6.7.8.9.10. Produzione intensiva di carne in Calabria, Basilicata, Puglia, Campania, Molise, Abruzzi e Lazio; 11. Sviluppo dell'agrumicoltura in Sicilia, Calabria e Basilicata; 12. Strada mediana transcollinare Aprutina; 13. Utilizzazione intersettoriale delle acque del Tirso; 14. Utilizzazione intersettoriale delle acque degli schemi idrici della Puglia e della Basilicata; 15. Utilizzazione intersettoriale delle acque del Biferno; 16. Approvvigionamento idrico delle isole Elba e Giglio; 17. Rete di approdi turistici nel Tirreno meridionale; 18. Rete di approdi turistici nell'Adriatico meridionale; 19. Sviluppo agrituristico della Sila e dell'Aspromonte; 20. Valorizzazione turistica dei monti della Duchessa e del Velino; 21. Sistema viario a carattere interregionale per la integrazione e lo sviluppo della Campania interna.

I progetti speciali nn. 1, 19 e 21 erano stati proposti dalle Regioni interessate e i rimanenti dal ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, che era anche titolare del Ministero del bilancio e della programmazione economica e vicepresidente del CIPE.

<sup>8</sup> S. Petriccione, *Politica industriale...*, cit. p. 107.

<sup>9</sup> Per S. Petriccione, è difficile farsi « un'idea della prosa confusionaria e delle contraddizioni interne contenute nelle delibere stesse. Per lo più ad enunciazioni del tutto generali, che avrebbero implicato un campo d'intervento piuttosto ampio, seguivano delle indicazioni operative molto più ristrette e parziali che riducevano i progetti speciali a singole opere pubbliche, ed in qualche caso (strada transcollinare abruzzese) ad un'unica opera pubblica. » (*Ibidem*, p. 107, nota 23). Per L. Zappella, « caratteristica comune a tutti i progetti speciali approvati dal CIPE, è il fatto che a tutt'oggi sono ignoti i loro effetti sull'occupazione (diretta e indiretta), sulla bilancia dei pagamenti, sull'incremento del reddito nel Mezzogiorno, e ciò in palese contrasto con i presupposti teorici di partenza per cui erano stati formulati. Dalla lettura delle delibere CIPE tutto ciò è chiaramente riscontrabile: gli obiettivi, infatti, sono direttamente relazionati con la "materialità" dell'esecuzione delle opere, e l'espressione tautologica prevale sulle indicazioni programmatiche (gli schemi idrici servono alla "migliore utilizzazione delle acque", le infrastrutture viarie sono necessarie "per un migliore collegamento", ecc.); così non vengono indicati né le alternative progettuali, né i tempi di attuazione, né gli organismi pubblici e privati chiamati a realizzare i progetti ». (*La programmazione per progetti...*, cit., p. 108).

<sup>10</sup> Per M. Annesi, « quelli che il CIPE ha approvato non sono [...] dei "progetti speciali", ma degli elaborati-base, dei documenti preparatori di larga massima, che avrebbero dovuto essere trasformati in progetti, e cioè, per usare il termine della legge, "formulati", per poter assumere veste e contenuto di "progetti speciali". Significativo, al riguardo, il *lapsus* in cui è incorso il CIPE nell'approvare il progetto speciale n. 1 ("Porto industriale di Cagliari") nel quale, dopo aver affermato — con puntuale ossequio formale alla lettera della legge — che "l'elaborazione tecnica e l'esecuzione del progetto speciale è affidata alla Cassa e agli enti ad essa collegati", si aggiunge che nella "formulazione" del progetto la Cassa dovrà indicare i tempi di realizzazione. Con ciò dimenticando che quella della "formulazione" è una

attività che deve precedere e non seguire la approvazione del progetto, ed è un'attività di competenza del Ministro per gli interventi straordinari o delle Regioni, e non della "Cassa", cui competono solo l'elaborazione tecnica e l'esecuzione». (*Complessi organici di opere...*, cit., p. 494). Ma — come s'è visto — è la stessa nozione di «formulazione» come momento distinto dalla «elaborazione tecnica» ad essere priva di senso. Cosa poi potessero essere i «progetti speciali» in base alla 853, nessuno finora è stato capace di dirlo. La *Relazione* al bilancio 1972 della Cassa non aveva torto a ripetere a fini didattici che il progetto speciale «costituisce una complessa operazione tendente ad eliminare la separazione tra il momento in cui si decide la spesa per un dato intervento e il momento in cui ne viene valutata la fattibilità tecnica: ciò che si consegue individuando preliminarmente il complesso dei rapporti che definiscono il sistema del singolo progetto, determinando quindi la dimensione dei singoli interventi, i loro costi, gli effetti economici diretti ed indiretti, la tempistica ottima di esecuzione, i diversi complessi aspetti di carattere finanziario, gestionale ed organizzativo.» (p. 6).

<sup>11</sup> Cfr. Cassa per il Mezzogiorno, *Bilancio 1972. Relazione*, 1973, p. 5 e pp. 9 e 10.

<sup>12</sup> «La Cassa per il Mezzogiorno, sulla base delle direttive del ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, è tenuta a provvedere alla completa realizzazione dei programmi approvati alla data di entrata in vigore della presente legge, etc.», art. 16, comma 3° della l. 853.

<sup>13</sup> «I progetti speciali sono [...] veri e propri interventi definitivamente e specificamente deliberati dal Governo».

<sup>14</sup> Sarebbe pleonastico chiedersi quando mai interventi «di carattere inter-settoriale o di natura interregionale» possano non essere «diversificati settorialmente e territorialmente».

<sup>15</sup> Come è noto, questi «piani territoriali e di sviluppo economico» erano e in buona parte sono ancora lunghi dall'apparire.

<sup>16</sup> Pp. 8 e 9.

<sup>17</sup> Ad es.: «In effetti, manca, nei "progetti speciali" approvati, qualsiasi riferimento al calcolo economico, in taluni di essi, anzi, manca addirittura la indicazione degli obiettivi che si intendono perseguire. L'esame della delibera del CIPE porta perciò ad affermare che l'organo della programmazione ha completamente trascurato la considerazione che obiettivi fondamentali della legge 6 ottobre 1971, n. 853 sono l'incremento dell'occupazione ed il riassetto del territorio, e che pertanto ogni singolo progetto doveva essere esaminato ed approvato a seguito di una verifica della sua rispondenza o meno a tali obiettivi». (M. Annesi, *Complessi organici di opere...*, cit., p. 494). Che i «progetti speciali» debbano essere selezionati attraverso valutazioni economiche di convenienza sociale dovrebbe essere ovvio; che debbano contribuire all'aumento degli occupati e al riassetto del territorio, sarebbe senz'altro un bene e comunque ognuno è libero di pensarlo; ma che tutto questo fosse nella l. 853 (e non nelle chiacchiere di chi ne fece materia di esercitazioni pubblicitiche) è da escludere.

<sup>18</sup> «Nella loro reale definizione i progetti speciali hanno poi accentuato la caratteristica promozionale dell'azione prevista ai fini dell'espansione di determinati settori produttivi. Di fatto, il concetto di territorialità del progetto speciale risulta residuale agli interventi previsti: come risultato del progetto speciale stesso. La metodologia di analisi, il calcolo economico e la temporalizzazione del progetto speciale considerano la variabile territorio come componente di una strategia globale e non sembrano tener conto degli effetti induttivi sul territorio alle diverse scale (regionali e interregionali) degli interventi infrastrutturali specifici né di quelli a so-

stegno delle attività produttive.» (ISPE, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno...*, cit., *Allegati*, pp. 70 e 71).

<sup>19</sup> I «Progetti Speciali [...] affrontano con una impostazione globale, problemi nodali di carattere strategico.» (Esposizione del 5 aprile 1973 di P.E. Taviani, ministro del bilancio e per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, alla Camera dei Deputati, in sede di dibattito sulla situazione economica del paese. Riportata in «Mondo Economico», 15 aprile 1973)

<sup>20</sup> Cfr. G. Liccardo, *Determinanti per la ripresa i progetti speciali per il Sud*, «Il Globo», 2 dicembre 1972. In particolare: «una sollecita programmazione, un avvio della fase di promozione e l'affidamento in forma unitaria della programmazione ed esecuzione, come previsto dalla legge, a società a prevalente carattere pubblico con la partecipazione degli enti locali, può consentire la realizzazione dell'accelerazione di queste spese pubbliche, facendo assumere alla Cassa una funzione trainante dello sviluppo socio-economico del Paese.»

<sup>21</sup> Ad es. G. Pescatore, *L'intervento straordinario nel quadro...*, cit.. In particolare: «Chi scrive è convinto che, soprattutto nella non ancora piena efficienza delle strutture regionali, il CIPE abbia coraggiosamente agito, operando talune scelte, che hanno consentito di avviare il nuovo meccanismo dell'intervento. Ma, se si rapportano gran parte di quelle scelte ai principi ispiratori del «nuovo corso», bisogna riconoscere che gli elementi della razionalizzazione, del coordinamento delle azioni, della valutazione economica, dei riflessi sociali delle scelte stesse, appaiono insufficienti. Forse non si poteva pretendere di più nel conflitto tra ragione e azione e bisogna dare atto che quelle indicazioni, pur nei loro limiti, sono valse a trasmettere il necessario impulso per effettuare *ex post* giudizi e valutazioni, per dare più sostanziale contenuto alle ipotesi e avvicinarle ai propositi del legislatore. Sono derivati, da quest'opera di verifica, rallentamenti nell'azione, necessità di costruire nuove metodologie, esigenze di raccordi con gli organi titolari dei poteri sul territorio, che debbono essere seriamente meditate, quando saranno predisposti nuovi progetti speciali, per la scelta dei tipi e per la valutazione dei tempi e dei costi.» (p. 736).

<sup>22</sup> Così Confindustria, *I progetti...*, cit., dove il giudizio sul provvedimento dell'agosto 1972 (che «mostrava di corrispondere più alle istanze campanilistiche di ciascuna regione dell'area meridionale, che non alla *ratio* motivazionale dei progetti speciali,» p. 9) si inquadra in una riflessione che valuta con segno negativo l'intera vicenda:

«La stessa programmazione per progetti [...] pur concettualmente valida, nei fatti non ha ancora fornito soluzioni, anche per le incertezze non infrequenti sulle caratteristiche precipue di ciascuna delle categorie progettuali ipotizzate, e quindi sulla loro utilizzabilità a fronte delle diverse esigenze dello sviluppo.

«Ciò dovrebbe indurre ad affrontare finalmente il problema della definitiva non teorica specificazione contenutistica dei vari tipi di progetti prospettati nei documenti di piano e nella normativa per il Mezzogiorno.

« [...]

«La verità è che il tradizionale empirismo politico italiano anche in occasione della 853 si è mantenuto fedele a se stesso, lanciando "l'idea nuova" dei progetti speciali senza preoccuparsi troppo di approfondire come questo strumento dovesse funzionare e corrispondere alle sue motivazioni ufficiali. Ciò, oltretutto, consentiva il più ampio spazio possibile ai cosiddetti "programmi di completamento"» (p. 3).

<sup>23</sup> Cfr. M. Annesi, *Complessi organici di opere, ...*, cit., («In secondo luogo perché la delibera può essere assunta, in qualche modo, come indicazione emblematica del modo in cui, in sede amministrativa, anzi in sede di alta

amministrazione, si possa pervenire alla distorsione di un istituto introdotto in una legge con finalità innovative, sino a tradirne completamente la natura e le finalità, ed a renderlo irriconoscibile. In terzo luogo, infine, perché la delibera conferma che la introduzione nella normativa di strumenti ed istituti innovatori si rivela inutile — specie quando non ne sono state sufficientemente studiate tutte le implicazioni — se non sussista la volontà politica di avvalersene in sede di applicazione. L'esperienza insegna che in tale ipotesi agli istituti innovatori è riservata vita del tutto effimera; essi, infatti, sono destinati a scomparire nel volger di poco tempo, ovvero a fungere da copertura a politiche e modi d'azione del tutto opposti.», p. 486), L. Guantario, *I progetti speciali...*, cit., (che parla delle «incertezze e distorsioni che hanno contrassegnato finora l'avvio dell'intervento per progetti speciali», p. 1388, e che conclude il saggio affermando: «si impone un ripensamento radicale sulle modalità seguite nell'avvio del primo gruppo di progetti speciali, per ricondurle alle istanze politico-culturali — ricostruite nella prima parte di questo studio — che hanno ispirato la concezione e confortato l'approvazione della nuova formula dell'intervento straordinario per progetti speciali», p. 1389), P. Gentilucci in *Mezzogiorno per progetti*, cit., («La storia, ormai venticinquennale, della politica meridionalista è lastricata di leggi innovatrici, seguite da pratiche di piccolo cabotaggio che rimettono tutto al posto di prima», p. 45), e la mozione socialista presentata nel novembre 1972 (dove il Gruppo Parlamentare Socialista, dopo aver preso atto, tra l'altro, delle direttive ministeriali circa i programmi di completamento e constatato «che il primo elenco di 21 progetti speciali dimostra che essi non possiedono i requisiti fondamentali di organicità, intersettorialità e interregionalità di cui all'art. 2 della legge 853; che l'intervento delle Regioni anche per i progetti speciali è stato limitato ad una sommaria comunicazione, senza effettiva partecipazione alla loro elaborazione e definizione; che questo metodo ha avuto come risultato un complesso di scelte non coerenti con le effettive esigenze di sviluppo delle Regioni interessate, da cui infatti provengono proteste ampiamente giustificate. Rileva che l'azione del governo non solo viola apertamente le norme e i principi della legge n. 853 vanificando così la chiara volontà politica del Parlamento, ma crea condizioni che impediscono di conseguire anche nell'arco del quinquennio '71-75 gli obiettivi essenziali del programma economico nazionale: riduzione del divario fra Nord e Sud; massima occupazione e riduzione dell'emigrazione esterna ed interna; aumento dei servizi sociali essenziali.» Riportata in D. Novacco (a cura di), *Mezzogiorno e partiti politici*, ed. Svimez-Giuffré, 1977, p. 434).

<sup>24</sup> Il velleitarismo degli ambienti del Ministero del bilancio si sarebbe risolto in quest'ultimo caso in un'assoluta incoerenza. Secondo Petriccione, «la presentazione al CIPE di un primo blocco di progetti speciali che non avevano quasi niente a che fare con un'impostazione razionale, ma portavano l'avallo della segreteria della Programmazione, mostrava come non si potesse più contare per una battaglia di rinnovamento, sia pure sul mero piano del metodo, sull'appoggio del gruppo che era rimasto al ministero del Bilancio anche dopo che Antonio Giolitti lo aveva lasciato.» (*Politica industriale...*, cit., p. 108).

<sup>25</sup> Lo stesso ISPE, pur con il cauto linguaggio d'uso, dopo aver elencato quei progetti del '72 che trova accettabili, sostiene: «Altri, relativi ad interventi territoriali e settoriali più circoscritti, necessitano di un collegamento più funzionale alle esigenze di riorganizzazione del territorio meridionale e di valorizzazione delle potenzialità di sviluppo produttivo, da ricercarsi in un più ampio contesto programmatico.» (ISPE, *Studi per il Programma...*, cit., pp. 47 e 48). Tra questi progetti, fonte di forti dubbi educa-

tamente espressi, rientra quello relativo ai porti turistici, reiteratamente proposto dall'ISPE medesimo.

<sup>26</sup> Così F. Compagna (« Dunque, abbiamo i primi "progetti speciali". Non si nega che ve ne sono di interessanti. Ma ci si domanda fino a che punto sono progetti pronti per l'esecuzione e non piuttosto progetti che devono essere, se non addirittura elaborati, quanto meno perfezionati. [...] Noi abbiamo fiducia nelle capacità, e nell'esperienza della Cassa per il Mezzogiorno; ma il banco di prova della Cassa è oggi costituito proprio dalla sua capacità, appunto, di far valere, grazie alla sua esperienza, valutazioni e proposte in merito alla scelta dei progetti speciali cui sarà conveniente riconoscere un valore strategico e cui sarà consigliabile attribuire un più alto grado di priorità », *Prime impressioni sui progetti speciali*, « La Voce Repubblicana », ristampato in « Nord e Sud », ottobre 1972), L. Di Majo (« Non vi è dubbio che il testo delle deliberazioni del CIPE, per ciascun progetto speciale approvato, consentiva una interpretazione restrittiva nel senso di identificare il progetto non con gli obiettivi da perseguire, ma con le opere da realizzare. Questo pericolo è stato però sventato nella fase di programmazione affidata alla Cassa; spetterà ora alle forze politiche sinceramente meridionaliste di battersi a livello nazionale e locale, per evitare che i progetti speciali perpetuino metodi e azioni i cui risultati tutti condannano. », *Mezzogiorno, Regioni e progetti speciali*, in *Dossier sui progetti...*, cit., p. 13), I. Talia (« Come si vede, dunque, il primo passo concreto nella elaborazione dei diversi progetti speciali solo in parte soddisfa le attese legate a un diverso approccio nella politica dell'intervento straordinario nelle regioni meridionali. Ora la parola passa alla Cassa per il Mezzogiorno, cui è affidata la loro elaborazione tecnica. Ed è possibile in queste sede recuperare, sia pure nel quadro delle indicazioni del CIPE, quella carica di innovazione che essi possono presentare e che comunque la nuova legge per il Mezzogiorno presenta, e il cui parziale smarrimento, del resto, è solo in parte addebitabile al CIPE, dal momento che un notevole grado di confusione al riguardo viene costantemente apportato dalla tradizionale arretratezza e trasformismo della classe politica meridionale », *La fase dell'intervento per progetti*, *ibidem*, p. 16) e A. Rao (« Un giudizio sul contenuto innovativo dell'esperienza così avviata, o se si preferisce, sulle occasioni di innovazione che essa offre, richiede che si tenga conto anche di un altro aspetto: e cioè che per molti progetti è possibile intravedere tanto una versione ampia e innovatrice quanto una riduttiva e conservatrice e che la scelta tra l'una e l'altra dipende in definitiva dalle capacità organizzative e dall'impegno che le strutture amministrative dell'intervento straordinario saranno in grado di destinare all'opera. », *I progetti speciali per la razionalizzazione...*, cit., p. 17).

<sup>27</sup> A quel che ci risulta, la cosa fu notata solo da Caputi-Forte che, a non poca distanza di tempo, scrissero: « Per quel che attiene i problemi procedurali, è da evidenziare come le deliberazioni del CIPE risultino confuse in rapporto sia alle finalità assunte che al mezzo suggerito per perseguirle. Non specificandosi al contrario la gerarchia di fini e di obiettivi cui i progetti dovrebbero essere volti, si genera la necessità che nella elaborazione tecnica dei progetti questi obiettivi vengano formulati con una pericolosa tecnicizzazione della componente sociopolitica del processo progettuale. » (*La pianificazione territoriale...*, cit., p. 47).

<sup>28</sup> Se ne può leggere il resoconto critico in Leone Iraci Fedeli, *Il Convegno economico del PSI. La priorità della piena occupazione*, « Critica Sociale », 5-20 giugno 1973.

<sup>29</sup> Pp. 20 e 21 della relazione ciclostilata.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>31</sup> *Ibidem*, pp. 22 e 23.

<sup>32</sup> Riportata in *Mezzogiorno e partiti politici*, cit., pp. 439-441.

<sup>33</sup> Secondo la testimonianza di P. Gentilucci, quando i sindacati, su invito del ministro, presero visione delle iniziative in cantiere, Piero Boni, segretario generale della C.G.I.L., confessò: «ci siamo trovata davanti una lista senza capo né coda» (in *Mezzogiorno per progetti*, cit., p. 48).

<sup>34</sup> Nella *Relazione* al bilancio 1973 della Cassa, all'inizio della parte intitolata a «L'attuazione dei progetti speciali», si legge:

«Nel corso dell'esercizio la Cassa ha curato l'elaborazione programmatica delle azioni e delle opere, sviluppando i rapporti con le Regioni attraverso comitati di coordinamento a livello dei presidenti delle giunte o degli assessori competenti per materia, ed intrattenendo con organismi pubblici ed enti a partecipazione statale relazioni finalizzate alla esecuzione delle opere o agli investimenti coordinati.

«L'azione è stata condotta, per i progetti a più rilevante contenuto tecnico, mediante l'ausilio di apposite commissioni di alta specializzazione e con formazione di gruppi autonomi di lavoro costituiti in gran prevalenza da funzionari della struttura operativa, coadiuvati, quando è occorso, da specialisti nei settori economico, demografico, tecnico e metodologico per particolari procedure di programmazione operativa.

«All'impostazione programmatica, all'elaborazione progettuale ed alle iniziative di esecuzione, nonché al controllo di esse, sono preposti, a latere della Direzione generale della Cassa, Consiglieri di amministrazione in numero di due o più, a seconda la rilevanza dei progetti.

«L'elaborazione programmatica ha sempre sottolineato il carattere della complementarietà delle azioni, anche di titolarità diversa, da svilupparsi sul territorio, nel rispetto dell'obiettivo principale del progetto, integrato da ogni contenuto che possa dare produttività economica ed occupazionale.

«[...] Altra valutazione riguarda l'entità globale dei progetti, che non può essere se non formulata come ipotesi, stante il corso della programmazione, la possibile diversa provenienza dei fondi per alcuni di essi, nell'ambito anche delle iniziative delle Amministrazioni centrali e regionali, e la dinamica attuale dei costi.» (p. 18).

La lunga citazione vale anzitutto a dimostrare come i funzionari dell'ente realizzatore ed erogatore trattassero, ai fini del coordinamento, con responsabili politici in un rapporto due volte asimmetrico: per il diverso grado di autorità (che vedeva la preminenza dei politici umiliata, non fosse altro che per «coordinarsi» con scelte tecniche che originavano da obiettivi posti a monte — in sede CIPE —, laddove le priorità delle Regioni non erano state, nonché discusse, nemmeno sentite) e per il potere di realizzare e di spendere (dove i rappresentanti della Cassa potevano al più trovarsi di fronte a un «veto», che però avrebbe danneggiato le Regioni che eventualmente non concordassero con le soluzioni proposte dalla Cassa). Ma la stessa citazione serve anche a mostrare come si dessero per risolti o come si ripresentassero alcuni dei nodi fondamentali della programmazione per progetti: la traducibilità tra obiettivi politici ed elaborazione tecnica, la presenza di una molteplicità di agenti costituzionalmente competenti, la possibilità/necessità di attingere a fondi diversi da quelli dell'intervento straordinario per attuare i progetti speciali. Basterà aver evidenziato tali temi per avere visione di quanto del metodo progettuale, delle norme di legge e della ideologizzazione che della legge fu fatta s'era venuto liquefacendo di fronte alla prima esperienza operativa (e, si badi, questi problemi sarebbero comunque emersi; al di là, dunque, dell'indecoro florilegio dei progetti speciali dell'agosto 1972).

<sup>35</sup> Le notizie che è possibile raccogliere in merito sono molto scarse. Oltre

a limitati accenni sulla stampa quotidiana (cfr. tra gli altri L. Bianchi, *Bisogna intensificare gli investimenti al Sud*, «Corriere della Sera», 14 dicembre 1973) e a riferimenti più o meno genericamente critici su altri periodici (cfr. P. Gentilucci in *Mezzogiorno per progetti*, cit., pp. 48 e 49 e M. Annesi, *Complessi organici di opere, ...*, cit., pp. 495 e 497), ne parla in maniera significativa P. Leon («Occorre aggiungere che manca, nel tentativo della Cassa, la possibilità di coinvolgere previamente altri enti pur interessati ai diversi progetti — soprattutto per la mancanza di procedure in questo senso, ma anche perché altri enti non lavorano per progetti. Per questo Donat Cattin — come ministro per il Mezzogiorno — immaginò nuovi “progetti integrati” che tuttavia non trovarono una via d’uscita, perché implicavano una trasformazione non tanto della Cassa, quanto dell’intero apparato di spesa pubblica per il Mezzogiorno», *La vicenda dei «progetti speciali»...*, cit., p. 54).

<sup>36</sup> Uffici del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, Gruppo metodologico sui progetti integrati, «Verbale della riunione del 14 novembre 1973», dattiloscritto, pp. 1 e 2.

<sup>37</sup> Stando ai resoconti stenografici: «E’ altresì indispensabile dare al ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno mezzi e, quindi, reali poteri di ispezione e di vigilanza sugli strumenti di intervento straordinario. Questo, da attuarsi mediante i progetti speciali istituiti dalla legge n. 853, è risultato, al di là delle intenzioni, poco valido. Esso manca, per sua natura, del coordinamento con gli interventi ordinari e consente l’accumulo di una serie indefinita di elaborati e rivendicazioni che rispondono a esigenze, ciascuna di per sé con qualche giustificazione, ma non obbliga alla scelta rigorosa di un piano che valuti priorità in ordine alle risorse disponibili e alla loro utilizzazione per determinare cambiamenti di fondo da perseguire in tempi certi e politicamente valutabili.» (Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, VI Legislatura, Discussioni, Seduta del 13 dicembre 1973, pp. 11836 e 11837).

<sup>38</sup> E poco dopo: «si tratta di definire progetti integrati per una fase di sei anni di azione, da ricaricare successivamente, sempre a tempo medio, in modo da enunciare soltanto quello che è concretamente fattibile, scegliendo punti strategici, interventi strategici, cioè capaci di provocare modificazioni visibili e consistenti.

«La modifica dell’istituto dei progetti speciali deve comportare l’obbligo della definizione dei programmi di settore interregionali da inserire per la realizzazione, nei singoli progetti integrati». (*Ibidem*, p. 11837).

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 11846.

<sup>40</sup> Riportato in M. Annesi, *Complessi organici di opere, ...*, cit., p. 497.

<sup>41</sup> Si vedano le riflessioni sull’episodio svolte da G. Pescatore, *Il progetto speciale nel quadro...*, cit., (alla nota 17, pp. 743 e 744), M. Bagella, *Logiche ed interventi straordinari per lo sviluppo economico della Sardegna*, «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», n. 4, 1974 (in particolare pp. 1457 e 1458) e F.P. Pugliese, *La legge 24 giugno 1974, n. 268, sul finanziamento del Piano di Rinascita della Sardegna (Tit. 1°)*, *ibidem*.

<sup>42</sup> I due elenchi di progetti sono riportati in Confindustria, *I progetti...*, cit., pp. 15-22.

<sup>43</sup> Cfr. P. Ceccarelli-F. Indovina, *Storie di fantasmi e di crisi. I «piani d’emergenza» del 1974*, in F. Indovina (a cura di) *Capitale e territorio*, ed. F. Angeli, 1976 e Merloni-Urbani, *Il governo...*, cit., pp. 66-69.

<sup>44</sup> S. Petriccione, *Lineamenti di un programma di emergenza per il Mezzogiorno*, in AA.VV., *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, cit., p. 746. E’ anche interessante l’interpretazione che, in altra sede, lo stesso Autore traccia dei rapporti tra le due esperienze alla Cassa: «Gli strumenti ap-

prontati in tutta la prima fase dell'attività di attuazione dei progetti speciali trovavano impiego nel "programma di emergenza" che aveva come obiettivo quello della creazione del massimo numero di posti di lavoro in tempi strettissimi, limitando al massimo l'impiego di materie prime di importazione. Oggetto del programma erano lavori di modeste dimensioni i cui progetti esistessero già (opere idraulico-forestali, manutenzione e restauro di immobili, completamento di ospedali), scelti in base agli effetti diretti o indotti sull'occupazione.» (*Politica industriale...*, cit., pp. 114 e 115) «La mancata approvazione del "programma di emergenza", pur rappresentando la sconfitta dei tentativi di rinnovamento dall'interno dell'intervento straordinario, come si erano andati configurando, con eccessivo ottimismo, dopo l'approvazione della legge 853, raggiungeva tuttavia un obiettivo importante: quello di mostrare che non esistevano più ostacoli di natura tecnica per rendere possibile il concreto superamento di una prassi durata quasi un quarto di secolo, ma che trovava origine in periodi storici più lontani, e che perciò spettava alle forze politiche e al parlamento rimuovere gli ostacoli alla modernizzazione e alla razionalizzazione dell'azione pubblica nel Mezzogiorno.» (*ibidem*, p. 116).

<sup>45</sup> 22. Attrezzatura per l'assetto territoriale del versante tirrenico della provincia di Reggio Calabria; 23. Irrigazione nel Mezzogiorno; 24. Forestazione a scopo produttivo nel Mezzogiorno; 25. Potenziamento e reperimento delle risorse idriche in Sardegna; 26. Utilizzazione intersettoriale delle risorse idriche in Calabria.

<sup>46</sup> 27. Realizzazione di attrezzature sportive nel Mezzogiorno; 28. Direttrice interregionale della dorsale appenninica Rieti-Benevento; 29. Utilizzazione intersettoriale degli schemi idrici del Lazio Meridionale, Tronto, Abruzzo, Molise e Campania; 30. Utilizzazione delle acque degli schemi idrici intersettoriali della Sicilia.

<sup>47</sup> Tra l'altro: «le difficoltà e le contraddizioni di fronte alle quali si è trovata l'azione al livello degli organi amministrativi dovrebbero concorrere ad una ridefinizione delle finalità dell'intervento pubblico nelle regioni meridionali e degli strumenti atti a conseguirle.» Ma c'è il pericolo di «fissare dei nuovi obiettivi pretendendo che i vecchi meccanismi posti a suo tempo in essere ne assicurino il raggiungimento, mentre vengono trascurati in una visione velleitaria i vincoli che gli strumenti esistenti, o quelli che si è in grado di predisporre nell'immediato futuro, pongono alle finalità da conseguire.» (*Mezzogiorno: fini e mezzi*, cit., pp. 28 e 29).

<sup>48</sup> *Politica industriale...*, cit., pp. 98 e 99.

<sup>49</sup> Cfr. S. Petriccione, *Analisi dei sistemi ed efficienza della pubblica amministrazione. Il caso della Cassa per il Mezzogiorno*, ed. Centro di studi e piani economici, 1971, in particolare pp. 18 e 19.

<sup>50</sup> *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno all'inizio degli anni settanta: problemi e prospettive*, in CISL, *Sindacato e Mezzogiorno...*, cit., p. 184.

<sup>51</sup> «Quanto alla struttura operativa interna della Cassa non ho preoccupazioni, giacché essa è pronta ad affrontare l'evoluzione degli indirizzi legislativi e politico-amministrativi [...]. La Cassa sarà capace di adeguarsi rapidamente a tutte le esigenze, proprio in virtù di questa sua strutturazione interna che consente processi rapidi di assimilazione od anche di ristrutturazione. Il passato ricco di esperienze, sul piano nazionale ed internazionale, è arra per i futuri compiti che l'Ente dovrà svolgere in materia di progetti speciali.» (G. Pescatore, in *L'organizzazione dell'intervento...*, cit., p. 75).

<sup>52</sup> «La Cassa ha avuto la lungimiranza di prepararsi in anticipo: ed essa è l'unico organo pubblico che abbia approfondito il tema delle tecniche di analisi dei sistemi, nell'applicazione della matematica al problema delle de-

cisioni. Questo ci mette in grado di poter passare rapidamente alla fase di programmazione dei progetti speciali, che si sostanzia in un disegno razionale — per ciò che riguarda la determinazione di dimensioni e di spesa, nella valutazione degli effetti economici e sociali e della tempistica — delle opere da realizzare.» (S. Petriccione, *Il metodo dei «progetti speciali»*, cit., p. 45). La fase di predisposizione e di studio iniziata subito dopo l'approvazione della l. 853 ha fornito metodologie che «hanno consentito alla Cassa di venire in possesso di un complesso di conoscenze, che potranno permettere il rapido, concreto, avvio dei progetti speciali.» (S. Petriccione, *Un anno di lavoro sui progetti speciali*, in *Dossier sui progetti...*, cit., p. 3).

<sup>53</sup> Pp. 6 e 8.

<sup>54</sup> P. 20.

<sup>55</sup> Questa interpretazione ci sembra suffragata da un altro punto della stessa *Relazione*. Parlando infatti dell'«analisi dei sistemi» si afferma che essa «ha come sue principali caratteristiche la considerazione, nella progettazione di grandi complessi di opere, delle interdipendenze tra esse esistenti e mira a rendere espliciti gli obiettivi dello sviluppo e la loro compatibilità, ed a determinare in maniera sistematica i programmi possibili tenendo conto delle varie interdipendenze [*sott. nostra*]» (p. 121). Sia qui che nel brano citato nel testo, emerge la concezione di opere le quali non sono coscientemente finalizzate a obiettivi, ma analizzando le quali è possibile capire cosa i politici veramente volessero come finalità dell'azione «indicata». Un modo originale, anche se contorto, per contrabbandare un'improbabile sostituzione del tecnico al politico: una delle cose, appunto, che la «programmazione per progetti» doveva contribuire a evitare.

<sup>56</sup> «L'esposizione non potrà mancare di mettere in luce come questo primo gruppo di progetti sia assolutamente parziale nel quadro delle esigenze primarie ed essenziali delle regioni meridionali, quanto ad interventi coordinati di carattere interregionale ed intersettoriale, che abbiano una unità di logica economica, di metodologia attuativa, di connessioni funzionali.» (p. 18).

<sup>57</sup> P. 19.

<sup>58</sup> «E' stato sottolineato l'obiettivo di configurare un quadro di fabbisogni idrici totali, coerentemente con gli obiettivi di sviluppo globale del territorio: ciò richiede di esaminare il sistema nel suo complesso, e cioè i fabbisogni idrici dei vari settori utilizzatori, le possibili disponibilità, i costi delle varie strutture ipotizzate e di individuare, quindi, la utilizzazione ottimale delle risorse, massimizzando il beneficio netto relativo all'intero schema considerato. Si è inteso così dare al progetto speciale il contenuto ed il significato non di semplice piano di previsioni, ma di strumento atto a seguire ed orientare le iniziative che all'obiettivo si rivolgono.» (p. 20).

<sup>59</sup> «Si delinea quindi un sistema progettuale che oltre la caratteristica di progetto idrico, assume anche quella di progetto di localizzazione delle attività produttive.» (p. 26).

<sup>60</sup> «Come indicatore fondamentale della «massimizzazione» all'efficienza del sistema, si è ritenuto doversi riferire al livello occupazionale secondo i termini in cui si riuscirà a rendere massima l'occupazione, e quindi il reddito connesso, in relazione all'azione congiunta degli investimenti produttivi e degli interventi infrastrutturali e organizzativi propri del progetto, così perseguendo l'obiettivo del progetto stesso.» (p. 30).

<sup>61</sup> Vedi la nota 24. Cfr. anche S. Petriccione, *I progetti speciali nel Mezzogiorno*, lettera all'editore, «Mondo Economico», 26 maggio 1973, e *Il ruolo dei progetti...*, cit. («E' interessante osservare che il lavoro di impostazione dei progetti speciali, anche se tenne conto dei motivi ispiratori della politica di programmazione, si realizzò quasi senza alcun legame organico

con gli organi centrali preposti alla elaborazione del piano economico nazionale », p. 816).

<sup>62</sup> Va notato che, a nove anni dalla legge, nessuno tra gli «enti collegati», ha operato per progetti. Ma qualcuno di essi ha ugualmente adottato la terminologia alla moda, con gli esiti che si lasciano immaginare.

<sup>63</sup> S. Petriccione, *La centralità del problema meridionale e le linee di soluzione*, «Economia e Territorio», luglio-agosto 1975.

<sup>64</sup> S. Petriccione, *Politica industriale...*, cit., p. 114.

<sup>65</sup> S. Petriccione, *La programmazione per progetti*, cit., p. 88. E in altro luogo: «molte imprese a partecipazione statale non sembrano discostarsi, anche quando intraprendono iniziative nel campo delle opere pubbliche e dei servizi, da una poco illuminata logica aziendale.» (*I progetti speciali nel Mezzogiorno*, cit., p. 19).

<sup>66</sup> S. Petriccione, *La programmazione per progetti*, cit., p. 90.

<sup>67</sup> «Funzione centrale in questo quadro è quella riservata alle Regioni non solo in quanto da esse può derivare la proposta progettuale, ma proprio in quanto le Regioni debbono fornire il quadro generale di sviluppo che intendono darsi e nel quale ciascun progetto deve inserirsi in termini di compatibilità. Ciò vuol dire che è dalle Regioni che deriva essenzialmente la funzione-obiettivo dei progetti, mentre dei vincoli sorgeranno sulla base della politica economica nazionale; obiettivo che deve poi essere specificato al livello di ciascun progetto, che ne verifica la possibilità ed i costi di realizzazione» (*ibidem*, p. 90).

<sup>68</sup> P. 24. (Come si può constatare, il brano riprende non poche parti di quelle già citate dal documento amministrativo relativo al 1972, e riproduce quasi letteralmente un saggio che Gabriele Pescatore aveva scritto circa due anni prima, *Il progetto speciale nel quadro...*, cit.). E poco oltre: «A fronte delle originarie prescrizioni contenute nelle delibere del CIPE e delle successive più ragionate indicazioni contenute nelle linee operative elaborate dalla Cassa per ciascun progetto e dal CIPE stesso approvate, si è in grado oggi di rappresentare i progetti speciali come aggregati di azioni definite in termini di spesa e tempi secondo vari livelli, che per alcune azioni corrispondono al progetto esecutivo, per altre sono determinate da progetti di massima o dai relativi studi di fattibilità» (p. 25).

<sup>69</sup> Le cifre sono tratte dal «Rendiconto», Prospetto A, della *Relazione* al bilancio 1975 della Cassa per il Mezzogiorno.

<sup>70</sup> Cfr., ad es., G. Hermanin, «*La terza fase*» della Cassa per il Mezzogiorno: *i progetti speciali*, «Archivio di Studi Urbani e Regionali», n. 5, 1978 («Questo strumento, la cui importanza è oggi largamente riconosciuta da tutte o quasi le forze impegnate nel dibattito meridionalistico, a) formalmente è stato messo in opera in misura assai ridotta, b) in realtà (e cioè in riferimento al significato esplicito che concordemente ad esso si attribuisce), per carenza delle condizioni generali ed essenziali che ne avrebbero dovuto rendere possibile l'uso, non è stato applicato affatto ed è pertanto rimasto un'invenzione teorica, sofisticata, ma inutilizzata nella pratica», p. 133. «I progetti speciali si sono ridotti di fatto alle opere in essi contenute ed hanno totalmente perduto il carattere peculiare di sistemi di relazioni tra opere ed obiettivi che doveva fare di essi un efficace strumento di razionalizzazione della spesa per il Mezzogiorno», p. 150); A. Reichlin, *Le forze politiche e il Mezzogiorno* (Relazione al convegno *Confronto sul Mezzogiorno*, Roma, primavera 1975), «Economia e Territorio», luglio-agosto 1975 («Quella che doveva essere la grande novità della legge 853 — i progetti speciali — è rimasta sulla carta», p. 12); Merloni-Urbani, *Il governo...*, cit. («è mancata una valutazione specifica del contributo che ogni singolo progetto avrebbe potuto effettivamente fornire ai più generali obiettivi di poli-

tica economica [...]. I contenuti stessi dei progetti speciali non hanno certo risposto ai requisiti previsti dalla legge, specie sotto il profilo della capacità di produrre effetti di rilievo sul territorio. Vi è stata poi una proliferazione estrema dei progetti speciali, alcuni dei quali non sono altro che un mero accorpamento di precedenti azioni di settore. [...] Ma era la stessa l. 853 che non conteneva vincoli sufficienti per determinare una politica di scelte prioritarie e incisive», p. 60).

<sup>71</sup> Cfr. *Le Regioni unite per un impegno...*, cit., *passim*. Caputi-Forte riferiscono che, nel corso di incontri avuti nel 1975 presso l'Università di Napoli con i rappresentanti delle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Molise e Puglia, «tutte le Regioni hanno fatto riferimento ai "progetti speciali", la qual cosa pone in evidenza l'attualità di tale strumento di politica pubblica e nello stesso tempo la difficoltà di definizione dello stesso». (*La pianificazione territoriale...*, cit., p. 56).

<sup>72</sup> Nel già citato convegno organizzato dall'INEUT a Roma nella primavera del 1975, Pasquale Saraceno, in una delle relazioni introduttive, sosteneva: «Altro impegno che sotto molti riguardi si presenta come sostanzialmente nuovo è quello costituito dai "progetti speciali". Si tratta, invero, di un istituto introdotto fin dal 1971, con la legge 853; solo con ritardo e in modo non molto chiaro una direttiva è stata data al riguardo e solo ora il nuovo istituto comincia a dar luogo a flussi di investimenti; è da augurare che la nuova legge di finanziamento dell'intervento straordinario per il periodo 1976-80 lasci che questa prima esperienza cominci a dare i suoi frutti e non annulli il difficile lavoro di chiarimento e di progettazione fin qui compiuto introducendo nuove denominazioni, trasferendo competenze e mutando, e non mai precisando, i contenuti del nuovo istituto». (*La validità dell'intervento straordinario*, «Economia e Territorio», luglio-agosto 1975, p. 20).

Paolo Leon, cui spettava di mettere a confronto le tre relazioni di base, così le commentava:

«Dove sembra esservi un accordo, almeno formale, tra i relatori e sui progetti speciali: ammesso che passi alle Regioni tutto ciò che ad esse deve passare, rimane sempre un ambito di intervento centralizzato, che è quello dei progetti speciali.

«Parlo di accordo formale, tuttavia, perché non mi pare che ci sia né chiarezza né unanimità sul significato da dare ai progetti speciali. [...]

«Pettriccione è l'unico che porta avanti la linea di una metodologia coerente nei progetti speciali. [...] La principale difficoltà con questo modo razionale di vedere i progetti speciali è che occorre un organo centrale capace di giudizio "obiettivo", per quanto riguarda il modo in cui i progetti vengono valutati. [...]

«Anche per Saraceno — leggendo tra le righe — i progetti speciali sono qualcosa da definire. [...]

«Se nel futuro, dunque, l'intervento straordinario avrà essenzialmente la forma dei progetti speciali, si pongono alcune domande alle quali credo che i relatori dovranno dare una risposta. In che senso i progetti speciali sono strategici? In che senso sono razionali? Come si regola, nei progetti speciali, il rapporto Regioni-Cassa-CIPE? Un rapporto che è inammissibile oggi, perché il CIPE inventa delle formulazioni di progetto di una genericità incredibile che, poi, la Cassa è costretta a interpretare, mentre le Regioni sono costrette ad accettare l'una e l'altra formulazione.» (*Il confronto delle opinioni*, *ibidem*, p. 27).

Lo stesso Leon osservava, nel corso della replica: «Un aspetto deludente del dibattito è stato la mancata attenzione per i progetti speciali. E' una disattenzione preoccupante perché il progetto speciale ha tanti pos-

sibili contenuti quanti sono i presenti in questa sala: può essere sia il ritorno alla vecchia Cassa, sia una forma nuova di programma di completamento». (*Ibidem*, p. 53).

<sup>73</sup> Cfr., tra innumerevoli, gli esempi seguenti:

«L'adozione di questo strumento nelle intenzioni del legislatore del 1971 ha avuto lo scopo di recuperare la dimensione di una reale organicità degli interventi, la loro effettiva aggiuntività, nonché una precisa finalizzazione delle infrastrutture allo sviluppo delle attività produttive dei vari settori economici. Questa scelta va mantenuta, rafforzata, e integrata con l'esperienza sinora acquisita e con indirizzi programmatici e procedure che consentano la realizzazione di progetti di grande rilevanza sul piano economico e tali da contribuire in maniera determinante alla correzione del dualismo fra Nord e Sud. La legge n. 853, sopprimendo il piano di coordinamento, ha rinviato alla programmazione nazionale e alle direttive del CIPE la definizione del quadro di riferimento nel quale inserire e definire la strategia dei progetti speciali. Senonché la programmazione nazionale non si è potuta esprimere compiutamente; e al tempo stesso il CIPE non ha avuto modo di formulare criteri soddisfacenti per la selezione dei progetti da avviare a realizzazione. Se è mancata una esplicita indicazione in tal senso, si sono tuttavia determinate, in base alle decisioni del CIPE, linee di tendenza che prefigurano un disegno abbastanza unitario ed organico.» (*L'intervento straordinario nei prossimi cinque anni*, «Nord e Sud», agosto-settembre 1975, pp. 55 e 56. Le parole trascritte, che denotano sicura incomprensione di quanto è accaduto e di quel che altrimenti potrebbe essere la programmazione per progetti, acquistano peso per il fatto che esse sono parte di «un documento preparato presso il Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno da un gruppo di esperti e responsabili della politica meridionalistica», p. 49). «L'opportunità di attribuire carattere di "progetto speciale" al completamento delle opere nelle aree e nei nuclei derivata dalla duplice esigenza di accelerare la predisposizione di territori suscettibili di nuovi sviluppi e di programmare le opere secondo scadenze precise: ciò soprattutto al fine di rendere noti agli operatori i tempi entro cui potranno essere disponibili le singole infrastrutture previste dai piani regolatori.» (*Ibidem*, p. 59).

«La questione dei progetti speciali non la vedo come una questione tecnica, la vedo molto come terreno su cui queste forze (sociali, locali, regionali) si mobilitano e si organizzano; per me esiste una coincidenza tra il progetto speciale e le vertenze regionali che bene o male abbiamo cominciato a individuare. Penso al piano della pastorizia in Sardegna, penso alla trasformazione del Sulcis, penso al problema di Napoli; ecco, se noi riusciamo a innestare l'azione dei progetti speciali in processi e movimenti di questo tipo, può darsi che il Mezzogiorno abbia da rimettere in discussione certi meccanismi nazionali che altrimenti lo schiaccerebbero definitivamente.» (A. Reichlin, *Le forze politiche...*, cit., p. 50).

«Parlando di "progetto" — date le esperienze dell'applicazione della 853 — è bene sottolineare che non si fa riferimento ad una semplice idea progettuale [...]. Deve trattarsi invece di un complesso di interventi — finalizzati a un preciso obiettivo — sufficientemente definiti nella loro dimensione e ubicazione, con l'indicazione dei tempi di attuazione, degli operatori pubblici e privati responsabili dell'esecuzione, degli enti responsabili della gestione delle opere, della entità delle risorse finanziarie necessarie, nonché dei criteri e delle modalità per la concessione dei contributi di specifiche attività promozionali nel campo delle attività produttive e dell'intervento sociale. [...] appare validamente proponibile che la Cassa si trasformi in una "agenzia" dello Stato e delle Regioni con competenze limitate ai pro-

getti statali (progetti speciali della 853 così come definiti dalla legge e non come sono stati attuati), scelti e approvati dal potere politico e alla erogazione delle agevolazioni industriali [...]» (V. Scotti, *Una proposta organica per il Mezzogiorno*, «La discussione», 27 ottobre 1975, pp. 19 e 20. Documento politico-tecnico introduttivo a un dibattito «a porte chiuse» della Democrazia Cristiana. Cfr. D.C.: *riqualificare la Cassa e ampliare l'apporto regionale*, «Il Sole - 24 ore», 10 dicembre 1975).

«[...] la tanto vituperata legge 853 contiene, in materia di realizzazione di opere, più di quello che non si è stati capaci di realizzare, anche perché, se si tornasse — come mi auguro si possa tornare — all'accezione originaria dei "progetti speciali", cioè di progetti *finalizzati* verso obiettivi economici definiti, al di là delle "competenze" istituzionali o tradizionali per la loro realizzazione, la loro compiuta realizzazione in chiave di "sistemi progettuali" richiederebbe da sola, per tutto quello che è stato studiato o promesso, oneri che la situazione attuale temo non ci consentirebbe di sopportare nell'intero prossimo quinquennio». (N. Novacco, *Governare il Mezzogiorno*, «Nord e Sud», aprile 1975, pp. 60 e 61).

<sup>74</sup> Cfr. P. Leon in *Mezzogiorno per progetti*, cit. In particolare: «Nei progetti per il Mezzogiorno un'analisi costi-benefici non potrà non accompagnarsi ad una analisi degli effetti del progetto su quantità aggregate (occupazione, bilancia dei pagamenti, distribuzione del reddito), che soltanto con la matrice potrà farsi compiutamente. La necessità di accompagnare l'analisi costi-benefici con l'altra, è dovuta al fatto che la prima raramente riesce a fornire un criterio di giudizio sicuro a livello aggregato. Se si vuole ricostruire una razionalità complessiva da una somma di progetti, il ricorso alla matrice diviene obbligatorio». (p. 76).

<sup>75</sup> «Dal punto di vista progettuale il fallimento della programmazione globale riferita al territorio (*Progetto 80*) pone in evidenza la necessità di perseguire una riflessione autocritica delle discipline in rapporto ai metodi di progettazione razionale fondati sul calcolo dei benefici sociali congruenti a politiche alternative di valorizzazione di risorse territoriali.» (Caputi-Forte in *La pianificazione territoriale...*, cit., p. 18; cfr. anche *ibidem*, p. 47).

Utili riflessioni sono svolte ancora da F. Forte, *Sui metodi e le tecniche...*, cit. Di grande interesse è il successivo *Analisi e gestione dei sistemi territoriali. Documento integrativo a cura della Commissione per lo studio di Fattibilità* del Consiglio Nazionale delle Ricerche, febbraio 1978 (riprodotto in «Economia e Territorio», luglio-agosto 1978). Si riferisce alle difficoltà cui le carenze delle discipline urbanistico-territoriali dan adito nel momento della progettazione G. Consiglio, *Progetti speciali, strategia del territorio e ruolo delle Regioni*, in AA.VV., *Programmazione, gestione e controllo del territorio*, ed. Svimez-Giuffrè, 1979, pp. 154-155.

<sup>76</sup> Cfr. il documento presentato dall'Assemblea Regionale Siciliana in *Le Regioni unite per un impegno...*, cit., pp. 140-142.

<sup>77</sup> Cfr. A. Testi, *La nuova legge per il Mezzogiorno*, «Mondoperaio», giugno 1976 (nota 2 di p. 30), Merloni-Urbani, *Il governo...*, cit., (pp. 29 e 30), M. Paziienti, *Programmazione economica e squilibri territoriali in Italia*, in AA.VV., *Territorio e pianificazione*, ed. Officina, 1978, p. 127.

<sup>78</sup> P. Leon, *La vicenda dei «progetti»...*, cit., p. 55.

<sup>79</sup> A. Musacchio, *Nota sul primo incontro del «Gruppo metodologico sui Progetti Integrati»*, appunto interno degli uffici del Ministro per l'intervento nel Mezzogiorno, 13 novembre 1973, *Nota bibliografica* allegata, p. 1.

## *Capitolo settimo*

Il rilancio dei progetti nella prospettiva  
delle convergenze parlamentari: la legge 183 del 1976

7.1. La legge 2 maggio 1976, n. 183, « Disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno per il quinquennio 1976-80 », fu discussa e approvata in una congiuntura politica e di legislatura che — almeno in parte — aiuta a comprendere sia particolari meccanismi e istituti da essa introdotti sia la favorevole accoglienza che quasi universalmente le fu riservata.

Le elezioni regionali del 20 giugno 1975 avevano registrato un notevole spostamento di voti verso la sinistra, con una grande concentrazione sul Partito Comunista<sup>1</sup>, mentre le crescenti difficoltà della collaborazione tra socialisti, democristiani e partiti intermedi rendevano instabile una formula di governo che in un dodicennio si era logorata lasciando inasprite e deluse componenti non secondarie della maggioranza. I problemi economici interni — primo fra i quali l'estendersi di una disoccupazione che riprendeva le dimensioni dei primi anni 50 e che per essere in buona parte meridionale, giovanile e intellettuale appariva ancor più assurda e iniqua di quella — erano aggravati da un crescente deficit della bilancia commerciale e dal blocco del tradizionale sfogo migratorio. La prolungata crisi dell'economia e le acute tensioni sociali facevano da sfondo a un'incertezza politica e a una paralisi dell'esecutivo che avrebbero indotto di lì a poco allo scioglimento delle Camere e alla fine anticipata della VI legislatura.

Certamente, il timore che l'interruzione dell'attività legislativa impedisse il proseguimento dell'intervento a l. 853 già scaduta e appesantisse la situazione del Mezzogiorno oltre i limiti del sopportabile e l'accoglimento, per quanto parziale, di modifiche al disegno di legge governativo che erano state proposte da partiti che si trovavano all'opposizione del bicolorato presieduto dall'on. Moro, possono aver contribuito a provocare le espressioni di soddisfazione con cui fu salutata l'approvazione della 183; difficilmente possono giustificare i moltissimi, positivi e compiaciuti giudizi che, anche se non senza riserve, su di

essa furono portati. Pochissimi manifestarono e motivarono un netto dissenso; tra questi si pose con decisione Augusto Graziani<sup>2</sup>. I più, favorevoli o addirittura entusiasti<sup>3</sup>, non risulta fossero più che tanto avvertiti di come un'abile mediazione tra le iniziali posizioni, nettamente contrapposte, avesse avuto l'esito di una legge infelice che può vantare ben pochi meriti (oltre a quelli che gli vorranno riconoscere i giustificazionisti di sempre) nei confronti della storica e ormai incancrenita « questione ».

7.2. Un abituale commentatore della legislazione meridionalistica inizia l'esame della nuova legge registrando quanto avvenne nei primi mesi del 1976.

« All'indomani della presentazione, al Senato, del disegno di legge noto come "d.d.l. Andreotti"<sup>4</sup> — divenuto poi la legge 2 maggio 1976, n. 183 — le critiche al testo furono pressoché generali. Molte furono le proposte alternative formulate, dai partiti o dai gruppi parlamentari, attraverso formali atti di iniziativa legislativa o attraverso articolati documenti: esse spaziavano dalla soppressione della Cassa per il Mezzogiorno alla sua ristrutturazione; dalla limitazione delle sue competenze, alla sua riduzione a mero organismo di finanziamento degli enti locali territoriali, e così via.

« All'indomani (22 aprile 1976) dell'approvazione da parte del Senato, del disegno di legge, rielaborato dalla 5<sup>a</sup> Commissione ed ulteriormente emendato e integrato dall'Assemblea, unanimi furono invece i consensi. »<sup>5</sup>

L'interpretazione di questo mutamento che si presenta come la più plausibile è che, nel corso della discussione in commissione e in aula, si fosse ottenuta una rilevante modificazione del d.d.l. governativo e che l'accoglimento di una parte sostanziale delle proposte degli altri partiti avesse prodotto un testo definitivo sensibilmente migliorato; le stesse dichiarazioni degli esponenti dei due grandi partiti della sinistra davano autorevole fondamento a questa ipotesi<sup>6</sup>.

Può allora essere fonte di sorpresa, per non dir altro, il confronto tra il d.d.l. governativo e la l. 183, dal quale si ricavano le innovazioni introdotte dal lavoro parlamentare.

Se — come sembra possibile — si raggruppano le determinazioni normative della 183 secondo i titoli della legge, il primo riguarda la natura, il governo e il controllo dell'intervento, il

secondo l'incentivazione industriale e il terzo le « disposizioni finali, finanziarie e transitorie » — e quanto a quest'ultimo va subito detto che le modifiche intervenute sono scarse e di limitato rilievo.

Il primo gruppo di articoli riguarda la programmazione degli interventi, il loro controllo parlamentare e la partecipazione regionale, l'attività degli organismi dell'intervento straordinario, il passaggio di competenze alle Regioni e il finanziamento di loro attività svolte fin allora dalla Cassa.

All'interno di questo gruppo, le modificazioni di qualche portata rispetto al d.d.l. governativo sembrano essere l'art. 5 sulla « Ristrutturazione organizzativa e funzionale della Cassa per il Mezzogiorno », l'art. 9 relativo alla « Delega per la ristrutturazione degli enti collegati », e i primi due commi dell'art. 8 attinenti ai progetti speciali. Tralasciando per il momento quest'ultimo argomento, non è difficile riconoscere come gli altri traducessero in termini molto edulcorati, il primo proposte alternative dei partiti estranei alla coalizione di governo — quella, soprattutto, del PCI che portava allo scioglimento della Cassa<sup>7</sup> e alla creazione dell'Istituto per lo sviluppo economico del Mezzogiorno (ISVEM)<sup>8</sup> — e il secondo critiche da tempo affioranti ed emerse anche nel corso del dibattito in commissione al Senato<sup>9</sup>. Ma che tali innovazioni fossero in qualche modo determinanti, è difficile sostenere; e se, dopo qualche anno, non furono pochi a dichiararsi delusi e insoddisfatti a tal proposito, sembra si debba commentare, una volta di più, che ciò avvenne perché troppo essi avevano riposto in norme che di affidabile avevano ben poco.

Degli altri cambiamenti intervenuti nel passaggio dal d.d.l. governativo al testo di legge, alcuni (quelli dell'art. 1 relativi alla revisione dei progetti speciali già approvati o alle direttive alla Cassa per l'attuazione del programma; dell'art. 2 su alcuni poteri della Commissione parlamentare per il Mezzogiorno; ecc.) possono essere apprezzati positivamente ma sembra arduo attribuire loro un segno più che modesto; altri (ad es. la composizione della Commissione parlamentare, i cui membri passano da 22 a 30 o quella del comitato dei rappresentanti delle Regioni, e non più dei presidenti delle Regioni, che garantisce una presenza alle minoranze) sono tra i pochi recepiti dal progetto comunista, ma certamente non aspirano a costituire più che aggiustamenti marginali; altri ancora fan sorgere

il sospetto del pleonasma<sup>10</sup> o della gratuità<sup>11</sup> o di qualche « particolare » che andrebbe decrittato da esperti ben provveduti tanto è difficile cogliere in esso alcun senso politico o tecnico<sup>12</sup>.

Comunque, le modificazioni apportate dal vantato « confronto » tra i partiti sembrano aver inciso poco sul quadro del governo dell'intervento e delle funzioni degli organismi dello stesso che emergeva dalla iniziale proposta; ne sono risultati: un sistema di direzione politica che deve fare i conti con commissioni di controllo emanate rispettivamente dai due rami del Parlamento e dai consigli regionali; una Cassa che deve agire, vuoi in materie di competenza statale vuoi in quelle di competenza delle Regioni (e in tal caso, per affidamento delle stesse), prevalentemente per progetti, e cui la legge ha imposto un incredibile Consiglio di Amministrazione di diciotto membri (nove dei quali su proposta delle Regioni)<sup>13</sup> e una costellazione di enti, il cui insoddisfacente funzionamento va rivisto e per la cui ristrutturazione viene delegato il governo.

Più nette sono invece le differenze tra la proposta governativa e la legge in materia di incentivazione alle iniziative industriali. Ambedue i testi contemplan tre forme di incentivi: il contributo in conto capitale, il credito agevolato e l'incentivo all'occupazione.

Per quel che riguarda il contributo in conto capitale, il d.d.l. governativo prevedeva la misura del 30% per gli investimenti fissi fino a 10 miliardi di lire e quella del 3% per la quota eccedente i 10 miliardi. La 183 contempla invece quattro scaglioni con contributi decrescenti: 40% fino a 2 miliardi, 30% per la quota da 2 a 7 miliardi, 20% per la quota da 7 a 15 miliardi, 15% per la quota eccedente. Per entrambi i testi, il contributo è aumentato di un quinto a favore di specifici settori<sup>14</sup> e di un altro quinto a favore delle zone (per il d.d.l. « provincie ») « riconosciute particolarmente depresse ». Come si vede, il livello del contributo a fondo perduto viene dalla legge o mantenuto inalterato o elevato (e per certe fasce di investimento in misura cospicua), salvo che per la quota compresa tra i 7 e i 10 miliardi (dove passa dal 30 al 20%) e quanto all'elevatezza del contributo e all'enucleazione di un maggior numero di fasce di investimento, la 183 è più vicina alla proposta di legge dei parlamentari comunisti<sup>15</sup>.

Per quanto concerne il credito agevolato, la legge — mentre fa

suo l'antico proposito socialista (ignorato dal d.d.l. governativo) di costituire un « fondo nazionale per il credito agevolato al settore industriale » e fissa i criteri di massima per la sua gestione in modo da favorire sensibilmente il Mezzogiorno — stabilisce la misura massima del mutuo nel 40% dell'investimento globale, come anche prevedeva il d.d.l. originario, ma esclude dal credito agevolato gli investimenti superiori ai 15 miliardi.

La legge stabilisce infine, per i nuovi assunti tra il 1° luglio 1976 e il 31 dicembre 1980, lo sgravio totale dei contributi dovuti dai datori di lavoro all'INPS per tutto il periodo di paga che va al 31 dicembre 1986. Qui la norma è del tutto diversa dalla proposta iniziale, che contemplava un contributo annuale per la durata di dieci anni, pari a 600.000 lire per il primo e a 400.000 per il secondo quinquennio per ogni nuovo addetto, ma si distingue anche dalla proposta comunista — cui pure si avvicina —, in quanto quest'ultima prevedeva lo sgravio totale per nuovi come per vecchi occupati e lo prorogava « a tempo indeterminato »<sup>16</sup>.

In sostanza, se si sommano le diverse misure di incentivazione, quelle concesse dalla 183 risultano in genere — con l'eccezione degli investimenti di grandissime dimensioni — superiori a quelle contenute nelle diverse proposte. In particolare, rispetto a quella del PCI, va tenuto presente che quest'ultima non solo contemplava il ricorso al credito agevolato solo per le piccole e medie imprese ma determinava livelli di contributo in conto capitale sensibilmente minori, fatto salvo il caso degli investimenti inferiori a 1,5 miliardi di lire<sup>17</sup>. Va anche aggiunto che gli incentivi all'industria introdotti dalla 183 sono globalmente più elevati di quelli praticati in base alle precedenti normative.

In sostanza la 183, che pure si discosta — in particolare per il punto, peraltro decisivo, del « fondo nazionale degli incentivi », per la fiscalizzazione degli oneri previdenziali sostitutiva del contributo all'occupazione e per il limite dei 15 miliardi per la concessione del contributo in conto interessi (limite che doveva saltare nel giro di pochi mesi per il varo della legge sulla ristrutturazione industriale) — qui più che in altre parti dal d.d.l. governativo, non ne differisce di certo in modo radicale; men che meno risulta vicina alle proposte avanzate

dalle sinistre più che non lo sia a quella dei partiti della coalizione di governo.

Non pare proprio, allora, che la 183 possa dirsi il frutto di un incontro a mezza strada tra le opposte intenzioni delle sinistre e dei partiti di governo; essa riflette nei suoi connotati fondamentali il primitivo progetto governativo, corretto in punti non trascurabili ma nemmeno decisivi dall'apporto delle altre forze politiche<sup>18</sup>. Che ci fosse, soprattutto da parte comunista, ampia soddisfazione per il fatto che il partito di maggioranza relativa s'era visto costretto o aveva giudicato opportuno venire in qualche modo « a patti » può essere legittimo; come può essere legittima la soddisfazione dell'altra parte per il fatto che il PCI — per la prima volta in materia — non aveva tenuto in Parlamento un atteggiamento pregiudizialmente negativo verso la Cassa per il Mezzogiorno. Ma che da questo si trascorresse ad una valutazione positiva della legge, ci passa: anche a prescindere dagli incredibili meriti e dalle poderose virtù — dal « rinnovato rilancio della politica di programmazione » al « rilancio deciso della programmazione per progetti », dalla « sintesi progressiva di una nuova disciplina per il Sud, ampiamente innovativa » alle riconosciute « priorità dei settori manifatturieri ad alta occupazione », dal chiarimento « di fondo » per distinguere finalmente gli interventi straordinari da quelli ordinari alla « innovazione che permetterà una più sollecita realizzazione della politica di sviluppo », e via di seguito<sup>19</sup> — che le si attribuirono, secondo un'inventata consuetudine.

Non sono dunque privi di fondamento quei commenti che posero l'accento sul fatto che, in questa occasione, uno dei fatti più rilevanti si fosse dimostrato la caduta di una preclusione — quella del PCI verso la prosecuzione dell'attività della Cassa — dimostratasi ingiustificata<sup>20</sup> né fu un caso che, all'indomani dell'approvazione, la vecchia battaglia delle sinistre venisse declassata e archiviata come logoro, inconsistente derivato di una logica di schieramento<sup>21</sup>.

Alla fine, la legge del 1976 rientra a pieno titolo in quella vicenda che un attento e documentato studioso così riassumeva: « Ad una cadenza quinquennale, la politica dell' "intervento straordinario" è stata rivista ed aggiornata. In un giudizio di tipo storico si può dire che la continuità è stata la caratteristica preminente di una politica nella quale il vizio ricorrente

degli *slogans* si è affacciato per far intendere mutamenti sostanziali là dove si trattava di revisioni di rotta. »<sup>22</sup>

7.3. A quasi cinque anni dall'approvazione della 853, il giudizio sui progetti speciali — come si ricorderà — era, da parte dei più, di insoddisfazione non già sulla formula in sé quanto su come si era venuta dispiegando l'esperienza dell'intervento che con quella si voleva rinnovare, e, da parte dell'opposizione di sinistra, di critica sia per un presunto vizio tecnicistico che ignorava come il problema meridionale fosse fundamentalmente problema di rapporti sociali e politici<sup>23</sup>, sia per la definizione confusa dei progetti, rimasti stralci insignificanti di una programmazione velleitaria e sulla china del fallimento. Questo giudizio — che fu ripetuto anche nel corso del dibattito parlamentare<sup>24</sup> — trova evidente, anche se non sempre conseguente, rispondenza nelle diverse proposte<sup>25</sup> e in particolare nei d.d.l. governativo e del PCI.

Per il d.d.l. governativo,

— i progetti speciali dovevano essere elencati, « con l'indicazione di massima degli obiettivi economici e delle dimensioni finanziarie, temporali e territoriali » nel programma quinquennale proposto dal ministro per il Mezzogiorno d'intesa col ministro del bilancio, « tenuto conto delle indicazioni e proposte » del comitato dei presidenti delle Regioni, e approvato dal CIPE « nel quadro di indirizzi programmatici per la economia nazionale » (art. 1);

— la definizione dei progetti veniva ricavata integralmente dalla l. 853, con la non illuminante precisazione che essi avevano « natura interregionale o rilevante interesse nazionale » (art. 7);

— il meccanismo procedurale comprendeva la « elaborazione progettuale e tecnica della Cassa e degli Enti ad essa collegati », la « predisposizione » da parte delle Regioni o del ministro per il Mezzogiorno, l'approvazione circostanziata del CIPE, l'attuazione delle delibere del CIPE da parte del ministro e la realizzazione dei progetti da parte della Cassa che esegue « a suo totale carico, anche in deroga alla legislazione vigente, tutti gli interventi previsti nei progetti stessi » (art. 7);

— il CIPE, sulla base del programma quinquennale, procedeva « all'aggiornamento e all'eventuale revisione dei progetti speciali » (art. 7).

Il progetto speciale, rispetto alla normativa allora in vigore, si caratterizzava in almeno due momenti (a non voler tener conto di quella revisione di vecchi progetti universalmente svillaneggiati, che non poteva venire decentemente ignorata). Uno riguarda il rapporto non tanto con la programmazione<sup>26</sup>, quanto con gli organi nazionali e regionali di direzione politica. Mentre non sembra toccata la posizione del ministro per il Mezzogiorno, non deve sfuggire il fatto che il comitato dei presidenti delle Regioni siede presso la segreteria del ministro, è dal ministro presieduto, vede la presenza del segretario generale della programmazione economica, del direttore generale per l'attuazione della programmazione e del presidente della Cassa e ha come segretario il funzionario preposto alla segreteria generale del ministro. Tale comitato « elabora indicazioni e proposte per la formulazione del programma » quinquennale, « dei progetti speciali e delle direttive per gli interventi da realizzare nei territori meridionali » (art. 3). Se non è assolutamente il caso di pensare ad un mutamento di rotta, va però notato che — con questa proposta — si intaccava il vecchio sistema centralistico, associando all'esecutivo i rappresentanti delle Regioni in particolare e proprio nell'elaborazione di quei « criteri e proposte » per la formulazione del programma e dei progetti che costituiscono, o almeno avrebbero potuto costituire, la base per determinare quel sistema di obiettivi ponderati e reciprocamente correlati (tecnicamente, la funzione-obiettivo) che è la condizione prima per poter operare in termini di progetti. Innovazione non da poco e congrua al duplice proposito di « programmare per progetti » e di chiamare le autonomie regionali a partecipare alle scelte decisive dell'intervento straordinario, certamente molto più di quel che non fossero sia il sistema scaturente dalla l. 853 sia l'introduzione in un pletorico Consiglio di Amministrazione della Cassa di nove « esperti di particolare competenza » designati dalle Regioni<sup>27</sup> sia quel comitato dei rappresentanti delle Regioni chiamato a esprimere su tutto il proprio parere, che venne salutato come il traguardo regionalista — e tale, almeno in parte, esso era — della norma del 1976.

Il secondo momento di rilievo del d.d.l. in discorso consiste nel fatto che l'elaborazione progettuale e tecnica da parte della Cassa precede la predisposizione dei progetti che Regioni e ministro compiono.

La formulazione del tema — che era delle più pasticciate nella pur aggrovigliatissima legge del 1971 — presenta finalmente, anche se in presenza di qualche ambiguità, una logica.

Definiti gli obiettivi, un organo tecnico elabora progetti alternativi che più centri di iniziativa (ministro e Regioni) sono abilitati a predisporre per il vaglio e le decisioni finali del CIPE. E' l'accoglimento di una tesi che, come s'è visto<sup>28</sup>, era stata avanzata nel 1973. Anche qui, il passo compiuto è breve e incerto, non è all'altezza della situazione e lascia aperti interrogativi di qualche peso (sulla base di quali indicazioni la Cassa elabora i progetti? come verrà definito il rapporto tra le scelte politiche e le parametrizzazioni tecniche? chi sarà in grado, e come, di controllare i relativi processi?); ma, in una nota che si vuole attenta ai fatti di rilievo, andava registrato. Va infine notato che il problema — emerso come nodale anche nella pratica degli anni precedenti — dell'istituto incaricato di realizzare il progetto veniva risolto (si potrebbe dire non affrontato, dato che nemmeno venivano considerate le ragioni che si opponevano a una formula tanto semplicista) autorizzando la Cassa ad eseguirlo « a suo totale carico, anche in deroga alla legislazione vigente. »

Secondo la proposta del Partito Comunista, nel Mezzogiorno « lo Stato provvede ad un intervento aggiuntivo attraverso progetti di sviluppo statali e regionali » (art. 1).

Dei progetti di sviluppo — definiti in maniera a dir poco estremamente generica<sup>29</sup> — la proposta di legge elenca i possibili contenuti: « esecuzione di infrastrutture, concessione di contributi e incentivi, attività di promozione di forme associative tra piccoli produttori, ed ogni altra iniziativa ritenuta necessaria all'attuazione delle finalità del progetto, e direttamente collegata all'obiettivo produttivo perseguito. »

I progetti sono statali « quando l'intervento, in considerazione della prevalenza di materie di competenza statale, dell'incidenza di esso sul territorio di più regioni, della quantità delle somme necessarie debba essere considerato di rilevante interesse nazionale »; quelli regionali (che « devono essere inquadrati nella politica di programmazione regionale ») rimangono definiti per esclusione. Non si può dire di essere fuori dall'ambiguità.

Quanto ai soggetti che predispongono e realizzano il progetto, la proposta indica:

— nell'Istituto per lo sviluppo economico del Mezzogiorno (ISVEM) l'ente che « elabora [...] schemi di progetti di sviluppo e progetti regionali » (art. 12);

— nel ministro per il Mezzogiorno colui che « predispone » e alternativamente nelle regioni meridionali (« una o più ») chi « propone » i progetti statali, sui quali la commissione dei rappresentanti regionali « esprime motivato parere », e che sta « alle Regioni competenti per territorio [...] approvare o respingere » (art. 6);

— nel Parlamento l'organo cui spetta decidere in ultima istanza (artt. 3 e 6).

La « confusa formulazione » dei progetti fatta dalla 853 e ribadita nel d.d.l. governativo non sembra trovare qui una controproposta che sia minimamente coerente con le critiche avanzate in merito dalla stessa parte politica.

Gli altri articoli del disegno non aiutano a chiarire; anzi.

Essi, infatti, stabiliscono:

— che i progetti statali — con l'inciso grave e rivelatore: « fatte salve le competenze regionali » — indichino gli operatori impegnati all'attuazione e i relativi compiti (art. 1);

— che progetti statali e progetti regionali siano compresi nel « programma triennale di intervento » che il governo presenta al Parlamento. Il programma deve indicare « le priorità assegnate ai progetti proposti; una valutazione preventiva dei loro presumibili effetti per quanto riguarda l'occupazione e l'incremento del reddito; la loro influenza sull'economia meridionale, nazionale e comunitaria », nonché « per ogni singolo progetto la previsione massima dell'impegno finanziario pubblico, dei tempi di attuazione, delle principali ubicazioni di attività produttive. Il Parlamento discute il programma triennale e lo approva decidendo tra l'altro quali progetti devono essere considerati di rilevante interesse nazionale e la scala delle priorità » (art. 3);

— « lo Stato delega di norma alle Regioni, agli Enti locali territoriali, ai loro consorzi, ed alle comunità montane, l'attuazione di tutto o parte del progetto di competenza statale » (art. 5).

Come si vede, si è in presenza di un meccanismo tanto complicato quanto impreciso nella definizione dei momenti decisivi ai fini della scelta e della formulazione dei progetti. Ma di questo meccanismo due punti richiedono particolare atten-

zione: il primo è attinente ai poteri del Parlamento. Si tratta di una richiesta avanzata anche dal citato documento del PSI e, in termini più adeguati<sup>30</sup>, da quello del PSDI e che — se forse porta in sé più problemi di quanti non risolve — trova fondamento non labile nel fatto indiscutibile, e indiscusso dagli stessi rappresentanti del partito di maggioranza relativa<sup>31</sup>, che le scelte dell'esecutivo, e per esso del CIPE, avevano dimostrato una pochezza e un livello di arbitrio ai quali si riteneva di non poter porre altrimenti rimedio.

Il secondo punto è relativo al fatto che gli incentivi per i grandi impianti industriali vanno concessi solo all'interno dei progetti di sviluppo e graduati — c'è da ricavare — sulla base degli stessi criteri che vengono adottati per valutare l'insieme del progetto. La questione si ripropone allora quanto ai criteri generali di valutazione e per quel che riguarda lo stacco tra la grande industria e le altre iniziative di minore dimensione: l'indeterminatezza nel primo caso e la contraddittorietà per il secondo sono palesi; per non parlare dell'uso di margini di discrezionalità in una materia che vorrebbe il massimo di automatismo. Rimane il fatto che, finalmente, viene riconosciuta la necessità di una valutazione degli investimenti che informi tutte le attività, comprese quelle direttamente produttive; e questa interpretazione della proposta comunista (l'unica coerente in materia, va sottolineato) è esplicitamente avallata dalla relazione illustrativa<sup>32</sup>.

La legge 2 maggio 1976, n. 183 fissa la materia dei progetti speciali con riguardo ai loro possibili contenuti, ai soggetti interessati alla loro predisposizione ed esecuzione, alle forme di controllo e di governo.

Per quel che riguarda i contenuti, viene ampiamente ripresa la definizione dell'art. 2 della l. 853 con poche aggiunte tratte dalla proposta di legge comunista<sup>33</sup>, e tra queste non sono comprese le « concessioni di contributi e incentivi » che costituivano elemento non marginale della proposta stessa.

Se — come sembra fuori discussione e come è stato più volte notato — la norma del 1971 fin dalla descrizione della possibile identità degli oggetti dell'attività progettuale, e anzi fin dal tentativo di definire quest'ultima attraverso la elencazione dei suoi potenziali contenuti materiali, dimostrava l'estraneità del legislatore alle motivazioni stesse che il programmare per

progetti presuppone, la legge del '76 non si sottrae al medesimo giudizio.

Quanto ai soggetti che si devono dar carico dei progetti speciali, l'elaborazione progettuale e tecnica spetta alla Cassa e agli enti collegati, e ad essa segue la « predisposizione » da parte delle Regioni o del ministro. Il CIPE delibera, tra l'altro — sempre secondo l'art. 8 — « stabilendo criteri e modalità per la realizzazione dei progetti stessi anche in deroga alle disposizioni vigenti in materia di procedure amministrative, nonché l'indicazione di massima, fatte salve le competenze regionali, dei principali soggetti pubblici e privati direttamente interessati alla realizzazione dei singoli interventi »: anche qui, l'esigenza di dar compiutezza alla decisione del CIPE conduce a una « indicazione » di soggetti che, a quel momento dell'*iter* (e salvo ritenere in un certo qual senso definitiva un'elaborazione progettuale compiuta da organi tecnici), non può che essere prematura ed è comunque preclusa dalla non evitabile eccezione per le competenze regionali. L'attuazione dei progetti è affidata alla Cassa « autorizzata ad eseguire a suo totale carico [...] tutti gli interventi previsti nei progetti stessi » (art. 8, comma 6); la Cassa, a sua volta, attua « esclusivamente », degli interventi di competenza statale, quelli previsti nell'art. 1, cioè, prevalentemente, progetti speciali.

Il problema del governo dell'intervento, e in particolare della fissazione degli obiettivi che la programmazione per progetti deve perseguire, diventa allora nodale non solo per l'ovvio motivo dei poteri che su di essa incidono, ma proprio perché la « previa elaborazione tecnica e progettuale » esige sia un'attività politica preliminare di precisazione della funzione-obiettivo (come lo stesso d.d.l. governativo in qualche modo consentiva e richiedeva) sia una sede di traduzione tra obiettivi politici e finalità tecnico-esecutive. Ma proprio qui la legge rivela un'assoluta carenza e ritrova lo stesso livello di mistificatoria noncuranza che aveva caratterizzato la precedente legge, con gli effetti (criticatissimi) che tutti sanno.

L'art. 1 dispone, infatti, tra l'altro, che il CIPE approvi un programma quinquennale « su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, d'intesa con il Ministro per il bilancio e la programmazione economica, sentita la Commissione parlamentare di cui all'art. 2, e tenuto conto delle indicazioni e proposte del Comitato » dei rappresentanti

regionali. Il programma quinquennale deve contenere « gli obiettivi generali e specifici dell'intervento straordinario e l'indicazione dei loro effetti sulla occupazione, la produttività ed il reddito, nonché », tra le altre cose, « l'elencazione e la descrizione dei progetti speciali da realizzare nei territori meridionali con l'indicazione degli obiettivi economici e delle dimensioni finanziarie, temporali e territoriali dei progetti stessi; [...] le direttive per l'intervento ordinario e straordinario nel Mezzogiorno, con le relative priorità settoriali e territoriali, e per il loro coordinamento con gli interventi regionali; [...] i criteri e le priorità per la predisposizione da parte delle Regioni meridionali di progetti regionali per interventi di sviluppo economico e sociale di competenza regionale di cui all'art. 7, lettera c)<sup>34</sup>; [...] l'aggiornamento e la revisione dei progetti speciali già approvati con particolare riferimento all'attività avviata, agli obiettivi da conseguire, alle dimensioni finanziarie, ai tempi di realizzazione ed alle priorità da osservare a livello tecnico-esecutivo. »

Tralasciando i problemi, certo tutt'altro che indifferenti ma scarsamente rilevanti nella nostra ottica, della veste di nuovo *Piano di Coordinamento* che il Programma dovrebbe assumere (e che ad assumere sarà ovviamente impossibilitato)<sup>35</sup> e della determinazione centralistica dei criteri informativi dei progetti regionali di sviluppo<sup>36</sup>, va notato come viene ancora ignorato il problema determinante di una formulazione degli obiettivi capace di informare il progetto.

Tutto viene risolto in sede di controllo: e qui il compromesso tra le due posizioni iniziali — tra l'approvazione da parte del governo e quella da parte del Parlamento — si conclude nell'obbligo di consultare la Commissione parlamentare e di tener conto « delle indicazioni e proposte » del comitato dei rappresentanti regionali; ma le scelte sono affidate una volta di più all'esecutivo e sono possibili solo in quanto la « previa » attività della Cassa preordinatrice di schemi tecnici sia indirizzata secondo criteri non chiariti e che comunque solo dal governo e dalla sua tecnostuttura potrebbero essere predisposti e verificati<sup>37</sup>.

I poteri dei rappresentanti delle Regioni e del Parlamento non potranno certo giungere al cuore delle scelte e al controllo di come le modalità tecniche di progettazione e attuazione traducono le opzioni politiche. Se quei poteri diverranno reali,

sarà dovuto al fatto che le rappresentanze regionali e nazionali coglieranno lo snodo, caratteristico dei progetti, tra politica e amministrazione e vorranno valutare non i « messaggi » ma i termini propriamente tecnici con cui quello snodo si realizza. E' un'ipotesi del tutto astratta che la legge non esclude ma nemmeno comporta: tanto più che la rappresentanza regionale è priva di una struttura di servizio e — foss'anche solo a fini informativi — dovrà ricorrere a burocrazie di dipendenza ministeriale.

Insomma, quanto ai progetti speciali dell'intervento straordinario, la norma del 1976 innova per quel che riguarda la possibilità di elaborazione della Cassa prima delle scelte politiche, la maggior concentrazione della Cassa sui progetti essendo passate alle Regioni altre attività, i poteri di controllo sull'esecutivo, e il « concretismo » di cui è manifestazione il programma degli interventi. Non era molto, dopo un quinquennio di esperienze; era niente rispetto ai problemi che il programmare per progetti comporta.

7.4. Le riflessioni intorno ai progetti speciali della 183 furono ancor più scarse dei commenti che erano stati enucleati cinque anni prima in occasione del varo legislativo della formula.

Se prescindiamo da inaccettabili dichiarazioni di astensione in attesa di verificare la volontà politica<sup>38</sup>, altri giudizi sulla legge, con attinenza al nostro argomento, vertono sul significato da attribuire al programma quinquennale e sulla definizione dei progetti.

Sul merito del programma quinquennale si rinvengono due atteggiamenti tra loro contrastanti che hanno però a fondamento una caratteristica comune: quella di esibire affermazioni non documentate e non documentabili, ma in compenso sostanziate di vocaboli dal forte potere evocativo. Di questi due atteggiamenti, quello positivo contrappone all'antica impostazione — deludente, astratta, velleitaria, centralista — della programmazione economica nazionale, quella nuova — più concreta, flessibile, decentrata, democratica — che combina all'esplicazione di definite finalità l'individuazione degli strumenti (soprattutto o esclusivamente, i progetti speciali) idonei a raggiungerle<sup>39</sup>. L'altro lamenta la perdita del noto, robusto legame che — in base alla l. 853 — intercorreva tra

l'intervento nel Mezzogiorno e gli altrettanto noti impegni meridionalistici dei documenti del Ministero del bilancio<sup>40</sup>. Non manca nemmeno la posizione « equilibrata » di chi scorge vantaggi e svantaggi della soluzione adottata<sup>41</sup>.

Manca del tutto, invece, chi offra argomenti sui quali sia possibile articolare un elementare ragionamento su quel che — dopo tante esperienze — era lecito e doveroso attendersi circa il rapporto tra le grandi scelte di politica economica e l'intervento straordinario, meglio ancora: su come la definizione degli obiettivi poteva e doveva informare la politica economica nazionale e l'attività della Cassa per il Mezzogiorno.

In tema di progetti speciali, le novità introdotte dalla legge concedono ancor meno spazio all'esaltazione; ciò nonostante non mancò qualche voce a riconoscere nel malfermo dettato legislativo i tratti amati dell'oggetto desiderato<sup>42</sup> o a tentare il lancio di iperboli di difficile classificazione<sup>43</sup>.

Ma l'attenzione fu principalmente attratta vuoi dal rilievo che assumeva la preliminare elaborazione tecnica della Cassa<sup>44</sup>, vuoi dal rapporto tra Cassa e Regioni che veniva o interpretato sulla base della precedente esperienza<sup>45</sup> o tragiurato nell'ottica di quello che si riteneva fosse lo spirito che ispirava l'intera legge<sup>46</sup>.

Si insistette, anche, sull'indeterminatezza nella quale tuttora giaceva il concetto di progettazione.

Pasquale Saraceno — del quale abbiamo visto i tentativi di sistematizzazione e di razionalizzazione immediatamente successivi all'emanazione della norma del 1971 — sentì il bisogno, a pochi mesi dall'approvazione della l. 183, di far presenti, e sia pure per inciso, « le incertezze a tutti note, che si sono avute, e anzi si hanno tuttora, in tema di progetto speciale. »<sup>47</sup> Fu ancora Saraceno a sottolineare come fosse indispensabile che andassero definiti i compiti della Commissione parlamentare<sup>48</sup>, il significato del « rilevante interesse nazionale » idoneo a identificare i progetti speciali e la compatibilità dell'intervento centrale con la « salvezza delle competenze regionali » di cui parla al 4° comma l'art. 8 a proposito dei soggetti interessati alla realizzazione dei progetti che il CIPE deve indicare<sup>49</sup>.

Un ultimo punto della legge ha meritato un'attenta chiosa dovuta a R. Cagliozzi, e centra uno dei limiti destinati a maggiormente pesare sul meccanismo configurato dalla 183: la

mancanza di coordinamento tra interventi della Cassa e attività delle Regioni, e in particolare l'assenza di istituti ove potessero essere stabiliti rapporti bilaterali tra governo centrale e Regioni <sup>50</sup>.

Fatte, dunque, le dovute e assai scarse eccezioni, i motivi del contendere e del contestare, come quelli dell'approvare, risultano estranei ai temi centrali della programmazione per progetti. La legge emanata nel maggio del '76 si presentava come una « legge di procedure » <sup>51</sup>, che al di là delle procedure — almeno per quanto attiene ai progetti speciali — nulla mutava. L'aver creduto o sperato che così non fosse è stato fonte di un dannoso equivoco e di una inutile illusione.

Note al capitolo settimo

<sup>1</sup> I partiti della sinistra avevano totalizzato il 46,8% dei voti validi (nelle regionali del 1970, 41,5) e il PCI il 33,5% (nel '70, il 27,9). Nelle regioni meridionali queste percentuali erano, rispettivamente, del 39,8 (nel '70, 37,3) e del 27,4 (nel '70, 23,4).

<sup>2</sup> Augusto Graziani, *La nuova Cassa del Mezzogiorno: più ombre che luci*, «Paese Sera», 4 maggio 1976.

<sup>3</sup> Cfr. tra gli altri: G. Andreotti (ministro del bilancio e per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno), *Un dovere assolto*, «Il Popolo», 29 aprile 1976; le opinioni degli on. Isgrò, Rende, Sanza, Scotti in *Si apre un'altra fase della politica meridionalista*, «Il Popolo», 30 aprile 1976; di F. Compagna, N. Colajanni, N. Neri, V. Scotti in *Una politica nuova per il Sud*, «Il Mattino», 11 aprile 1976 e di F. Compagna e N. Novacco in *La legge per il Sud è soddisfacente. Ora bisogna farla funzionare bene*, «La Stampa», 28 aprile 1976; l'intervista di Pio La Torre a L. T., *Nuove forme di controllo per l'intervento nel Sud*, «L'Unità», 15 aprile 1976; Pio La Torre, *Un nuovo strumento per il Mezzogiorno*, «L'Unità», 24 aprile 1976; il resoconto del dibattito di Villa Pignatelli a Napoli con gli interventi di N. Cacace, N. Colajanni, F. Compagna, S. De Vito, E. Giustino, V. Scotti in *Realismo della legge per il Sud*, «Il Mattino», 4 maggio 1976.

Illuminanti anche i pareri espressi sulla rivista «Nuovo Mezzogiorno» in *Un ventaglio di giudizi sulla nuova legge per il Sud*, fascicoli di giugno e di luglio-agosto 1976, e quelli raccolti da «Il Mondo» del 22 aprile (E. Corsi, *Cassa del Mezzogiorno con sentinella*) e da «L'Espresso» del 25 aprile (*Dalla Cassa vien fuori una gran risata*).

<sup>4</sup> Il d.d.l. governativo fu presentato al Senato nella seduta del 2 gennaio 1976.

<sup>5</sup> M. Annesi, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno nel quinquennio 1976-1980*, ed. Svimez, Roma, 1977, p. 7.

<sup>6</sup> Ancora a mero titolo di esempio si rimanda alle affermazioni, contenute negli articoli citati alla nota 3, di N. Cacace (la legge «è il risultato di una lotta politica il cui esito ha visto accolta la maggior parte delle posizioni socialiste», «Il Mattino», 4 maggio), di N. Neri («La nuova legge ha bisogno ancora di ritocchi e di migliori definizioni, però possiamo fin d'ora dire che si tratta di una buona legge, all'elaborazione della quale noi socialisti abbiamo contribuito in modo determinante», «Il Mattino», 11 aprile), di P. La Torre («Noi siamo partiti dal bilancio fallimentare di 25 anni di politica meridionalistica per avanzare proposte nuove e realistiche di riforma dell'impostazione programmatica, degli obiettivi e degli strumenti di intervento per lo sviluppo del Mezzogiorno. Gran parte delle nostre proposte sono oggi diventate la sostanza dei principali articoli della nuova legge», «L'Unità», 24 aprile) e dello stesso La Torre nell'intervista di Demetrio De Stefano sul «Corriere della Sera», 14 luglio («Noi [...]

prendiamo atto che Andreotti nel caso della legge 183 si è reso conto che se con le nuove norme si voleva cambiare qualcosa in senso positivo bisognava discuterne con i comunisti. Era la via giusta e ci siamo alla fine messi d'accordo trovando un compromesso a metà strada tra la nostra piattaforma e le proposte del governo. Non è una soluzione che accoglie pienamente le nostre tesi: è però un incontro».

<sup>7</sup> Art. 9 del progetto comunista, riportato in M. Annesi, *L'intervento straordinario... 1976-1980*, cit., p. 152.

<sup>8</sup> Artt. 11, 12, 13, 14 e 15, *ibidem*, pp. 152 e 153.

<sup>9</sup> Resoconto della seduta della 5ª Commissione del Senato della Repubblica, 31 marzo 1976.

« Il senatore Rosa illustra quindi un emendamento presentato dal Gruppo della democrazia cristiana: esso è inteso ad aggiungere una nuova lettera e) secondo la quale nel programma quinquennale devono essere indicate le direttive della sua attuazione alla Cassa per il Mezzogiorno, al Formez, allo Iasm e agli altri enti collegati con l'indicazione dei necessari mezzi finanziari. « Il senatore Colajanni, nel dichiararsi nettamente contrario a tale proposta, osserva che essa intende confermare la presenza di alcuni centri di potere che hanno svolto un ruolo estremamente negativo nella politica meridionalistica e che invece vanno smantellati. » (*Ibidem*, pp. 176 e 177).

<sup>10</sup> Come quei punti in cui (art. 1) si chiarisce che gli interventi infrastrutturali necessari alla localizzazione di attività industriali devono essere « di uso collettivo » o che le direttive per l'intervento ordinario e straordinario devono essere corredate dalle « relative priorità settoriali e territoriali ». Il fatto che, a quanto taluni affermano, si fossero verificati ampi abusi amministrativi in queste materie, non sembra rendere utile e necessario questo tipo di precisazioni.

<sup>11</sup> « I pareri del Comitato [dei rappresentanti delle Regioni meridionali] possono essere inviati al Parlamento. » (art. 3).

<sup>12</sup> Il ministro « può altresì autorizzare la Cassa e gli enti collegati a svolgere le attività necessarie per l'acquisizione e l'archiviazione dei dati inerenti lo sviluppo economico, sociale e territoriale delle Regioni meridionali, nonché a prevedere progetti volti alla elaborazione dei dati di interesse degli organi regionali e degli enti dipendenti.

« La Cassa per il Mezzogiorno e gli Enti collegati possono avvalersi, per l'espletamento di tale specifica attività, anche delle istituzioni già operanti nel Mezzogiorno. » (art. 4).

<sup>13</sup> « [...] ma la grande novità è costituita anche dalla presenza delle Regioni nel consiglio di amministrazione della "Cassa", sede nella quale l'intervento viene gestito ». (Dichiarazione del dr. Nino Neri, membro della direzione nazionale del PSI e responsabile della sezione Mezzogiorno, « Il Mattino », 11 aprile 1976, art. cit.). Cfr. anche *Dalla Cassa vien fuori una gran risata*, « L'Espresso », cit.

<sup>14</sup> La delibera del CIPE del 31 maggio 1977 — *Direttive per la concessione dei contributi in conto capitale di cui all'art. 10 della legge 2 maggio 1976, n. 183 e dei finanziamenti a tasso agevolato di cui al D.P.R. 9 novembre 1976, n. 902* — comprendeva tra gli « specifici settori da sviluppare prioritariamente nel Mezzogiorno » la quasi totalità delle industrie estrattive e manifatturiere. Cfr. l'elenco allegato alla citata delibera in *Legge 183 per il Mezzogiorno e norme di attuazione*, a cura dello IASM, 1978, p. 99 e ss.

<sup>15</sup> Questa proponeva le misure massime non per quote ma secondo i livelli di investimento, così distinti: il 50% per immobilizzi fino a 1,5 miliardi, 35% per immobilizzi compresi tra 1,5 e 5 miliardi, 25% tra 5 e 10 miliardi, 15% per immobilizzi superiori a 10 miliardi (M. Annesi, *L'intervento straordinario... 1976-1980*, cit., p. 154).

<sup>16</sup> Se la fiscalizzazione degli oneri sociali è finalizzata non solo a un temporaneo aiuto alla gestione attraverso l'alleggerimento del costo del lavoro, ma anche a una composizione degli investimenti più razionale rispetto alla dotazione delle risorse e volta all'espansione dell'occupazione, è evidente la superiorità della proposta comunista, in quanto la composizione degli investimenti sconta, almeno in parte, il costo dei fattori di produzione ben oltre i primi anni. Inoltre l'art. 14 della legge premia le imprese che faranno nuove assunzioni nel corso di quattro anni e mezzo a partire dal 1° luglio 1976, e dunque quasi solo le imprese che hanno, alla data di emanazione della legge, già avviati o in programma gli investimenti.

<sup>17</sup> Per il diverso gioco del meccanismo di contributo su quote dell'investimento (l. 183) e su investimenti di livelli diversi (proposta comunista), già nel caso di immobilizzi pari a poco più di 1,5 miliardi (ad es. 1,7 mld.) il contributo in conto capitale deciso dalla legge è superiore a quello ipotizzato dai parlamentari del PCI (680 contro 595 milioni) e tale differenza cresce, anche se non linearmente, al crescere delle somme investite (ad es., per un investimento pari a 6 mld., 2.220 contro 1.500 milioni; per uno di 9 mld., 2.400 contro 2.250; per uno di 11 mld. 2.800 contro 1.650 milioni).

<sup>18</sup> Rispetto alle diverse posizioni precedenti il 1976, S. Petriccione così definisce la soluzione conferita all'intervento straordinario della l. 183. All'interno del vecchio schieramento governativo si erano venute « precisando due posizioni che si rivelavano presto chiaramente antitetiche. Il vecchio meridionalismo si arroccava attorno alla Cassa ed al suo presidente e cercava di lasciare immutata la natura dell'intervento straordinario nonostante l'avvenuta istituzione dell'ordinamento regionale. » Contrapposte ad esso erano le « correnti che avevano preso ispirazione dalla politica di programmazione » e che « puntavano sulla qualificazione della spesa e sulla selezione degli investimenti, scontrandosi così frontalmente con la prassi politica fino allora seguita. » Queste due posizioni sarebbero state sostanzialmente escluse dalle scelte del legislatore. « La soluzione che venne adottata finì col respingerle entrambe: dopo alcune proposte, peraltro poco meditate, del PCI che sembravano richiamarsi alle posizioni riformistiche dell'intervento straordinario, tutto si concluse, senza neppure un serio dibattito in Parlamento, con un accordo tra comunisti e democrazia cristiana che portava all'approvazione di una legge (la 183 del 1976) che senza far propri gli aspetti positivi della posizione cautamente conservatrice del vecchio meridionalismo, si contrapponeva di fatto alle tesi riformistiche negandone in primo luogo le istanze di efficienza e di precisazione delle responsabilità tra organi politici ed organi tecnico-amministrativi che le avevano ispirate. Alla distinzione tra la sfera di poteri dello Stato e quella delle Regioni veniva preferita una soluzione ibrida che dava luogo ad un condominio di un organo esecutivo — la Cassa per il Mezzogiorno — che non si sapeva a chi esattamente dovesse rispondere, con una confusione di responsabilità ed una farragine di meccanismi ai quali dovrebbe essere demandato il controllo e l'indirizzo, che sembrano creati apposta per mortificare ogni istanza di efficienza. » (*Presentazione* in F. Forte, *Stato e regioni nella politica regionale per l'Italia meridionale*, ed. Guida, 1979, pp. 14 e 15).

<sup>19</sup> Le citazioni sono tratte dalle dichiarazioni elencate alla nota 3.

<sup>20</sup> « [...] la Commissione del Senato ha approvato la legge con emendamenti che non ne alterano sostanzialmente la fisionomia. C'è stata, anzi, una affidante convergenza di intendimenti fra tutti i gruppi parlamentari. » « [...] la convergenza realizzatasi tra le forze politiche e sociali ha smascherato ed isolato quanti avevano intentato il processo alla Cassa, e dichiarato il "fallimento" della politica meridionalista, con intenti non chiari. » (F. Compagna, « Il Mattino », 11 aprile, cit.).

<sup>21</sup> « Caduta la iniziale tentazione polemica, dettata solo da ragioni di schieramento, del PCI e del PSI rispetto alle modalità di attuazione dell'intervento... » (E. Scotti, « Il Popolo », 30 aprile, cit.).

<sup>22</sup> Piero Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, ed. Il Mulino, 1978, p. 354.

Poco dopo l'emanazione della l. 183, M. Annesi traeva il seguente giudizio: « Il sommario esame del contenuto del provvedimento, sin qui condotto, consente di affermare che tra la nuova e la precedente disciplina dell'intervento straordinario esistono differenze molto meno profonde di quanto è stato asserito e anche di quanto, a prima lettura, può sembrare.

« L'affermazione può apparire sorprendente, specie se si considera la generale soddisfazione con cui la legge è stata accolta, ma essa trova conferma sulla base di una valutazione complessiva del contesto normativo. » (*L'intervento straordinario... 1976-1980*, cit., pp. 16 e 17).

<sup>23</sup> Questa posizione venne ribadita al convegno del Centro studi di politica economica del PCI (Cespe), tenutosi a Palermo il 24 e 25 ottobre 1975, dalla relazione di Napoleone Colajanni e dal discorso conclusivo di Alfredo Reichlin. Cfr. gli atti del convegno, *Il Mezzogiorno nella crisi italiana*, in « Quaderni di Politica ed Economia », supplemento al n. 1 (gennaio-febbraio 1976).

<sup>24</sup> Così nella relazione illustrativa del progetto di legge comunista (« Falta la programmazione e rimasti i progetti speciali, confusamente formulati dalla 853, una semplice copertura del tradizionale intervento... », *L'intervento straordinario... 1976-1980*, cit., p. 146).

<sup>25</sup> I documenti della Direzione del Partito Socialista Italiano e del Gruppo Parlamentare del Partito Socialdemocratico Italiano sono riportati in « Economia e Territorio », n. 3, settembre-ottobre 1975.

<sup>26</sup> Non è facile infatti comprendere e giudicare formule ambigue quali l'« attuazione del programma economico nazionale » richiamato a proposito delle delibere del CIPE sui progetti speciali (l. 853, art. 3) e gli « indirizzi programmatici per l'economia nazionale nel quadro dei quali il CIPE approva il programma quinquennale per il Mezzogiorno » (d.d.l. governativo del 1976). Certo è solo che è caduto il richiamo formale a un documento. Il fatto non sembra aver sollevato in Parlamento le reazioni che si potevano aspettare da quelle parti (e da quegli uomini) che un quinquennio prima avevano esaltato quel che ora veniva cancellato. In termini non chiari vi si è trattenuto, alla Camera, l'on. Scotti, per il quale si è abbandonata « una linea di programmazione generale e globale » — quasi fosse un merito — ma, con la partecipazione regionale, si è introdotta una « innovazione [...] importante anche ai fini dell'evoluzione futura della programmazione nel nostro paese. » (Riportato in M. Annesi, *L'intervento straordinario... 1976-1980*, cit., p. 580).

<sup>27</sup> L. 183, art. 5, commi 3° e 4°. Se l'inserimento dei rappresentanti delle Regioni in un C. di A. di ampiezza tale da risultare inconcludente al massimo (e infatti la norma fu cambiata nel volgere di un paio di anni) sollevò in Parlamento fondate obiezioni, non si può dimenticare che proprio l'incertezza dei confini tra decisione politica e decisione amministrativa e l'ampio margine di scelta politica che l'esperienza dimostrava residuare comunque all'organo tecnico, sottostanno a questo maldestro e malriuscito tentativo di far partecipare le Regioni al governo della Cassa.

<sup>28</sup> Vedi *supra*, § 6.3.

<sup>29</sup> « I progetti di sviluppo hanno per oggetto lo sviluppo di attività produttive determinate e l'elevamento delle condizioni economiche e sociali. » (art. 1).

<sup>30</sup> « [...] si ritiene indispensabile [...] che la Cassa per il Mezzogiorno [...] venga totalmente ristrutturata lasciandole la sola funzione di organo tecnico dello Stato per la predisposizione e la esecuzione dei progetti speciali i cui temi dovranno essere determinati in sede parlamentare con il concorso delle Regioni interessate non appena approvata la legge. » (Documento sul Mezzogiorno del Gruppo Parlamentare del Partito Socialdemocratico Italiano, cit., pp. 56 e 57).

<sup>31</sup> L'on. Vincenzo Scotti, ad es., parlando dei progetti speciali, a proposito del d.d.l. che il Consiglio dei ministri stava per presentare, aveva tenuto a precisare: « progetti speciali della 853 così come definiti dalla legge e non come sono stati attuati. » (*Una proposta organica per il Mezzogiorno*, cit.). Lo stesso ministro del bilancio e per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, on. Andreotti, nella replica agli oratori intervenuti nella discussione generale sulla futura 183 alla 5<sup>a</sup> Commissione del Senato, aveva dovuto riconoscere: « in un primo momento di applicazione della nuova normativa vi sono state alcune perplessità che hanno consentito l'avvio di iniziative non riconducibili ai caratteri specifici di questa forma d'intervento. » (Seduta del 30 marzo 1976, in M. Annesi, *L'intervento straordinario... 1976-1980*, cit., p. 170).

<sup>32</sup> « L'intervento, pertanto, non prende la forma indiscriminata degli incentivi secondo le regole dei meccanismi spontanei di finanziamento e di mercato, ma è valutato e definito progetto per progetto (è una delle componenti del progetto) con un quadro di discrezionalità e di selettività in relazione ai fini produttivi e occupazionali che con il progetto di sviluppo e il programma triennale si vogliono raggiungere. » (*Ibidem*, p. 148). L'impostazione del PCI era stata espressa ancora più chiaramente da Napoleone Colajanni nella relazione di base al convegno del Cespe dell'autunno 1975: « Una novità operativa di un certo rilievo nei progetti di sviluppo è che in quella sede debbono essere definite tutte le forme di intervento, dagli incentivi alle infrastrutture, alle tecniche di promozione. Le spese relative debbono essere concentrate in un unico *budget* che deve comprendere tutte le voci di spesa. Ciò dovrebbe semplificare le procedure amministrative ed offrire almeno la base per una applicazione sistematica dell'analisi dei costi e dei benefici. » (*Il Mezzogiorno nella crisi italiana*, in « Quaderni di Politica ed Economia », cit., p. 21).

<sup>33</sup> « I progetti speciali di cui all'art. 1, aventi natura interregionale o rilevante interesse nazionale, prevedono la realizzazione di interventi organici a carattere intersettoriale per lo sviluppo di attività economiche e sociali in specifici territori e settori produttivi. Essi possono comprendere l'esecuzione di infrastrutture, anche per la localizzazione industriale, e interventi per l'utilizzazione e la salvaguardia delle risorse naturali e dell'ambiente anche con iniziative di interesse scientifico e tecnologico; l'attuazione di complessi organici di opere e servizi relativi all'attrezzatura di aree metropolitane e di nuove zone di sviluppo; la realizzazione ed il potenziamento di strutture commerciali per la valorizzazione delle produzioni meridionali, specie per i prodotti agricolo-alimentari; lo svolgimento di attività di promozione e di sostegno tecnico-finanziario a favore di forme associative tra piccoli produttori, ed ogni altra iniziativa ritenuta necessaria alla attuazione delle finalità del progetto direttamente collegate agli obiettivi produttivi ed occupazionali. » (art. 8).

<sup>34</sup> L'art. 7 pone tra le attività delle Regioni finanziate coi fondi dell'intervento straordinario: « c) i progetti regionali di sviluppo per la realizzazione di iniziative organiche a carattere intersettoriale per lo sviluppo di attività economiche in specifici territori e settori produttivi. »

<sup>35</sup> Si ricorderà che proprio la soppressione del Piano di Coordinamento e l'assorbimento nel CIPE del comitato dei ministri per il Mezzogiorno, operati con la 853, erano stati visti come «inquadramento dell'azione pubblica nel Mezzogiorno nel più vasto contesto della programmazione economica nazionale, nella convinzione che il Mezzogiorno rappresenta il problema fondamentale del Paese» (Relazione illustrativa del d.d.l. governativo, in M. Annesi, *L'intervento straordinario... 1971-1975*, cit., p. 109) e che, sempre in occasione del dibattito parlamentare del 1971, essi erano stati salutati come strumento per «far sì che tale intervento [straordinario] nell'area meridionale [...] divenga elemento determinante delle scelte di politica economica del Paese» (relazione per la maggioranza della 5ª Commissione del sen. Cifarelli, *ibidem*, p. 213) e per «far coincidere la programmazione economica con la soluzione del problema meridionale» (parere della 9ª Commissione, estensore sen. Minnocci, *ibidem*, p. 220), come modo per «dare una matrice meridionalistica alla politica di programmazione» (sen. Formica, *ibidem*, p. 431) e per «fare dello sviluppo delle regioni meridionali il nucleo centrale della politica economica nazionale» (sen. De Vito, *ibidem*, p. 436), come garanzia del «quadro istituzionale entro il quale l'unificazione economica del Paese può divenire l'obiettivo ispiratore della generale politica di sviluppo e di programmazione e non soltanto degli interventi straordinari per il Mezzogiorno» (relazione per la maggioranza dell'on. Isgrò, *ibidem*, p. 451), ecc.

<sup>36</sup> Osservava a questo proposito M. Annesi:

«Orbene, malgrado l'intensità delle rivendicazioni "regionaliste" avanzate, è difficile contestare che la legge abbia, nel complesso, salvaguardato il criterio di centralizzazione. Significativo è, al riguardo, che — esagerando, probabilmente, il principio della riserva allo Stato dei poteri di indirizzo e di coordinamento — sia stato attribuito al CIPE, organo statale, il potere di fissare i criteri e le priorità che le Regioni debbono osservare nella formazione dei loro programmi di sviluppo (art. 1, lett. d).» E più in generale: «Nel complesso si può [...] affermare che l'istanza di partecipazione regionale ha trovato accoglimento solo in modo parziale e scarsamente significativo.» (*L'intervento straordinario... 1976-1980*, cit., pp. 19 e 22).

<sup>37</sup> Proprio in concomitanza e in occasione della discussione sulla l. 183, durante un seminario organizzato dal Club Turati di Torino nella primavera del 1976, S. Bruno ricordava quale dovesse essere la corretta impostazione del tema. «Occorre far lavorare gli esperti in associazione con il livello decisionale pertinente. In questo senso il dibattito che c'è adesso a livello legislativo, sul fatto di lasciare alla Cassa del Mezzogiorno un ruolo di "esperto" per lo studio di progetti speciali, mi spaventa. Gli obiettivi che dovrebbero stare dietro ad un progetto devono essere chiariti lavorando con i protagonisti e non possono essere lasciati alla mediazione di un ente diverso apparentemente senza potere. Occorre invece diffondere le conoscenze relative ai progetti, stimolando il dibattito e il controllo a tutti i livelli rilevanti.» (*Istruzione, informazione e controllo*, in AA.VV., *Il governo...*, cit., p. 89).

<sup>38</sup> «Si tratta veramente di una buona legge? [...]

«Al primo interrogativo è certamente presto per rispondere: relativamente a leggi del tipo di quella in esame — a leggi, cioè, che disciplinano l'intervento dei pubblici poteri in una vasta zona territoriale, attraverso una complessa organizzazione di governo ed amministrativa, e che interessano vari settori, dalle infrastrutture alla incentivazione — non si può procedere ad una astratta valutazione di merito: il giudizio su di essa resta infatti condizionato dal tipo di volontà politica che si porrà nell'attuare.» (M. Annesi, *L'intervento straordinario... 1976-1980*, cit., pp. 7 e 8).

Analogamente, ma con riferimento alla l. 853: « Il giudizio sulle iniziative di ordine legislativo dipende — in larga misura — dalle modalità effettive della loro applicazione. » (F. Fiorelli, *Evoluzione della legislazione...*, cit., p. 19).

Che l'operatività di « leggi del tipo di quella in esame » dipenda da non pochi fattori tra i quali *in primis* il comportamento del potere politico, è ovvio. Ma da questo non si vede come derivi l'impossibilità o anche solo la difficoltà di giudicare una legge per quello che essa è. L'argomento non meriterebbe un accenno se non si fosse in presenza di leggi al limite dell'inconcepibile e di critiche che vengono rovesciate unicamente sulla « volontà politica » di chi dovrebbe attuarle.

<sup>39</sup> « Le novità introdotte dalla legge n. 183 [...] riguardano sia le finalità della politica meridionalista che gli strumenti da utilizzare che, infine, le procedure da seguire nel formulare le decisioni e nel controllarne l'esecuzione, cioè il grado di realizzazione. » (M. D'Antonio, *Il piano quinquennale per il Mezzogiorno*, « Politica ed Economia », settembre-ottobre 1977, p. 10) « La legge 183 [...] contempla chiaramente che gli interventi pubblici a favore delle regioni meridionali siano organizzati e decisi all'interno di un procedimento di programmazione come quello prima descritto, cioè della programmazione per fasi. [...] Sembra chiaro che la legge costituisce una notevole innovazione rispetto ai deludenti tentativi di programmazione economica fatti in passato. [...] La legge 183 è invece una legge di programmazione specifica (investe cioè un'area determinata del paese), dotata degli strumenti necessari e dei livelli di intervento, nonché di mezzi finanziari almeno per ora adeguati agli scopi. » (*Ibidem*, pp. 29 e 30) « Si sta assistendo, nell'attuale legislatura, a un nuovo modo di programmare, ponendosi l'accento sulla programmazione strategica come processo di decisioni nell'incertezza. All'astrattezza "modellistica" e alla velleità degli obiettivi prefissati nei documenti programmatici del Centro Sinistra, si va contrapponendo un processo programmatico diverso, che pone in primo piano i problemi di scelta alternativa e quelli istituzionali, superando così una visione "strutturalistica" dei problemi a favore di una analisi "strutturale" della realtà economico-sociale. » E così di seguito. (L. Zappella Lorenzoni, *La programmazione per progetti e le Regioni meridionali*, comunicazione al convegno *Programmazione, autonomia e partecipazione*, Roma, 23-25 gennaio 1978, ciclostilato, pp. 1 e 2).

<sup>40</sup> « Il nuovo provvedimento legislativo [...] perdeva così ogni robusto legame istituzionale con impostazioni e impegni propri della programmazione economica nazionale. » (F. Fiorelli, *Evoluzione della legislazione...*, cit., p. 22).

<sup>41</sup> « La legge 183 merita un giudizio equilibrato [...]. La ambiguità della legge 183 risiede in questo. Da un lato si fornisce risposta positiva ad una serie di interrogativi aperti: il ritorno con il programma quinquennale ad uno strumento generale di pianificazione per il Mezzogiorno; [...]. Ma, d'altro lato: si perde ogni contatto con un quadro globale perché viene abbandonata senza una persuasiva motivazione ogni politica di programmazione globale; [...]. » M. Carabba, *Per la nuova legge del Mezzogiorno*, « Economia e Territorio », maggio-giugno 1979.

<sup>42</sup> L. Zappella Lorenzoni, ad es., al termine di una, peraltro ben provveduta, analisi della nuova legge sostiene che « per la realizzazione degli obiettivi programmatici, sarà necessario immettere nel processo decisionale la più ampia partecipazione di tutte le forze politiche e sociali interessate, trovando nuove forme di coinvolgimento per avviare un reale processo di programmazione dal basso »; e conclude affermando che « la programmazione per progetti, per il suo carattere di elasticità, per la sua forma re-

attivamente "microeconomica", costituisce una grande occasione per istituire forme nuove e democratiche nel rinnovamento del governo dell'economia.» (*La programmazione per progetti...*, cit., p. 14).

Più modestamente, per F. Marzano «importanti sono anche le disposizioni della nuova legge sul Mezzogiorno in tema di interventi infrastrutturali e di incentivi di tipo non monetario. Quanto ai primi, restano al centro della politica infrastrutturale i "progetti speciali" che — come si è detto — avevano rappresentato un'importante innovazione della precedente legge n. 853, ma la cui disciplina nell'ultima legge è stata ricondotta ad impostazione organica da conseguirsi nell'ambito del *Programma quinquennale*.» (*Introduzione*, cit. p. 95).

<sup>43</sup> Ad es., nel pur pregevole fascicolo del febbraio 1977 (dedicato appunto ai progetti speciali) di «Orizzonti Economici. Rivista della Camera di Commercio di Napoli», è dato leggere:

«[...] si può affermare che ove il nuovo istituto operativo dovesse funzionare, si verificherebbe un lento, ma sicuro processo di sviluppo globale di determinate aree territoriali nell'ambito del quale maturerebbero nuove occasioni imprenditoriali grazie al più elevato grado di vitalità che il tessuto territoriale-ambientale viene ad assumere. In altri termini se il "progetto" pone in essere interventi capaci di incidere su alcuni nodi fondamentali del meccanismo di sviluppo locale in modo da determinare i processi di riequilibrio e di riconversione che si ritengono auspicabili, esso contribuisce "naturalmente" ad innescare processi imprenditoriali altrimenti impensabili in un ambito territoriale privo di quegli stimoli che soltanto un "sistema" organico di relazioni economiche può fornire.» (L. Felici, *Il territorio nei progetti speciali*, p. 43).

«Per il Mezzogiorno, infatti [attraverso l'art. 1 della 183], si riprospetta in termini più spinti un collegamento con la realtà del Paese, per cui l'intervento attraverso i progetti speciali non solo diviene ormai un obiettivo nazionale, ma si pone realmente come un riferimento nei confronti del quale il progetto speciale assume una posizione strumentale e supera la critica, che giustamente gli veniva portata nel 1971 nel dibattito parlamentare, di essere, cioè, "un programma senza obiettivi". L'attuale impostazione, infatti, supera in modo decisivo quella che qualcuno con molta acutezza ha definito la "territorialità" della legge 853, riferendosi ai vincoli che questa poneva quando esplicitamente ribadiva "i progetti speciali devono osservare la destinazione del territorio..." per riferirsi più esplicitamente ai problemi di sviluppo e, quindi, anche dell'industrializzazione.» (Camera di Commercio di Napoli - Unioncamere della Campania, *Contributo per una «nota preliminare» al progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli*, cit., p. 68).

<sup>44</sup> La «previa elaborazione» (art. 8) fu giudicata «l'innovazione più qualificante, quella che più sembra tener conto dell'esperienza fatta e degli ostacoli che si sono incontrati.» (I. Talia, *I progetti speciali dalla 853 alla 183*, *ibidem*, p. 21).

<sup>45</sup> «Si ha motivo di ritenere quindi che il progetto speciale rimane, con tutti i suoi difetti, l'elemento caratterizzante l'intervento straordinario nel Mezzogiorno che realizza — peraltro negli stessi termini ipotizzati nel 1971 e che si sono concretizzati in questi anni — l'esproprio delle funzioni regionali da parte della Cassa.» (F. Merloni - P. Urbani, *Il governo...* cit., p. 65).

<sup>46</sup> Per il futuro, «la stessa realizzazione dei "progetti speciali", incidendo su scelte territoriali di competenza regionale, dovrà tradursi (e ridursi) sempre più nella fornitura di assistenza tecnica alle Regioni, mano a mano

che queste si doteranno dei necessari strumenti di intervento.» (A. Testi, *La nuova legge...*, cit., p. 33).

<sup>47</sup> P. Saraceno, *La nuova struttura organizzativa dell'intervento straordinario* (relazione introduttiva alla «Giornata del Mezzogiorno» della Fiera del Levante, Bari, 1976), «Nuovo Mezzogiorno», settembre 1976, p. 19.

<sup>48</sup> «Questa Commissione ha compiti mi sembra sia di direttiva che di controllo; essi vanno esattamente definiti se si vuole che non si determinino dubbi sulla legittimità delle direttive del Ministro e delle singole decisioni che sono prese dalle Amministrazioni.» (*Ibidem*, p. 18).

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>50</sup> Roberto Cagliozzi, *I rapporti tra intervento straordinario e attività delle Regioni meridionali*, in *Problemi e prospettive della spesa regionale in Italia* (atti del convegno svoltosi a Napoli li 26-28 gennaio 1978), «Quaderni Regionali Formez», Napoli, 1978.

<sup>51</sup> La definizione è di Aldo Musacchio, in *Formazione e dinamiche sociali*, cit., p. 109.

## Capitolo ottavo

### Un programma quinquennale per il Mezzogiorno

8.1. La l. 183 dettava all'esecutivo una serie di adempimenti da perfezionare entro precise scadenze, e questi adempimenti costituivano condizione indispensabile per l'operatività dei meccanismi che la stessa legge poneva in essere. Ma nessuna di queste scadenze venne rispettata.

La « ristrutturazione organizzativa e funzionale » della Cassa, che doveva attuarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge (art. 5, comma 2°), non ha ancora visto la luce; le « disposizioni per la ristrutturazione e il riordinamento delle attività » degli enti collegati, che il governo doveva emanare entro tre mesi (art. 9, comma 1°), sono uscite con D.P.C.M. del 12 agosto 1978; la delimitazione delle « zone riconosciute particolarmente depresse », nelle quali le iniziative industriali godono di un aumento del contributo in conto capitale pari ad un quinto (art. 10, comma 5°), è stata deliberata il 5 dicembre 1979; la definizione delle procedure per la concessione del contributo a fondo perduto, da attuarsi entro trenta giorni (art. 11, comma 10°), è stata fatta con D.M. 22 gennaio 1977; il decreto ministeriale che entro tre mesi avrebbe stabilito « i criteri e le procedure per la concessione del contributo ai centri di ricerca » (art. 13, comma 5°) porta la data del 1° agosto 1977; il nuovo Testo Unico delle leggi per il Mezzogiorno, da redigere entro un anno (art. 21), è stato approvato con D.P.R. del 6 marzo 1978; de « lo stato di attuazione e gli aggiornamenti annuali » del *Programma* « illustrati in apposite relazioni » del ministro al Parlamento (art. 1, comma 3°) non se ne è nemmeno parlato più e come « relazione sullo stato di attuazione » — l'unica apparsa — si vuol gabbare un'insignificante esposizione pubblicata tra gli allegati alla *Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1979*; ecc.<sup>1</sup>.

Il *Programma quinquennale per il Mezzogiorno*, che il CIPE doveva approvare entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge (art. 1, comma 1°), è stato approvato il 31 maggio 1977. Né è sostenibile che questo ritardo — come, d'altronde, gli

altri — rappresenti il prezzo pagato per ottenere un documento di qualità dignitosa.

8.2. Il *Programma quinquennale* — una parte non trascurabile del quale è dedicata a riprodurre, parafrasare, interpretare la legge 183 — evidenzia in premessa come la « carenza di indirizzi programmatici sufficientemente definiti a livello nazionale » per i settori fondamentali e « l'insufficienza degli elementi programmatici disponibili a livello regionale », costituiscano i « principali ostacoli che si frappongono all'avvio di una azione programmatica nel Sud », intesa come « insieme coordinato di azioni, procedure e comportamenti diretti a perseguire obiettivi quantificati attraverso l'individuazione degli strumenti adatti e dei soggetti responsabili »<sup>2</sup>.

In tale situazione, « un atto programmatico per il Sud » non può che consistere di « criteri ed indirizzi per l'impostazione e l'attuazione prevalentemente dell'intervento straordinario, elaborati con le proposte e le indicazioni delle Regioni, ed accompagnati da direttive idonee ad assicurare uno stretto coordinamento fra l'intervento straordinario e l'azione ordinaria ». Ma questo non toglie importanza ad un *Programma* che, per la legge, doveva giungere a stabilire le « priorità settoriali e territoriali » dell'attività di tutte le branche dell'amministrazione pubblica; anzi. « Se è vero che la persistenza di tali carenze conferisce maggior valore alle scelte contenute nel presente programma quali punti di riferimento per la necessaria programmazione nazionale e regionale, è altrettanto vero che — sinché tali difficoltà non saranno superate — il raccordo tra azione ordinaria ed azione straordinaria diventa di importanza cruciale: l'intervento straordinario è una condizione necessaria ma non sufficiente per la soluzione della questione meridionale »<sup>3</sup>.

In assenza, dunque, di programmazione nazionale, il *Programma* identifica « quegli obiettivi di medio-lungo termine sui quali [...] convergono ormai consensi assai ampi, e cioè una modifica nella composizione qualitativa e nella distribuzione territoriale del prodotto nazionale diretta:

« a) ad accrescere la quota di quei servizi e consumi sociali che, oltre ad avere un contenuto di importazione relativamente modesto, rappresentano beni-salario di primaria importanza;

« b) ad aumentare la produzione di beni a più alta intensità di capitale sia fisico che umano<sup>4</sup>, senza trascurare le possibilità offerte dalla politica di sostituzione delle importazioni soprattutto nel comparto energetico ed agricolo-alimentare;  
« c) ad eliminare gli squilibri territoriali tutt'ora esistenti, procedendo all'effettiva unificazione economico-sociale del Paese. « L'attuazione di questa strategia — riassumibile nel superamento del divario Nord-Sud, nel perseguimento di riforme essenziali, nel risanamento dell'apparato produttivo, nella riduzione della tributarietà verso l'estero — rimane però subordinata al verificarsi di una condizione necessaria, anche se non sufficiente: una consistente ripresa del processo di accumulazione. »<sup>5</sup>

Che l'azione straordinaria nel Mezzogiorno possa costituire solo uno degli strumenti della politica meridionalista e che il coordinamento tra i vari tipi di intervento sia esigenza non eludibile, è scontato, e da sempre. Può essere ugualmente opportuno ribadire tali affermazioni, anche se l'uso strumentale che ne è stato fatto per coprire non lievi responsabilità politiche e amministrative le rende ormai sospette. Non è comunque giustificabile che esse si identifichino con il *leit-motiv* del *Programma*. Lo è ancor meno per il Capitolo 1° (*Il quadro generale e gli obiettivi dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*), dove esse sono ripetute con ossessiva insistenza, a coronamento e corollario di un'ideologia della redistribuzione territoriale della crescita già avvenuta come unica e incontestabile versione realistica dello sviluppo meridionale dei nostri anni, condita a sua volta da scampoli di interpretazione storica in cui la difesa dei disastri di regime non si maschera nemmeno delle ambiguità d'uso (così, la « tumultuosa emigrazione dal Sud » sarebbe stata « all'origine di fenomeni — come la rapida divaricazione tra domanda e offerta di servizi sociali, e l'emergere di rendite parassitarie connesse alla speculazione edilizia, al settore sanitario assistenziale, al sistema distributivo — che hanno sconvolto gli equilibri aziendali e l'assetto urbanistico-sociale del Nord »<sup>6</sup>).

Su questo sfondo, e derivati dalle finalità di medio-lungo periodo prima identificate, emergono gli obiettivi del *Programma*: l'aumento dell'occupazione, il riequilibrio della bilancia commerciale, « il superamento del "dualismo interno" nell'area meridionale »<sup>7</sup>.

Venendo al tema che più direttamente ci interessa, mescolando alle parafrasi e ai paralogismi di sempre l'opulenza di aggettivazioni insignificanti:

« Uno degli strumenti fondamentali dell'intervento straordinario è il progetto speciale. Esso va visto come un intervento organico caratterizzato da obiettivi polivalenti non perseguibili efficacemente se non attraverso l'azione straordinaria, e configurato in modo da evitare, da un lato, che esso scada a semplice coacervo di opere infrastrutturali solo debolmente collegate all'attività produttiva; e dall'altro, che privilegi la finalizzazione produttivistica in misura tale da declassare ad un ruolo marginale e secondario l'obiettivo della rimozione di quelle carenze fisiche e socio-culturali che costituiscono spesso gli ostacoli principali al processo di sviluppo. Il carattere interregionale ed intersettoriale fortemente integrato del progetto speciale, oltre che corrispondere a considerazioni di efficacia, assicura che, anziché giustapporsi all'intervento regionale, ordinario e straordinario, esso si ponga come premessa al successo di molte delle iniziative regionali. In questo senso è necessario promuovere un costante ed efficace raccordo tra progetti speciali, progetti regionali di sviluppo e azione ordinaria delle Regioni, che vengono ad assumere con la nuova legge un ruolo attivo di partecipazione non solo all'elaborazione della strategia di sviluppo del Mezzogiorno, ma anche alla attuazione delle scelte effettuate. »<sup>8</sup>

E poco oltre:

« La revisione dei progetti speciali già approvati dal CIPE è stata effettuata con riferimento ai loro contenuti ed alla loro efficacia in relazione agli obiettivi generali e specifici di sviluppo del Mezzogiorno — delineati nelle pagine precedenti [...].

« Da questa revisione di contenuti risulta accentuata, rispetto alle impostazioni precedenti, la finalizzazione produttivistica dei progetti speciali già approvati.

« Per quanto riguarda i nuovi progetti speciali, tre criteri di massima hanno orientato la scelta dei temi da porre allo studio: a) i riflessi che gli interventi possono esercitare sulla situazione occupazionale, sull'obiettivo del riequilibrio delle zone interne, e sui conti con l'estero; b) l'esigenza di riconsiderare la tendenza, finora prevalsa, di conferire ai progetti speciali contenuti soprattutto infrastrutturali, e di dare di conseguenza

maggior spazio ai progetti di natura promozionale; c) il grado di integrabilità dei nuovi progetti con altre iniziative, in corso o previste, da parte delle Regioni, dello Stato e di altri enti pubblici e privati. »<sup>9</sup>

Nel Capitolo 2°, *Progetti speciali*, a un prologo dedicato all'ulteriore e ulteriormente malriuscito chiarimento di significato e portata dei progetti<sup>10</sup>, fan seguito le sezioni destinate alla verifica dei progetti già approvati e all'analisi di quelli nuovi.

8.3. « La revisione e l'aggiornamento dei progetti speciali già approvati è stata effettuata in base ai criteri indicati dallo stesso art. 1 della Legge n. 183 », oltre che tenendo presenti « i requisiti che un progetto deve *possedere per essere qualificato "speciale"* »<sup>11</sup>.

Come in realtà sia avvenuta la verifica, sulla base di quali elementi di conoscenza, lo si può arguire da quanto detto subito dopo:

« La revisione e l'aggiornamento compiuti in questa sede rappresentano, più che un atto conclusivo, l'avvio di un processo che prosegue con gli aggiornamenti annuali anche in coordinamento con altri programmi settoriali. A tal fine la Cassa per il Mezzogiorno *predisporrà*<sup>12</sup>, per ciascun progetto speciale, entro i termini di tempo specificati da apposite direttive del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, gli *elaborati tecnici corredati da elementi conoscitivi* — quali gli effetti diretti e indotti sull'occupazione, sul reddito e la bilancia dei pagamenti; le dimensioni finanziarie per il completamento, il diagramma temporale degli stati di avanzamento, ecc., necessari per una valutazione accurata dei progetti, *anche in termini di benefici e costi sociali* [le sottolineature sono mie] ». E successivamente, a pedagogico conforto: « Occorre infatti dare chiarezza tecnica e specificità di contenuti economici, temporali e territoriali agli obiettivi attribuiti ai progetti, che solo da un'esauriente elaborazione tecnica traggono tutti gli elementi per rendere "trasparenti" e "motivate" le scelte dell'organo di attuazione. »<sup>13</sup>

Semberebbero emergere con indiscutibile evidenza almeno due cose: che la verifica non è stata compiuta, almeno per una parte più o meno cospicua dei progetti, in presenza degli elementi che soli possono consentire questa verifica; che il *Programma* ignora bellamente in cosa consista la valutazione dei progetti.

E ribadire a ogni piè sospinto la generica quanto fragile fiducia in un metodo non può sostituire il suo utilizzo<sup>14</sup>.

A una prima verifica, fondata sulla stessa « definizione di progetto speciale quale si ricava dalla legge n. 183 », e di cui sono elementi essenziali « il carattere intersettoriale dei progetti speciali, nonché la natura interregionale, o il rilevante interesse nazionale »<sup>15</sup>, sei progetti già approvati vengono dal *Programma* esclusi.

Considerata la genericità della definizione di progetto fornita dalla l. 183 e visti gli oggetti qualificanti queste « azioni straordinarie » — ancorché uno di essi fosse stato esemplarmente citato da chi era ministro responsabile ai tempi della discussione della 183 ed era presidente del Consiglio alla data di approvazione del *Programma*<sup>16</sup> —, poteva avere consistenza il dubbio che, per ottemperare al dettato di legge, il *Programma* si fosse limitato a espungere progetti che, per decenza, non erano assolutamente riproponibili.

Ma nemmeno questa ipotesi, invero scarsamente dignitosa per un *Programma* di quelle ambizioni, è comprovabile.

Alla Cassa per il Mezzogiorno era stato presentato, in data 13 gennaio 1977, e approvato il 27 successivo, un *Rapporto al Consiglio di Amministrazione sullo stato degli adempimenti relativi al settore dei progetti speciali al 31 dicembre 1976 e sui possibili sviluppi*, redatto da « Il coordinatore dei progetti speciali (Dr. Ing. Giuseppe Consiglio) »<sup>17</sup>, che tra l'altro riporta per ogni progetto speciale una scheda, che si conclude con alcune « Note sullo stato di attuazione e sui principali problemi emersi ».

Da questo *Rapporto* si ricava che, dei sei progetti esclusi:

— il P.S. 27, « Realizzazione di attrezzature sportive nel Mezzogiorno », pur avendo « conseguito una notevole maturità sul piano delle progettazioni esecutive », è stato reso superfluo dalla l. 781 del 27 dicembre 1975, che consente alla Cassa di intervenire a finanziare queste opere a totale carico dello Stato in tutti i Comuni del Mezzogiorno<sup>18</sup>;

— il P.S. 20, « Valorizzazione turistica dei monti della Duchessa e del Velino della Regione Lazio », « appare non fattibile nella sua attuale formulazione in quanto è risultato che gli interventi programmati non sono compatibili con le esigenze di salvaguardia ambientale »<sup>19</sup>;

— il P.S. 19, « Sviluppo agro-turistico della Sila e dell'Aspro-

monte », ha incontrato « vincoli all'operatività » nella « genericità degli obiettivi del progetto, carenze di carattere normativo, condizionamenti territoriali e difficoltà di operare scelte tempestive in materia di assetto territoriale »; inoltre, « alcune componenti progettuali sono confluite nei contenuti di altri progetti speciali »;<sup>20</sup>

— il P.S. 17 e il P.S. 18, « Realizzazione di approdi turistici sul Tirreno meridionale » e « sull'Adriatico meridionale », sono bloccati dal fatto che « il quadro politico-amministrativo e normativo all'interno del quale avrebbe dovuto operare il progetto speciale ha posto tali vincoli alle azioni da portare il progetto in posizione di stallo. »<sup>21</sup>

Quanto all'ultimo dei progetti cancellati, il n. 16, « Approvvigionamento idrico delle isole Elba e Giglio nella Regione Toscana », risulta che si è ancora, a più di quattro anni dalla delibera CIPE, in una fase di incertezza circa la soluzione del problema<sup>22</sup>.

Nei sei progetti in questione (che avevano comportato, sempre al 31 dicembre '76, una spesa di 3.959 milioni di lire<sup>23</sup>), venivano pertanto individuati « progetti speciali impropri o non fattibili »<sup>24</sup>.

Non c'è stata, allora, nessuna « verifica preliminare » basata incredibilmente sulla nuova definizione di progetto speciale o fondata su di un semplice giudizio circa l'opportunità di continuare a gabbare per azioni risolutive quelle cancellate dall'agenda dell'intervento straordinario. Anche rispetto all'indubbia modestia dei loro contenuti, i sei progetti non potevano essere condotti a buon fine o perché riassorbiti in tutto o in parte in altre attività, o perché definitivamente bloccati da difficoltà insormontabili. Tutt'altra storia, dunque, da quella raccontata nel *Programma*.

8.4. Ai vecchi progetti « di cui è stata confermata la validità generale ai fini della revisione e dell'aggiornamento, sono stati applicati criteri di valutazione rappresentati, per ciascun progetto, dal grado di rispondenza agli obiettivi generali dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e dalla capacità di concorrere al perseguimento di tali obiettivi.

« In particolare, i due obiettivi ai quali fondamentalmente si è fatto riferimento sono l'occupazione e la bilancia dei pagamenti »<sup>25</sup>. La revisione ha tenuto conto anche di altri criteri,

« quali l'influenza sul livello di produttività del lavoro nell'area in cui il progetto speciale esercita i suoi effetti, il contributo ad una migliore utilizzazione del territorio e gli obiettivi di ordine sociale perseguibili attraverso il progetto ». In qual modo questi elementi piuttosto vaghi siano stati considerati ai fini della « revisione » non è detto. Dei « due criteri "tempi di realizzazione e priorità a livello tecnico-esecutivo", indicati dall'art. 1 della legge n. 183 » ci si limita addirittura a richiamare l'importanza e l'esigenza, nei loro confronti, di « maggior informazione che la Cassa dovrà fornire. »<sup>26</sup>

Quanto alle « dimensioni finanziarie », si sente il bisogno di spiegare che non del valore assoluto può trattarsi, bensì del « puntuale confronto tra costi complessivi e prevedibili e benefici attesi. » La lezioncina aspira qui al non raggiunto livello del cattivo manuale, con il codicillo di una confessione relativa alla Cassa che non deve sfuggire. Argomenta, infatti, il *Programma*: « il criterio presuppone una stretta connessione con gli obiettivi economico-sociali dei progetti ed un'analisi tendente a qualificare i benefici attesi da porre in relazione con i costi previsti [...]. Una valutazione corretta dei progetti speciali sotto questo profilo presuppone un'analisi approfondita del tipo "costi-benefici", la cui realizzazione da parte della Cassa è quanto mai necessaria. »<sup>27</sup>

In questa maniera, nello spazio di due paginette, il *Programma* dichiara e confessa *apertis verbis*: che i progetti che, in base alla legge, sono stati confermati come validi, lo sono stati in virtù della loro rispondenza agli obiettivi dell'intervento straordinario, occupazione e bilancia dei pagamenti in particolare; che sono stati tenuti presenti « ulteriori criteri di valutazione » i quali fan problema prima ancora che per la loro coesistenza con i precedenti, per la stessa impossibilità di uscire dalla tautologia (cosa vuol dire che « per i progetti confermati la revisione ha tenuto conto degli obiettivi di ordine sociale perseguibili attraverso il progetto »?) o dal mito; che la 183 obbliga a far riferimento a tempi di realizzazione e a priorità tecnico-esecutive, per i quali si auspica che in futuro la Cassa fornisca maggiori informazioni; che la questione della dimensione finanziaria rimanda a un'analisi costi-benefici, cioè ad una costruzione razionale del progetto stesso in funzione degli obiettivi perseguiti, e che è necessario che la Cassa giunga a compiere analisi di questo tipo. Dopo aver

più volte ripetuto che la verifica dei progetti è stata condotta in base a una valutazione, il *Programma* dunque conclude nel riconoscere che questa valutazione né è stata fatta né si è in grado di fare e nello smentire quella valutazione che era appena stata asserita con tanta fermezza. In maniera altrettanto inequivocabile, ciò già era stato detto (come sopra riportato) poche pagine prima; perché l'ammissione debba essere ribadita e aggravata nel contesto contraddittorio del richiamo ai veri o presunti obiettivi dell'intervento, non si riesce a comprendere.

La natura dei progetti e del *Programma*, che qui emerge per esplicita dichiarazione, si presta a qualche considerazione e origina alcuni interrogativi. Non può, infatti, non destare meraviglia questo tranquillo mettere in soffitta o rimandare a tempi migliori quanto ormai da parecchi anni veniva sostenuto — e sia pure con notevole grossolanità, con grande leggerezza e soprattutto tra molte confusioni — come esigenza non differibile. Delle lacune della l. 183, come di quelle della norma precedente, s'è detto; ma non si trattava, anche qui, di cogliere un'occasione e di esperire, finalmente, un tentativo che contemplatesse, a partire dall'esistenza di un programma, l'intero intervento straordinario? Il testo approvato dal CIPE a fine maggio del '77 fa giustizia delle poco consistenti affermazioni circa la capacità, o addirittura il costume, della Cassa di operare avvalendosi di un metodo di calcolo economico; ma non si fa, insieme, giustiziere di quel, poco o tanto, che in materia era venuto costruendosi faticosamente alla Cassa, e sia pure come apparato di contorno o di prestigio, accuratamente separato dalle sedi decisionali e dagli uffici operativi?

E come questo è potuto avvenire, senza sostanziali opposizioni politiche? Ha gravato anche su questo non effimero episodio il pregiudizio per il quale basta aver parte (o illudersi di aver parte) alle scelte per supplire a meccanismi difettosi e per correggere logiche istituzionali perverse? <sup>28</sup>

Poste, nel modo che si è visto, le premesse « di metodo », quel che il *Programma* sa dire dei progetti speciali già approvati e ora confermati, non riguarda, ovviamente, il contributo che i progetti apportano agli obiettivi programmatici — che vengono pertanto unicamente evocati in commistione con altri temi di più fantasiosa e variegata matrice <sup>29</sup>. Lo spazio dedicato ai progetti viene riempito da descrizioni volte a giusti-

ficarli e a esaltarli nonché dal riferimento problematico o augurale ai temi classici dell'antologia dell'intervento: dal coordinamento con l'attività ordinaria dello Stato al rischio della « sostitutività » dell'azione della Cassa, alla partecipazione degli enti locali, al vincolo costituito dal quadro di riferimento di competenza delle Regioni. Altro non è dato di rinvenire nelle ampollose e inconsistenti pagine riservate all'argomento.

Né la sezione dedicata ai nuovi progetti speciali (per le aree metropolitane di Napoli e di Palermo, « per la commercializzazione e valorizzazione dei prodotti, soprattutto agricoli », per la ricerca scientifica applicata) poteva esprimere novità in proposito. Di più, v'è da notare che — di contro all'obbligo della « previa elaborazione progettuale e tecnica » della Cassa dettato dalla l. 183 e richiamato dal *Programma*<sup>30</sup> — il documento s'è dato carico di « individuare sollecitamente i nuovi progetti speciali, affinché siano tempestivamente messi allo studio. »<sup>31</sup>

8.5. La nuova formulazione dei progetti speciali, e il *Programma quinquennale* per quella parte non insignificante che si riferisce ad essi, non incontrarono le reazioni che si meritavano<sup>32</sup>; anzi: fatte salve alcune riserve di sostanza, l'accoglienza benevola da cui furono fatti segno giunse, anche da parte di voci fin allora non sospette, a punte di fervore encomiastico del tutto inconsuete.

Ma — e questo ebbe ancor più peso delle spudorate adesioni e degli incauti ammicchi — anche dove non mancarono prese di distanza e tentativi di differenziazione, le loro carenze di metodo e la pochezza degli argomenti sembrano addirittura conferire patenti di serietà al *Programma* ministeriale: l'ingiustificato divagare nei campi dell'opinabile è più o meno lo stesso. Come occorre a un caso illustre.

Il *Parere della Commissione Parlamentare per il Mezzogiorno sul Programma quinquennale*<sup>33</sup>, stilato nel maggio 1977 a termine degli artt. 1 (comma 1°) e 2 della l. 183, non si discosta dal documento ora visto nel continuo richiamo, nella parafrasi e nel commento della legge, come nell'espressione di opinioni e pareri di dubbio significato o di marcata irrilevanza<sup>34</sup>.

Almeno in due punti la Commissione parlamentare si oppone con risolutezza al *Programma*: quando, pur accettandone la stesura, la dichiara provvisoria e non sostenibile in un futuro

anche prossimo<sup>35</sup>; e quando contesta in radice, in adesione al dettato legislativo, la legittimità della versione dei progetti speciali fornita dal documento governativo<sup>36</sup>. Non era molto: soprattutto per il modo in cui le obiezioni erano formulate. Ma l'averle annegate in dichiarazioni di intenti, in fraintendimenti non marginali<sup>37</sup> e in risibili indicazioni tecniche<sup>38</sup> toglieva al *Parere* quel poco vigore cui timidamente aspirava. Veniva in tal modo sprecata, da parte dell'organo parlamentare di controllo, l'occasione di indurre l'esecutivo a più rigorosi metodi amministrativi; e, come sappiamo, si trattava di un'occasione di tutto spicco.

Il *Programma* era stato preceduto da un documento, elaborato negli uffici del ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, che ebbe una circolazione assai limitata, e che fece intravedere, nelle poche reazioni che produsse, alcuni degli atteggiamenti che si sarebbero manifestati pochi mesi dopo, a pubblicazione del *Programma* avvenuta. Le « Opzioni per il programma pluriennale previsto dall'art. 1 della legge 2 maggio 1976, n. 183 », infatti, se meritavano le critiche decise anche se non tutte centrate della Federazione CGIL-CISL-UIL<sup>39</sup> e qualche attacco di inconsueta durezza<sup>40</sup>, suscitavano i consensi di una nota pubblicata dalla rivista del Centro Studi di politica economica del PCI.

L'entusiasmo che vi trapela non è moderato: « il documento sulle opzioni » costituisce senza dubbio una svolta di grande portata rispetto al passato ed è ricca di momenti di notevole potenzialità innovativa, in particolare nel capitolo dedicato ai progetti speciali »<sup>41</sup>. L'autore dell'articolo è ben consapevole di cosa voglia dire programmare per progetti, e a proposito dei vecchi progetti approvati dal CIPE osserva che « sono ignoti i loro effetti sull'occupazione (diretta e indiretta), sulla bilancia dei pagamenti, sull'incremento del reddito nel Mezzogiorno, e ciò in palese contrasto con i presupposti teorici di partenza per cui erano stati formulati »<sup>42</sup>. Le cose sembrerebbero finalmente cambiate:

« L'esigenza di un intervento straordinario concepito in modo sostanzialmente nuovo, che segni "una rotazione di centotanta gradi" rispetto al passato, recepita dalla legge n. 183, si trasmette oggi al piano per il Mezzogiorno, che tende ad orientare in senso produttivo le risorse da assegnare al sud.

« Queste intenzioni sono sostenute in particolare nel capitolo

riguardante i progetti speciali, attraverso la revisione dei progetti speciali già deliberati dal CIPE. »

Sull'abbrivio di questa riflessione, il giudizio si amplia:

« Il "documento sulle opzioni" costituisce nell'insieme un importante momento di confronto per l'avvio di una seria politica di programmazione nelle aree meridionali, e questo sia per l'ispirazione di fondo verso una diversa forma di intervento, sia per i contenuti che si conferiscono agli interventi, sia perché vuole essere un momento di programmazione strategica e flessibile. »<sup>43</sup>

Maggiore ma non sufficiente prudenza rivela un saggio, a firma di Mariano D'Antonio, che la stessa « Politica ed Economia »<sup>44</sup> pubblica qualche mese dopo, quando il *Programma* è già entrato in vigore. Non mancano nemmeno qui i toni enfatici e la scoperta di « svolte » e di « innovazioni » di cui sarebbe portatore il pasticciato documento ministeriale<sup>45</sup>; ma, vuoi come appunti che rimandano agli « indirizzi generali della politica economica »<sup>46</sup>, e che in realtà mettono in causa la collocazione del *Programma* e l'insufficienza del quadro istituzionale in cui esso si inserisce, vuoi nella dichiarata pochezza o inesistenza delle indicazioni indispensabili alla formulazione delle scelte che il *Programma* stesso ha disposto<sup>47</sup>, vengono poste in luce carenze di fondo che il tono trionfalistico dello scritto non maschera.

Mentre echeggiano le note apologetiche sul *Programma*<sup>48</sup>, alle preoccupazioni per le difficoltà economiche che non accennano a diminuire e per la formula di governo che non traduce adeguatamente la « solidarietà nazionale » dettata dagli spostamenti delle elezioni del giugno '76 e dai problemi sul tappeto, si assommano le questioni emergenti sul terreno dell'intervento. A partire dalla primavera del 1977 le apprensioni e le critiche riaffiorano sempre più insistenti, sollecitate dal mancato rispetto delle scadenze poste dalla legge e dall'immobilismo delle Regioni<sup>49</sup>.

In un convegno tenutosi a Napoli a metà aprile<sup>50</sup>, mentre da una parte si cerca di rinviare i problemi della politica meridionalista ai temi dell'inflazione e della ristrutturazione industriale<sup>51</sup>, dall'altra — pur senza ignorare l'orizzonte drammatico che quei temi definiscono — si vuol porre l'accento sulla normativa, sul *Programma* per il Mezzogiorno e sui suoi strumenti. Gli attacchi alla legge non sono pochi<sup>52</sup> e, insieme alle

critiche — di S. Petriccione e di L. Felici<sup>53</sup> — al *Programma* e ai progetti, sono fatti propri, nelle dichiarazioni conclusive del convegno, dall'on. G. La Malfa<sup>54</sup>, che li ribadisce qualche giorno dopo in un'intervista. In essa si insiste ancora sul « problema di un accertamento rigoroso del modo nel quale vengono scelte le opere da intraprendere, dei loro costi e della loro convenienza. »<sup>55</sup>

8.6. Degli elementi conoscitivi che la Cassa per il Mezzogiorno avrebbe dovuto fornire secondo il *Programma* come della valutazione dei progetti — richiamati anche nelle *directive di attuazione* emanate dal ministro<sup>56</sup> — si sono perse le tracce. Non se ne fa menzione nei *programmi annuali per i progetti speciali e per le infrastrutture industriali*, nei *rapporti sullo stato di attuazione dei programmi* o nelle *relazioni* al bilancio, sempre della Cassa; salvo pochissimi e sempre più rari casi, non ne parlano più nemmeno i contestatori dell'intervento straordinario; e il composito esercito degli alfieri della « programmazione per progetti » — dai patetici esaltatori del *Progetto 80* agli acclamatori delle « svolte » legislative del '71 o del '76 fino a chi, buon ultimo, ha sacrificato il lume critico sull'altare della « solidarietà nazionale » — sembra essersi dissolto.

Ciò nonostante, i progetti speciali rimangono tali nei documenti ufficiali e nelle norme (dal *piano Pandolfi* alla legge finanziaria 21 dicembre 1978, n. 843 che attribuisce altri 3.900 miliardi all'intervento straordinario) e aumentano il loro peso nell'attività della Cassa: nel 1977 rappresentavano il 39% degli impegni e il 16,3% delle spese<sup>57</sup> di questo istituto, nel 1978 ancora il 39% dei primi e il 23,8% delle erogazioni<sup>58</sup>.

A chi abbia mente all'esperienza e alle polemiche del 1972-76, alle riserve maturate prima di allora, alla soluzione che — anche in questa materia — era tendenzialmente interna alla metodologia progettuale e, comunque, al nodo dei rapporti che nelle scelte dell'azione pubblica intercorrono tra organi politici e organi tecnico-amministrativi<sup>59</sup>, rimane da decifrare come, dopo i mutamenti introdotti dalla l. 183 e visto il peso finanziario ormai attribuito ai progetti speciali, il problema delle rispettive incombenze e responsabilità decisionali abbia di fatto trovato risposta.

Già qualche mese prima del varo del *Programma*, in occasione dell'approvazione del « programma stralcio per i progetti speciali », il comitato dei rappresentanti regionali, il CIPE e il ministro per gli interventi nel Mezzogiorno erano entrati nel dettaglio tecnico delle decisioni, espropriando delle sue competenze il Consiglio di Amministrazione della Cassa che aveva risposto con inconsueta decisione<sup>60</sup>. Costituisce particolare che non va sottaciuto il fatto che, tra le contraddizioni che il documento del C. di A. rimarcava, cadevano direttive in aperto contrasto con la normativa, generalizzando le quali si « finirebbe per far rientrare dalla finestra ciò che si vuol fare uscire dalla porta, vanificando la ferma intenzione di accollare all'intervento ordinario le opere » che dall'intervento straordinario erano state escluse<sup>61</sup>. Cioè, in quell'occasione emergeva come in sede politica, e a proposito di quei progetti speciali che dovevano rappresentare il chiarimento delle diverse sfere di competenza e di responsabilità, si attuava nuovamente il tentativo di usurpare funzioni improprie sull'indiscusso fondamento delle valenze politiche che una scelta tecnica comportava; e ad opporvisi era un Consiglio di Amministrazione politicizzato fino ad essere ingovernabile e ingovernante, e che per la natura che gli si era voluto dare già si trovava coinvolto in pieno nella commistione di competenze e nella mediazione tra interessi.

Successivamente, l'attività del ministro giungerà a decidere sull'opportunità della « copertura alveo » dei torrentelli, di « perizie suppletive », lotti di strade, reti di « fognatura pluviale e industriale », reti antincendio, integrazioni di viadotti, e di consimili azioni strategiche<sup>62</sup>: la politica, degenerata a collettore ed espressione di tutte le esigenze che possono trovare soddisfazione attraverso la provvidenziale opera di assistenza fornita dallo Stato, è finalmente al primo posto. Costituiscono i motori istituzionali di questa trasformazione le rappresentanze democratiche, parlamentari e regionali, demandate all'indirizzo e controllo dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno; ne sono strumento quei progetti che la legge vuole di « natura interregionale o rilevante interesse nazionale. »

Gli spazi entro i quali la Cassa difende il suo diritto a scegliere sono non solo ristretti, ma casualmente ristretti: a seconda degli interessi e delle pressioni che quelle scelte tocca-

no e scatenano. E la Cassa, con sempre minor fiato e (si direbbe) convinzione, difende quel che le resta, talora cercando di attingere a livelli di ideologizzazione tanto improbi quanto vani.

Il neopresidente della Cassa, Alberto Servidio, nel corsivo che introduce una collazione di documenti ministeriali di acerbo sapore, deduce da una prosa condita di Stato delle autonomie, pluralismo, fini globali e interessi generali:

« Il corollario obbligato di questo approccio metodologico è la distinzione fra “alta amministrazione” (l’attività decisionale e programmatica) e “gestione delle azioni amministrative”. Nella misura in cui si comprende che non è necessario (ed anzi improduttore) far coincidere queste funzioni, è possibile articolare la prima assicurando il più ampio grado di partecipazione ed attestare la seconda sui livelli più rispondenti per efficienza. E’ ciò che si sta sperimentando per i progetti speciali previsti dalla politica di intervento straordinario, che nel Comitato dei rappresentanti regionali trovano la verifica dialettica delle decisioni affidate alla responsabilità del Ministro e nella Cassa per il Mezzogiorno lo strumento unitario di attuazione. »  
E conclude:

« Si è instaurato, dunque, fra organi decisionali e *agency* dell’intervento straordinario un processo iterativo capace di assicurare il miglior grado di integrazione fra le comunità locali e l’esperienza tecnico-amministrativa di *management*, per massimizzare il risultato delle azioni intraprese. »<sup>63</sup>

Le cose non migliorano in seguito, e in occasione dell’approvazione del *Programma annuale* della Cassa per il 1978 il ministro dispone che si provveda a costruire lotti di acquedotti, ad adeguare lo scarico di superficie di dighe, a includere in un progetto d’irrigazione qualche contrada.<sup>64</sup>

Quello che — usando malaccortamente il linguaggio della programmazione per progetti — viene gabbato per processo iterativo tra luogo della massima partecipazione e momento dell’efficienza tecnica, non è probabilmente molto dissimile dal gioco di pressioni, di concessioni, di divieti e di blandizie che avviene in tante sedi e già avveniva anche in quelle dell’intervento straordinario; solo che la enucleazione dei processi decisionali delineata dalla 183 consente di istituzionalizzare quel gioco e disciplinarlo. Ciò che può anche (ma non dovrebbe) essere giudicato positivamente: che abbia però qualcosa

a che vedere con l'ispirazione e il controllo democratico dei vettori dello sviluppo economico, e men che mai col metodo progettuale che dovrebbe caratterizzare l'attività pubblica, nessuno può dirlo.

Il successivo presidente della Cassa, Gaetano Cortesi, insiste nel ribattezzare le cose e i fatti. Non c'è più tentativo di difendere gli spazi dell'opzione amministrativa né di ideologizzare un'autonomia che viene negata.

Solo le parole rimangono più o meno le stesse:

« Va ricordata, infine la più chiara funzione della Cassa nel quadro dell'azione che Parlamento e Governo sviluppano per il Mezzogiorno. Gli organi centrali e regionali sono i protagonisti della programmazione dell'intervento; la Cassa è chiamata ad attuarlo. Quello della Cassa è dunque un compito precipuo di "agenzia tecnica", la cui validità deriva dal patrimonio delle esperienze acquisite nella gestione dei progetti e nella loro attuazione, e che va mantenuto e potenziato attraverso una puntuale capacità gestionale. »<sup>65</sup>

Dunque, la competenza politica che doveva esercitarsi sulla scelta degli obiettivi dei progetti, sulla verifica della congruenza della loro organizzazione interna, e sul controllo della capacità dell'istituto a perseguire i compiti che gli sono affidati, scade e si deteriora nello stesso processo di scadimento e di deterioramento che snatura e stravolge i progetti speciali. Venuta meno l'unità economica del progetto e ridotte le sue componenti ad azioni selezionate fuori da ogni logica sostanziale, non è poi tanto strano se si ritiene che la rappresentanza politica legittimi o addirittura esiga il vaglio e la modifica di quelle azioni.

Questo non significa che quel che è successo non poteva essere evitato; significa che non è stato del tutto casuale. Come, data la macchinosità che per la legge del 1976 governa la formazione della volontà politica responsabile dell'intervento e considerate le molte e faticose mediazioni che nelle diverse sedi vanno condotte, non fan meraviglia i ritardi che si accumulano sugli adempimenti.

Il *Programma quinquennale (1976-1980) per il Mezzogiorno* è stato approvato dal CIPE il 31 maggio 1977.

Il 4 luglio successivo il ministro trasmette alla Cassa le *directive di attuazione*. Il C. di A. della Cassa approva la proposta di *programma annuale* per l'anno in corso il 25 luglio e

su di essa il ministro si esprime — « previo parere del Comitato dei rappresentanti regionali » — l'8 agosto e, per talune materie, con note dell'11 e del 19 ottobre 1977.

Il ministro emana le direttive per il *programma annuale* successivo il 23 maggio 1978. Il C. di A. della Cassa, su tale base, delibera nelle sedute dei giorni 8, 9 e 30 giugno le sue proposte. Il ministro approva il programma annuale 1978 il giorno 7 agosto, con un'ulteriore integrazione del 13 ottobre 1978<sup>66</sup>.

Questi ritardi, si diceva, non fan meraviglia<sup>67</sup>. Non per questo pesano meno.

8.7. Il processo di sviluppo economico nel Mezzogiorno, a partire dai primi anni 70, è sempre più condizionato dall'azione delle Regioni a statuto ordinario e dalla Cassa: un binomio che esprime in larga parte i soggetti del progetto speciale, e che richiederebbe una analisi che va ben oltre le capacità di chi scrive e i limiti del tema propostoci. Ma proprio perché la storia dei progetti speciali è andata in parallelo con quella delle Regioni e della Cassa, e poiché le due, intrecciandosi, hanno non poco influenzato la prima, non ci si può esimere almeno da un accenno frettoloso a esse.

La Cassa per il Mezzogiorno è stata oggetto da parte dei politici di attenzioni e di cure tanto numerose e frequenti quanto malfondate e approssimate; questo destino ha colpito di recente anche il suo Consiglio di Amministrazione. Esso era stato, per oltre vent'anni composto di un presidente, due vicepresidenti e dieci membri, così come aveva stabilito la legge istitutiva della Cassa<sup>68</sup>. La l. 853 lo ridimensiona a sette membri, presidente compreso; la « ristrutturazione del Consiglio » — recitava la relazione illustrativa del disegno di legge — è stata prevista « per adeguare la struttura della Cassa alle esigenze derivanti dal particolare tipo di intervento che dovrà realizzare », cioè i progetti speciali.<sup>69</sup>

La legge 183 decide che il C. di A. sia « formato dal Presidente e da 18 membri scelti tra esperti di particolare competenza, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, sentito il Consiglio dei ministri, previa comunicazione dei nominativi alla Commissione » parlamentare per il Mezzogiorno. « Dei membri del consiglio, nove saranno de-

signati dalle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna » (art. 5, commi 3° e 4°).

Se non è comprensibile il nesso cabalistico che lega i sette consiglieri voluti dalla 853 ai progetti speciali, le cause politiche o tecniche che in qualche modo spiegano il numero di membri del C. di A. successivamente adottato sono piuttosto effimere. Il d.d.l. governativo presentato in Parlamento all'inizio del '76 non ne parla; nel corso del dibattito, prima di giungere all'Assemblea, una sottocommissione suggerisce di aggiungere al C. di A. 5 membri « scelti tra esperti designati dal Comitato » dei rappresentanti regionali<sup>70</sup>; la proposta trova contrari alcuni senatori della 5<sup>a</sup> Commissione ed è difesa, con argomenti alquanto originali, dal rappresentante del governo; infine è approvata ed entra nel testo portato in Assemblea<sup>71</sup>. Qui, dove gli interventi sul tema sono numerosi, la discussione su di un emendamento socialista (si propone il ministro come presidente del C. di A. e sedici consiglieri, metà di nomina governativa e metà espressi « nel loro seno » dai Consigli regionali) porta alla formulazione definitiva dell'art. 5 della legge. Si ricorderà che non pochi vi riscontrarono una forte affermazione regionalista, e come tale essa fu difesa alla Camera dal relatore.<sup>72</sup>

Ma quando, a due anni dall'approvazione della l. 183 e dunque dopo due anni di inequivoca esperienza, il C. di A. viene ridimensionato a sette membri<sup>73</sup> oltre al presidente e scompaiono quelli designati in sede regionale<sup>74</sup>, nessuna reazione segnala al pubblico l'annullamento della « grande novità », che rispondeva « alle esigenze dello Stato regionale ».

Questo episodio acquista un segno diverso da quel che gli conferisce un'improvvida e affrettata decisione del legislatore, perché si iscrive in un contesto di peso più rilevante: la capacità operativa della Cassa per il Mezzogiorno.

La Cassa presentò, per molti anni, caratteristiche di snellezza, efficienza e rapidità di spesa che la distinguevano dalle altre amministrazioni dello Stato. I fattori che contribuirono a conferire all'ente questa fisionomia furono molti e di diverso tipo, ma ad alcuni di essi vanno riconosciuti particolari spicco e importanza.

Il primo risiede indubbiamente nella configurazione giuridico-amministrativa che il legislatore volle dare a questo ente, (per

sintetizzare con le parole di E. Corbino il pensiero del relatore di maggioranza, on. A. R. Jervolino) « alleggerito dagli ordinari controlli burocratici e snellito nella sua funzionalità »<sup>75</sup>, dotato di ampia autonomia e capace di presiedere allo svolgimento del programma pluriennale, disposto dall'apposito comitato dei ministri, « con unicità e costanza di direttive e con la elasticità necessaria per adattare la programmazione e l'esecuzione delle opere con adeguata sollecitudine, alle mutevoli esigenze economiche e sociali »<sup>76</sup>. Plurisettorialità e dotazione finanziaria garantita a prescindere dalle annuali vicende economiche e politiche della finanza pubblica erano tratti nuovi e del tutto conformi alle esigenze funzionali dell'istituto. Questa atipicità rispetto ai consueti modelli burocratici ha senz'altro impresso negli amministratori e nei tecnici della Cassa, per un certo periodo, uno spirito e un atteggiamento positivamente difforni da quelli dominanti, ad es., nei dicasteri.

Altro elemento di peso certo è dovuto al fatto che l'iniziale operare della Cassa era assai più « diretto » di quel che esso non divenne via via. Già all'inizio del 1961, però, il presidente dell'istituto faceva notare che esso « si è dovuto avvalere, nella fase esecutiva dei progetti, di organismi a struttura diversa dalla propria » e che perciò la sua attività « viene ad essere disciplinata da una congerie di norme, già vigenti per regolare l'attività amministrativa ordinaria e quindi preesistenti alla sua costituzione », finendone « rallentata da presupposti normativi che prevedono pesanti procedure e macchinosi congegni »<sup>77</sup>. Altra difficoltà che veniva lamentata derivava dalla « talora mediocre efficienza tecnica di taluni organismi cui la Cassa ha concesso o affidato » la realizzazione di opere: considerazioni che « valgono specialmente per le amministrazioni comunali e provinciali »<sup>78</sup>. Da allora, sia l'ampliarsi dei settori d'intervento e il sempre più aggrovigliato intreccio con l'azione di altri operatori, sia il crescente vincolismo della legislazione urbanistica e i relativi obblighi, tanto sovente disattesi, degli enti autarchici locali e, infine, delle Regioni, hanno moltiplicato quegli inconvenienti e indotto nuovi intralci nell'*iter* delle opere<sup>79</sup>.

Va ancora ricordato come, per tutto il primo decennio, l'attività della Cassa si concentrasse quasi esclusivamente nelle infrastrutture e nell'agricoltura, dove la preparazione e l'espe-

rienza del suo personale raggiungevano livelli di tutto rispetto, ben distinti da quelli che fin dall'inizio prevalsero negli altri comparti (come l'industriale, il c.d. « fattore umano », etc.) ai quali la sua attività venne successivamente estesa. In particolare, si era formato nei primi anni di vita della Cassa un nucleo tecnico di origini acquadottistiche, dotato di autonomia e di riconosciuta capacità propositiva, e con esso era venuto costituendosi un patrimonio progettuale che gli stessi funzionari adattavano tempestivamente alle esigenze che emergevano e di cui venivano a conoscenza nelle regioni meridionali. Non è da escludere che quanto di positivo evocava, fino a non molti anni fa, il nome della Cassa, derivasse dal lavoro di quei tecnici di valore che componevano il nucleo. Fu nel corso degli anni 60, nella seconda metà del decennio soprattutto, che quel gruppo venne lentamente e inesorabilmente esautorato da collaboratori esterni e da quegli apporti che — spesso mediati dai vertici amministrativi dell'ente — rappresentavano il prezzo che le clientele e le pressioni politiche chiedevano in cambio di un appoggio sempre più calcolato e diffidente. Forse certe vicende si possono comprendere solo da chi le ha vissute dall'interno e non ci risulta che i protagonisti le abbiano mai scritte; ma quella cui abbiamo fatto cenno è la verisimile spiegazione di una traiettoria che, dalla notorietà che un ente affida alle sue capacità tecnico-progettuali, conduce alla non meno nota incapacità a progettare dei nostri giorni<sup>80</sup>.

A anni 60 inoltrati le critiche al comportamento della Cassa cominciano a diffondersi a livello di opinione pubblica: ma raramente esse coinvolgono l'istituto nel suo complesso e s'appuntano prevalentemente sul sottogoverno di cui sarebbe strumento spregiudicato — un'accusa che le opposizioni avevano formulato già all'indomani della sua nascita.

Nel giro di pochi anni i giudizi negativi si ingrossano; esploderanno quando Donat Cattin, ministro per il Mezzogiorno, formulerà nel 1973-74 accuse forse incaute, ma certamente recepite con immediatezza da una stampa ormai sensibile al problema. Contemporaneamente, muta la natura delle contestazioni.

Mentre fino ad allora si tendeva a porre in luce l'efficienza — almeno rispetto alle altre amministrazioni dello Stato — della Cassa, e se si parlava di riorganizzazione e ristrutturazione lo si faceva in nome dei diversi e nuovi compiti che essa

avrebbe dovuto assolvere<sup>81</sup>, successivamente è anche e proprio l'efficienza a essere posta in dubbio.

E' quando si preannuncia la discussione sulla legge del '76 che le polemiche divampano: purtuttavia, la maggior parte dei critici fa salve le competenze tecniche di cui sarebbe ricca la Cassa e di cui essa può ancora disporre. Emerge comunque la necessità della ristrutturazione dell'ente: ne parlano molti in Parlamento, la legge la prescrive al 2° comma dell'art. 5 e qualcuno arriva a imputare alla mancata ristrutturazione di anni prima larga parte delle responsabilità dell'indiscusso fallimento della l. 853<sup>82</sup>.

Le direttive in materia sono fornite dal ministro con lettera dell'8 agosto 1977, vale a dire quando — a termini di legge — la ristrutturazione doveva essere attuata da circa otto mesi; nessuno si accorge del significativo ritardo. Più o meno negli stessi giorni, il presidente della Cassa vi dedica un accenno da cui traspare il non soddisfacente funzionamento di quella amministrazione<sup>83</sup>. Ma l'attesa ristrutturazione non si vede. Anzi: in luogo di una « ristrutturazione organizzativa e funzionale », si procede a un riaccorpamento degli uffici in quattro direzioni centrali, o — come riferisce benevolmente la Svimez — « la ristrutturazione, realizzata ai vertici » è « rimasta incompiuta per quanto concerne i livelli esecutivi. »<sup>84</sup> Nella primavera dell'anno successivo la controversia riavvampa, a opera degli esponenti del PSI. Messa sotto accusa è l'intera politica meridionalista, ma — con le critiche all'ultima legge — si infittiscono i riferimenti negativi agli istituti dell'intervento, si parla della mancata riorganizzazione della Cassa come di un reato consumato e ci si riferisce semmai ad una molto più vasta ristrutturazione degli organi di governo dell'economia nazionale<sup>85</sup>. Maggior cautela rivelano i comunisti, che si limitano a qualche attacco e non mancano di equiparare i torti e le responsabilità<sup>86</sup>.

Nel corso del 1979 l'addensarsi dei giudizi avversi e delle censure sull'intero sistema dell'intervento straordinario è in parte non trascurabile dovuto alla caduta delle malfondate illusioni degli anni precedenti, ma vi concorrono fatti occasionali di portata più o meno rilevante che vanno dalla presentazione del *programma triennale* da parte del governo, alla rottura dell'« unità nazionale », alle elezioni di giugno (e al clima competitivo che le prepara e le segue), all'assunzione

dell'incarico di ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno da parte di persona, l'on. Di Giesi, ancora capace di meraviglia e non ancora disposta a tenere questa meraviglia solo per sé.

Il 15 gennaio 1979 il presidente del Consiglio trasmette ai due rami del Parlamento il *Piano triennale 1979-81* (c.d. *piano Pandolfi*)<sup>87</sup>, che — oltre ad affermazioni di limitato rigore logico<sup>88</sup> e a un cenno « al generale processo di rinnovamento istituzionale e funzionale della Cassa »<sup>89</sup> — fa preciso riferimento alle capacità di spesa e di realizzazione dell'intervento nel Mezzogiorno, e, in connessione ad esse, afferma la necessità di aumentare la dotazione finanziaria della Cassa<sup>90</sup>.

Le risposte sono decise e dure. Si sostiene infatti:

« In primo luogo il *Piano* presuppone una capacità di impegno e di spesa della Cassa per il Mezzogiorno molto più elevata rispetto al passato; questo è un aspetto molto delicato che coinvolge non solo processi procedurali, ma anche la necessità di una profonda riorganizzazione funzionale e operativa, e un'innovazione sostanziale nell'organizzazione del lavoro della Cassa per il Mezzogiorno.

« D'altro canto i problemi non riguardano solo la quantità della spesa, ma anche e soprattutto la qualità. »<sup>91</sup>

Documentata ed elaborata allo scrupolo è una ricerca che conclude: « la destinazione di assegnazione di risorse, allo stato attuale, non sembra avere, a differenza di quanto poteva prevedersi, degli effetti diretti sulle decisioni di impegno e di spesa »; e « non essendo prevalenti, anzi in genere non significative, le assegnazioni dell'anno, le azioni future dovrebbero andare nella direzione di accelerare le procedure di spesa piuttosto che accrescere le richieste di nuovo afflusso di risorse »<sup>92</sup>. Sono le conclusioni cui perverranno più tardi i documenti di governo. Sempre nei primi mesi dello stesso anno emergono testimonianze di cui forse nemmeno si afferra la drammaticità e l'importanza.

Esse, pur provenendo da diverse matrici politiche, concordano sul nodo della « organizzazione Cassa »<sup>93</sup> e non va sottaciuto come, anche se vi traspare corposamente uno scontro di interessi partitici sotteso, in particolare, al tema delle « deleghe », nessuno più nasconde le difficoltà di affrontarlo.

Nella primavera del '79, l'on. Michele Di Giesi — da poco ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno —

rilascia dichiarazioni (« questa Cassa è uno strumento inefficiente », « la Cassa non riesce a fare progetti »)<sup>94</sup> inaudite da un podio notoriamente eletto a portavoce dell'amministrazione che controlla, e destinate a ingigantirsi nelle parole dei difensori<sup>95</sup> oltre che, evidentemente, dei molti che in posizioni pregiudizialmente corrive non intendono essere.<sup>96</sup> Da allora, nel mezzo di uno scontro che l'approssimarsi della scadenza del 1980 rende sempre più acuto ma non per questo più sostanzioso, le accuse alla Cassa non vengono lasciate cadere, nell'alternarsi di momenti di particolare vivacità<sup>97</sup> e di fasi di « stanca ».

Ma non sono tanto i giudizi negativi e senza appello — « ente sclerotizzato » in « situazione di paralisi burocratica » dalla « continuità ormai degradata e degradante »<sup>98</sup> — che possono far testo, anche se il fatto stesso che siano stati pronunciati costituisce quanto meno pesante indizio di situazioni difficilmente riscattabili.

Si può ritenere che, anche solo assumendo come elementi di cui tener conto i fatti esposti o chiaramente in difesa o in documenti ministeriali che esprimono una posizione collegiale di governo, il quadro che ne risulta è dei meno lusinghieri<sup>99</sup>.

Da una esposizione del presidente G. Cortesi<sup>100</sup> risulta che: — « *La Cassa suscita enormi, comprensibili interessi di vario genere (politici, sociali, economici, e non ultimo clientelari) che non si muovono nella stessa direzione e sottopongono l'intervento, in periferia e al centro, a contrastanti e ritardanti pressioni e a scadimenti di efficienza operativa* »;<sup>101</sup>

— a metà del '79, essa subisce « i comprensibili disturbi (organizzativi e operativi) creati dall'immissione » — avvenuta nel gennaio 1975 — « di circa 400 funzionari di enti disciolti e altresì dal complesso travaglio per il pressoché totale cambiamento della struttura organizzativa per adeguarla ai temi della 183 »;<sup>102</sup>

— « la Cassa è coinvolta, al centro ed alla periferia, in procedure e meccanismi amministrativi burocratici, i quali purtroppo, nel nostro Paese, a nessun livello statale, regionale, comunale brillano per dinamismo, economicità e rapidità »;<sup>103</sup>

— (fatto dei più gravi, buttato lì nel bel mezzo della candida e fulminante confessione) « la Cassa è stata indotta da urgenze politiche ad un non infrequente prematuro avvio delle opere rispetto ai "tempi tecnici" richiesti da una completa pro-

gettazione e programmazione [altroché "rigorosa tempistica" dei progetti speciali!] con risultati sempre decisamente negativi »;<sup>104</sup>

— i « ritardi » dell'intervento — che « creano una negativa immagine politica verso i partiti al governo » — « sottopongono la Cassa ad una catena di "solleciti" che ostacolano un più ordinato andamento del lavoro e favoriscono qualcuno a danno di altri »;<sup>105</sup>

— tra i rimedi possibili a questo sfacelo, « anche nel quadro legislativo attuale », si stanno tentando « un nuovo Regolamento del Personale, che ristabilisce la dirigenza » e « impone il rispetto dell'orario di lavoro con una diversa e controllata articolazione », nonché « la rinuncia ad aggiudicazioni di opere "prematuro", cioè mancanti di progetti sufficientemente definiti [sic], che spesso generano costose perizie suppletive e costose proroghe. »<sup>106</sup>

Anche se la lunga carrellata che siamo venuti compiendo sulle dichiarazioni dettate a proposito dell'intervento straordinario e specialmente dei progetti speciali ci ha abituati allo stravolgimento delle verità più elementari, sostenere, di fronte a questi scorcî<sup>107</sup> — dovuti forse solo al fatto che esiste ancora nel paese della gente non disposta « politicamente » a fare sistematica professione di menzogna o a non macinare in menzogna anche il nocciolo tecnico di qualsiasi professione —, che si è in presenza di un « declino della "straordinarietà" dei modi di operare dell'Ente », come fa la Svimez<sup>108</sup>, ci sembra qualcosa di più che un uso indebito dell'eufemismo.

A puntuale riscontro e ad autorevole conferma, la *Relazione previsionale e programmatica* per il 1980 dei Ministeri del bilancio e del tesoro non si limita a generali e pur necessarie considerazioni: « Le amministrazioni pubbliche e le cosiddette *agenzie* sono nella condizione di una costitutiva incapacità di spesa », che è fenomeno presente anche in altri paesi, ma che è « nettamente peggiore » nel nostro, dove si può constatare « un'incapacità strutturale di rispettare i programmi »<sup>109</sup>. A proposito della politica degli investimenti pubblici, dopo aver ricordato come già la stima degli investimenti realizzabili nel corso del '79 dal settore statale (Stato, aziende autonome e Cassa) fosse stata sensibilmente ridimensionata<sup>110</sup>, la *Relazione* afferma:

« Per la spesa per investimenti diretti della Cassa per il Mez-

zogiorno, le previsioni per il 1980 ammontano a 1.800 miliardi di lire, a fronte di pagamenti nel 1979 stimati, nella citata *Relazione* sulla stima del fabbisogno di cassa, in 1.695 miliardi di lire. La spesa per investimenti in infrastrutture e per progetti speciali della Cassa per il Mezzogiorno mostra segni di rallentamento negli ultimi tre anni in cui, di fronte a circa 9.000 miliardi di lire di impegni assunti, le spese erogate sono ammontate a 4.800 miliardi. Anche la previsione della Cassa per il 1980 porta, a fronte di 8.700 miliardi di lire di impegni da assumere, un flusso di spese pari a 2.200 miliardi di lire<sup>111</sup>. Il recente andamento della spesa per investimenti della Cassa contrasta con l'esperienza della sua attività negli anni passati in cui il tasso di realizzazione delle spese per investimenti era più elevato di oggi ed anche più elevato dei tassi di realizzazione degli altri comparti del settore pubblico. »<sup>112</sup> La Cassa per il Mezzogiorno, vista alla sua istituzione « come un primo passo verso la riforma della Pubblica Amministrazione »<sup>113</sup>, via via coinvolta nei vincoli che, quanto più se ne allargavano e complessificavano i compiti, rendevano questa insopportabilmente improduttiva e inerte, malcomposta con le modificazioni politiche e istituzionali che ponevano la Regione a centro di partecipazione e decisione, continuamente ripulata da una legislazione ininterrotta ma sempre incurante delle sue caratteristiche e delle sue potenzialità, compromessa in radice dalle strumentalizzazioni di governo, si ritrova così con ben poche ragioni per puntare alle sopravvivenza.

8.8. La tardiva istituzione delle Regioni a statuto ordinario e i modi in cui i loro poteri si vennero lentamente e talora contraddittoriamente costituendo hanno avuto lungo tutti gli anni 70 e probabilmente avranno ancora un peso decisivo sugli aspetti salienti dei rapporti tra cittadini e sfera politica e in particolare sulla sempre più rilevante dimensione dell'attività della pubblica amministrazione.

Non è senza ragioni né senza conseguenze che — a oltre vent'anni dalla Costituzione repubblicana — le Regioni vengono realizzate in presenza di sommovimenti e di spostamenti nel corpo sociale e quando sono a evidenza esaurite quasi totalmente le possibilità di recupero della Amministrazione. Sono semmai in chiaro contrasto con quest'ultimo dato sia i modi di trasferimento dei poteri dello Stato, sia il ricalcare almeno

iniziale da parte delle Regioni del vecchio apparato centralistico, sia l'illudersi che, ciononostante, sarebbe presto originato un « nuovo modo di amministrare »: sembra tutt'altro che eccessiva l'opinione del Guarino che « se si voleva effettivamente dar seguito all'innovazione istituzionale, si doveva prima cambiare la pubblica amministrazione, e poi creare le Regioni. »<sup>114</sup>

S'è detto abbastanza dell'impasto di materiali eterogenei e obsoleti col quale furono impiantate le Regioni o fra i quali, e utilizzando i quali, furono costrette a operare. « Ed ancora adesso », è stato scritto recentemente, « pur dopo alcuni significativi fatti istituzionali o normativi (in specie la legge 382 e il relativo decreto delegato, e prima ancora la legge quadro in materia di contabilità), non è riscontrabile una perfetta coerenza fra obiettivi, metodi e strumenti che compongono nel loro insieme il volto istituzionale ed amministrativo della Regione. Né — va aggiunto, dato che ciò riguarda direttamente compiti e responsabilità delle Regioni in quanto tali — la combinazione organizzativa, l'amalgama organizzativo di queste diverse componenti realizzato dalle Regioni stesse sembra parimenti corrispondere appieno all'esigenza di finalizzare, di rendere funzionale la struttura regionale ai risultati che le si chiedono. »<sup>115</sup>

Se l'istituzione delle Regioni dà, per un verso, l'impressione d'essere stata voluta — oltre che per motivi di sostanza — al posto di una riforma della P.A. che non si sapeva fare e se dei vizi d'origine porta ancora i segni, per un altro ha posto in essere dinamiche per quanto incomplete e imperfette che sempre più inducono ad una revisione generale non solo della P.A. ma di ambiti ancora più vasti — si pensi a certi articoli del D.P.R. del 24 luglio 1977, n. 616<sup>116</sup> e in particolare al primo comma dell'art. 11, per il quale « lo Stato determina gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso delle Regioni ».

Al di là del complesso travaglio che ancora aspetta il faticoso cammino delle Regioni e anche al di là di aspetti minori che più da vicino ci toccano (il perdurante legiferare dello Stato in materie di competenza regionale, il coordinamento interno all'amministrazione regionale, le difficoltà connesse alle deleghe agli enti locali, l'esigenza delle Regioni di programmare in maniera « operativa » e gli equivoci che sottostanno alle

dichiarazioni relative alla « programmazione per progetti » o alla « amministrazione di risultato »<sup>117</sup>), va qui ricordato come — all'interno delle prospettive che via via si sono aperte alle Regioni di predisporre e attuare organiche politiche di sviluppo economico — il problema delle decisioni di investimento e quello (non necessariamente coincidente col primo) della spesa per investimento hanno presentato e presentano difficoltà di cui è ancora ipotetico il superamento.

A volerci rifare una volta di più a un documento governativo, i mutati rapporti tra Stato e Regioni e tra Regioni ed enti locali « condizionano attualmente anche la manovrabilità di quasi tutti gli investimenti pubblici »<sup>118</sup>. La via d'uscita intravista dalla stessa *Relazione* è del tutto ragionevole<sup>119</sup>, ma, se non tortuosa, certamente lunga e comunque del tutto lontana dai facili traguardi prospettati (anche in occasione della discussione parlamentare delle leggi meridionalistiche) fino a pochi anni fa.

Dunque, di un istituto gracile e che solo da poco va assumendo poteri e responsabilità commensurabili alle attese, il lato debole era ed è ancora costituito da quella capacità di compiere o di favorire investimenti che, in tema di progetti speciali, è senz'altro decisiva.

Proprio qui — ma più in generale nella funzionalità delle amministrazioni regionali — il Mezzogiorno (come era stato peraltro previsto, e come non era stato prevenuto) ha mostrato tutti i suoi ritardi e le sue manchevolezze.

Su questo punto le ricerche empiriche, le denunce di singole amministrazioni, gli atti pubblici di accertamento sono univoci.

Uno studio di G. Cerea, dopo aver constatato che « nelle Amministrazioni del Nord la capacità di spesa risulta mediamente più elevata che al Sud »<sup>120</sup>, riscontra, per quanto attiene le risorse dedicate al conto capitale, che « le Regioni meridionali hanno mostrato finora una capacità di tradurre in atto le deliberazioni del legislatore nazionale inferiore a quella rilevata per le altre Regioni »<sup>121</sup>. Per D. Argento e D. Fano i ritardi, più volte notati, « in tutte le Regioni italiane sia sul versante delle deleghe che su quello dell'avvio di modelli programmatori dell'attività regionale [...] appaiono particolarmente pesanti nelle Regioni meridionali »<sup>122</sup>. A conclusione di un'analisi ricca di dati, nel corso della quale indagano in particolare le

difficoltà che la Regione Campania incontra nella spesa per investimenti<sup>123</sup>, i due studiosi paventano l'emergere di un « sistema regionale italiano come formato da almeno due sub-sistemi: il primo, rappresentato da quelle Regioni che, mantenendo dei collegamenti con le direttrici indicate negli statuti, tendono a sperimentare modalità nuove di organizzazione di spesa; il secondo, formato prevalentemente dalle Regioni meridionali, che, al contrario, registra il riprodursi dei modelli tradizionali di amministrazione e che pertanto rimane estraneo alle esigenze di rendere fattibile ed operativa la spesa decisa e di verificarne la conformità agli obiettivi dichiarati. »<sup>124</sup>

Anche per quel che riguarda i rapporti con l'intervento straordinario al di fuori dei progetti speciali, le Regioni meridionali mostrano lacune e inadempienze: non solo è stata trascurata l'opportunità dei « progetti regionali di sviluppo » finanziati dallo Stato (art. 7, lettera c della l. 183), ma non si riesce nemmeno a trasferire alle amministrazioni regionali, secondo il dettato della legge<sup>125</sup>, le opere già collaudate, il cui numero è impressionante e crescente<sup>126</sup>.

Delle difficoltà di funzionamento delle Regioni meridionali v'è ampia traccia nei documenti di governo. A voler ancora limitare questo *promemoria* a fatti recenti e significativi, non si può tacere la *Relazione sullo stato dell'agricoltura. Attuazione delle direttive comunitarie*, presentata al Parlamento a fine 1977 dal ministro Marcora, nella quale si registra come, in chiusura dell'anno precedente, quelle del Mezzogiorno figurassero « fra le Regioni più distanti dal perfezionamento degli iter di accettazione della legge 153 » del 9 maggio 1975, emanata in attuazione delle fondamentali direttive n. 159, 160 e 161 del 17 aprile 1972 del Consiglio delle comunità europee<sup>127</sup>.

Dalla più volte citata *Relazione previsionale e programmatica* per il 1980, si ricava che:

— il coinvolgimento regionale nelle decisioni dell'Amministrazione centrale, che di per sé implica notevoli costi in termini di tempi necessari alla programmazione e all'attuazione delle opere, solleva problemi di difficile soluzione. « Questi problemi sembrano particolarmente acuti nella circoscrizione meridionale »;<sup>128</sup>

— un nuovo sistema distribuisce tra Stato e Regioni la responsabilità delle scelte quanto alla localizzazione degli inve-

stimenti. « Si deve avvertire ancora che, dalle indicazioni disponibili in merito all'evoluzione dei nuovi processi decisionali e dallo stato delle realizzazioni degli interventi nei vari settori, emerge che le maggiori difficoltà a raggiungere schemi efficienti di attuazione della spesa si riscontrano nel Mezzogiorno »;<sup>129</sup>

— il legislatore ha voluto aumentare il tasso degli investimenti pubblici, ma nel corso degli anni settanta lo scarto tra stanziamenti e pagamenti è cresciuto; tale scarto « assume dimensioni più ampie nel Mezzogiorno »;<sup>130</sup>

— nel quadro di una riconsiderazione degli investimenti pubblici come strumento di politica economica, e della riorganizzazione dei processi di spesa, emerge la necessità di un più efficiente e completo sistema informativo che sappia abbracciare tempestivamente le fasi dei processi di spesa per investimento che si svolgono a livello degli enti territoriali. Il tentativo di rilevare trimestralmente i flussi di cassa è già in atto, ma « esistono situazioni regionali, soprattutto nel Mezzogiorno, ove le informazioni fluiscono in modo incompleto e anche con gravi ritardi. »<sup>131</sup>

Le annotazioni raccolte da queste fonti delineano un panorama che, se non lascia spazio alle illusioni, non era e non è nemmeno adatto all'innesto di strumenti — quali almeno ce li aveva consegnati la teoria economica — efficaci ma sensibili alle disfunzioni e inconciliabili con l'inefficienza amministrativa, del tipo dei progetti speciali. Su questo punto non sono (né erano) possibili vaghezze propositive e fraintendimenti sui futuribili sperati.

Certo, queste constatazioni non equivalgono a pronuncie di superiorità settentrionali e inferiorità meridionali sul terreno politico-amministrativo. Ma non consentono nemmeno di accettare discussioni o proposte che — con l'alibi della difesa della « democrazia di base » — ne prescindano.

Evidentemente, parte non irrilevante del divario nell'efficacia programmatica e amministrativa, come è stato più volte osservato<sup>132</sup>, è funzione della struttura economico-sociale sulla quale, al Nord e al Sud, la Regione si trova ad operare. Altri fattori — non estranei a questa quanto a fondamento, ma in larga parte autonomi nel loro agire — sono però costituiti dal modello di potere che si venne diffondendo fin dagli anni 50 (e non senza responsabilità della Cassa per il Mezzogiorno), e in forza del quale il se, il dove, il come fare, visto come con-

cessione di provvidenze, erano, se non casuali, certo inficiati da un largo margine di arbitrio.

La battaglia regionalista, e in certi casi « autonomista », sosteneva anche l'aspirazione a che la mediazione tra le spinte contrapposte e la scelta tra le richieste alternative fossero sottratte ai potentati romani e a chi ne era più capace postulante<sup>133</sup> — e questa aspirazione era particolarmente forte in alcune frazioni del personale politico, degli apparati partitici, della borghesia affaristica e professionista.

Imitando quel meccanismo, se ne sono riprodotti — e qualche volta enfatizzati — i difetti, e s'è vanificata la possibilità di un nuovo, diverso e più razionale « modo di amministrare ». Infine non va ignorato che, in una società in cui il terziario pubblico rappresenta insieme la maggior risorsa economica, l'unica o quasi garanzia di lavoro, l'incarnazione di un atavico ideale di fuga da lavori manuali e materiali vissuti come sofferenza e sconfitta, il luogo dove si provvede a difendere interessi familistici e di gruppo, la funzionalità di Amministrazioni dotate di capacità decisionale viene lesa e strumentalizzata in una misura che è difficile valutare ma che non è indifferente. Si tratta di fattori che non vanno ingigantiti, ma che il calcolo e la battaglia politici e la progettazione istituzionale dovevano e devono assumere nella loro rilevanza non occasionale.

<sup>1</sup> Cfr. di Sergio Gagliardo, *Ritardi e inadempimenti nell'attuazione della legge per il Mezzogiorno* («Nord e Sud», gennaio-marzo 1978) e *Gli incentivi ritardati* («Nord e Sud», aprile-giugno 1978).

<sup>2</sup> Ufficio del Ministro per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno, *Programma quinquennale per il Mezzogiorno. Bozza per la stampa*, s.i.d., p. 3.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>4</sup> La frase è, ad evidenza, destituita di qualsiasi significato e denota un livello di sprovvedutezza culturale e di scipitaggine politica sgradevolmente nuovo anche a palati rovinati dalla abituale degustazione di documenti governativi.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>10</sup> «La Legge n. 183 attribuisce ai Progetti Speciali un ruolo significativo nella programmazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. La loro natura di interventi organici diretti a rimuovere le principali strozzature che ostacolano lo sviluppo economico e sociale delle regioni meridionali ne fanno strumento fondamentale della programmazione. Inoltre, l'ampiezza dei possibili campi di azione — indicati dall'art. 8 della Legge 183 — rende l'intervento straordinario realizzato mediante progetti speciali particolarmente idoneo a dare efficace attuazione alle scelte programmatiche più generali.

«In quanto strumento di programmazione dell'intervento nel Mezzogiorno, i progetti speciali debbono essere strettamente coerenti con le linee direttive, gli obiettivi generali e specifici e le altre forme di intervento indicate nel Programma medesimo.» (*Ibidem*, p. 24).

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>12</sup> E' forse utile ricordare che il *Programma* si riferisce qui ai progetti speciali approvati dal CIPE a tutto il 1975, in esecuzione della l. 853/1971.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 26 e 27.

<sup>14</sup> Sempre alla stessa p. 27: «Alla luce sia della rispondenza alla definizione stessa di progetto speciale, sia della maggiore o minore efficacia rispetto agli obiettivi generali, sia infine della applicazione dei criteri selettivi summenzionati — e strettamente rispondenti al disposto della legge — è stato possibile pervenire a scelte consapevoli e razionali.»

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>16</sup> Seduta del 30 marzo 1976 della 5<sup>a</sup> Commissione del Senato. «In realtà, prosegue l'oratore [i.e. il ministro Andreotti], [...] è altresì vero che, successivamente, i progetti speciali più significativi, messi a punto con la consultazione delle Regioni interessate ([...], piano di riequilibrio delle attrezzature sportive) sembrano rispondere sostanzialmente alla natura pecu-

liare di tale tipo di intervento.» (riportato in M. Annesi, *L'intervento straordinario... 1976-1980*, cit., p. 170).

<sup>17</sup> Il rapporto consta di 260 pagine dattiloscritte. D'ora in poi verrà citato come *Documento Consiglio*.

<sup>18</sup> *Documento Consiglio*, pp. 92 e 93.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 69.

<sup>20</sup> *Ibidem*, pp. 65 e 66.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 62 e 64.

<sup>22</sup> *Ibidem*, pp. 57 e 58.

<sup>23</sup> *Ibidem*, tabella n. 2, pp. 6, 7 e 8. La cifra corrisponde a qualcosa meno dell'1% della somma complessivamente erogata a quella data per progetti speciali.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 255.

<sup>25</sup> *Programma quinquennale per il Mezzogiorno*, cit., p. 28.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>28</sup> Cfr. la prima parte e le conclusioni di F. Cavazzuti, *Il « governo democratico dell'economia »: il modello e la realtà*, « Quaderni Piacentini », ottobre 1979.

<sup>29</sup> Ad es.: per il progetto speciale per lo sviluppo della irrigazione, « il conseguimento degli obiettivi di trasformazione irrigua potrà risultare — sulle superfici interessate — nel contenimento o nell'inversione della tendenza al declino dell'occupazione agricola. [...] Nella misura in cui si attribuisce importanza all'obiettivo occupazionale, il progetto speciale per lo sviluppo dell'irrigazione assume una posizione di rilievo che deve esplicitarsi anche attraverso il recupero di terre abbandonate e l'espansione delle coltivazioni » (*Programma quinquennale...*, cit., p. 32); i progetti di promozione agricola « potranno avere effetti assai rilevanti sulla bilancia commerciale: dalla produzione agrumaria, infatti, deriva uno dei massimi contributi alle esportazioni ortofrutticole italiane, mentre per le produzioni di carne e di legname per usi produttivi è particolarmente grave la tributarietà verso l'estero del nostro Paese. I progetti per la zootecnia e per la forestazione possono inoltre assolvere un'importante azione di riequilibrio territoriale: il primo, potendo agire sulla produzione di bestiame da ristallo in territori di montagna e collina scarsamente coltivati, ed operando il secondo esclusivamente in tali territori. A tale proposito appare opportuno che la revisione di questi due progetti accentui ulteriormente l'impegno nelle zone interne e di montagna, assicurando al tempo stesso uno stretto collegamento tra i due progetti. Il progetto per la forestazione, infine, potrà avere importanti riflessi sull'azione di difesa del suolo » (*ibidem*, p. 34); per quelli delle zone interne, la loro revisione « risponde alle esigenze del riequilibrio territoriale e del recupero di risorse e di attività marginali che, oltre a conseguire effetti positivi sull'occupazione, esercitano riflessi benefici per il contenimento del deficit alimentare e per la difesa idro-geologica » (*ibidem*, p. 38); ecc.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pp. 43 e 44.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>32</sup> Fra le poche eccezioni, cfr. P. Barone-E. Cottone, *Vecchi e nuovi miti: Cassa per il Mezzogiorno e piano quinquennale 1976-80*, « Agricoltura e lotta di classe », marzo 1978.

<sup>33</sup> Documento di 50 pp. dattiloscritte su carta intestata « Senato della Repubblica », controfirmato dal presidente della Commissione on. Principe, estensore il sen. Nicola Mancino.

<sup>34</sup> Ad es.: « Molto opportunamente [...] la legge 183, richiedendo una intensificazione dei rapporti organici fra i vari livelli istituzionali della spesa pubblica (amministrazione centrale, Cassa, Regioni, in maniera specifica;

Partecipazioni Statali ed altri Enti pubblici attraverso il CIPE) crea le condizioni per realizzare la programmazione, oggi espressa ancora in maniera vaga ed astratta» (*Parere*, cit., p. 7); a proposito degli aggiornamenti del Programma: «La Commissione suggerisce per il futuro anche la utilizzazione istituzionale del patrimonio tecnico e scientifico delle Università come uno dei punti di riferimento per la predisposizione degli elementi utili per la elaborazione del programma» (*ibidem*, p. 9); «Il progetto speciale è, in mancanza di una programmazione nazionale e regionale, un fatto unitario di programmazione, che, in via straordinaria e transitoria, avvia e sollecita ben più complete politiche e strumenti di programmazione» (*ibidem*, p. 20).

<sup>35</sup> «Epperò, tale modo di procedere non potrà essere giustificabile per gli anni coperti dal piano, a partire dal 1978, sia perché vi è il tempo sufficiente per ottemperare puntualmente al dettato legislativo (art. 1 legge 2.5.1976, n. 183) sia perché perseguire gli interventi attraverso la "tecnica degli stralci" assumerebbe il significato politico di non voler dotare l'azione pubblica nel Mezzogiorno di organicità, completezza e rigoroso controllo dell'azione dei diversi operatori» (*ibidem*, p. 9).

<sup>36</sup> «Per la revisione e aggiornamento dei progetti speciali la Commissione interparlamentare vorrebbe disporre di elementi conoscitivi relativi a:

«a) effetti diretti sull'occupazione nel corso del tempo;

«b) effetti diretti sul reddito;

«c) dimensioni finanziarie per il completamento dei progetti;

«d) diagramma temporale degli stati di avanzamento di ciascun progetto» (*ibidem*, p. 20).

<sup>37</sup> «Complementari ed integrativi dei progetti speciali riguardanti l'agricoltura sono i *progetti regionali di sviluppo*, il cui finanziamento deve essere utilizzato prioritariamente per le esigenze dell'agricoltura e delle aree interne, e per la cui predisposizione da parte delle Regioni il programma contiene i criteri e le priorità» (*ibidem*, pp. 21 e 22); «I progetti per le aree interne e per le due aree metropolitane devono essere intesi complementari e perciò devono camminare simultaneamente. Si tratta di apportare opportuni correttivi alle tendenze in atto che sono di congestionamento abitativo e di grande spopolamento» (*ibidem*, p. 35).

<sup>38</sup> «Perché gli schemi idrici a destinazioni plurime comprendano soluzioni produttive, schemi infrastrutturali e servizi civili, che abbiano il massimo di efficacia, occorre che la Cassa esegua l'analisi comparata intersettoriale attraverso le metodologie dell'analisi dei sistemi» (*ibidem*, p. 25). Quanto al P.S. 24, «forestazione a scopi produttivi» — il cui fine, era stato precedentemente e ripetutamente affermato nei documenti della Cassa, era di far fronte «alla crescente crisi di approvvigionamento del legname da utilizzare nel settore celluloso-cartario» — il *Parere* recita: «Non può essere concepito come mero apporto di legname, ma deve essere visto come momento di difesa idro-geologica, di tutela del paesaggio, del clima e strettamente connesso allo sviluppo zootecnico. Deve riguardare, con criteri di economicità e razionalità, la nuova forestazione, ma soprattutto la ricostituzione, la riconversione e la specializzazione del bosco esistente» (*ibidem*, pp. 31 e 32).

<sup>39</sup> Questa metteva in luce, tra le altre cose, «lo scollamento esistente fra l'enunciazione dei principi generali e la capacità propositiva che risulta dall'insieme dei punti specifici in cui si articola il documento» (*Osservazioni della Federazione CGIL-CISL-UIL al documento Opzioni per il programma pluriennale*, ciclostilato, p. 1) e insisteva a più riprese sulla necessità di privilegiare, nei progetti, «i criteri relativi agli obiettivi economico-produttivi e occupazionali che si intendono perseguire» (p. 4) e sul fatto che «il procedimento di determinazione delle esigenze finanziarie debba essere suc-

cessivo alla definizione degli obiettivi generali ed alla selezione rigorosa degli interventi da realizzare» (p. 7).

<sup>40</sup> In particolare, S. Scajola (*La «nuova» politica per il Mezzogiorno*, «Mensile», aprile 1977), prima di accusare di infondatezza e di inconsistenza il modo in cui venivano selezionati i progetti, sottolineava lo spirito di «fronte antinordista» che pervadeva buona parte delle «Opzioni» come altre prese di posizione dei responsabili dell'intervento straordinario, che seguono «una sorta di archetipo politico collaudato infinite volte, quello di attribuire allo "straniero" il carico di colpe e responsabilità per i mali evidenti in patria» (p. 23).

<sup>41</sup> L. Zappella, *La programmazione per progetti nel Mezzogiorno*, «Politica ed Economia», marzo-giugno 1977, p. 106.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 108.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 110.

<sup>44</sup> M. D'Antonio, *Il piano quinquennale per il Mezzogiorno*, «Politica ed Economia», settembre-ottobre 1977 (ora cap. 7° di M. D'Antonio, *Struttura economica, stabilità e sviluppo del Mezzogiorno*, ed. Liguori, 1979).

<sup>45</sup> «[...] possiamo dire che complessivamente il programma quinquennale per il Mezzogiorno da un lato costituisce un momento importante per l'avvio di nuovi indirizzi di politica economica su scala nazionale e dall'altro rappresenta per molti versi una rottura, un passo in avanti rispetto al tradizionale intervento pubblico per lo sviluppo economico delle regioni meridionali» (*ibidem*, p. 8); «L'esigenza di una esplicita finalizzazione delle politiche a favore del Mezzogiorno ed il carattere tendenzialmente onnicomprensivo del programma pluriennale costituiscono una sensibile innovazione rispetto all'esperienza compiuta nel quarto di secolo scorso, nel senso che possono evitare di ripetere due tra i maggiori errori in cui si è incorso nel passato a proposito del Mezzogiorno: quello di realizzare interventi dispersivi (i cosiddetti "interventi a pioggia") [...] e quello di un intervento di finanza pubblica solo nominalmente *straordinario* (cioè aggiuntivo rispetto alle spese pubbliche ordinarie), dal momento che lo scoordinamento tra i vari centri di decisione della pubblica amministrazione impediva di controllare il volume delle risorse assegnato al Mezzogiorno tramite i canali tradizionali (ministeri, ecc.) e portava perciò a sostituire la spesa pubblica ordinaria con quella straordinaria» (*ibidem*, pp. 10 e 11); «Circa i contenuti più specifici degli interventi, è interessante osservare che la programmazione finanziaria per i progetti speciali si appoggia ad una lista di progetti specifici molto bene individuati in quanto alla loro dimensione, agli obiettivi generali che con essi si intendono raggiungere, ai territori interessati, ai tempi di realizzazione. Si tratta anche in questo caso di un'innovazione metodologica di grande rilievo ai fini di un discorso innovativo sulla programmazione economica. In altri termini almeno per i progetti speciali, la novità del programma per il Mezzogiorno rispetto alle esperienze di programmazione tentate in passato nel nostro paese, sta nel fatto che programmazione finanziaria e programmazione fisica degli interventi tendono a coincidere. Gli stanziamenti assegnati alle azioni dirette, come i progetti speciali, trovano cioè la loro corrispondenza in linee di intervento specificamente individuate» (*ibidem*, pp. 11 e 12).

<sup>46</sup> Così, i contenuti del 4° capitolo del *Programma (Coordinamento con l'intervento ordinario e l'azione regionale)* «sono le premesse per una efficace opera di coordinamento che al momento attuale appare ben lontana dall'essere svolta in concreto e da dare luogo quindi ad impegni e prescrizioni puntuali a carico delle pubbliche amministrazioni cosiddette ordinarie. La questione naturalmente va oltre l'ambito delle competenze, dell'impegno anche personale del ministro per il Mezzogiorno e dei suoi collaboratori per

investire gli indirizzi generali della politica economica, nonché il rapporto tra lo Stato e gli altri soggetti operanti sul mercato (imprese e sindacati operai) per i riflessi che questo rapporto proietta sulla questione delle finanze pubbliche.» (*Ibidem*, p. 14).

<sup>47</sup> «La connessione tra alcuni strumenti e gli obiettivi che si intendono raggiungere è, ad esempio, ancora vaga e imprecisa. L'impatto dei progetti speciali, il loro contributo diretto e indiretto agli obiettivi di occupazione e di bilancia dei pagamenti, non è stato ancora quantificato. La scelta tra varianti tecnico-progettuali a diverso contenuto economico (perché assorbono quote variabili di spesa e producono benefici sociali differenti) non è ancora possibile, dal momento che la Cassa per il Mezzogiorno non è stata attrezzata finora a svolgere ricerche di questo tipo. Dal punto di vista dell'analista economico, il programma per il Mezzogiorno si presenta perciò troppo "qualitativo" nella parte macroeconomica e troppo rigido negli aspetti microeconomici. Il nesso tra i due momenti (il livello *macro* ed il livello *micro*) poi è ancora da costruire sia sotto il profilo dei settori che presumibilmente beneficieranno delle provvidenze pubbliche sia sotto l'aspetto delle trasformazioni territoriali che ne saranno indotte.» (*Ibidem*, p. 15).

<sup>48</sup> Tra queste va ricordato il saggio di G. Zandano, *Quale futuro per il Mezzogiorno?*, «Rivista di economia e politica industriale», maggio-agosto 1977.

<sup>49</sup> Cfr. Confederazione Generale dell'Industria Italiana, *Relazione sull'attività confederale*, Assemblea 1977, ed. S.I.P.I. p. 236; S. Rea, *Denunciato al convegno del PCI il mancato decollo della legge per il Mezzogiorno. Regioni sotto accusa per il Sud*, «La Repubblica», 27 luglio 1977; L. Tamburrino, *Tesoro e Regioni un ostacolo per la Cassa del Mezzogiorno?*, «L'Unità», 11 novembre 1977.

<sup>50</sup> Il convegno (organizzato dal CEEP, dalla Commissione per i problemi del Mezzogiorno del CNR e dal Seminario di Urbanistica della facoltà di Architettura di Napoli), su «I problemi degli investimenti e dell'occupazione nel Mezzogiorno nel quadro dell'intervento straordinario e della ristrutturazione industriale e la politica del territorio nelle regioni meridionali», si svolse nei giorni 19, 20 e 21 aprile.

<sup>51</sup> Così il ministro per il Mezzogiorno, on. De Mita: «Se vogliamo condurre una battaglia seria per il Mezzogiorno, la dobbiamo anzitutto combattere sulle politiche generali. E' proprio su questo terreno che invece tanti meridionalisti a parole si rivelano antimeridionalisti nei fatti; è il caso di chi ha appoggiato il provvedimento sulla fiscalizzazione degli oneri sociali o la legge sulla riconversione industriale, che al pari di tante altre recenti scelte privilegiano le aristocrazie operaie del Nord a tutto danno dei disoccupati e degli emarginati del Mezzogiorno» (riportato da C. Monotti, *De Mita attacca le aristocrazie operaie del Nord*, «Corriere della Sera», 21 aprile 1977).

<sup>52</sup> Ad es., G. Ruffolo: «In realtà ben poco si salva della così detta politica meridionalista. La 183 è una legge groviera, piena di buchi, di deleghe, di rinvii» (riportato *ibidem*).

<sup>53</sup> Cfr. G. Cesarino, *Per rilanciare il Sud interventi più selezionati*, «Il Sole - 24 ore», 20 aprile 1977. In particolare: «Felici ha rilevato un notevole grado di contraddittorietà nel piano quinquennale degli interventi straordinari allorché esso parte da una premessa nella quale sono individuati molto realisticamente i vincoli economici del sistema nazionale che dovrebbero indurre ad una severa azione di selettività della spesa pubblica nel Mezzogiorno, per poi indicare invece una serie di opere che di fatto si ispirano alla medesima logica dell'intervento a pioggia del passato. In sostanza i progetti speciali si configurano come mera sommatoria di normali

opere pubbliche prive di obiettivi strategici di sviluppo economico e territoriale per le aree interessate.»

<sup>54</sup> «Dal convegno di Napoli è venuto fuori un giudizio di inadeguatezza della legge 183 e — perché no — dell'intera legislazione sul Mezzogiorno» (riportato da G. Cesarino, *E' tutta da reinventare la strategia per il Meridione*, «Il Sole - 24 ore», 22 aprile 1977).

<sup>55</sup> *Cosa s'aspetta il Sud. Intervista a Giorgio La Malfa dopo il convegno Ceep*, a cura di F. Ivaldi, «Il Sole - 24 ore», 28 aprile 1977.

<sup>56</sup> «Per ciascuno dei progetti confermati, revisionati ed aggiornati secondo i criteri e le direttive contenute nel programma quinquennale, codesta Cassa sulla base delle indicazioni delle Regioni presenterà allo scrivente, entro il 30 ottobre 1977, una compiuta elaborazione progettuale e tecnica comprendente, tra l'altro, i seguenti elementi conoscitivi:

«a) individuazione degli obiettivi specifici in rapporto agli indirizzi del programma quinquennale;

«b) descrizione tecnica degli interventi ritenuti necessari al perseguimento degli obiettivi medesimi e fabbisogno finanziario per la loro realizzazione;

«c) altri elementi conoscitivi — quali effetti diretti e indotti sull'occupazione, sul reddito e la bilancia dei pagamenti, specificati in termini temporali; le dimensioni finanziarie per il completamento, articolate per anno fino al 1980; definizione del quadro temporale dell'attuazione — necessari per una valutazione accurata dei progetti anche in termini di benefici e costi sociali.» (*Programma quinquennale per il Mezzogiorno e direttive di attuazione*, Cassa per il Mezzogiorno, 1977, pp. 126 e 127).

<sup>57</sup> Cassa per il Mezzogiorno, *Bilancio 1977. Relazione*, 1978, pp. 29 e 30.

<sup>58</sup> Cassa per il Mezzogiorno, *Bilancio 1978. Relazione*, 1979, pp. 19, 20 e 21.

<sup>59</sup> Vedi *supra* § 4.1.

<sup>60</sup> Si trascrive di seguito parte della «Deliberazione n. 3.999/PS» del C. di A. della Cassa, seduta del 31 marzo 1977.

«Oggetto: Programma per l'utilizzo dello stralcio autorizzato dal CIPE per i progetti speciali.

«Il Consiglio di Amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno;

«Vista la direttiva in data 22 marzo 1977 del Ministro per gli Interventi nel Mezzogiorno;

«Preso atto dei vincoli derivanti dalla deliberazione assunta dal CIPE nella seduta del 9 marzo 1977 in relazione al programma stralcio per i progetti speciali a valere sulle disponibilità finanziarie di cui alla legge 2 maggio 1976 n. 183, nonché delle proposte adottate dal Comitato dei Rappresentanti delle Regioni Meridionali alle quali si richiama la predetta deliberazione del CIPE;

«Visto il rapporto predisposto dalla Direzione Generale in esecuzione della propria direttiva adottata nella seduta del 24 marzo 1977;

«Udita la relazione del Consigliere de' Rossi anche a nome del Consigliere Saraceno, sulle risultanze dei lavori istruttori compiuti in seduta congiunta dalle Commissioni Progetti Speciali e Bilancio e Programmazione Finanziaria;

«Rilevato che, pur comprendendo le ragioni particolari che hanno ispirato nella circostanza le decisioni programmatiche adottate dal CIPE e dal Comitato dei rappresentanti regionali, suscita fondata perplessità l'estremo dettaglio al quale i vincoli derivanti da dette decisioni sono pervenute determinando una sovrapposizione del momento programmatico a quello amministrativo di gestione e deresponsabilizzando la Cassa rispetto alle decisioni che sono ad essa proprie;

«Auspicato per il corretto esercizio dei ruoli propri di ciascuno degli organi che concorrono alla attuazione degli interventi straordinari nel Mezzogiorno

che in sede di programma definitivo si recuperi il corretto rapporto tra momento programmatico e momento amministrativo e gestionale;

« Delibera etc. ».

Non si capisce il giudizio che sulla vicenda portano E. D'Aniello e S. Romeo: « L'attuazione della legge si è caratterizzata anche per l'intreccio che si è verificato tra la formazione degli indirizzi e la gestione degli interventi. Ciò, nella fase di avvio, ha portato un'indubbia maggiore concretezza sul piano degli orientamenti generali ed ha attribuito uno spessore considerevole alle indicazioni contenute nel testo definitivo del Programma quinquennale (prima ancora, nel Programma stralcio approvato il 29 aprile 1977 e poi, in particolare, nelle prime direttive ministeriali), cominciandosi ad individuare specificamente i contenuti propri delle attività degli organi di esecuzione. L'attenzione agli aspetti gestionali da parte degli organi di indirizzo, necessaria immediatamente a ridosso dell'approvazione della legge per affermare i nuovi orientamenti (concentrazione delle risorse sui progetti speciali, in particolare in relazione agli interventi per l'agricoltura e il Mezzogiorno interno), è divenuta però poi canone normale di funzionamento ». (*L'intervento pubblico: indirizzo, attività e prospettive (1976-1978)*, in A. Accornero-S. Andriani (a cura di), *Gli anni '70 nel Mezzogiorno*, ed. De Donato, 1979, p. 249).

<sup>61</sup> Rapporto allegato alla delibera di cui alla nota precedente, p. 15.

<sup>62</sup> Cassa per il Mezzogiorno, *Programma annuale 1977 per i progetti speciali e per le infrastrutture industriali*, 1977, pp. 8-13.

<sup>63</sup> *Ibidem*, pp. III e IV.

<sup>64</sup> Cassa per il Mezzogiorno, *Programma annuale 1978 per i progetti speciali e per le infrastrutture industriali*, 1978, pp. 3-6.

<sup>65</sup> Cassa per il Mezzogiorno, *Bilancio 1978. Relazione*, cit., p. IV.

<sup>66</sup> I documenti sono riprodotti nei volumi della Cassa relativi ai programmi 1977 e 1978 e già citati.

<sup>67</sup> Di parere almeno in parte simile al nostro è la *Relazione previsionale e programmatica* per il 1980: « In seguito alla legge 183/1976 alla predisposizione dei programmi provvede il ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, sentito il parere del Comitato dei rappresentanti delle Regioni. Il confronto delle diverse esigenze non ha consentito, fino ad oggi, una tempestiva predisposizione dei programmi nell'ultimo triennio. » (Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica - Ministero del Tesoro, *L'economia italiana nel 1980. Relazione previsionale e programmatica*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1979, p. 161).

<sup>68</sup> Art. 20 della legge 10 agosto 1950, n. 646.

<sup>69</sup> In M. Annesi, *L'intervento... 1971-1975*, cit., p. 113.

<sup>70</sup> Va forse ricordato che l'assemblea dell'ISVEM del progetto comunista era composta di rappresentanti regionali e di associazioni di enti locali e che lo stesso presidente era nominato tra i componenti designati dalle Regioni.

<sup>71</sup> Seduta di martedì 6 aprile 1976.

« Si passa all'esame dell'articolo 4-bis, relativo ai compiti esclusivi della Cassa e alle linee della sua ristrutturazione organizzativa e funzionale.

« Il senatore Mazzei dichiara di essere contrario, in linea generale, all'inserimento di esperti designati dal Comitato di cui all'articolo 3 nel consiglio di amministrazione; anche il senatore Basadonna esprime il proprio dissenso circa ogni modifica dell'attuale composizione del consiglio di amministrazione.

« Il senatore Cucinelli conferma che il Gruppo socialista ripresenterà in Assemblea l'emendamento 4.0.1. che prevede l'inserimento nel consiglio di amministrazione della Cassa di otto membri nominati da ciascuno dei consigli regionali delle regioni meridionali ed affida la presidenza del consiglio stesso al ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

«Dopo che il relatore De Vito ha dichiarato di dissentire dall'impostazione del senatore Mazzei, il ministro del Bilancio raccomanda che sia mantenuto inalterato il testo della Sottocommissione in quanto appare opportuno inserire nel consiglio di amministrazione alcuni esperti che, egli sottolinea, non debbono necessariamente essere degli amministratori.

« [...]

«La Commissione pertanto accoglie la formulazione dell'articolo 4-bis proposta dalla Sottocommissione [...]» (riportato in M. Annessi, *L'intervento straordinario... 1976-1980*, cit., pp. 187 e 188).

<sup>72</sup> Citiamo dal resoconto stenografico della replica dell'on. Scotti:

«Per quanto riguarda la presenza degli esperti nel consiglio di amministrazione della Cassa, la soluzione adottata risponde ad un criterio di scelta di fondo che la legge ha operato. La Cassa, con questa legge, diventa non più soltanto strumento dell'intervento dello Stato centrale, ma anche strumento dell'intervento delle regioni: queste possono difatti affidare alla Cassa l'attuazione di determinati interventi. La Cassa diventa perciò uno strumento tecnico al servizio delle regioni meridionali, e quindi acquista un carattere di organismo dello Stato centrale e delle regioni; in questa sua collocazione, la presenza di esperti nominati dalle regioni garantisce anche nella fase di attuazione questo collegamento tra la Cassa e le regioni stesse. Di qui la configurazione nuova della Cassa, rispondente alle esigenze dello Stato regionale.» (*Ibidem*, p. 580).

La dichiarazione era stata provocata dal dissenso espresso in aula dall'on. Francesco Compagna, che aveva sollevato riserve sull'emendamento apportato dal Senato e aveva detto:

«Questa mi sembra francamente una delle solite concessioni alle lusinghe fallaci del panregionalismo e non è da sottovalutare il pericolo che può derivare da questa presenza, sia pure indiretta (attraverso esperti), delle regioni nel consiglio di amministrazione della Cassa: il pericolo, cioè, di una lottizzazione degli interventi straordinari fra le regioni.

«Condivido, d'altra parte, quanto ha scritto Novacco su «Il Mattino» di sabato 24 aprile: il timore che "forme multiple e incrociate di controllo possano risolversi praticamente in ostacoli alla adozione delle necessarie e rapide decisioni".

«Mi sembra, in altre parole, che anche certi emendamenti apportati a questa legge contribuiscano a sbrecciare quel potere esecutivo cui alla fine compete la "responsabilità politica di governare il sistema".» (*Ibidem*, pp. 526 e 527).

<sup>73</sup> «Il ministro De Mita ha insediato il nuovo consiglio di amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno (che durerà in carica fino al 31 dicembre 1980). [...] Nel rivolgere al consiglio un indirizzo di saluto e di augurio e precisando i compiti che lo attendono, il ministro ha ricordato che esso non è un organo di programmazione ma esclusivamente di gestione. A questo fine il governo ha deciso di ridurre da diciotto a sette i componenti, nell'intento di assicurare una maggiore snellezza ed efficienza operativa alla Cassa.» («Il Sole - 24 ore», 5 agosto 1978, secondo «Iasm Notizie - Rassegna stampa sul Mezzogiorno», 28 agosto).

<sup>74</sup> «La Cassa per il Mezzogiorno è amministrata da un consiglio di amministrazione composto da un presidente e da sette membri, scelti tra esperti di particolare e riconosciuta competenza e esperienza, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, sentito il Consiglio dei Ministri, previa comunicazione dei nominativi alla Commissione parlamentare per il Mezzogiorno di cui all'art. 4.» (Decreto legge 21 luglio 1978, n. 383, convertito nella legge 5 agosto 1978, n. 480).

<sup>75</sup> Riportato in P. Bini (a cura di), *Il Mezzogiorno nel Parlamento...*, vol. 1°, cit., p. 372.

<sup>76</sup> A. De Gasperi, presidente del Consiglio dei ministri, nella presentazione alla Camera dei Deputati del d.d.l. per l'istituzione della Cassa, seduta del 17 marzo 1950, *ibidem*, p. 335.

<sup>77</sup> G. Pescatore, *Problemi amministrativi della politica di sviluppo del Mezzogiorno*, 1961, successivamente in *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia*, ed. Giuffrè, 1962, p. 156.

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 157.

<sup>79</sup> Recentemente P. Saraceno — riferendosi ai problemi d'organizzazione territoriale — ammoniva che l'azione pubblica « difficilmente potrebbe realizzare i suoi obiettivi, se non si superasse il disordinato sovrapporsi di competenze e di poteri che insistono sul territorio, con effetti contraddittori e paralizzanti sugli interventi dei vari soggetti istituzionali. » (*Presentazione*, in AA. VV., *Programmazione, gestione e controllo del territorio*, ed. Svimez - Giuffrè, 1979, p. 2).

<sup>80</sup> D'Aniello-Romeo, dove parlano delle resistenze che l'attività per progetti speciali ha incontrato all'interno della Cassa, sostengono che in essa manca — e mancano gli elementi che ne consentono l'impostazione — « un organico impianto progettuale. » (*L'intervento pubblico: indirizzo...*, cit., p. 246).

<sup>81</sup> Cfr. gli atti del convegno della CISL del novembre 1970 (*Sindacato e Mezzogiorno negli anni '70*, cit.) e gli accenni nella relazione al d.d.l. governativo del febbraio 1971 (in M. Annesi, *L'intervento straordinario... 1971-1975*, cit., pp. 109 e 113).

<sup>82</sup> « La mancata ristrutturazione della Cassa per il Mezzogiorno, che avrebbe dovuto essere finalizzata alla realizzazione dei progetti speciali ha, dunque, fatto sì che i risultati alla scadenza della legge 853 non siano stati quelli che era lecito attendersi al momento della sua approvazione. » (I. Talia, *I progetti speciali dalla 853 alla 183*, « Orizzonti Economici », cit., p. 19).

<sup>83</sup> « Alla ristrutturazione è affidata la verifica di una caratteristica che la Cassa ha sempre avuto: una duttilità di struttura e di capacità operativa che oggi va recuperata come contributo alla realizzazione dello stato delle autonomie. » (p. IV del corsivo introduttivo al *Programma quinquennale per il Mezzogiorno e direttive di attuazione*, cit.).

<sup>84</sup> « E' da tener presente, inoltre, che la Cassa è stata oggetto di ristrutturazione al fine di adeguare l'organizzazione dell'Ente alle funzioni che la legge 183 ha assegnato ad esso. La tradizionale organizzazione fondata sui servizi è stata disarticolata con lo scopo di giungere ad una organizzazione in grado di assicurare unità di responsabilità e di coordinazione in ciascuna funzione prevista dalla legge (progetti speciali, industrializzazione, completamento degli interventi in materia di competenza regionale) ed, in particolare, nell'attuazione di ciascun progetto speciale. La ristrutturazione, realizzata ai vertici, ma rimasta incompiuta per quanto concerne i livelli esecutivi, ha, nella fase di transizione, prodotto squilibri tra le potenzialità e il carico di lavoro dei vari uffici. » (Svimez, *Rapporto sul Mezzogiorno 1978*, Fondazione Premio Napoli, 1979, p. 45). All'1/1/72 i servizi erano 13, alcuni dei quali non corrispondevano, dopo la legge del '71, a nessuno scopo istituzionale; nella maggioranza di essi, già da tempo, il funzionamento era a livelli deprecabili. Se, a 1979 inoltrato, l'adeguamento organizzativo ai nuovi compiti non si era ancora assestato, comportando gli inconvenienti denunciati, nel novembre dello stesso anno si viene a sapere che le ripartizioni (e i rispettivi direttori centrali) verranno portati da 4 a 9, e le divisioni (con relativi capidivisione) da 50 a 228 (*Tutti capi alla Cassa per il Mezzogiorno? Colavitti pensa di sì*, « L'Unità », 25 novembre 1979). Mancano circa nove mesi al termine posto dalla legge alla vita della Cassa, quando il C. di A. delibera

che i Direttori Centrali e le ripartizioni divengano 10, «compromettendo — commenta un documento della CGIL — ogni possibilità di riorganizzazione funzionale della struttura e di utilizzazione e valorizzazione delle capacità professionali interne alla Cassa.» (Coordinamento Nazionale Lavoratori Funzione Pubblica, 8 aprile 1980, allegato 1, p. 2).

<sup>85</sup> La Cassa per il Mezzogiorno «è paralizzata da un Consiglio di amministrazione pletorico e da una struttura di base burocratizzata»; il ministro De Mita non può «scaricare sulla Cassa tutti i ritardi intervenuti nell'attuazione della legge 183 che non è certo da mitizzare.» (S. Rea, *Il PSI mette sotto accusa il governo. Chiede un commissario per la Cassa*, «La Repubblica», 29 giugno 1978).

«Da un lato la ristrutturazione della Cassa, che doveva essere l'atto preliminare della nuova politica di sviluppo del Mezzogiorno, si è trascinata lungo le vicende di una conflittualità interna che sta dando vita ad un'organizzazione burocratica e inefficiente. A sua volta, la gestione politica del ministero del Mezzogiorno è molto discutibile. Il ministero tende a crescere come struttura burocratica e a realizzare interferenze sugli enti più che a svolgere un ruolo di coordinamento e di direttiva. Per di più il ministero ha impiegato due anni per dar luogo agli adempimenti richiesti dalla nuova legge. Quanto alla legge 183 essa risente largamente della mancanza di un quadro di riferimento programmatico. [...] Anche la 183, infatti, appartiene al numero di quelle leggi "settoriali" che hanno costituito la nouvelle vague della politica economica su cui, dopo il 20 giugno, si sono ulteriormente esercitate le due forze politiche maggiori.» Tra le proposte, oltre che di «unificare la direzione dello sviluppo industriale, settoriale e territoriale in un unico dicastero (Industria, Partecipazioni Statali e Mezzogiorno)», si parla di «rifondere gli attuali organismi d'intervento in un'organizzazione articolata per funzioni e decentrata per regioni. Tale organizzazione potrebbe essere diretta da una holding che costituirebbe l'organo tecnico del ministero e che controllerebbe la realizzazione del programma di sviluppo nel suo complesso. Essa dovrebbe essere decentrata a livello regionale in agenzie alle dipendenze politiche delle Regioni, incaricate di predisporre e di realizzare i programmi regionali di sviluppo.» (F. Cicchitto, *Mezzogiorno. La casa brucia: che fanno i pompieri?*, «L'Espresso», 25 giugno 1978).

<sup>86</sup> «Le responsabilità del mancato "decollo" della legge sono certamente diffuse ai vari livelli: dalla amministrazione centrale che ha ritardato i passaggi della attuazione della legge, alle resistenze interne alla stessa Cassa, ai ritardi della ristrutturazione di enti quali la Fime, l'Insud, ecc. cui è esplicitamente assegnata una funzione di intervento e di promozione. Ritardi si sono avuti anche da parte delle regioni meridionali ad affrontare i programmi regionali di sviluppo, per i quali la legge stanziava 2.000 miliardi per il quinquennio», e ciò ha certamente indebolito l'ispirazione democratica e partecipativa della 183.» (M. Villari, *Come ha funzionato in questi due anni la legge per il Sud*, «L'Unità», 7 maggio 1978).

<sup>87</sup> Citiamo dalla riproduzione del *Piano* fatta da «Mondo Economico», che nel fascicolo del 27 gennaio 1979 ne pubblicò il primo e il secondo capitolo (*Introduzione e La strategia*) e in quello del 3 febbraio i capitoli terzo e quarto (*Le azioni e La gestione*).

<sup>88</sup> «§ 193. Nel fornire l'indicazione delle azioni che saranno svolte nel triennio dai diversi soggetti pubblici che operano nel Paese, il programma individua quelle tra di esse che si realizzeranno nel Mezzogiorno. Ciò consentirà che in sede di aggiornamento del programma quinquennale per il Mezzogiorno si pervenga all'effettivo coordinamento dell'intervento straordinario con quello ordinario, statale e regionale.

« [...]

« § 195. L'intervento straordinario mantiene un'incidenza rilevante nello sviluppo del Mezzogiorno. Esso si attua, oggi, principalmente attraverso i progetti speciali della Cassa del Mezzogiorno che hanno la caratteristica di interventi organici a carattere intersettoriale o interregionale, e mirano a sciogliere alcuni nodi strategici. Essi si pongono come premessa all'efficacia delle iniziative regionali, nel senso che tendono a promuovere un efficace raccordo tra le proprie azioni, quelle dei progetti regionali di sviluppo, e quelle ordinarie delle Regioni. » (« Mondo Economico », 3 febbraio 1979, pp. 64 e 65).

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>91</sup> Sul finire l'articolo sosteneva:

« La crisi di luglio degli organismi di vertice della "Cassa" (presidente e consiglio di amministrazione) deriva anche da questo nodo irrisolto della ristrutturazione organizzativa e funzionale dell'istituto. A tutt'oggi però questa innovazione, indicata anche nella stessa legge n. 183, non si è ancora attuata. Alla complessità dei compiti della "Cassa", che vanno dall'elaborazione progettuale e tecnica all'esecuzione delle opere pubbliche, alla erogazione di incentivi industriali, ecc. non corrisponde un organismo tecnico adeguato, ma al contrario un istituto sempre più pachidermico di tipo burocratico-amministrativo. » (L. Zappella, *Cassa del Mezzogiorno. Strumenti e obiettivi: il nodo non è risolto*, « Orientamenti nuovi per la piccola e media industria », febbraio 1979, pp. 31 e 32).

<sup>92</sup> G. Pennella, *Le previsioni di spesa della Cassa per il Mezzogiorno: un confronto con il Piano Triennale*, « CEEP - Notizie », 28 aprile 1979, p. 15.

<sup>93</sup> Valgano, tra gli altri, gli scritti di due consiglieri della Cassa, il democristiano Gino Ceriani (« Il termine del 1980 doveva [...] rappresentare la fase di adeguamento dell'Istituto ai nuovi compiti; in altri termini una ristrutturazione al proprio interno quale passaggio obbligato della rinnovata politica meridionalistica. Questo processo invece oggi va a rilento e manca delle premesse operative necessarie a mutare le funzioni; la gestione del vecchio e del tradizionale è ancora prevalente e ritarda ogni utilizzo di esperienze professionali pur valide di cui la Cassa dispone », p. 33) e il comunista Gianfranco Console (« Circa l'attività della Cassa il problema di fondo resta ancora quello della sua ristrutturazione organizzativa e funzionale. Nella precedente gestione, vincendo fortissime resistenze, era stato varato un nuovo regolamento [...]. Ma né l'amministrazione decaduta, né quella attuale hanno dato seguito con provvedimenti concreti di attuazione alle prescrizioni del nuovo regolamento. Le proposte da noi avanzate in Consiglio di amministrazione non hanno trovato accoglimento. Si sono invece sviluppate manovre tese ad imporre una vera e propria "controriforma". L'involutione, che in questi mesi ha segnato la politica democristiana, non poteva non tradursi in fatti negativi anche nella gestione di un ente come la Cassa. Vi sono oggi forze che puntano ad un completo recupero di questo istituto alle funzioni clientelari ed elettoralistiche », p. 37) in « Orientamenti nuovi per la piccola e media industria », febbraio 1979. Cfr. anche: il dossier raccolto da Aldo Forbice per « Successo » del febbraio 1979, con le dichiarazioni del responsabile dell'ufficio Mezzogiorno del PSI N. Capria (« Occorre, una volta per tutte, tagliare alla radice i collegamenti politico-clientelari della Cassa e dei suoi enti collegati, rendendo chiari i criteri e le scelte dei progetti speciali, individuando inizio e fine di ciascun progetto, dimensione di spesa, opere in esso comprese e così via », p. 81) e di S. Petriccione (« Penso che la Cassa (ormai caratterizzata da un'elefantiasi burocratica e da un'inflazione di personale) non vada mantenuta oltre il 1980 », p. 82); *Si decide per le deleghe alla Cassa del Mezzogiorno* di N. Mazzei su « Il Sole - 24 ore » del 15 marzo (« Per ora non resta che constatare, come fa un documento inviato di recente

dalla presidenza al Consiglio di amministrazione (in base ad un'analisi dei tempi da utilizzare per evidenziare i nodi operativi e le probabili soluzioni) che tra l'istruttoria delle Regioni, della Cassa e degli istituti di credito passano 795 giorni per finanziare un progetto di conversione agrumicola, 675 per realizzare un'opera di forestazione e 923 giorni per dar vita ad un intervento nel settore zootecnico»; «Per dare di sé un'immagine di massima efficienza la Cassa annuncia di mese in mese stanziamenti per miliardi. Il più delle volte però agli stanziamenti non corrispondono progetti fattibili, accordi con gli enti locali, permessi, procedure avviate, appalti, etc. Cortesi ha tentato ora di imporre l'approvazione di stanziamenti solo per progetti «con elevatissimo grado di completezza, immediatamente appaltabili e realizzabili per intero o per lotti funzionali senza soluzioni di continuità», oltre che con copertura finanziaria assicurata. Invece alla Cassa progetti così fatti quasi non ne esistono più o al massimo esistono solo elenchi di opere senza progetti»; e, più tardi, *Dove batte la Cassa*, intervista al consigliere Gino Lo Giudice a cura di B. Bellonzi, «Il Mondo», 9 novembre 1979 («La Cassa non ha il compito di autoprogrammarsi, non ha veri poteri di iniziativa. In quanto al resto, la struttura resta burocratica e verticistica, dato che la ristrutturazione decisa nel 1976 non si è ancora attuata. Il consiglio d'amministrazione, poi, soffre di un grave limite: ha potere decisionale ma non partecipa alla formazione delle proposte e non ne controlla l'attuazione»).

<sup>94</sup> S. Rea, *Di Giesi: «la Cassa non va chiudiamola per sempre»*, «La Repubblica», 6 aprile 1979.

<sup>95</sup> Il responsabile d.c. per i problemi del Mezzogiorno, on. Pietro Rende: «Certo, la Cassa soffre di elefantiasi. Perciò va ristrutturata» (*Il democristiano Rende polemizza con il ministro Di Giesi. «La Cassa non si tocca»*, «La Repubblica», 11 aprile 1979).

<sup>96</sup> Per il segretario generale della U.I.L., Giorgio Benvenuto, «siamo dinanzi a un cocktail incredibile, che ha come effetto la quasi totale paralisi dell'istituto, che vive ancora come se la legge 183 non fosse mai stata emanata e non indicasse precisi cambiamenti di indirizzo politico ed amministrativo» (S. Rea, *La Cassa non va, i colpevoli sono Cortesi, De Mita e anche Colavitti*, «La Repubblica», 18 aprile 1979) e per A. Alinovi, del Pci, «non si è voluto procedere alla ristrutturazione» ed ora viene «fuori il dato drammatico che questo mastodontico ente non è in grado di produrre alcun progetto» (S. Rea, *Il Pci accusa De Mita «Invece della Cassa sciogliamo il ministero»*, «La Repubblica», 25 aprile 1979).

<sup>97</sup> Tra questi vanno ricordati il dibattito in occasione della presentazione del *Rapporto sul Mezzogiorno 1978* della Svimez il 30 giugno 1979 (riportato in appendice a Svimez, *Rapporto*, cit., pp. 153-221) e i commenti che ne seguirono sulla stampa (in particolare M. Villari, *E' tempo di sciogliere Cassa e ministero per il Mezzogiorno*, «L'Unità», 1 luglio 1979, e L. Colasanti, *Cassa del Mezzogiorno: il Pci vuole sopprimerla*, «Il Tempo», 1 luglio 1979).

<sup>98</sup> Le prime due espressioni sono di N. Capria, allora responsabile del Partito Socialista per i problemi del Mezzogiorno (*Tra errori e rinvii nel Mezzogiorno si concentra il 70 per cento dei disoccupati*, «Avanti!», 24 ottobre 1979) e l'altra di M. Carabba (*La nuova legge...*, cit., p. 12).

<sup>99</sup> Il quadro non sarebbe meno desolante se si prestasse orecchio a quanto sostenuto o rivelato alla stampa dal direttore generale Gerolamo Colavitti. «In sostanza le Regioni, i Comuni, i Consorzi devono poter contare su un organismo in grado di apprezzare la fattibilità e la redditività delle proprie elaborazioni progettuali, sotto il profilo tecnico ed economico». (*Presente e futuro dei progetti speciali della Cassa. Interventi straordinari migliorando*

*l'ordinario*, « Il Mattino », 27 ottobre 1979). « Nonostante alcune critiche, ci si sta accorgendo che la Cassa è riuscita a passare con notevole flessibilità da interventi settoriali a una serie di impegni che massimizzano l'intervento strutturale sul territorio [...]. Senza creare dei miti, i progetti speciali hanno insito un pregio: sono ordinati a un fine preciso ». (riferito da M. Bellacci, *Anche i progetti speciali rischiano di naufragare*, « Il Sole - 24 ore », 7 settembre 1979).

<sup>100</sup> Si tratta dell'intervento al già noto dibattito del 30 giugno 1979 in occasione della presentazione del *Rapporto sul Mezzogiorno*, in appendice a Svimez, cit.

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 192. Il corsivo è del testo.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 192.

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 193.

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 193.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 194.

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 195.

<sup>107</sup> I quali, da « Il Tempo » del 1° luglio, cit., erano colti nell'essenziale: « Chiamato così rudemente in causa, il presidente pro-tempore della Cassa, Cortesi, ne ha fatto una difesa assai abile. »

<sup>108</sup> In *Rapporto*, cit., p. 45.

<sup>109</sup> Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica - Ministero del Tesoro, *L'economia italiana nel 1980*, cit., p. 50.

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 155.

<sup>111</sup> Quindi, contro un rapporto spese/impegni per i tre anni precedenti pari a circa il 53,3%, la stessa Cassa prevedeva per il 1980 un rapporto pari a nemmeno il 25,3. La previsione di spesa della Cassa non viene, evidentemente, giudicata attendibile dal governo che stima il suo fabbisogno di cassa inferiore di 505 miliardi, cioè del 23%.

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 160. Non è priva d'interesse l'annotazione della pagina successiva: « L'analisi dei processi di spesa per investimenti della Cassa mostra che, nel passato, parte consistente degli impegni si traduceva abbastanza rapidamente in contratti di appalto, che si sviluppano però con molta lentezza e con il continuo allargamento dei termini contrattuali (lavori extra ed opere aggiuntive). »

<sup>113</sup> « La istituzione della Cassa per il Mezzogiorno fu a suo tempo vista come un primo passo verso la riforma della Pubblica Amministrazione », in F. Rocco (primo presidente della Cassa), *Fare presto ma fare bene*, poi in *Scritti e discorsi*, Napoli, s.i.d., p. 161 riportato da S. Cassese, *Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno*, cit., p. 54.

<sup>114</sup> Riportata in questi termini da G. Pastori, *Profili istituzionali ed organizzativi della spesa regionale*, in *Problemi e prospettive della spesa regionale in Italia*, Atti del convegno Formez svoltosi a Napoli il 26-28 gennaio 1978. Quaderni Regionali Formez, Napoli, 1978, p. 50.

<sup>115</sup> G. Pastori, *ibidem*, p. 50.

<sup>116</sup> In attuazione della l. 27.VII.1975, n. 382.

<sup>117</sup> Cfr. F. Fichera, *La programmazione regionale nei documenti di piano delle Regioni a statuto ordinario*, in *Problemi e prospettive...*, cit., e B. Visca-D. Argento, *Programmazione delle Regioni meridionali e leggi di programma nazionali*, in A. Accornero-S. Andriani (a cura di), *Gli anni '70 nel Mezzogiorno*, cit., pp. 283 e 284.

<sup>118</sup> Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica - Ministero del Tesoro, *L'economia italiana nel 1980*, cit., p. 172.

<sup>119</sup> *Ibidem*, pp. 177-182.

<sup>120</sup> G. Cerea, *La capacità di spesa delle Regioni a statuto ordinario: l'espe-*

rienza degli anni 1973-1976, in *Problemi e prospettive della spesa regionale in Italia*, cit., p. 72.

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 75.

<sup>122</sup> D. Argento-D. Fano, *La spesa delle regioni meridionali: alcuni aspetti di ordine finanziario ed organizzativo*, *ibidem*, p. 227.

<sup>123</sup> La Campania «destina la maggior parte delle sue risorse al sostegno delle spese di funzionamento della propria struttura e di quelle ad essa collegate, da una parte, e per spese di assistenza sociale dall'altra. Queste ultime sono anche quelle che hanno mostrato la più elevata dinamica espansiva e il più elevato rapporto pagamenti/stanzamenti. Esse rischiano dunque di erodere i margini disponibili per la spesa in conto capitale che sembra trovare grandi difficoltà a realizzarsi. La difficoltà a spendere nel campo degli investimenti è, d'altra parte, comprovata anche dalla recente indagine condotta dal Ministero del Bilancio e dalla Regione Campania sulle spese per investimento: rispetto agli altri enti pubblici che effettuano investimenti, l'ente Regione è contraddistinto da un ammontare relativo di residui passivi molto elevato.» (*Ibidem*, p. 219). L'indagine cui gli Autori fan riferimento è: Ministero del Bilancio - Regione Campania, *Analisi della spesa pubblica in Campania*, Roma, 1977.

<sup>124</sup> D. Argento-D. Fano, cit., p. 233.

<sup>125</sup> «Tutte le opere già realizzate ed ancora gestite dalla Cassa, sono trasferite alle Regioni entro sei mesi dalla entrata in vigore della presente legge, con i criteri e le modalità indicate dal Comitato di cui all'articolo 3. Analogamente verranno trasferite alle Regioni le opere che saranno successivamente ultimate e collaudate.» (l. 183, art. 6, comma 5°).

<sup>126</sup> «La Cassa è tuttora occupata, con largo impegno della sua capacità operativa, nella gestione delle opere da passare alle Regioni secondo la 183 e che le Regioni non appaiono ancora preparate a ricevere e a gestire. Si tratta, in cifre tonde, di circa 50.000 opere già collaudate, il cui passaggio alle Regioni, secondo la 183, avrebbe dovuto avvenire nel giro di sei mesi, largamente superati; esse comportano problemi di conservazione e manutenzione bene immaginabili; di circa 39.000 opere in corso a vari stati di completamento e collaudo, che si aggiungeranno alle prime. Nei due gruppi sono tra l'altro inseriti gli acquedotti che servono 8 milioni di abitanti.» (G. Cortesi, *Riepilogo introduttivo alla Relazione al bilancio 1978 della Cassa per il Mezzogiorno*, cit., pp. III e IV).

<sup>127</sup> Camera dei Deputati, *Relazione sullo stato dell'agricoltura. Attuazione delle direttive comunitarie*. Presentata dal ministro dell'agricoltura e delle foreste (Marcora). Trasmessa alla Presidenza il 22 dicembre 1977. Doc. XLIX, n. 1, p. 48.

<sup>128</sup> Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica - Ministero del Tesoro, *L'economia italiana nel 1980*, cit., p. 172.

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 172.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 174. Cfr. anche Tab. n. 18 a p. 163.

<sup>131</sup> *Ibidem*, p. 176.

<sup>132</sup> La citata *Relazione sullo stato dell'agricoltura* ricorda che «è stato sempre uno dei motivi centrali della critica della letteratura meridionalista allo Stato nazionale, il fatto che non si fossero trovati correttivi adeguati alla maggiore capacità di utilizzazione degli stanziamenti previsti dalle varie leggi (classico è l'esempio dei vari provvedimenti in favore dell'edilizia scolastica) da parte degli enti locali settentrionali rispetto a quelli meridionali.» (p. 48). G. Cerea argomenta efficacemente: «Le Regioni del Nord si trovano [...] ad operare su di un tessuto sociale ed economico estremamente ricettivo nei confronti degli interventi promossi dal settore pubblico. Al Sud invece, la situazione è tale per cui gli interventi regionali appaiono maggiormente dif-

retti a promuovere lo sviluppo anziché la gestione dell'economia o dei servizi.

« Quando le Regioni sono ad esempio chiamate ad operare nell'ambito dei settori produttivi, al Nord l'intervento si limita generalmente all'erogazione di fondi a favore di organismi già operativi in grado di funzionare nel breve periodo (si pensi al caso delle cooperative in agricoltura o alla positiva situazione finanziaria in molti Comuni). Al Sud invece le Regioni si trovano costrette o ad inventare enti capaci di utilizzare correttamente le risorse, oppure a rifondare, sulla base di criteri nuovi o di una maggiore solidità finanziaria, enti ed amministrazioni ereditate dal passato.

« Per questa ragione non è corretto a nostro avviso assegnare una validità in assoluto all'affermazione che le Regioni settentrionali sono più efficienti di quelle del Sud ». (*La capacità di spesa delle Regioni a statuto ordinario: l'esperienza degli anni 1973-1976*, cit., pp. 75 e 76).

Considerazioni in parte analoghe sono state svolte da Piero Giarda che, in un recente dibattito organizzato da « Mondo Economico » e dall'Università Bocconi, ha anche insistito sulla mancanza di indicazioni culturali all'altezza dei problemi che le Regioni del Mezzogiorno devono affrontare: « Non c'è quindi da stupirsi che le regioni meridionali, e gli uomini politici meridionali, non sappiano risolvere quello che la cultura economica anche più avanzata non ha saputo affrontare [...]. La mia posizione a questo riguardo è che gli uomini di cultura, gli economisti e gli amministrativisti non hanno fornito materiale molto utile alla classe politica regionale per modificare i propri comportamenti. » (*Investimento e occupazione: le regioni che fanno?*, « Mondo Economico », 8 dicembre 1979, pp. 59 e 61).

<sup>133</sup> Con riferimento al caso siciliano, il problema è stato analizzato da Nando Dalla Chiesa, *Appunti su trent'anni di Regione siciliana*, « Meridione città e campagna », fascicoli di luglio-ottobre 1976 e di novembre 1976-febbraio 1977 (a p. 68 di quest'ultimo fascicolo: « Da un lato c'è una battaglia per l'autonomia sostenuta per difendere istituzionalmente il dominio di classe preesistente, dall'altro c'è una battaglia per l'autonomia in parte legata a quella più generale della sinistra storica contro l'accentramento statale e in parte subordinata alla rincorsa dell'interclassismo del padronato locale, visto come terreno di acquisizione di un'improbabile egemonia. »). Considerazioni più generali si rinvengono *passim* in D. Serrani (a cura di), *La via italiana alle Regioni*, ed. di Comunità, 1972 (in particolare, nell'intervento di E. Modica: « Nel coro regionalistico si sono inserite anche voci che rivendicavano il potere per il potere, e che magari, mentre rivendicavano il potere, si organizzavano per loro conto con quelle forme mafiose [...] che mi pare abbiano trovato in recenti episodi una conferma estremamente preoccupante. » P. 199).

## Capitolo nono

### I progetti speciali nell'eclissi dell'azione pubblica meridionalista

9.1. Della programmazione per progetti nell'intervento straordinario nel Mezzogiorno non ci sono nemmeno i presupposti e gli elementi di base: mancano obiettivi politici idoneamente definiti, non si costruiscono progetti alternativi, difetta qualsiasi forma di valutazione.

Cosa sono allora, di fatto, i « progetti speciali » della Cassa? Anche se è evidente che il nome attribuito alle attività straordinarie dello Stato si riduce a un titolo usurpato, rimane da vedere di cosa esse consistano, a quali fini siano dirette, quali spazi ricoprano nelle esigenze delle popolazioni e dei territori meridionali: ciò che si cercherà di capire sulla scorta dei documenti resi pubblici e di quelli stilati e circolanti all'interno degli istituti dell'intervento, e di cui s'è avuto modo di prendere visione.

Preliminarmente, è opportuno individuare la dimensione finanziaria dei progetti. I dati di seguito esposti, e tutti relativi agli « impegni » già assunti o previsti, hanno però un valore meramente indicativo, e non solo per i forti limiti insiti in tale categoria contabile. Infatti le cifre relative al recente passato (tratte dai bilanci della Cassa per gli anni 1976, 1977 e 1978) risultano dalla somma di valori espressi annualmente in moneta corrente, con quel che ne consegue in un periodo di forte inflazione; e le cifre relative al prossimo futuro (ricavate dagli *Elementi per la formulazione del Programma triennale 1979-1981* elaborati dagli uffici del ministro competente)<sup>1</sup>, che riflettono la valutazione a lire 1978 degli impegni « tecnicamente assumibili », sono state ampiamente sovrastimate secondo il giudizio stesso di fonti governative<sup>2</sup>. Questi dati dal significato così circoscritto sono peraltro gli unici di cui è possibile disporre e possono essere di qualche utilità per dar conto del peso finanziario dei progetti speciali per il periodo 1976-1981.

A 1979 avanzato, i progetti speciali in essere presso la Cassa sono ventuno.

Il gruppo di maggior consistenza finanziaria è costituito dai cinque progetti di schemi idrici intersettoriali delle diverse regioni<sup>3</sup>. Gli impegni relativi, nel periodo '76-78, sono assommati a 1.319,5 miliardi di lire (43,9% della cifra complessivamente impegnata per i progetti speciali) e quelli « tecnicamente assumibili » nel 1979-81 ad altri 3.976 mld., 1.276 dei quali nel 1979.

Sei progetti<sup>4</sup>, definibili come finalizzati alla attrezzatura del territorio, hanno comportato impegni per 491,5 miliardi; la stima per il successivo triennio non è desumibile dai documenti a disposizione.

Tre progetti interessano le aree metropolitane di Napoli e di Palermo<sup>5</sup>; gli impegni sono stati di 199,4 miliardi e altri per 1.058 mld. potrebbero essere assunti nel 1979-81 (il 51,8% di essi nel 1979).

Un altro gruppo interessa l'agricoltura meridionale, e comprende il progetto irrigazione<sup>6</sup> e quattro progetti promozionali<sup>7</sup>. Il primo aveva originato impegni per 844,6 miliardi di lire e quelli « tecnicamente assumibili » nel triennio successivo sono preventivati in 2.046 mld. (dei quali 546 nel 1979). Per i secondi sono stati impegnati 132,1 miliardi e impegni per 810 mld. sono possibili nel triennio fino all' '81.

Il progetto speciale per la ricerca scientifica ha visto un impegno di 1,0 mld. nel 1978 e quello per le aree interne non ha dato luogo a impegni; si ritiene che potranno dar vita, nel 1979-81, a impegni pari rispettivamente a 290 e a 3.000<sup>8</sup> miliardi di lire.

Il bilancio degli impegni del periodo 1976-78<sup>9</sup> vede, dunque, di gran lunga prevalenti i progetti di schemi idrici intersettoriali, cui fan seguito quello per l'irrigazione e quelli che consistono pressoché esclusivamente di strade e di opere minori. Gli impegni giudicati « tecnicamente assumibili » nel triennio 1979-81 riproducono la dominanza riscontrata nel periodo precedente (schemi idrici e irrigazione assorbono quasi il 52% del totale), ma aumenta il peso dei progetti promozionali (che giunge al 7% del totale) e dei progetti relativi alle grandi aree metropolitane (che passa dal 7 all'8%), mentre quello per le zone interne diventa il progetto più rilevante dal punto di vista finanziario (25,8%).

9.2. I progetti della Cassa attinenti agli schemi idrici inter-settoriali riprendono, in termini parzialmente rinnovati, l'attività di un settore tradizionale dell'intervento straordinario e fra essi rientrano quei pochi ai quali — pur entro i sostanziali limiti che si sono visti — il tentativo di razionalizzazione, di che dovrebbe consistere la programmazione per progetti, è stato applicato, almeno (e, c'è da dedurre dai documenti a disposizione, soltanto) nella fase di predisposizione generale.

I progetti di schemi idrici intersettoriali sono volti al reperimento delle fonti, alla loro difesa, alla loro utilizzazione ottima da parte dei settori concorrenti, all'invaso regolazione trattamento e adduzione ai punti di utilizzazione, agli eventuali riutilizzi di masse d'acqua e disinquinamento di particolari aree. La scarsità della risorsa idrica, se è tema di sempre nelle regioni del Mezzogiorno, costituisce da anni problema a livello planetario: un problema che, nelle zone che sono o si vogliono porre nella direzione dello sviluppo, diventa strategico di fronte alle crescenti necessità civili (cui è anche legato il turismo), irrigue e industriali.

I progetti di questo gruppo hanno sollevato, e sempre coinvolgono, due tipi di problemi. Uno è quello — comune a pressoché tutte le attività della Cassa — del coordinamento con l'intervento ordinario, le Regioni e gli enti locali, che qui comporta « il rischio che le risorse idriche assicurate dall'azione straordinaria non abbiano un impiego tempestivo ed adeguato »<sup>10</sup>, essendo di competenza non statuale opere determinanti ai fini del buon esito del progetto<sup>11</sup>. Il secondo problema, di altra natura e di più decisiva portata, risiede nel fatto che, giusto per il suo contenuto, questo tipo di progetto esige la conoscenza dei futuri dislocamenti e consistenza degli agglomerati residenziali e degli insediamenti produttivi, ciò che presuppone un'attività di pianificazione che non può di sicuro attuarsi da parte di un organismo tecnico o ridursi a prescrizioni del tipo di quelle contenute o implicite nel *Programma quinquennale*<sup>12</sup>. Gli schemi idrici, avulsi da un'attività di pianificazione generale, si risolvono comunque in fattori che condizionano pesantemente le iniziative economiche, le possibilità produttive e l'intero assetto civile delle regioni. Ove poi, come s'è visto<sup>13</sup>, sussistano metodologie inadeguate e incerte per l'analisi del territorio, questi come altri progetti — secondo quanto è stato testimoniato<sup>14</sup> — dan luogo a incongruenze e

generano fatalmente inconvenienti anche gravi. Residuano infine, all'interno di questo insieme di progetti, questioni tecniche non marginali che risalgono alle diverse epoche in cui i progetti furono formulati e che si trascinano dai tempi dell'approvazione della 183<sup>15</sup>.

I progetti speciali territoriali o volti all'« attrezzatura del territorio » riguardano opere di una certa complessità (come il porto-canale industriale di Cagliari) o un insieme di opere di diversa natura che andrebbero coordinatamente finalizzate allo sviluppo di iniziative produttive<sup>16</sup>. Ma, in particolare per i vecchi progetti di viabilità oggi ricompresi in quello per le aree interne, l'obiettivo dello sviluppo dell'apparato produttivo è — quando non inesistente — tutto da riproporre e quindi le finalità dei progetti da ricalibrare rispetto ad esso; per gli altri (fatta eccezione per il porto-canale di Cagliari) il vecchio obiettivo è stato travolto o reso incerto<sup>17</sup> dalle vicende economiche interne e internazionali posteriori all'autunno del 1973, e i relativi progetti si risolvono in coacervi di opere, prevalentemente viarie, di incerta destinazione e dubbia utilità. Su questa loro povera sostanza non sembrano sussistere equivoci né si riscontrano dissensi. Per l'urbanista F. Forte, questi progetti « tendono a qualificare i propri contenuti attraverso elenchi, più o meno approssimativi, di opere pubbliche »<sup>18</sup>, e, in uno dei pochi lavori seri usciti nei nostri anni a fare il punto sulla « questione meridionale », Del Monte e Giannola sostengono che essi « hanno il carattere (ben noto nella politica d'intervento) di spese di rappresentanza utilizzabili a fini clientelari e dimostrativi celato sotto l'etichetta della politica di riequilibrio territoriale (obiettivo sempre perseguito in teoria, ma che non trova contenuti credibili neanche in questa occasione). »<sup>19</sup>

Dei progetti interessanti le aree metropolitane, quello per il disinquinamento del Golfo di Napoli, deliberato nell'agosto 1972, è — secondo un giudizio che potrebbe essere esteso agli altri due — « un caso limite: esso tende a contenere e a rimediare i guasti indotti dallo sviluppo urbano e che l'incapacità cumulata della amministrazione locale e centrale ha fatto degenerare fino ai limiti della sopportabilità »<sup>20</sup>. Ma « caso limite », quello del disinquinamento del Golfo — che procede con incredibile lentezza e per il quale le difficoltà e l'inerzia degli enti locali rischiano di compromettere quel poco che si è

venuti facendo<sup>21</sup> — lo è anche per il suo esser prova dell'incapacità della Cassa, dalla stessa Cassa confessata, di progettare in senso proprio. Il *Documento Consiglio*, più volte ricordato, dopo aver fatto presente che « il progetto comprende: A) Impianto del reticolo depurativo fondamentale; B) Esecuzione, ristrutturazione e adeguamento delle reti fognarie interne agli abitati per la raccolta delle acque reflue da convogliare al reticolo depurativo fondamentale; C) Sviluppi del sistema e suo mantenimento in funzione dell'evoluzione nel tempo degli *inputs* », giunge ad una annotazione che non sarebbe smodato definire agghiacciante (a maggior ragione se si ricorda che viene espressa quattro anni e mezzo dopo la delibera del CIPE): « Si osserva che, mentre a livello di pianificazione, progettazione e programmazione il progetto speciale investe le tre componenti sopra ricordate, a livello operativo si è dato sostanzialmente carico della sola componente A), laddove occorrerà (e la revisione ex-lege n. 183 sembra l'occasione) stabilire una strategia anche per le componenti B) e C), in mancanza delle quali i benefici degli investimenti già in atto non sarebbero conseguiti. »<sup>22</sup>

Solo con la delibera del 10 ottobre 1979 il CIPE sembra aver offerto indicazioni per sopperire almeno ad alcune delle incredibili mancanze rese note in quell'occasione: impegna gli organismi responsabili a occuparsi di un « modello gestionale degli impianti da offrire alle regioni ed agli enti locali interessati per le decisioni di competenza » e a procedere nei lavori « per settori di opere » e non « per comparti territoriali », al fine di « consentire l'immediato funzionamento degli impianti giunti a completamento. »<sup>23</sup>

Dei progetti per le grandi città meridionali si era parlato diffusamente in Parlamento nel corso del dibattito sulla l. 183 e il *Programma quinquennale per il Mezzogiorno* li pone tra i « nuovi progetti speciali ». Ma solo nel 1978 — « nelle more della approvazione da parte del CIPE dei relativi documenti progettuali », spiega la *Relazione* al bilancio della Cassa<sup>24</sup> — il p.s. per l'area metropolitana di Napoli dà luogo a impegni per 33,7 mld. (di cui 5,8 per « studi e ricerche ») e quello per l'area metropolitana di Palermo per 21,6<sup>25</sup>; il programma annuale di quell'anno ne aveva preventivati 76,2 per il primo e 148,7 per il secondo<sup>26</sup>. A proposito di quest'ultimo merita d'esser citato un documento ministeriale, dal quale

possiamo ricavare a che punto stanno le cose. Da esso veniamo infatti a sapere che il progetto per la città di Palermo « concorrendo alla definizione di un disegno di riqualificazione dell'assetto metropolitano dovrebbe avvalersi di una preventiva definizione di tale disegno, al fine di evitare elementi di incertezza di titolarità e responsabilità tra i vari organi istituzionali e gli strumenti di formazione delle decisioni riguardanti i piani di assetto e di sviluppo (Regioni ed altri enti locali) e gli organi e gli strumenti di intervento straordinario (Cassa Mezzogiorno, organi di programmazione dell'intervento straordinario, Progetti speciali). Per chiarezza [*sic*], si precisa che il Progetto speciale non si identifica con il disegno di assetto, pur concorrendo alla sua realizzazione, ma assume un ambito di obiettivi e responsabilità diversi più circoscritti, in relazione anche allo sviluppo dell'area metropolitana e alle politiche di promozione e gestione »<sup>27</sup>. Sempre a proposito di Palermo, sul finire del 1979 si ribadiva da più parti quanto un documento sindacale unitario aveva denunciato molti mesi prima: « il progetto speciale non esiste »; il Comune e la Cassa si sarebbero limitati a fare « un *collage* di progetti pronti o quasi pronti, il cui fulcro è il raddoppio della circonvallazione e alcune opere portuali. »<sup>28</sup>

In generale, per i progetti interessanti le grandi città, si sono riscontrate notevoli difficoltà fin dal momento della definizione dell'area metropolitana « perché, con gli strumenti di piano attualmente disponibili i gradi di discrezionalità, nella scelta di tali aree, sono altissimi. »<sup>29</sup>

Il progetto speciale per l'irrigazione è, senza dubbio, dei più importanti. E con esso si giunge, in un certo senso, al cuore del groviglio « progetti inconsistenti — programmazione mancata », o, se si vuole, al nocciolo di una politica economica nazionale che soffre ben poche eccezioni alla sua costante anti-meridionalistica o al più a-meridionalistica: anche quando (per attenerci a una distinzione tradizionale, figlia del buon senso e madre di alibi di palmare inconsistenza, dannati a restare in circolazione per le vergogne che tanta foglia di fico si è prestata e si presta a celare, e non certo per il valore euristico che le fu confidato dai gorilla intellettuali dei potenti di regime) si svolge e si realizza « entro » anziché fuori del Mezzogiorno.

Già il *Programma quinquennale* metteva con vigore l'accento

sul fatto che: « Il progetto per l'irrigazione pone problemi che si riscontrano anche nei progetti speciali di promozione agricola: in primo luogo il problema dei vincoli generali posti dalla politica agricola nazionale e comunitaria. Uno sforzo promozionale e di sviluppo, infatti, in così vasti comparti dell'agricoltura del Mezzogiorno e del Paese presuppone scelte e indirizzi di politica agricola coerenti con le finalità dell'intervento straordinario. In assenza di tale presupposto, sarebbe difficile non solo orientare l'agricoltura meridionale verso una maggiore produttività e concorrenzialità, ma anche semplicemente arrestarne il progressivo deterioramento. »<sup>30</sup>

E' un brano rivelatore e sintomatico. Rivelatore, perché — con tutte le priorità che il *Programma* gli attribuisce — il buon fine del progetto (come, viene giustamente rimarcato, di quelli di promozione in agricoltura) è affidato a un mutamento delle convenienze delle produzioni che il progetto in questione non può certo operare: l'acqua non è sufficientemente utilizzata nel Mezzogiorno<sup>31</sup> perché, tra l'altro, il Mezzogiorno è condannato ad agricolture che dell'acqua non han bisogno, e in tal caso rendere disponibile l'acqua, dati i relativi costi e vantaggi<sup>32</sup>, è poco meno che un non senso. E' cosa analoga a quella che accade a proposito dell'occupazione, per la quale le esortazioni e l'acredine contro le « aristocrazie operaie » (ovviamente del Nord) fan da spezie saporosa e soporifera a una politica che da sempre premia chi « risparmia » manodopera salvo mantenersela (attraverso le tasse o i prezzi che vanno a forbice)<sup>33</sup> e scoprire poi che agricoltura e industria non creano più occupazione: per la qual cosa occorre che il terziario dia luogo a ulteriore occupazione, e via dicendo, in una spirale che aggravia la produzione, appesantisce e distorce i rapporti tra le classi, avvalora il modello sociale vincente che è la zeppa più formidabile a questo come a qualsivoglia meccanismo di crescita.

Ma il brano è anche sintomatico perché, in adempimento di una legge che lo vuole « nel quadro di indirizzi programmatici per l'economia nazionale » (art. 1), il *Programma* è costretto a riconoscere che le azioni che esso sanziona si scontrano contro quegli indirizzi, che sono proprio gli « indirizzi » di politica economica generale a ipotecare gli obiettivi dei progetti speciali, che le costose scelte compiute a livello nazionale rendono vani i costosi impieghi dei fondi dell'intervento straordi-

nario; e allora non resta, come si farà anche per i progetti promozionali, che pretendere dallo Stato « una prospettiva programmatica operativa che richiede un rigoroso coordinamento con il presente programma »<sup>34</sup>. Una richiesta che, contraddittoria e risibile fin che si vuole, è l'unica a riflettere (semmai troppo sezionalmente) le esigenze di sviluppo della società e dell'economia meridionale.

Dal punto di vista operativo, il raccordo tra intervento straordinario e attività delle Regioni, che portano competenza primaria nel settore, rappresenta il punto di maggior delicatezza: senza di esso, quello per l'irrigazione « resterebbe solo un progetto di opere pubbliche destinate all'irrigazione. »<sup>35</sup>

In sede tecnica come in sede politica i due temi, e soprattutto l'ultimo, riaffiorano di continuo, anche se con chiarezza e accenti mutevoli. Presentati con grande energia dal *Documento Consiglio*<sup>36</sup>, esposti nel *Programma quinquennale*<sup>37</sup>, ripresi dalle *Relazioni* al bilancio della Cassa<sup>38</sup>, creano crescenti difficoltà col passare del tempo e frenano l'assunzione degli impegni<sup>39</sup>; nell'ultimo documento ministeriale originano dubbi sull'opportunità di mutare la ripartizione delle competenze se si vuole raggiungere l'obiettivo del progetto.<sup>40</sup>

Due fra i progetti promozionali, quello per la produzione intensiva di carne e quello per lo sviluppo dell'agrumicoltura (deliberati il 4 agosto 1972), consistono di incentivi tesi a stimolare gli operatori del comparto e di servizi pubblici di vario genere messi a loro disposizione. Le motivazioni che sottostanno a questi progetti sono di tutta evidenza: l'opportunità di sfruttare risorse poco o male utilizzate e la necessità di limitare insieme il deficit agricolo-alimentare in un caso, l'esigenza di convertire piantagioni agrumarie in varietà colturali che abbiano buone prospettive sui mercati europei nell'altro. Utilizzeremo ancora una volta il *Documento Consiglio* — in questa parte largamente ignorato, e a torto, dal *Programma quinquennale* — per richiamare i problemi emersi nei primi quattro anni di vita dei progetti. Quello zootecnico incontra ostacoli per l'affitto pluriennale di terreni su cui praticare allevamenti estensivi, per l'utilizzo di pascoli demaniali gravati da usi civici, per le caratteristiche del sistema creditizio: problemi non di poco conto, che richiedono modifiche legislative e che si può supporre abbiano contrastato le iniziative produttive del comparto anche in circostanze del tutto estranee al

progetto speciale. Quello agrumicolo richiede il supporto decisivo di attività — quale la ricerca applicata in tutti i settori coinvolti — che sono normali in qualsiasi paese civile ma che da noi non si conoscono che in qualche poco convincente esempio<sup>41</sup>. In sede di considerazioni generali, del primo viene detto che « andrebbe approfondito il rapporto tra progetto carne e politica (attuale o in formazione) agricolo-alimentare a livello nazionale e comunitario »; inoltre « andrebbero analizzate iniziative in essere o programmate dalle Regioni nei settori inclusi nel progetto speciale, iniziative che pur proponendosi scopi "integrativi" rischiano di diventare alternative non sempre in linea con la logica ed il metodo operativi prescelti ». Anche per lo sviluppo dell'agrumicoltura si accusano elementi frenanti: questa volta — oltre all'immane scarso raccordo con le iniziative regionali — il « principale elemento negativo è il livello dei prezzi di intervento sul mercato in caso di crisi, che costituisce effetto disincentivante a porre in essere le attività del progetto speciale proprio da parte di piccoli e medi coltivatori che formano una larga parte dell'insieme agrumicolo da ristrutturare ». Infine, occorre rivedere in sede CEE la normativa di intervento ricordando (e qui il documento cade in un'incongruenza logica che serve a palesare l'insufficienza del progetto) che « una delle più consistenti motivazioni del progetto speciale è proprio quella di sopperire alla deficienza della normativa comunitaria, peraltro creata a suo tempo per uso e consumo prevalente del Mezzogiorno d'Italia. »<sup>42</sup>

Il progetto per la forestazione a scopi produttivi (che discende dalle delibere CIPE del 6 novembre 1974 e del 2 maggio 1975) richiede, in maniera analoga ai precedenti, di « dare soluzioni ad alcuni *problemi di struttura* relativi all'acquisizione dei suoli, alle garanzie bancarie per i mutui ed anticipazioni, libera adattabilità di tecniche avanzate; di *carattere tecnico* relativi alla assistenza e formazione professionale, ricerca applicata; di *carattere finanziario* (in particolare per quanto riguarda il sistema creditizio e contributivo). »<sup>43</sup>

Nella messa a punto finale, il *Documento Consiglio* — che porta l'avallo dell'approvazione del Consiglio d'Amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno — fatto presente che « il deficit italiano di legname da triturazione e le conseguenze sul piano della bilancia dei pagamenti sono secondi solo al deficit

petrolifero e agricolo-alimentare », non esita a dichiarare:

« L'assenza di una politica di forestazione a scopi produttivi e di contemporanea disciplina dei consumi di carta a livello nazionale, è tale da conferire al progetto speciale n. 24 poco più del significato di "progetto pilota".

« A tal proposito si è potuta registrare la puntuale verifica di tutte le strozzature, carenze e nodi che impediscono lo sviluppo della forestazione a scopo industriale.

« Resta da chiedersi se non sarebbe più opportuno affrontare il tema a livello nazionale, piuttosto che impegnare i fondi dell'intervento straordinario in un settore ove spingersi oltre il limite di progetto pilota comporterebbe per il Mezzogiorno un impegno finanziario in misura del tutto eccezionale e fuori del fattibile.

« Nei limiti attuali, infatti, un bilancio costi/benefici offre risultati poco entusiasmanti »<sup>44</sup>. Sono constatazioni che rendono superflua qualsiasi glossa.

A distanza di due anni, la bozza del ministro per il Mezzogiorno in preparazione del *piano Pandolfi* ripete con disarmante trascuratezza la sostanza di queste osservazioni. Non può non tornarci, sia per giustificare la stentata partenza di iniziative decise ormai da anni<sup>45</sup>, sia perché gli ostacoli che si frapponivano al loro avanzamento sono ancora presenti e ingombranti. Ma la ripetizione è talmente annegata nel rituale rimando alle altre sedi competenti, nel rimpallo tra constatazione del presente e vacue speranze sul futuro, nel melenso amorfismo dell'irresponsabilità burocratica che i problemi sembrano quasi dissolti<sup>46</sup>.

Ma i problemi ci sono, tutti e corposi, e nei loro confronti questi progetti hanno un senso assai limitato. Né potrebbe essere diversamente. Di fronte ai mali che minano da decenni l'agricoltura italiana e in specie quella meridionale, riflessi anche nel sempre più ridotto incremento della produzione lorda vendibile<sup>47</sup>, l'incapacità della direzione politica s'è rivelata in tutta la sua ampiezza quanto più veniva mutando la qualità necessaria alla gestione pubblica e privata del settore e andava manifestandosi il pericoloso cumularsi di vecchi e nuovi problemi irrisolti a gravare una natura non generosa e storicamente degradata. L'inerzia del legislatore, la paralisi dell'amministrazione, l'inefficienza a stabilire adeguate pattuizioni internazionali (fattori che non possono venir scissi da matrici o da

condizionamenti ideologici e culturali: dal ruralismo più acefalo all'assistenzialismo selvaggio, dal mito della « meccanizzazione » all'inconsulta prognosi di un'occupazione industriale rapidamente crescente, alla certezza che l'imperterrita sfruttamento operaio avrebbe garantito di ripianare nei rapporti con l'estero un deficit agricolo-alimentare esistente da sempre e da sempre in aumento) han determinato un « processo di scadimento della utilizzazione o addirittura di abbandono »<sup>48</sup> di tutte quelle risorse il cui immediato utilizzo non rispondeva — e comunque non avrebbe potuto corrispondere nel lungo andare — alle richieste già presenti sul mercato. Per un'agricoltura che era già arretrata (e non di poco) prima che l'Europa conoscesse la turbinosa dinamica iniziata alla metà del secolo, è stato cruciale che — come spiega in stringata sintesi un lucido e ricco, recente saggio — « né sono state predisposte adeguate risorse terriere, attraverso una loro riorganizzazione in modelli aziendali appropriati, né sono stati apprestati gli indispensabili servizi »<sup>49</sup>.

I progetti destinati all'agricoltura dall'intervento straordinario, mirando inizialmente a obiettivi relativamente circoscritti, avrebbero dovuto darsi carico di problemi che istituzionalmente — e al di là dei non pochi limiti interni a questo intervento — non potevano sopportare. Sono stati così condotti a dibattersi tra grovigli di incompetenti competenze, a rendere disponibili risorse al di fuori di ogni logica economica e addirittura del ragionevole accertamento della loro utilizzazione (è, almeno in parte, il caso dell'irrigazione), a pagare gli imprenditori pur di consentir loro quelle operazioni necessarie e talora indispensabili al Mezzogiorno e che lo Stato, in un modo o nell'altro, aveva reso proibitive (il nocciolo dei tre progetti c.d. « promozionali » non sembra altro che questo).

Quanto agli altri progetti speciali « in vita », quello « per la commercializzazione e valorizzazione dei prodotti, soprattutto agricoli », benché elencato nel *Programma quinquennale*, non è stato ancora definito, e quello « per la ricerca scientifica applicata », deliberato dal CIPE il 20 luglio 1979<sup>50</sup>, copre un ammasso di provvidenze distribuite secondo criteri imperscrutabili, al quale non si è sentito neppure il bisogno di appiccicare una sembianza di obiettivo<sup>51</sup>.

Nemmeno il progetto « zone interne » è stato ancora appro-

vato. Il *Programma quinquennale per il Mezzogiorno*, a proposito dei tre progetti deliberati nel 1972, intitolati alla strada transcollinare aprutina, al sistema viario per la Campania interna e alla direttrice dorsale appenninica Rieti-Benevento, sosteneva che: « Si è posto il problema di modificare radicalmente gli obiettivi di questi progetti speciali, attribuendo loro il compito di promuovere lo sviluppo delle zone interessate attraverso azioni capaci di animare in modo più incisivo il disegno di riequilibrio territoriale, anche in deroga al principio generale di coordinare, sotto il profilo temporale, la creazione di infrastrutture — ad esempio in agglomerati minori — con insediamenti industriali. Pertanto, l'oggetto di questi progetti dovrà essere incentrato sulla individuazione delle attività produttive da promuovere o sostenere e sulle localizzazioni produttive e di servizi da realizzare »<sup>52</sup>. Dopo aver citato i possibili ingredienti della ricetta — dalle attività industriali all'artigianato e dai servizi civili alle colture asciutte, dalle Partecipazioni Statali all'associazionismo agricolo, agli enti di sviluppo, alle comunità montane — il *Programma* enunciava: « I progetti speciali per le zone interne debbono avere quali obiettivi primari la promozione dello sviluppo e il coordinamento degli interventi sul territorio; essi vanno integrati, pertanto, con la predisposizione di piani di coordinamento e studi di fattibilità aventi carattere di quadro di riferimento — una volta recepiti dalle Regioni e dagli altri enti locali — vincolanti anche ai fini degli investimenti di tutte le Amministrazioni pubbliche e del loro coordinamento, salvaguardando il carattere aggiuntivo dell'investimento straordinario e consentendo solo la immediata realizzazione di quelle opere già programmate e progettate »<sup>53</sup>.

Del « progetto speciale per il riequilibrio delle zone interne » è uscita la versione ministeriale approvata dal comitato dei rappresentanti delle Regioni<sup>54</sup>; e ne parla la bozza di *Elementi* per il *Piano Pandolfi*. Da essi, dai bilanci della Cassa<sup>55</sup> e dai discorsi ufficiosi<sup>56</sup>, si deduce che questo progetto segue i tratti indicati nel *Programma quinquennale*. In ultima analisi, per fronteggiare il decadimento talora irreversibile che coinvolge tanta parte del Mezzogiorno, si cerca di enucleare quali iniziative produttive, sostenute da ogni possibile strumento finanziario e infrastrutturale, possano ancora localizzarsi o espandersi nelle aree interne, puntando anche su direzionamenti pre-

ferenziali nei confronti dei già visti progetti promozionali. Il cosiddetto progetto si pone cioè in funzione di supplenza rispetto agli inesistenti strumenti di programmazione economica regionale e subregionale e di stimolo alla auspicata attività di coordinamento zonale. Ma — a prescindere ancora una volta dagli aspetti deteriori che sembrano coinvolgere particolarmente le azioni di attrezzatura del territorio — lo stato degli strumenti di pianificazione soprattutto degli spazi non urbani<sup>57</sup>, le capacità amministrative a quei livelli, e la stessa *impasse* dei progetti promozionali della Cassa, impediscono (almeno finora) addirittura una elaborazione generale che possa definirsi soddisfacente<sup>58</sup>.

9.3. Pur con tutta l'approssimazione connessa al tipo di lettura compiuto, sembrano essere così emersi sia le azioni che stanno dietro l'indebita etichetta di progetti speciali, sia i problemi che queste si sono trovate ad affrontare e — nella maggior parte — a non poter risolvere.

I progetti definiti per l'attrezzatura del territorio e per le aree metropolitane nei migliori dei casi (il porto-canale di Cagliari e il disinquinamento del Golfo di Napoli) sono riconducibili a quei « complessi organici di opere » di cui parlava la legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno e che della Cassa rappresentarono — a ragione o a torto — il fiore all'occhiello; negli altri casi si riducono a non ordinate liste di opere pubbliche, di alcune delle quali non è discutibile l'utilità, di molte è difficile discernere il senso, dell'insieme non è giustificabile l'attribuzione all'intervento straordinario.

I progetti di schemi idrici intersettoriali pongono le precondizioni per un più accettabile vivere civile e per il dispiegarsi delle diverse attività produttive. Opere indispensabili per l'area meridionale e caratterizzate da complessità tecniche, trovano nella Cassa un attore che, nelle condizioni attuali, non sarebbe facile sostituire.

Dei progetti destinati all'agricoltura, quello per l'irrigazione rende disponibile una risorsa che, se indispensabile a impedire l'ulteriore decadenza e abbandono del settore, non trova assicurata l'economicità del suo uso; quelli promozionali tentano di superare gli ostacoli istituzionali e di costo che hanno condannato a non nascere o a deperire le scarse occasioni di

sopravvivenza e di crescita di porzioni non indifferenti del Mezzogiorno.

Il progetto speciale per le aree interne rappresenta il tentativo — certo, a quel che si può fin da ora giudicare, maldestro, ma certo nell'unica direzione possibile<sup>59</sup> nella situazione determinata dalla politica economica nazionale e dallo stesso intervento straordinario almeno a partire dalla legge 717 del 1965 — di vivificare zone condannate alla desertificazione. La vita stentata che già soffre in fase di formulazione, è lo scotto che paga a un compito enorme, di fronte al quale gli altri strumenti già sanzionati dalle leggi e quelli che sono stati congetturati appaiono realisticamente impari e di difficile agibilità. Non è immaginario il timore che, anche in conseguenza di ciò, opere infrastrutturali non estranee a fini elettorali e supplementi di incentivi siano destinati a esaurire la concreta sostanza finale del progetto.

Quello per la ricerca scientifica applicata è probabile trovi convinti difensori nei beneficiari d'obbligo e nei cultori del mito che la ricerca è sempre e comunque benefica. Se qualcosa ne deriverà di positivo, sarà dovuta al caso e a energie disposte a trar partito dalle occasioni che si offrano al loro operare: ma non è detto che ne esistano in misura percepibile.

I problemi che i progetti si trovano ad affrontare e contro i quali cozzano i tentativi di perseguire gli obiettivi definiti, sono in larga parte interni alla definizione stessa e all'articolazione che ai progetti, in sede politica come in sede tecnica, s'è creduto di dover dare.

Si tratta di problemi, per cominciare, di capacità progettuale in senso proprio (progetti interessanti le aree metropolitane, le zone interne, la ricerca scientifica). Ma si tratta soprattutto di problemi normativi e di assetto istituzionale (zootecnia, forestazione e — se ci si può fondare su indizi — commercializzazione<sup>60</sup>), di quadro generale economico e territoriale di programmazione (attrezzatura del territorio, schemi idrici intersettoriali, irrigazione), di coordinamento e attivazione di poteri e competenze: questione, quest'ultima, che coinvolge, anche se in diverso grado, tutti indistintamente i progetti.

Questi tre ordini di problemi condividono — anche se non sempre, e comunque in misura variabile da caso a caso — due caratteristiche che non vanno ignorate. Essi non coinvol-

gono solo i progetti speciali, ma hanno una portata talora persino ostativa di indole ben più generale; in certi casi, a ben vedere, è la loro presenza all'origine di alcune delle esigenze che giustificano il progetto, così come la loro persistenza ne impedisce lo svolgimento. Essi, inoltre, sono di antica data nell'esperienza dei progetti della Cassa e fin dall'inizio sono emersi nella consapevolezza e nella denuncia degli organi amministrativi responsabili dell'intervento<sup>61</sup>. Due caratteristiche importanti e che valgono a richiamare, una volta di più, la scarsa attenzione del legislatore e l'inerzia dei politici rispetto ai temi dello sviluppo economico e, in ispecie, dell'azione meridionalista.

Infine, problema di grande momento che riguarda e mina i progetti volti più direttamente alla produzione (promozionali agricoli, irrigazione e — per certi aspetti — aree interne) è quello della possibilità e della convenienza a incidere con interventi puntuali e con risorse addizionali rispetto ai parametri che dominano sul mercato per effetto delle scelte compiute nel corso degli ultimi decenni. Qui forse si tocca con mano una delle contraddizioni più gravi che sottostanno alla programmazione per progetti (e non solo a questi presunti progetti), nelle condizioni di non programmazione e di dirigismo non finalizzato nel quale si è trovato e si trova il nostro paese. Se la programmazione è l'orientamento consapevole e coordinato dei diversi strumenti della politica economica verso il raggiungimento delle finalità che il mercato assistito dall'intervento tradizionale dello Stato non è in grado di conseguire, i progetti costituiscono azioni di rilievo che dispiegano il massimo di efficienza nella medesima direzione, incorporandone gli obiettivi fin da ogni particolare combinazione di risorse che essi attuano. Ma se son proprio le opzioni politiche che ancora governano la realtà economica ad aver indotto — per scelta esplicita o per omissione — i problemi ai quali si finalizzano interventi specifici, questi (nel caso nostro i progetti speciali) sono destinati o a fallire o a realizzarsi in condizioni di spreco: sempre in evidente contraddizione con la definizione stessa di programmazione per progetti e con qualsivoglia logica economica. Una diligente rassegna dei problemi emersi nel corso dell'esperienza italiana non potrebbe di sicuro arrestarsi qui: si tratti di problemi congrui comunque a ogni tentativo di progettazione<sup>62</sup> o di questioni interne alle non felici condizioni istitu-

zionali e politiche nelle quali questa esperienza è venuta compiendosi nel nostro Mezzogiorno<sup>63</sup>.

Ma quelli segnalati investono in radice la possibilità di progettare nel contesto che qui interessa — quello dell'intervento nelle regioni meridionali — e andavano almeno richiamati.

Se si può concludere con una sintesi troppo sbrigativa, i progetti speciali della Cassa hanno assunto tutti i contenuti che in qualche modo apparivano rilevanti nella vita civile ed economica del Mezzogiorno e che sono stati ritenuti aggredibili con la strumentazione dell'intervento straordinario; e in essi si sono ritrovati, come ostacoli di difficile superamento o come complicazioni alla funzionalità operativa, tutte le incongruenze economiche, le manchevolezze amministrative e le distorsioni imposte dal sottogoverno che, fin dagli anni precedenti al « miracolo », una direzione della cosa pubblica assente o solo occasionalmente presente alle preoccupazioni della vita sociale nel Mezzogiorno ha lasciato o ha voluto addensare.

9.4. Nonostante gli indubbi punti di contatto e le scoperte analogie — nell'elaborazione culturale compiuta dalle sedi deputate e in quella legislativa, come nell'utilizzazione che ne ha fatto l'apparato politico-amministrativo —, la vicenda dei progetti speciali non può ridursi alla storia di un vestito dell'imperatore; e per troppi motivi.

Non solo perché le ragioni che sottostanno alla programmazione per progetti non son venute meno (semmai è vero il contrario) e perché le esigenze alle quali questa doveva andare incontro non sembrano soddisfacibili in diversa maniera e con altri metodi. Ma soprattutto perché le questioni emerse in virtù di questa vicenda, per un verso richiamano temi che o erano ignorati o si pretendeva evitare proprio attraverso il tauturgico appello ai progetti, e per un altro obbligano a metter ordine nel sempre più confuso universo di finalità, attese, pretese nell'ordine politico e di diritti, competenze, metodi nell'ordine giuridico e in quello tecnico. La programmazione per progetti esige che la programmazione non si riduca ai progetti, richiede politiche generali e di settore coerenti e prive di ambiguità e si può ritenere che l'analisi di questo decennale svolgimento lo dimostri (ammesso che di dimostrazioni ci fosse bisogno) in tutta luce. La vicenda dei progetti speciali ha anche rivelato l'inconsistenza o la reciproca conflittualità di priorità

non espresse o espresse genericamente e mai o del tutto insufficientemente discusse, le illusioni infondate, il costo di traguardi che si ritenevano pacifici, la fragilità di legittime rivendicazioni di potestà che non si era in grado di esercitare.

E' assodato che le semplicistiche soluzioni ostentate, più di dieci anni fa, con piglio scientifico e con ispirazione da sciamani, avevano insospettiti risvolti politici e implicavano difficoltà tecniche tutt'altro che banali. E' altrettanto assodato che il non aver tentato di affrontare le possibili soluzioni ha fatto perdere un decennio di esperienza preziosa e ha impedito il maturare di quella consapevolezza che sarebbe oggi quanto mai necessaria e che non può trovare surrogati. Ma è ancora più certo che per il Mezzogiorno il come spendere e il come investire, le scelte di settore, il tipo di infrastrutture necessarie e opportune, la composizione degli investimenti, e dunque obiettivi e criteri dell'azione economica pubblica, sono e saranno problemi quotidiani non eludibili e che discutere di forme d'intervento lasciando in ombra la strategia o fingere una strategia che si riduca a *slogans* ignorando i « sentieri » che essa impone o propone (e questi sono i tratti che hanno in buona parte caratterizzato la politica e il dibattito meridionalisti degli anni 70) non è che il modo migliore, che si presume indolore e che è invece solo il più irresponsabile e ipocrita, di far marcire i problemi dell'economia e della società e, con essi, le speranze degli uomini.

Se si volesse tradurre in realtà la formula dei progetti, bisognerebbe non solo porne finalmente le premesse politiche (a cominciare dagli obiettivi), costituirne le componenti operative (gli apparati progettuali), rendere le Regioni capaci e attive nel pianificare il territorio; bisognerebbe anche riprendere le fila di tutte le questioni interne all'agire per progetti che sono state misconosciute o sottovalutate, dal problema della traducibilità tecnica degli obiettivi a quello dei soggetti attivi e responsabili del progetto, per non citare che due temi classici. Si tratta di un cammino ancora assai lungo, ma sembra che le facilonerie e le scorciatoie di cui s'è avuto largo uso nel passato non possano più tentare, non foss'altro per i frutti che di esse si raccoglie.

L'impressione è, però, che allo scadere della l. 183 quello dei progetti non è più argomento, nemmeno polemico, di dibattito<sup>64</sup>. Lo scontro è incentrato sulla dissoluzione della Cassa e sul-

l'assorbimento nelle Regioni dell'intervento straordinario, con giustificazioni e prospettive che destano inquietudine<sup>65</sup>, con confusioni tra legittimazione democratica delle scelte e merito delle stesse che lasciano perplessi. Tanto più che, non possedendo *ad oculos* quei livelli di efficienza che sia la Cassa che le Regioni meridionali avevano nel passato anche prossimo vantato, inventato o profetizzato<sup>66</sup>, il risultato dello scontro non lascia adito a speranze.

Ma — dentro o al di là di questo scontro — la invenzione di nuove formule o la riesumazione delle vecchie fa aggio sulla analisi critica dell'esperienza compiuta.

In questa occasione, la fantasia delle proposte si è dimostrata ancor più ricca che nelle precedenti. Per chi vuole l'abolizione o un drastico ridimensionamento della Cassa, occorre ridurla a « una agenzia di servizi per le progettazioni »<sup>67</sup>, o demandare gran parte delle sue azioni alle amministrazioni centrali e regionali « secondo la normale ripartizione delle competenze »<sup>68</sup> e, in attesa, uno « smobilizzo programmato » contribuirebbe a « dar corso effettivo alla riqualificazione peculiare degli organismi di intervento »<sup>69</sup>, oppure occorre sostituirla con un *fondo* « dotato di una efficiente struttura tecnica "leggera" » che operi come una banca di sviluppo<sup>70</sup> e sia affiancata da una Agenzia del Lavoro. Per chi ne vuole la permanenza, la Cassa dovrebbe scindersi in due agenzie operative, per la promozione industriale e per l'intervento sul territorio<sup>71</sup>, o diventare lo strumento centrale degli interventi<sup>72</sup>, eventualmente a servizio delle Regioni<sup>73</sup>, o limitarsi a progettare gli interventi sul territorio<sup>74</sup>, oppure ancora tornare a quello che sarebbe stato il suo « antico ruolo » di fondo per finanziare progetti che muovano da diversi operatori e amministrazioni<sup>75</sup>; per altri occorre una « formula di secondo grado »: un grande laboratorio di progettazione industriale e, qualora si scopra « il Sud del Sud » e « lo straordinario nello straordinario », ci vuole un nuovo tipo di organismo, dai tratti incerti ma di certa riuscita<sup>76</sup>. Qualcuno, infine, che difetta di proposte concrete, sostiene che « bisogna che un gruppo ristretto ma altamente qualificato rediga un progetto » per il Mezzogiorno<sup>77</sup>. La deludente esperienza di tutti questi anni conduce a proposte contrastanti anche a proposito della figura del ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, che potrebbe essere rafforzata<sup>78</sup>, mutata nel profilo<sup>79</sup> o abolita<sup>80</sup>. Non meraviglia al-

lora la — peraltro inaccettabile — « modesta proposta » del direttore generale della Confindustria che chiede la proroga della Cassa per un triennio <sup>81</sup>; ma ci sono pochi dubbi che questi tre anni non trascorrono inutilmente e pesantemente come i troppi che li hanno preceduti.

Non si vuol indurre dalla varietà delle proposte un giudizio di scarsa consistenza su ognuna di esse, anche se, una volta di più, non v'è dubbio che il consiglio del Mefistofele goethiano <sup>82</sup> ha trovato benevolo e grato uditorio. Si vuol dire invece che non sembra che queste proposte riflettano più che tanto i problemi con cui occorre fare i conti, e su alcuni di questi ci si è bastevolmente soffermati.

D'altro canto, i propugnatori della continuità dell'intervento Cassa nei termini sperimentati dal '76, e quindi anche dei progetti speciali, sostengono la loro tesi unicamente in mancanza di alternative da essi giudicate accettabili: un secondo modo di intonare il *de profundis* dell'intervento per progetti.

Pare che tra i problemi della programmazione per progetti, e in genere dell'intervento straordinario, e la consapevolezza che di essi esiste ci sia ancora una sensibile distanza, e che non minore sia la distanza tra la conoscenza di quei problemi e la chiarezza indispensabile per aggredirli. Non si vorrebbe che esse traducessero e tradissero l'attutita e quasi apatica attenzione per quella che ormai si giudica la malata sopravvivenza del Mezzogiorno.

*Note al capitolo nono*

<sup>1</sup> Uffici del Ministro per gli interventi nel Mezzogiorno, *Elementi per la formulazione del Programma triennale 1979-1981 relativamente all'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Bozza provvisoria ad uso interno, gennaio 1979.

<sup>2</sup> Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica - Ministero del Tesoro, *L'economia italiana nel 1980*, cit. Vedi *supra*, § 8.7.

<sup>3</sup> P.S. 14, Schemi idrici intersettoriali di Puglia e Basilicata; P.S. 25, Schemi idrici intersettoriali della Sardegna; P.S. 26, Schemi idrici intersettoriali della Calabria; P.S. 29, Schemi idrici intersettoriali del Lazio, Abruzzi, Marche, Molise e Campania; P.S. 30, Piano acque Sicilia e progetto per gli schemi idrici intersettoriali della Sicilia.

<sup>4</sup> P.S. 1, Realizzazione del 1° lotto funzionale del porto-canale industriale di Cagliari; P.S. 2, Realizzazione di infrastrutture nella zona sud-orientale della Sicilia; P.S. 22, Attrezzatura per l'assetto territoriale del versante tirrenico della provincia di Reggio Calabria; i tre progetti ai quali, talvolta in tempi successivi a quello dell'approvazione, si è attribuito lo scopo del riequilibrio delle zone interne: P.S. 12, Strada mediana transcollinare aprutina; P.S. 21, Sistema viario a carattere interregionale per la integrazione e lo sviluppo della Campania interna; P.S. 28, Realizzazione della direttrice interregionale dorsale appenninica Rieti-Benevento.

<sup>5</sup> P.S. 3, Disinquinamento del Golfo di Napoli; P.S. 31, Area metropolitana di Napoli (cui vengono qui imputate anche le somme che, secondo i prospetti sui progetti speciali dei bilanci della Cassa per gli anni 1976 e 1977 — rispettivamente alle pp. 37 e 41 —, sarebbero state impegnate per la « Portualità Partenopea »); P.S. 32, Area metropolitana di Palermo.

<sup>6</sup> P.S. 23, Irrigazione nel Mezzogiorno.

<sup>7</sup> P.S. 4/10, Produzione intensiva di carne nel Mezzogiorno; P.S. 11, Sviluppo dell'agrumicoltura nel Mezzogiorno; P.S. 24, Forestazione a scopi produttivi nel Mezzogiorno; P.S. 34, Commercializzazione.

<sup>8</sup> In questa cifra sono però compresi gli impegni per quei progetti di attrezzatura del territorio, attinenti prevalentemente alla viabilità, che vengono ora fatti ricadere nelle attività volte al « riequilibrio delle zone interne. »

<sup>9</sup> Impegni sia pure di poco conto — e nel 1977 e '78 dovuti interamente a revisione dei prezzi e a perizie suppletive — sono stati assunti, per complessivi 15,4 mld., per quattro dei sei progetti cassati nel corso della revisione compiuta dal *Programma quinquennale*, e precisamente per il P.S. 16, Approvvigionamento idrico delle isole Elba e Giglio; P.S.17, Rete di approdi turistici nel Tirreno meridionale; P.S. 19, Sviluppo agroturistico della Sila e dell'Aspromonte; P.S. 27, Realizzazione di attrezzature sportive nel Mezzogiorno.

<sup>10</sup> *Programma quinquennale per il Mezzogiorno e direttive di attuazione*, cit., p. 29.

<sup>11</sup> « Sono stati esclusi dall'ambito del progetto speciale gli interventi di competenza regionale per le opere interne idriche fognanti e per gli acquedotti esterni ausiliari e per l'ammodernamento di reti vetuste. » (*Documento Consiglio*, cit., p. 45) « Tutto ciò che si colloca a valle dei centri di distribuzione (reti idriche potabili o industriali, reti irrigue, reti fognanti, impianti di trattamento non aventi valore strategico ai fini del riciclo, reti di drenaggio, ecc. — il tutto purché a carattere di opera pubblica) sempre nella logica della programmazione esecutiva scaturita dal Piano Acque, dovrebbe entrare nella competenza operativa degli Enti locali a meno che particolari esigenze non giustifichino l'accorpamento di intere categorie di tali opere, da affrontare con specifici progetti speciali di interesse nazionale o regionale. » (*Ibidem*, pp. 143 e 144).

<sup>12</sup> Ad es. il P.S. 14, Utilizzazione intersettoriale delle acque degli schemi idrici nelle regioni Puglia e Basilicata, comportava « una duplice natura del progetto speciale; di progetto idrico e di progetto di localizzazione delle attività produttive. » (*Ibidem*, p. 44). Cfr. anche D. Valenti, *Modello demografico e quadro territoriale di riferimento per il piano delle acque della Sicilia*, « Economia e Territorio », gennaio-febbraio 1977.

<sup>13</sup> *Supra*, § 6.4. e la relativa nota 75.

<sup>14</sup> Secondo G. Consiglio, *Progetti speciali, strategia...*, cit., conseguenze di particolare rilievo ne sarebbero derivate al progetto per gli schemi idrici intersettoriali di Puglia e Basilicata e a quello per la zootecnia (pp. 156 e 157).

<sup>15</sup> « Oggi, che tutto il Mezzogiorno risulta coperto da progetti speciali "acque", le differenze di formulazione dei singoli progetti appaiono ancora più evidenti e tali da indurre sensibili squilibri nella trattazione della materia. » (*Documento Consiglio*, cit., p. 220). Cfr. anche la *Proposta di programma per l'utilizzo dello stralcio autorizzato dal CIPE per i progetti speciali*, approvato dal C. di A. della Cassa il 31 marzo 1977, cit., p. 6.

<sup>16</sup> Ad es., il « Progetto speciale infrastrutture nella Sicilia sud-orientale » presenterebbe « contenuti polivalenti in quanto ad esso sono affidate: la realizzazione delle infrastrutture generali e specifiche per gli insediamenti produttivi; la realizzazione delle opere di attrezzatura del territorio necessarie a favorire la diversificazione produttiva. Gli interventi per perseguire tali obiettivi sono stati così individuati: approvvigionamento idrico; interventi antinquinamento e difesa dell'ambiente; opere portuali; fascia infrastrutturale per la condotta di fluidi e gas nel comprensorio; opere di urbanizzazione degli agglomerati industriali; energizzazione (energia elettrica e metano); servizi consortili e interventi sociali sulle strutture; piano della viabilità comprensoriale e dei traffici ferroviari. » (Uffici del Ministro per gli interventi nel Mezzogiorno, *Elementi per la formulazione del Programma triennale 1979-1981*, cit., p. 64).

<sup>17</sup> Quanto al « Progetto speciale infrastrutture nella Sicilia sud-orientale » si legge: « [...] il contenuto del Progetto speciale dovrà discendere dagli obiettivi di sviluppo che saranno stabiliti per l'industria italiana, vale a dire che le azioni programmate e quelle da programmare debbono essere commisurate alle effettive esigenze delle iniziative esistenti ed a quelle di sicura realizzazione. » Per quello della « attrezzatura del versante tirrenico della provincia di Reggio Calabria », le scelte « a suo tempo operate, [...] i cui contenuti e relativi tempi di attuazione erano legati a precisi obiettivi di sviluppo settoriale (siderurgia e chimica) sono, come è noto, in una fase di profonda revisione e pertanto gli interventi infrastrutturali previsti dovranno adeguarsi, per caratteristiche e tempi di attuazione, alle decisioni che il CIPE assumerà in materia. » (*Ibidem*, pp. 64 e 69).

<sup>18</sup> F. Forte, *Stato e Regioni nella politica regionale per l'Italia meridionale*, cit., p. 174.

<sup>19</sup> A. Del Monte-A. Giannola, *Il Mezzogiorno nella economia italiana*, ed. Il Mulino, 1978, p. 315.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 314.

<sup>21</sup> Al 31 dicembre 1977 erano stati ultimati lavori per 69,6 mld., appaltati per 214,6 e approvati per 501 (Cassa per il Mezzogiorno, *Bilancio 1977. Appendice statistica*, Tav. 1 di p. 15). Nel corso del 1978 erano stati assunti impegni per 37,4 mld., dovuti però interamente a perizie suppletive e revisione prezzi, e appaltati lavori per 118,5 miliardi di lire (*Relazione al bilancio 1978*, pp. 37 e 95). Nella stessa *Proposta di Programma annuale 1979*, votata il 14 febbraio 1979, nella quale il Consiglio di Amministrazione della Cassa chiedeva di impegnare in quell'anno 215,5 mld., la situazione veniva sintetizzata, alla p. 4 della parte intitolata *Progetti Speciali*, riconoscendo che « nel 1978 il Progetto speciale ha segnato una battuta di arresto nei finanziamenti »... Per l'inerzia degli enti locali, cfr. *Documento Consiglio*, cit., pp. 22 e 23.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 246.

<sup>23</sup> « *Gazzetta Ufficiale* », 22 novembre 1979.

<sup>24</sup> P. 43.

<sup>25</sup> *Ibidem*, Tav. 13 di p. 95 e Tav. 15 di p. 96.

<sup>26</sup> Cassa per il Mezzogiorno, *Programma annuale 1978 per i progetti speciali e per le infrastrutture industriali*, cit., p. 13.

<sup>27</sup> Uffici del Ministro per gli interventi nel Mezzogiorno, *Elementi per la formulazione del Programma triennale 1979-1981*, cit., p. 73.

<sup>28</sup> Cfr. G. Galante, *Il progetto speciale, non c'è*, « *L'Ora* », 2 febbraio 1979.

<sup>29</sup> G. Consiglio, *Progetti speciali, strategia...*, cit., p. 157.

<sup>30</sup> Ufficio del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, *Programma quinquennale per il Mezzogiorno*, cit., p. 32.

<sup>31</sup> Cfr. G.E. Marciani, *La situazione delle utilizzazioni idriche nel Mezzogiorno*, ed. Giuffrè, 1975. Il 17 maggio 1980, il presidente della Cassa è intervenuto a un convegno dei Cavalieri del Lavoro lombardi; a chi sosteneva che nel Mezzogiorno manca l'acqua, l'ing. Cortesi ha risposto: « Io vi dico che il 50 per cento dell'acqua invasata non viene utilizzata. » (M. Fabbri, *Cortesi annuncia « fuori dalla Cassa del Mezzogiorno prima possibile »*, « *La Repubblica* », 18-19 maggio 1980).

<sup>32</sup> Sull'argomento cfr. G. Fabiani, *L'agricoltura in Italia tra sviluppo e crisi (1945-1977)*, ed. Il Mulino, 1979.

<sup>33</sup> Cfr. G. Valli, *L'economia e la politica economica italiana (1945-1975). Tendenze e problemi*, ed. Etas Libri, 1977 e R. Convenevoles, *Processo inflazionistico e redistribuzione del reddito*, ed. Einaudi, 1977.

<sup>34</sup> Ufficio del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, *Programma quinquennale per il Mezzogiorno*, cit., pp. 33 e 34.

<sup>35</sup> *Documento Consiglio*, cit., p. 249.

<sup>36</sup> « [...] mentre il progetto riesce a individuare concreti obiettivi allorché tocca temi connessi alle opere pubbliche di irrigazione (in particolare le reti irrigue), esso tende a slittare sul piano delle enunciazioni allorché prospetta la inderogabile connessione tra opere pubbliche di irrigazione e tutto ciò che rientra nella trasformazione dell'acqua irrigua in beneficio finale per il settore agricolo-alimentare.

« Quest'ultimo tema coinvolge la trasformazione fondiaria, la programmazione delle colture e delle produzioni, la commercializzazione e valorizzazione dei prodotti agricoli.

« Qui l'esperienza insegna che non sono sufficienti né enunciazioni, né stan-

ziamenti, né rimasticature di luoghi comuni per colmare un vuoto di politica agricolo-alimentare ed un disordine di strutture.

« Appare improbabile che uno o più progetti speciali possano colmare tale vuoto; sussiste anzi il pericolo che lo strumento del progetto speciale possa diventare un alibi per coprire un rinvio nell'affrontare i nodi del settore, che solo in parte sono di natura finanziaria.

« A sostegno di queste notazioni è sufficiente un rinvio all'esame dei parametri più significativi dello stato dell'agricoltura.

« E' pur vero che esistono rilevanti volumi d'acqua già disponibili all'origine e che attendono di essere convogliati ai comprensori di utilizzazione. Ma è altrettanto vero che è relativamente rilevante il volume d'acqua irrigua che, essendo già convogliata ai comprensori, o non trova ancora utilizzazione o la trova in modo insufficiente a perseguire i massimi benefici ipotizzabili. » (*Ibidem*, pp. 247 e 248).

<sup>37</sup> In particolare: « E' [...] necessario che l'intervento incentivante e promozionale sia subordinato a precisi vincoli programmatici emergenti da scelte strategiche di mercato, prefissate ed individuate a livello di grandi aree geografiche. A tale fine, è essenziale il ruolo non solo del Parlamento e del CIPE, ma anche delle Regioni a cui spettano le scelte di politica dello sviluppo del settore agricolo alimentare. » (p. 32).

« Il progetto irrigazione si pone in stretta correlazione con i progetti regionali di sviluppo destinati alla valorizzazione aziendale e interaziendale da promuovere nell'ambito dell'art. 7 della legge n. 183, con i quali pertanto si lega integralmente. Solo nei rispettivi contenuti operativi, ma non negli obiettivi comuni, è possibile distinguere tra interventi per distribuzione idrica e dotazione di infrastrutture essenziali per la trasformazione dell'agricoltura (difesa idraulica-elettricità), e le azioni per la valorizzazione fondiaria e la conversione aziendale, nonché per la trasformazione e la commercializzazione dei nuovi prodotti. » (p. 33).

<sup>38</sup> Cassa per il Mezzogiorno, *Bilancio 1977. Relazione*, cit., p. 44.

<sup>39</sup> Contro i quasi 560 miliardi impegnati nel 1977, nel '78 ne sono stati impegnati 243,4 (lire correnti).

<sup>40</sup> « Occorre [...], dopo attenta verifica della impostazione programmatica, fugare la preoccupazione che, a fronte di un massiccio investimento in opere di accumulo, di adduzione e di distribuzione, non faccia seguito una effettiva trasformazione irrigua delle aziende interessate, preoccupazione tanto maggiore se si tiene conto dell'acceleramento di spesa pubblica straordinaria prevista, nel presente programma triennale, a riguardo della irrigazione [...].

« Appare quindi doveroso segnalare la opportunità di profondamente verificare, con riguardo alla compiuta realizzazione delle finalità di sviluppo perseguite nell'ambito del Progetto speciale Irrigazione, l'attuale ripartizione di competenze, specie finanziarie, tra l'intervento straordinario e quello ordinario. » (Uffici del Ministro per gli interventi nel Mezzogiorno, *Elementi per la formulazione del Programma triennale 1979-1981*, cit., p. 49).

Di rilievo, sul medesimo argomento, il Regolamento 1362/1978 della CEE che richiede l'esistenza di una autorità capace di rispondere tempestivamente alle esigenze di accertamento e di controllo che dovessero essere manifestate dalla Comunità (*ibidem*, p. 50).

<sup>41</sup> *Documento Consiglio*, cit., pp. 30-36.

<sup>42</sup> *Ibidem*, pp. 250, 251 e 252.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>44</sup> *Ibidem*, pp. 252 e 253.

<sup>45</sup> Il progetto zootecnico aveva comportato impegni pari a 27,5 miliardi a tutto il 1977 e a 23,3 mld. nel 1978; quello agrumicolo rispettivamente di

8,3 e di 20,3; quello per la forestazione di 5,1 e di 7,8 miliardi. Questi impegni per meno di 93 miliardi complessivi sono nei fatti assorbiti esclusivamente da incentivi (crediti e a fondo perduto) di valore unitario talora irrisorio (ad es., dei 213 contributi per il progetto zootecnico per complessivi 16 miliardi deliberati fino al 31/XII/77, 13 sono compresi entro i 4 e solo 22 superano i 100 milioni di lire); il *Programma quinquennale per il Mezzogiorno* aveva invece stabilito: «si dovrà accentuare per tali progetti l'azione di sperimentazione e l'ulteriore approfondimento anche per quanto riguarda i modelli gestionali, predisponendo quei servizi la cui insufficienza spesso si rivela un nodo fondamentale capace di ridurre significativamente l'efficacia dell'intervento nelle sue forme tradizionali.» (pp. 34 e 35).

<sup>46</sup> «Il carattere profondamente innovativo delle finalità dei singoli progetti ha determinato notevoli difficoltà nelle fasi di avvio, sia per la organizzazione dei servizi — particolarmente complessa, tenuto conto delle carenze preesistenti — sia per l'adeguamento delle strutture periferiche chiamate a svolgere le istruttorie di competenza.

«Altre difficoltà attengono al carattere promozionale — per cui è stato particolarmente difficile e in parte lo è ancora suscitare la risposta degli operatori — nonché alla inadeguatezza sia delle prassi e delle normative vigenti, sia sul versante del credito (garanzie reali richieste dalle banche da cui necessità di ricorso alle fidejussioni) sia su quello della disponibilità dei suoli. Questo ultimo vincolo — che interessa i progetti "forestazione" e "zootecnia" — potrà trovare soluzione in sede della nuova normativa (attualmente all'esame del Parlamento) sui fitti dei fondi rustici mentre si stanno predisponendo le azioni per facilitare la liberazione dei suoli demaniali dai vincoli degli usi civici, in gran parte obsoleti e inutilizzati.

«Per le incentivazioni indirette, nell'attuale fase di organizzazione operativa conseguente alla ristrutturazione degli enti collegati alla Cassa, si sta provvedendo a creare i presupposti per una loro più incisiva azione nei settori interessati con specifico riferimento ai comparti che possono assicurare agli operatori un più conveniente reperimento dei beni da impiegare nel ciclo, un più facile accesso ai servizi indispensabili all'avvio e alla vitalità delle iniziative anche in termini di servizi di commercializzazione dei prodotti [...].» (Uffici del Ministro per gli interventi nel Mezzogiorno, *Elementi per la formulazione del Programma triennale 1979-1981*, cit., p. 76).

<sup>47</sup> I saggi di aumento annuo (a prezzi costanti) della produzione lorda vendibile agricola sono stati nel Mezzogiorno del 2,3% nel periodo 1951-56 (Centro Nord, 2,4), del 3,7 nel 1956-66 (C.N., 2,8), dell'1,0% nel 1966-77 (C.N., 1,7).

<sup>48</sup> Gian Giacomo Dell'Angelo, *Qualche considerazione sui riflessi della politica comunitaria sulla agricoltura del Mezzogiorno*, «Sviluppo», gennaio-marzo 1979, p. 44.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 44.

<sup>50</sup> Pubblicato in «Gazzetta Ufficiale» del 27 agosto 1979.

<sup>51</sup> Cfr. A. Romano, *Ancora sul progetto di ricerca scientifica nel Mezzogiorno*, «Avanti!», 9 settembre 1979, e L'on. Mancini critica il Piano di ricerca applicata nel Mezzogiorno, «Il Giornale di Calabria», 26 settembre 1979.

<sup>52</sup> Ufficio del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, *Programma quinquennale per il Mezzogiorno*, cit., p. 37.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>54</sup> Questa versione è stata ampiamente diffusa dalla stampa. Qui ci si riferisce al *Progetto Speciale Zone Interne*, inserto del «Bollettino mensile di informazione socio-economica della Regione Calabria», novembre 1978.

<sup>55</sup> «In sintesi, il progetto si propone di realizzare, entro ambiti definiti, la

cui delimitazione territoriale rientra nella competenza delle Regioni, da un lato il coordinamento di tutti gli interventi ordinari e straordinari, dall'altro interventi specifici per l'agricoltura, artigianato e piccola industria, turismo, servizi civili e assistenza alle imprese. Più in particolare per quanto riguarda la gestione del progetto, gli interventi da realizzare, sia a totale che a parziale carico (incentivazione), saranno desunti dai piani zonali previsti dalla legge n. 1102 del 1971. Nelle more dell'approvazione di questi ultimi, si potrà operare sulla base dei piani regionali di sviluppo o di appositi progetti di pianificazione predisposti dalla Regione. Fino all'approvazione di tali strumenti potranno essere concesse agevolazioni alle iniziative produttive secondo i criteri contenuti nel progetto speciale, mentre gli interventi a carattere di opera pubblica saranno realizzati solo previa predisposizione del piano zonale o dei citati piani regionali o comprensoriali. A questo fine la Cassa fornirà assistenza tecnica e finanziaria alle Comunità montane ed agli Enti locali interessati e collegati per la circostanza tra di loro.» (Cassa per il Mezzogiorno, *Bilancio 1978. Relazione*, cit., p. 43).

<sup>56</sup> G. Leone, *Natura e finalità del progetto per le aree interne*, «Nuovo Mezzogiorno», settembre 1978.

<sup>57</sup> Cfr. G. Piccinato, *Città, campagna e politica di piano: dalla pratica alla ideologia*, in G. Gentile (a cura di), *La pianificazione nelle aree non urbane*, Cluva Libreria Editrice, 1978.

<sup>58</sup> Se scarno di contenuti, il testo in circolazione è ricco di perle di insolito pregio. Esemplare è la direttiva per la costruzione delle infrastrutture a servizio dell'agricoltura:

«Per le opere pubbliche, al fine di garantire i requisiti di finalizzazione produttiva che le giustifica, si dovrà svolgere una verifica economica delle proposte regionali in termini di costi-benefici che garantisca almeno il rendimento unitario dell'investimento.» La nota di rimando a piè di pagina tranquillizza il turbato lettore:

«Il problema è da approfondire in sede sia tecnico-economica che politica.» Meno male; perché la direttiva è fondamentale per la definizione del progetto. Infatti:

«Questa caratterizzazione particolare della analisi costi-benefici determina anche lo specifico campo di applicazione di questo rispetto agli altri P.S. (ad esempio la determinazione di convenienza nella realizzazione dei laghi collinari e di altri investimenti rispetto al P.S. irrigazione, ecc.).» (*Progetto Speciale Zone Interne*, cit., p. 8).

<sup>59</sup> I lineamenti generali di un tentativo analogo sono così proposti da G. Fabiani:

«Se non si vogliono ipotizzare impossibili "ritorni alla natura", in queste aree non si può puntare su un processo spontaneo di ripresa, ma bisogna organizzare ed aggregare intorno al settore agricolo, in una visione programmatica, lo sviluppo di altri settori e servizi, affrontando le questioni strutturali dell'occupazione, i problemi relativi all'introduzione di nuove tecniche, alle infrastrutture e servizi, all'assetto complessivo del territorio. Avviando anche il discorso sul livello di costo sociale che la collettività può e deve assumersi: valutando cioè se è possibile, nell'ipotesi che vadano ad assottigliarsi i trasferimenti sociali oggi esistenti, e peraltro legati direttamente alla composizione per classi di età della popolazione, se è possibile dicevamo, sostenere un uguale od anche maggiore flusso di spesa pubblica finalizzata, però, ad obiettivi di mantenimento e sviluppo dell'attività produttiva e della conservazione delle risorse naturali.» (cit., pp. 250 e 251). Cfr., in *Problemi dello sviluppo agricolo meridionale* dello stesso Autore (in *Gli anni '70 nel Mezzogiorno*, cit.), le pp. 83 e 84.

<sup>60</sup> Il *Programma quinquennale per il Mezzogiorno* presentava il progetto in questi termini:

«Per quanto attiene al progetto per la commercializzazione e valorizzazione dei prodotti soprattutto agricoli, è fuori dubbio la rispondenza all'esigenza — essenziale per il miglioramento del reddito agricolo — delle riacquisizioni da parte dei produttori delle attività di qualificazione e allestimento della propria offerta. A tal fine è condizione essenziale la costituzione e la promozione di forme associative, il che presuppone la soluzione non solo di problemi tecnico-finanziari, ma altresì di ordine legislativo (riforma della legge sulla cooperazione; emanazione di una legge sulle associazioni dei produttori, riforma del credito agrario, etc.).» (p. 41).

<sup>61</sup> Ad es., nella ricordata *Proposta di programma per l'utilizzo dello stralcio autorizzato dal CIPE per i progetti speciali*, deliberata dal C. di A. della Cassa il 31 marzo 1977, è dato leggere:

«Corre l'obbligo, infine, di osservare che dalla esperienza maturata nel quinquennio 1971-1975 in tema di progetti speciali, sono emerse una serie di nodi e di problemi alla cui soluzione sembra subordinata una efficace risposta alle aspettative del Mezzogiorno in quanto a benefici connessi ai progetti speciali.

«Di tali nodi e problemi è stata data rappresentazione in più occasioni ed in più sedi.

«A mero titolo esemplificativo basterà ricordare:

«il coordinamento con le politiche regionali, nazionali e comunitarie in tema di zootecnia e di carni;

«la soluzione dei nodi di fondo che impediscono uno slancio nello sviluppo della forestazione industriale;

«il coordinamento con le politiche regionali, nazionali e comunitarie in tema di agrumi, segnatamente in merito ai prezzi di intervento A.I.M.A.;

«il coordinamento della politica agricolo-alimentare in sede nazionale, regionale e comunitaria in connessione al progetto irrigazione per massimizzarne gli effetti;

«il raccordo tra interventi ordinari e straordinari in tema di interventi nelle strutture idriche e fognanti;

«la costituzione di valide strutture di gestione di opere idriche e fognanti

«L'avvio a soluzione di questi problemi potrebbe rappresentare il vero salto di qualità connesso all'attuazione della legge n. 183, in tema di progetti speciali.

«Di ciò si trova risonanza nel documento ministeriale "Opzioni per il programma pluriennale previsto dall'art. 1 della legge 2 maggio 1976 n. 183" datato 3 marzo 1977.

«Non resta che auspicare che il messaggio, partito dalla Cassa, possa infine superare la fase enunciativa per entrare, ad opera delle sedi opportune, nella fase risolutiva.

«Nelle more, le azioni previste nello stralcio di programma non potranno non evidenziare, ancora una volta, l'effetto riduttivo connesso al manifestarsi di tanti nodi e strozzature ormai sufficientemente individuati.» (pp. 17 e 18).

<sup>62</sup> Tra questi, quello dei tempi necessari alla progettazione. Cfr., tra gli altri, F. Forte, *Stato e Regioni nella politica regionale...*, cit., p. 201.

<sup>63</sup> Questioni di questo genere sono più numerose di quel che si possa sospettare. Ad es. dalla *Proposta di programma annuale 1979* (approvata dal C. di A. della Cassa nella seduta del 14 febbraio 1979) si viene a sapere che «una recente direttiva ministeriale trasferisce alla competenza dell'ANAS e dei L.L.P.P. opere già incluse nei programmi Cassa: nel programma annuale '79 pertanto non sono state considerate opere di questo tipo, a parte

la problematica che tra l'altro deriva quando le opere stesse siano state comprese nel quadro organico ed unitario di un progetto speciale.» (p. 2). Sul-l'insieme coordinamento-utilità finale del progetto o di suoi stralci cfr. R. Cagliozzi, cit., pp. 202, 204 e 205.

<sup>64</sup> I progetti speciali sono riapparsi, quando queste pagine erano alle stampe, il 14 aprile 1980, allorché l'on. F. Cossiga presentò ai due rami del Parlamento il programma del suo secondo governo. «Deve essere predisposto il rifinanziamento contestuale alla riforma della Cassa per il Mezzogiorno, provvedendo allo scorporo delle attività di amministrazione delle opere già compiute e delle azioni di completamento delle opere in corso, affidandole alle Regioni. La Cassa dovrà trasformarsi in un centro di attivazione e di coordinamento per la gestione diffusa di strumenti e di soggetti di intervento; la Cassa si specializzerà in [*sic*] un organismo di progettazione e di *general contractor* per i progetti speciali e di gestione di società per la promozione di assistenza tecnica, di ricerca, di innovazioni.» («Il Sole-24 ore», 15 aprile e «Mondo economico», 26 aprile, p. 110). Le parole sono poco illuminanti e i propositi del tutto oscuri. Pochi giorni dopo, l'argomento torna nel corso di due relazioni, che valgono la citazione e per il contenuto del giudizio e perché chi quel giudizio esprime è stato in qualche modo protagonista della «storia italiana» che abbiamo tracciato.

Durante il convegno del PSDI, «Mezzogiorno: una politica per gli anni 80», l'ex ministro M. Di Giesi sostiene nel suo intervento:

«L'azione della Cassa dovrà identificarsi senza residui, per quanto riguarda il settore delle opere pubbliche, nei progetti speciali.

«La nozione di progetto speciale è già stata definita dalla legge 183: ad essa non vanno apportati sostanziali correttivi.

«Bisogna invece operare una profonda revisione dell'attività in essere che spesso, sotto l'etichetta del "progetto speciale", nasconde azioni proprie dell'intervento ordinario, oppure interventi di varia natura scarsamente inquadrabili in un disegno progettuale ed economico unitario.

«Il riferimento a quest'ultimi aspetti si attaglia particolarmente al progetto per le zone interne e ad alcuni progetti promozionali, come quello per la commercializzazione, che debbono rientrare nella sfera di attività di altri organismi.

« [...]

«Il relativo insuccesso nel decollo operativo dei progetti speciali è dovuto all' sostanziale inosservanza in sede attuativa dei requisiti previsti dalla legge. Si è proceduto, in altri termini, con interventi a stralcio autorizzati dall'autorità di Governo che in molti casi non ha approvato il disegno progettuale complessivo degli interventi.» (*Lo sviluppo del Mezzogiorno per uscire dalla crisi e restare in Europa*, «L'Umanità», 25 aprile 1980).

Anche per G. Ruffolo (che tiene la relazione d'apertura al convegno del PSI, «Il Mezzogiorno costruisce il proprio futuro», Napoli, 26 aprile 1980), la futura attività straordinaria, oltre che sulla «promozione industriale diretta», sarà imperniata sui «progetti speciali — intesi come operazioni di sviluppo economico, e non come oggi, semplici aggregati di opere», affidati a un centro specializzato «da svilupparsi sul tronco della Cassa». («Avanti!», 29 aprile; cfr. anche A. Di Giacomo, *Le Regioni criticate dal PSI: nel Mezzogiorno hanno fallito*, «Il Tempo», 27 aprile).

<sup>65</sup> Nel recente collettaneo *Gli anni '70 nel Mezzogiorno*, cit., non mancano documenti e dubbi sulle attitudini operative e programmatiche delle Regioni meridionali (pp. 26, 281-283) o sulle componenti conservatrici che in esse si annidano (pp. 21, 258-261); risulta evidente l'incapacità delle Regioni di sfruttare anche le occasioni offerte dalla l. 183, pur nell'avviso che su questi

fatti hanno pesato gli intrecci di potere che, attraverso il partito maggioritario, legano il contesto istituzionale meridionale al governo centrale e ai centri dell'intervento straordinario in particolare. Nondimeno si conclude — non senza qualche ambiguità — nella necessità di affidare completamente l'intervento alle Regioni. Anche se queste « saranno i soggetti di un processo di rinnovamento » solo « se incalzate dalla pressione o meglio ancora se governate da quelle forze che insieme alla classe operaia vorranno impegnarsi su una linea di cambiamento. » (S. Andriani, *I nuovi termini della questione meridionale*, introduzione al volume, p. 26).

<sup>66</sup> Il livello degli argomenti è ben sintetizzato in questa intervista di Emanuele Macaluso a cura di B. Bellonzi:

« R. Noi comunisti chiederemo la soppressione di quei capitoli di spesa...

« D. Niente più fondi aggiuntivi?

« R. Fondi aggiuntivi sì, ma da indirizzare direttamente alle regioni attraverso i canali ordinari.

« D. Le regioni tuttavia non hanno dimostrato di essere programmatori migliori della Cassa.

« R. Direi, piuttosto, che la Cassa non ha dimostrato di essere più capace delle regioni » (*Questa Cassa è da buttare*, « Il Mondo », 7 dicembre 1979).

<sup>67</sup> « La Cassa del Mezzogiorno deve essere ugualmente abolita: dovrà limitarsi ad amministrare le opere in corso di esecuzione. Se le Regioni e lo Stato ritengono utile una agenzia di servizi per le progettazioni, si potrà costituirla utilizzando anche una parte del personale della Cassa. » (Relazione di E. Macaluso alla conferenza dei quadri meridionali del PCI, riportata in *Il Mezzogiorno e la crisi. Il PCI affronta i mutamenti e gli obiettivi di lotta*, « L'Unità », 1 dicembre 1979).

<sup>68</sup> « Va mantenuto [...] lo strumento di programmazione individuato dalla 183/1976 nel Programma quinquennale per il Mezzogiorno, nei suoi contenuti generali e nella sua definizione dinamica, ma occorre meglio qualificarne la componente straordinaria, in quanto aggiuntiva.

« Dovrebbe acquisirsi che mezzo di azione straordinaria è il finanziamento di un programma nel quale le assegnazioni finanziarie e le conseguenti responsabilità di realizzazione delle azioni straordinarie, anziché concentrarsi nell'attuale sistema Cassa-enti collegati, siano ripartite tra le diverse amministrazioni e soggetti pubblici in esso individuati.

« Vi sono, infatti, interventi aggiuntivi nei settori produttivi e nei servizi che possono essere attuati — se necessario con procedure speciali — da parte delle amministrazioni centrali (dicasteri e organismi ad essi facenti capo) e delle amministrazioni regionali, secondo la normale ripartizione delle competenze. » (E. D'Aniello - S. Romeo, cit., pp. 268 e 269).

<sup>69</sup> « Riportare comunque alle sedi naturali (amministrazioni centrali o Regioni) quegli interventi che impropriamente sono confluiti nell'intervento straordinario è ancora possibile nell'arco di vigenza della 183/1976 in occasione degli adempimenti programmatici previsti, cui non è stato dato seguito (ad esempio, aggiornamenti annuali al Programma quinquennale, delibere CIPE di revisione o approvazione dei progetti speciali) o che hanno avuto modalità di formazione discutibili (ad esempio, programmi annuali della Cassa e relative direttive ministeriali).

« Altrettanto non rinviabile è un preciso censimento degli interventi che sono rimasti nell'area del completamento (assumendo questa definizione in termini più ampi di quella specificamente ricadente all'interno dell'art. 6 della legge 183/1976), precisando l'ambito delle realizzazioni residuali di cui ci sono riferimenti nel T.U. del maggio 1978, per fissare tempi e procedure di trasferimento (progetti, mezzi finanziari e personale) alle amministrazioni com-

potenti, quale che sia la fase di realizzazione dell'intervento cui si è giunti. « In questo processo che potremmo chiamare di smobilizzo programmato, oltre a dar corso effettivo alla riqualificazione peculiare degli organismi di intervento, si potrebbe peraltro introdurre un campo di sperimentazione per un loro rapporto strumentale verso le singole amministrazioni, centrali o regionali, competenti (ad esempio, tra ministero dei Lavori pubblici e Cassa per il Mezzogiorno). Ciò che fonderebbe, alla scadenza del 1980, il riassetto normativo dell'intervento straordinario su presupposti già oggetto di una prima, seppur parziale, verifica empirica. » (*Ibidem*, pp. 269 e 270).

<sup>70</sup> « In luogo della Cassa — ed ereditandone l'apparato tecnico restato in vita dopo la trasformazione operata secondo le linee sopra descritte — si può prevedere la necessità di un "Fondo per i Programmi di Sviluppo del Mezzogiorno", alimentato con i contributi speciali di cui all'art. 119 comma terzo della Costituzione (nonché dell'art. 12 della legge sulla finanza regionale del 1970); dotato di una efficiente struttura tecnica "leggera" il Fondo dovrà operare come una moderna "banca dello sviluppo", secondo i modelli offerti sul piano internazionale della BIRBS o dalla BEI. » (M. Carabba, *Per la nuova legge del Mezzogiorno*, cit., p. 14).

<sup>71</sup> « E dal momento che la Cassa così come è ora "non è attrezzata a far fronte a tutte le richieste che le vengono rivolte — ha proseguito il ministro Di Giesi — io penso che questo organismo potrebbe essere trasformato alla scadenza del 31 dicembre '80 prevista dalla 183, in due agenzie operative più snelle: una per la promozione industriale, l'altra per gli interventi sul territorio, che procedono d'intesa con i programmi delle regioni. » (*...E la Cassa che fa?*, « Piccola Industria », ottobre 1979).

<sup>72</sup> « Motivo di profonda incertezza e di paralisi nell'attività, peraltro sempre meno brillante, del ministro del Mezzogiorno, è dato dalla assoluta mancanza di previsioni e di scelte politiche sul futuro della Cassa per il Mezzogiorno e di tutti gli organismi ad essa collegati. Lungi dal considerare ottimale la previsione di smembramento e di chiusura della Cassa, si suggerisce di attribuirle un ruolo di strumento centrale nella progettazione degli interventi nel Mezzogiorno. » (*Imprenditori e Mezzogiorno [progetto Confindustria]*, « Mondo Economico », 1 dicembre 1979, p. 77).

<sup>73</sup> « Per le opere straordinarie, il ruolo più plausibile per la Cassa sembra quello di organo tecnico di progettazione e esecuzione per conto delle Regioni. » (Dichiarazione di C. Violati, presidente della commissione centrale per il Mezzogiorno della Confindustria, in C. Monotti, *Ecco cosa ne pensa la Confindustria*, « Corriere della Sera », 29 novembre 1979).

<sup>74</sup> « [...] rilancio e revisione della politica di intervento nel Mezzogiorno, privilegiando la finalizzazione degli incentivi verso l'occupazione e conciliando l'esigenza di una dimensione straordinaria dell'intervento pubblico nelle aree meridionali con quella della crescita e del sostegno delle autonomie locali nel Mezzogiorno (trasformazione graduale della Cassa in una agenzia per la progettazione degli interventi sul territorio). » (*Occupazione e sviluppo economico*, editoriale, « Avanti! », 24 luglio 1979).

<sup>75</sup> « Per De Rita, la Cassa potrebbe essere riportata al suo antico ruolo di "fondo", quasi di grande banca territoriale a disposizione per il finanziamento di progetti ed iniziative proposte dai vari soggetti (aziendali, istituzionali, cooperativi, territoriali) dello sviluppo meridionale. » (M. Bellacci, *La relazione di De Rita al convegno di Cosenza. Il Sud vuol scoprire che piccolo è bello*, « Il Sole - 24 ore », 1 dicembre 1979).

<sup>76</sup> « L'humus del Sud, per Ruffolo, è molto arido. Raramente gli imprenditori, quasi tutti piccoli, producono idee. E i progetti industriali, nel Mezzogiorno, nascono quasi sempre su basi clientelari, non economiche. "Con-

clusione: non è sufficiente fornire quattrini, ma si devono fornire idee, progetti. E non progetti vaghi, ma veri e propri studi di fattibilità per le otto regioni meridionali. E per elaborarli, questa è la mia proposta, è necessario costituire, tra le finanziarie e i vari enti delle Partecipazioni Statali un grande laboratorio di progettazione." [...] Ma se questa è una proposta ufficiale della FIME, le idee del suo gruppo dirigente sono anche altre. E tra queste non può mancare un "suggerimento" per Gioia Tauro. "In questa vicenda", premette Ruffolo, "i vari poteri si sono bloccati per anni: nessuno ha avuto la capacità di realizzare qualcosa, tutti hanno potuto porre veti. Risultato: la paralisi e una regione tremendamente delusa. Primo obiettivo, quindi: riaccorpere tutta la frammentazione dei poteri. Soluzione: creare un organismo simile alla Tennessee Valley Authority o alle società di sviluppo francesi. Una Società di sviluppo Gioia Tauro, di natura privatistica ma sotto controllo pubblico, che abbia la disponibilità del territorio. A questa dovrebbero contribuire la Cassa, le finanziarie delle Partecipazioni Statali, ma dovrebbe essere essa il titolare, il soggetto unitario capace di operare con efficacia. E' quella che si definisce una "amministrazione di scopo", con compiti precisi e quantificati. E un organismo del genere dovrebbe naturalmente evitare — come evitano le analoghe società francesi — di fissarsi parossisticamente su una sola via di sviluppo, come si fa mitizzando l'industria, puntando invece equilibratamente sul turismo e sull'agricoltura.» (*Il Sud è un fiammifero acceso. Colloquio con Giorgio Ruffolo*, «L'Espresso», 21 settembre 1979).

<sup>77</sup> Discorso del sen. A. Fanfani in apertura delle due giornate di studio su «Una nuova politica per il Mezzogiorno», riportato in *Fanfani preannuncia un piano-Mezzogiorno*, «Corriere della Sera», 20 novembre 1979.

<sup>78</sup> Uno degli aspetti che vanno cambiati per quel che concerne la politica meridionalistica «è la irresponsabilità decisionale di cui soffre il Sud: è figlia di troppe teste e di troppi passaggi; si va dai pareri di conformità del CIPE, che vanno aboliti perché hanno dimostrato di non servire a niente, alla Cassa, alle Regioni, alle varie finanziarie, agli istituti di credito e così via. L'unico cui si continua a non riconoscere alcun effettivo potere o responsabilità è anche il solo che dovrebbe averne: il ministro per il Mezzogiorno.» (Dichiarazioni di C. Violati in C. Monotti, *Ecco cosa ne pensa la Confindustria*, cit.).

<sup>79</sup> «Non è dunque con un ministro, né con un ministero speciale, che si risolve questo problema — come mostra del resto l'esperienza. Mentre probabilmente ad un ministro, presso la presidenza del Consiglio come è attualmente, potrebbe demandarsi il compito di seguire l'andamento reale degli interventi e di sollecitare nel governo quanto necessario a garantire coerenza e tempestività nell'azione pubblica.» (E. D'Aniello - S. Romeo, cit., p. 268).

<sup>80</sup> «Pertanto i comunisti chiedono che sia abolito il ministero del Mezzogiorno. La politica meridionale deve essere fatta dal governo nel suo complesso, dagli organi di programmazione, dalle Regioni. L'intervento aggiuntivo deve essere concepito come un anello della programmazione nazionale. "L'attuale ministro [on. M. Di Gesi] che è un megalomane, un intrigante e un capo clientela incoraggiato dal giornale della Confindustria (oh, efficientismo e modernismo del dottor Carli!) vuole controllare — ha detto Macaluso — non solo l'intervento straordinario, ma anche quello ordinario e si vede già nelle vesti di governatore del Mezzogiorno. Basta con queste storie. Il Mezzogiorno non ha bisogno di protettori."» (*Il Mezzogiorno e la crisi. Il PCI affronta i mutamenti e gli obiettivi di lotta*, cit.).

<sup>81</sup> «Con profonda soddisfazione intellettuale credo che sia necessario chiedere una proroga di tre anni della legge 183 se non si vuole correre il rischio di trovarci con le spalle scoperte e senza nulla di significativamente

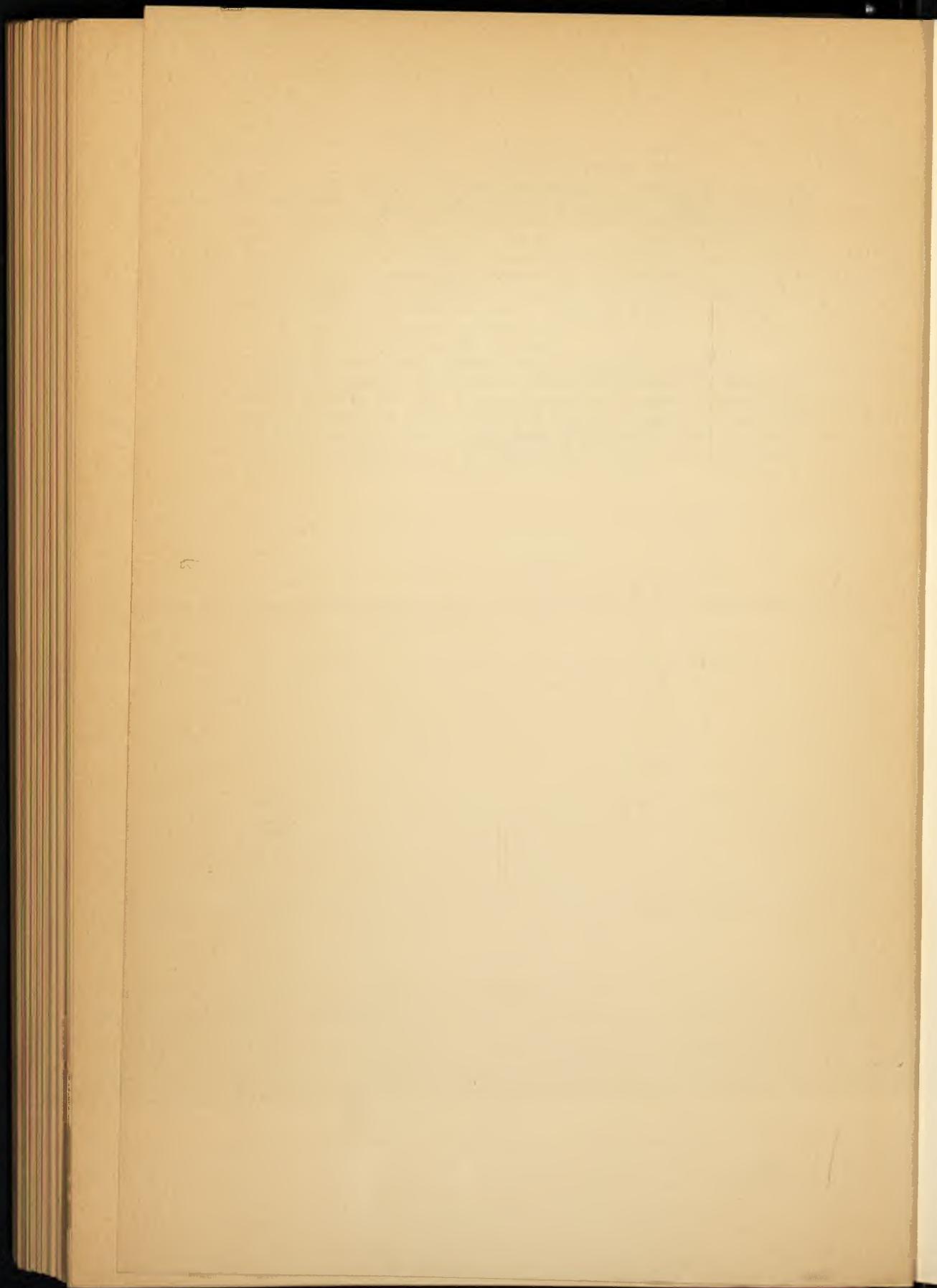
nuovo in mano.» (Intervento conclusivo di Paolo Savona al convegno di Cosenza della Confindustria su "Ordinamento regionale e politica industriale per il Mezzogiorno", in M. Bellacci, *L'ardua ricerca delle direttrici su cui impostare le leggi per il Sud*, «Il Sole-24 ore», 2 dicembre 1979). Secondo quanto ne riferisce un quotidiano, a quel convegno l'auspicio di proroga sarebbe stato «pressoché unanime [...], in attesa che siano approntati adeguati strumenti sostitutivi.» (S. Zapelloni, *Concluso il convegno di Cosenza. Il Sud vuole riscattarsi dalla tutela dello Stato*, «Il Tempo», 2 dicembre 1979).

<sup>22</sup> «*Mefistofele*. In massima, attenetevi alla parola! Così per la porta più sicura accederete al tempio della Certezza!

«*Matricolino*. Ma sotto la parola ci ha pur da essere un concetto.

«*Mefistofele*. Certo, certo! Ma non è il caso di tormentarvi e affannarvi per questo; infatti proprio dove il concetto manca ecco la parola giungere a proposito a prenderne il posto. Eccellenti le discussioni a base di parole, ottimi i sistemi fondati sulle parole; nella parola si può sempre credere; e guai se a una parola toglia un jota.» (W. Goethe, *Faust*, parte prima, traduzione di B. Allason, ed. Einaudi, 1971, p. 54).

FINITO DI STAMPARE  
NEL MESE DI NOVEMBRE 1980  
DALLA TIPOGRAFIA ARTIGIANA DI LUIGI VARCHI - ROMA





paperbacks/officina  
in collaborazione con  
il Centro Studi  
della Fondazione Adriano Olivetti

Sul finire del decennio 60, si cominciò, anche nel nostro paese, a parlare della « programmazione per progetti ». A una metodologia di valutazione degli investimenti, largamente sperimentata in altri paesi e in organismi internazionali, si confidava la possibilità di tradurre, nella concretezza delle scelte di governo e degli atti della pubblica amministrazione, le opzioni espresse nei documenti della pianificazione nazionale.

L'unico tentativo di applicare questa metodologia si ebbe negli organismi dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e fu con leggi solennemente sancite nel 1971 e ribadite nel 1976. I « progetti speciali », in almeno una o in entrambe le occasioni, furono salutati con favore dalle forze politiche dell'arco costituzionale, che dichiararono di riconoscerli come strumento ideale dell'intervento pubblico della Cassa per il Mezzogiorno.

Il 31 dicembre 1980, il più noto tra gli enti pubblici che operano nelle Regioni meridionali giunge a scadenza; ma le alternative che si ripropongono sull'opportunità di prorogarne l'azione, non danno conto dei risultati conseguiti da quei « progetti speciali » che avrebbero pur dovuto caratterizzare positivamente gli ultimi dieci anni di intervento straordinario. Scopo di queste pagine è offrire alcuni elementi per giudicare quello che i « progetti speciali » hanno significato nell'esperienza della Cassa e quale fondamento avevano le speranze che in essi furono riposte.

Goffredo Zappa (Venezia 1935), laureato a Ca' Foscari con una tesi di politica economica, ha lavorato a Roma in istituti di ricerca e in enti pubblici interessati a temi meridionalistici (in particolare, ha diretto dal 1969 al 1973 l'Ufficio Studi del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno). Redattore di *Questitalia* per tutto l'arco dell'esperienza culturale e politica di questa rivista minoritaria (1958-1970), ha svolto anche altrove limitata attività pubblicistica, a cominciare dal volume, curato in collaborazione, *Mezzogiorno e politica di piano* (1964), ai più recenti saggi *La politica di industrializzazione del Mezzogiorno* (settembre 1977) e *Orario di lavoro e occupazione: l'imperativo della ricostruzione* (dicembre 1978).

lire 8.000  
(7.845)

IL