

Capitolo II

La Cassa per il Mezzogiorno e l'attività «diretta»: infrastrutture e territorio

E. Felice, A. Pomella

1. Introduzione

Lo studio delle relazioni annuali della Cassa per il Mezzogiorno e dell'Agensud ha consentito di produrre un quadro quantitativo di lungo periodo abbastanza coerente circa l'attività «diretta» dell'intervento straordinario, relativa cioè alle opere nelle infrastrutture igieniche e di trasporto, di riassetto del territorio, alle aree e ai nuclei industriali, di altro tipo civile e sociale (l'edilizia popolare, gli interventi per le aree terremotate). Questa stessa analisi fornisce una ricostruzione utile per comprendere in quali tipologie di intervento si concretizzarono le politiche di sviluppo utilizzate per affrontare i problemi dell'arretratezza economica e del dualismo economico [Cafiero 2000; Cafagna 1988]. La ricostruzione dell'operato della Cassa, arricchita da un quadro quantitativo come quello che emerge in questo tipo di ricerca, può contribuire a chiarire i giudizi, troppo spesso sommari, circa la stagione dell'intervento straordinario, contribuendo a una rilettura della storia economica di quel periodo, non più sincronica, frammentaria e condizionata da contrapposizioni di carattere ideologico o di carattere strumentale fra la “questione settentrionale” e la “questione meridionale” [Cafiero 1989], ma fondata, piuttosto, su dati concreti utili per interpretazioni di nuovo tipo [Galasso 2005].

Le politiche economiche ispirate da Saraceno e dalle principali personalità della Svimez, oltre a presentare spunti di riflessione significativi e per taluni versi ancora attuali, forniscono elementi che possono contribuire a una riflessione su questioni fondamentali della teoria economica. Ad esempio, nel modo in cui è stata recepita in Italia la teoria ispirata alla figura di John Maynard Keynes [Saraceno 1976]. Alla luce del quadro quantitativo qui presentato, emerge come la stagione dell'intervento straordinario si evolse da una fase di crescita fondata sullo stimolo della domanda (la

strategia dei pre-requisiti) a una successiva (l'industrializzazione) influenzata dal pensiero di Saraceno, a sua volta basata su un'interpretazione originale del modello di Harrod-Domar. Quest'ultimo puntava all'incremento della produttività e quindi alla capacità dell'accumulazione produttiva di creare sviluppo e occupazione. L'uso dell'equazione alla base del modello di Harrod-Domar – nella quale si mettono in relazione la crescita di capitale fisso e il tasso di crescita desiderato – ben presente nelle strategie degli ultimi anni della vita della Cassa, può in alcuni punti confermare le critiche di Hirshman sulla dinamica dello “sviluppo equilibrato” [Hirshman 1983] .

Coerentemente all'evoluzione dell'intervento straordinario attraverso le congiunture e le priorità strategiche succedutesi negli anni, come pure rispetto ai mutamenti nella struttura interna dei bilanci e alla catalogazione delle diverse poste, l'esposizione analitica di questo capitolo segue un filo cronologico, la cui periodizzazione rimane un tema centrale circa il dibattito sulla storia della Cassa [Piccinetti 2000; Cafiero 2000; Pescatore 2008; Felice e Lepore 2013]. Una prima fase, generalmente descritta come di pre-industrializzazione (1950-1957), vede l'impegno della neo-istituita Cassa per il Mezzogiorno concentrarsi sul settore primario (anche in relazione alla riforma agraria [Fenicia 1962a]), sulle infrastrutture di trasporto [Cagliozzi 1975] e su quelle civili (acquedotti e fognature). Nella seconda fase (1958-1965), mentre si evidenzia un riorientamento dell'intervento straordinario a favore dell'industrializzazione attraverso l'attività indiretta, in ambito infrastrutturale emergono (in particolare nella prima metà degli anni sessanta) una pluralità di comparti come le infrastrutture per le aree e i poli industriali, i porti e gli aeroporti, gli ospedali, gli interventi per le aree terremotate, il turismo [Gambino 1978] che si aggiungono ai tre settori più tradizionali (e comunque maggioritari). Nella terza fase (1966-1970) l'attività è orientata attorno a quattro poli principali: accanto ai tre comparti iniziali si impongono ormai, con numeri piuttosto consistenti sul finire del periodo, si segnalano, infatti, gli interventi per le aree e i nuclei industriali. La quarta fase (1971-1977), inaugurata con l'ingresso nel decennio della stagflazione, vede l'emergere dei progetti speciali di interventi organici, una categoria a carattere multisettoriale e piuttosto ambiziosa per tipologia di iniziative, ma che tuttavia non risolve i problemi che si profilano in misura crescente nell'azione dell'intervento straordinario – anzi, per certi versi contribuisce ad accentuarli. Nella quinta e ultima fase di vita della Cassa (1978-1983) emerge il disimpegno dai settori potenzialmente produttivi e il ripiegamento verso attività che ormai dovrebbero essere in capo alle amministrazioni ordinarie. Infine, tra il 1984 e il 1988, quando la Cassa viene sciolta e

si avvia l'Agensud, la gran parte degli stanziamenti risulta assorbita dai progetti speciali, mentre i dati contenuti nelle relazioni di bilancio qui utilizzate non consentono più una dettagliata catalogazione, per settori, dell'attività diretta dell'intervento straordinario.

Per comprendere la dinamica delle diverse fasi dell'intervento straordinario, può risultare utile incrociare questa periodizzazione con il contesto delle relazioni internazionali [Lepore 2013]. In questa prospettiva, non sembra essere un caso che l'avvio della seconda fase, caratterizzata dal mutamento della missione della Cassa per il Mezzogiorno, coincida con l'inizio del processo di integrazione europea che si è datato al 1957 con il Trattato di Roma [Cafiero 1982]. Una data significativa anche per la contemporanea presentazione del rapporto sulla situazione economica italiana redatto da Pasquale Saraceno per la Commissione della Comunità economica europea. Un documento in cui era presente un'analisi accurata della struttura della produzione, delle relazioni economiche con l'estero e del ruolo della politica economica nel determinare i costi e che mostrava come il processo di industrializzazione del Mezzogiorno fosse necessario per consentire a tutta l'economia italiana di assumere come orizzonte la nuova frontiera europea.

La crisi internazionale del 1973 rappresentò il secondo spartiacque nella storia dell'intervento straordinario, segnando la fine della sua fase propulsiva e maggiormente caratterizzante. L'abbandono della teoria keynesiana e la crisi del paradigma fordista comportarono in Italia la ridiscussione dell'approccio macroeconomico usato in precedenza e il progressivo abbandono degli strumenti dell'intervento straordinario che perdeva i caratteri di strumento essenziale per la modernizzazione produttiva del Mezzogiorno. La contemporanea istituzione degli enti regionali, infine, contribuì a indebolire le prerogative dell'intervento straordinario, il quale si presentava sempre più come "pratica routinaria" [Lepore 2013, 5], identificandosi sempre di più con forme di assistenzialismo e di utilizzo inefficiente dei fondi pubblici.

2. Le precondizioni dello sviluppo (1950-1965)

La Cassa per il Mezzogiorno inizia la sua attività concentrandosi nelle bonifiche e sistemazioni montane, negli acquedotti e fognature; già nel secondo anno di vita dell'ente, il 1951, fra i progetti esecutivi approvati compaiono in misura molto

consistente le opere di viabilità ordinaria che rappresentano quasi la metà del numero di progetti (cfr. Tabella 2.1) e le opere di interesse turistico [Besusso 1962]. Nel 1952 si aggiungono anche quelle ferroviarie e marittime. Questi cinque settori rimangono gli unici in cui la Cassa opera in tutta questa prima fase. Dal 1950 al 1957 il 60% dei progetti è composto da bonifiche e sistemazioni montane; seguono le opere di viabilità ordinaria (un quinto del totale), quindi gli acquedotti e fognature con il 13%. Le opere di interesse turistico e quelle ferroviarie e marittime hanno, invece, percentuali modeste. Se guardiamo alle somme stanziare (cfr. Tabella 2.2) possiamo notare che rispetto al numero di progetti, la quota delle opere di viabilità ordinaria scende leggermente, mentre sale quella di acquedotti e fognature; soprattutto, però, su questa metrica diminuisce la percentuale delle bonifiche e sistemazioni montane, che quindi avevano un volume di spesa per progetto abbastanza inferiore. Parallelamente, cresce molto la percentuale destinata alle opere ferroviarie e marittime, le quali sui progetti esecutivi approvati totalizzano il 12% delle somme, a fronte di solo il 2% nel numero di iniziative.

Tabella 2.1. *Progetti esecutivi approvati, dal 1950 al 1957 (numero)*

Numero											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1950	159	17	0	0	0	0	0	0	0	0	176
1951	467	108	551	23	0	0	0	0	0	0	1149
1952	1042	157	396	60	18	0	0	0	0	0	1673
1953	551	165	206	38	71	0	0	0	0	0	1031
1954	401	89	61	42	32	0	0	0	0	0	625
1955	552	154	101	55	38	0	0	0	0	0	900
1956	625	138	91	40	4	0	0	0	0	0	898
1957	626	135	68	33	2	0	0	0	0	0	864
Tot.	4423	963	1474	291	165	0	0	0	0	0	7316
Percentuale											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1950	90	10	0	0	0	0	0	0	0	0	100
1951	41	9	48	2	0	0	0	0	0	0	100
1952	62	9	24	4	1	0	0	0	0	0	100
1953	53	16	20	4	7	0	0	0	0	0	100
1954	64	14	10	7	5	0	0	0	0	0	100
1955	61	17	11	6	4	0	0	0	0	0	100
1956	70	15	10	4	0	0	0	0	0	0	100
1957	72	16	8	4	0	0	0	0	0	0	100
Tot.	60	13	20	4	2	0	0	0	0	0	100

Legenda: (1) Bonifiche e sistemazioni montane; (2) Acquedotti e fognature; (3) Viabilità ordinaria; (4) Opere d'interesse turistico; (5) Opere ferroviarie e marittime; (6) Ospedali civili; (7) Opere portuali e aeroportuali; (8) Opere pubbliche in zone terremotate; (9) Infrastrutture specifiche per le aree e i nuclei industriali; (10) Progetti speciali; (11) Totale (la somma delle colonne da 1 a 10 può differire leggermente dal dato totale, per effetti di arrotondamento).

Tabella 2.2. *Progetti esecutivi approvati, dal 1950 al 1957 (ammontare)*

Mln di euro 2011											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1950	165	56	0	0	0	0	0	0	0	0	222
1951	520	204	541	20	0	0	0	0	0	0	1284
1952	1093	275	440	71	165	0	0	0	0	0	2044
1953	803	222	295	52	378	0	0	0	0	0	1751
1954	470	258	93	35	164	0	0	0	0	0	1020
1955	618	229	143	49	432	0	0	0	0	0	1471
1956	502	266	104	25	21	0	0	0	0	0	917
1957	524	316	111	33	27	0	0	0	0	0	1011
Tot. 50-57	4696	1827	1726	285	1187	0	0	0	0	0	9721
Percentuale											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1950	75	25	0	0	0	0	0	0	0	0	100
1951	40	16	42	2	0	0	0	0	0	0	100
1952	53	13	22	3	8	0	0	0	0	0	100
1953	46	13	17	3	22	0	0	0	0	0	100
1954	46	25	9	3	16	0	0	0	0	0	100
1955	42	16	10	3	29	0	0	0	0	0	100
1956	55	29	11	3	2	0	0	0	0	0	100
1957	52	31	11	3	3	0	0	0	0	0	100
Tot. 50-57	48	19	18	3	12	0	0	0	0	0	100

Nota: escluse le quote a carico terzi. *Legenda:* (1) Bonifiche e sistemazioni montane; (2) Acquedotti e fognature; (3) Viabilità ordinaria; (4) Opere d'interesse turistico; (5) Opere ferroviarie e marittime; (6) Ospedali civili; (7) Opere portuali e aeroportuali; (8) Opere pubbliche in zone terremotate; (9) Infrastrutture specifiche per le aree e i nuclei industriali; (10) Progetti speciali; (11) Totale (la somma delle colonne da 1 a 10 può differire leggermente dal dato totale, per effetti di arrotondamento).

Le evidenze quantitative appena mostrate confermano il giudizio – preliminare, certo, ma pur sempre in linea con una letteratura ormai consolidata – secondo cui nella fase compresa tra il 1950 e il 1957, l'opera infrastrutturale della Cassa per il Mezzogiorno sia stata abbastanza efficiente, celere nella messa in campo degli interventi e coerente con gli obiettivi originari dell'intervento straordinario. Questo sia in termini generali, sia nel dettaglio dei singoli settori.

L'avvio della fase di industrializzazione (1958-65) non porta, almeno inizialmente, a significativi cambiamenti nell'attività diretta della Cassa. Ancora fino al 1960, infatti, i settori di intervento continuano a essere i cinque del periodo precedente (bonifiche e sistemazioni montane, acquedotti e fognature, viabilità ordinaria, opere d'interesse turistico, opere ferroviarie e marittime) con una solida prevalenza del settore agrario. È invece dal 1961 che si registrano i primi progetti approvati nell'infrastrutturazione delle aree e dei nuclei industriali, i quali crescono poi rapidamente di numero. Due anni dopo, nel 1963, compaiono altri settori di intervento: opere pubbliche in zone terremotate e, soprattutto, ospedali civili e opere portuali e aeroportuali. Sempre dal 1963 si nota però

– ed è forse la novità più importante – una brusca caduta dei progetti in agricoltura (cfr. Tabella 2.3).

Tabella 2.3. *Progetti esecutivi approvati, dal 1958 al 1965 (numero)*

Numero											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1958	787	162	320	63	15	0	0	0	0	0	1347
1959	784	156	236	57	8	0	0	0	0	0	1241
1960	1165	196	159	117	10	0	0	0	0	0	1647
1961	1082	159	103	99	10	0	0	0	2	0	1455
1962	1005	209	92	96	9	0	0	0	12	0	1423
1963	222	150	107	99	2	5	15	1	44	0	645
1964	224	77	32	36	1	12	14	14	20	0	430
1965	291	105	44	27	0	18	3	6	26	0	520
Tot. 58-65	5560	1214	1093	594	55	35	32	21	104	0	8708
Percentuale											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1958	58	12	24	5	1	0	0	0	0	0	100
1959	63	13	19	5	1	0	0	0	0	0	100
1960	71	12	10	7	1	0	0	0	0	0	100
1961	74	11	7	7	1	0	0	0	0	0	100
1962	71	15	6	7	1	0	0	0	1	0	100
1963	34	23	17	15	0	1	2	0	7	0	100
1964	52	18	7	8	0	3	3	3	5	0	100
1965	56	20	8	5	0	3	1	1	5	0	100
Tot. 58-65	64	14	13	7	1	0	0	0	1	0	100

Legenda: (1) Bonifiche e sistemazioni montane; (2) Acquedotti e fognature; (3) Viabilità ordinaria; (4) Opere d'interesse turistico; (5) Opere ferroviarie e marittime; (6) Ospedali civili; (7) Opere portuali e aeroportuali; (8) Opere pubbliche in zone terremotate; (9) Infrastrutture specifiche per le aree e i nuclei industriali; (10) Progetti speciali; (11) Totale (la somma delle colonne da 1 a 10 può differire leggermente dal dato totale, per effetti di arrotondamento).

Analizzando il numero di progetti approvati, tra il 1958 e il 1965 le bonifiche e le sistemazioni montane arrivano a totalizzare quasi i due terzi degli interventi; ma la maggiore espansione è presente soprattutto negli anni 1960-1962, mentre in seguito le cifre assolute (e le relative percentuali) vanno scemando. Al secondo posto troviamo gli acquedotti e fognature (in crescita dal 1962) e quindi le opere di viabilità ordinaria. Anche le opere di interesse turistico hanno una percentuale in aumento (7% su tutto il periodo), così come in crescita appaiono le infrastrutture nelle aree e nuclei industriali, limitatamente all'ultimo triennio (1963-1965). Gli altri comparti confermano invece quote meno rilevanti.

Guardando alle somme che i nuovi interventi mobilitano (cfr. Tabella 2.4), si rileva che la discesa delle bonifiche e sistemazioni montane diventa dal 1963 più graduale. Si

conferma comunque, nell'insieme, una minore incidenza pro capite degli interventi in agricoltura e il maggiore peso degli acquedotti e fognature, così come delle opere ferroviarie e marittime. Fra le variazioni vi è invece l'importanza delle opere di viabilità ordinaria, che ora per dimensione sono leggermente al di sopra della media (la quota delle somme stanziare è un po' più alta di quella del numero dei progetti: anche in questo caso, il cambiamento è piuttosto netto negli ultimi anni). Gli interventi nelle aree e nuclei industriali hanno, invece, un peso unitario leggermente superiore alla media.

Tabella 2.4. *Progetti esecutivi approvati, dal 1958 al 1965 (ammontare)*

Mln di euro 2011											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1958	754	324	225	48	181	0	0	0	0	0	1532
1959	569	313	272	48	47	0	0	0	0	0	1249
1960	1040	328	182	89	32	0	0	0	0	0	1671
1961	940	335	163	88	107	0	0	0	1	0	1634
1962	854	441	205	86	93	0	0	0	16	0	1695
1963	601	306	317	77	16	32	80	0	144	0	1573
1964	206	116	112	22	6	57	71	33	65	0	688
1965	285	315	187	24	15	100	24	19	42	0	1011
Tot.	5249	2478	1663	482	496	188	175	52	269	0	11052
Percentuale											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1958	49	21	15	3	12	0	0	0	0	0	100
1959	46	25	22	4	4	0	0	0	0	0	100
1960	62	20	11	5	2	0	0	0	0	0	100
1961	58	21	10	5	7	0	0	0	0	0	100
1962	50	26	12	5	6	0	0	0	1	0	100
1963	38	19	20	5	1	2	5	0	9	0	100
1964	30	17	16	3	1	8	10	5	9	0	100
1965	28	31	19	2	1	10	2	2	4	0	100
Tot.	47	22	15	4	4	2	2	0	2	0	100

Nota: escluse le quote a carico terzi.

Legenda: (1) Bonifiche e sistemazioni montane; (2) Acquedotti e fognature; (3) Viabilità ordinaria; (4) Opere d'interesse turistico; (5) Opere ferroviarie e marittime; (6) Ospedali civili; (7) Opere portuali e aeroportuali; (8) Opere pubbliche in zone terremotate; (9) Infrastrutture specifiche per le aree e i nuclei industriali; (10) Progetti speciali; (11) Totale (la somma delle colonne da 1 a 10 può differire leggermente dal dato totale, per effetti di arrotondamento).

Anche in questa seconda fase l'azione della Cassa appare quindi coerente con gli obiettivi che l'intervento straordinario si è dato e sembra abbastanza efficiente nell'assicurare il passaggio dalla fase di progettazione a quella di realizzazione. Il riorientamento verso le nuove attività inizia profilarsi, in maniera non impetuosa ma pur tuttavia chiara, alla fine del primo dodicennio, i cui stanziamenti erano ancorati al progetto originario di finanziamento dell'agricoltura e delle pre-condizioni dello sviluppo.

3. Alla ricerca di un nuovo modello (1966-1977)

La seconda metà degli anni sessanta vede accelerare e consolidarsi i trend delineati dal 1963. L'attività diretta della Cassa si struttura attorno a quattro poli principali: agricoltura; infrastrutture civili; infrastrutture di trasporto; interventi nelle aree e nuclei industriali (questi ultimi per un minore stanziamento finanziario). Da un lato, infatti, si registra la riduzione di importanza delle bonifiche e sistemazioni montane, sia come numero di progetti approvati (che scendono al 44%, cfr. Tabella 2.5), sia per valore delle somme destinate che, data la loro più piccola dimensione, ormai non superano un terzo del totale delle somme stanziare per l'attività diretta (cfr. Tabella 2.6). La diminuzione è evidente soprattutto negli ultimi due anni, il 1969 e il 1970 (poco più di un quinto delle risorse). Dall'altro lato, crescono ancora di importanza gli acquedotti e le fognature che raggiungono il 25% del totale delle risorse stanziare. Valori che, sommati alla quota rivolta agli ospedali, porta il totale delle infrastrutture civili al 28% dell'attività diretta (con punte, ad esempio nel 1966 o nel 1968, intorno al 30%). La differenza con la percentuale del numero di progetti approvati conferma come le iniziative intraprese in questo settore abbiano una dimensione unitaria tendenzialmente maggiore della media.

Il terzo polo contempla le infrastrutture di trasporto, che incorporano anche le opere ferroviarie e marittime e adesso conseguono – ed è questa una novità importante – una dimensione unitaria assai maggiore della media. Se, infatti, la loro quota di progetti approvati è appena del 4%, quella delle somme stanziare supera un quinto del totale; se, infine, a questa categoria si integrano anche le opere portuali e aeroportuali, si ottiene un valore complessivo per le infrastrutture di trasporto pari al 27% (con punte, nel 1969 e 1970, rispettivamente del 30% e del 33%).

Tabella 2.5. *Progetti esecutivi approvati, dal 1966 al 1970 (numero)*

Numero											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1966	329	173	91	35	0	17	3	3	19	0	670
1967	474	189	20	89	0	5	17	5	34	0	833
1968	617	205	34	618	2	2	15	5	58	0	1556
1969	312	132	36	346	0	5	12	0	77	0	920
1970	262	71	18	97	2	6	12	10	92	0	570
Tot. 66-70	1994	770	199	1185	4	35	59	23	280	0	4549
Percentuale											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)

1966	49	26	14	5	0	3	0	0	3	0	100
1967	57	23	2	11	0	1	2	1	4	0	100
1968	40	13	2	40	0	0	1	0	4	0	100
1969	34	14	4	38	0	1	1	0	8	0	100
1970	46	12	3	17	0	1	2	2	16	0	100
Tot. 66-70	44	17	4	26	0	1	1	1	6	0	100

Legenda: (1) Bonifiche e sistemazioni montane; (2) Acquedotti e fognature; (3) Viabilità ordinaria; (4) Opere d'interesse turistico; (5) Opere ferroviarie e marittime; (6) Ospedali civili; (7) Opere portuali e aeroportuali; (8) Opere pubbliche in zone terremotate; (9) Infrastrutture specifiche per le aree e i nuclei industriali; (10) Progetti speciali; (11) Totale (la somma delle colonne da 1 a 10 può differire leggermente dal dato totale, per effetti di arrotondamento).

Tabella 2.6. *Progetti esecutivi approvati, dal 1966 al 1970 (ammontare)*

Mln di euro 2011											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1966	599	394	477	40	17	125	11	3	19	0	1684
1967	1000	492	238	63	0	49	163	4	38	0	2046
1968	925	879	538	119	7	48	75	3	97	0	2691
1969	472	518	503	89	0	86	154	2	373	0	2197
1970	461	379	428	76	7	59	244	4	341	0	1998
Tot. 66-70	3457	2660	2183	387	31	367	646	16	869	0	10615
Percentuale											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1966	36	23	28	2	1	7	1	0	1	0	100
1967	49	24	12	3	0	2	8	0	2	0	100
1968	34	33	20	4	0	2	3	0	4	0	100
1969	22	24	23	4	0	4	7	0	17	0	100
1970	23	19	21	4	0	3	12	0	17	0	100
Tot. 66-70	33	25	21	4	0	3	6	0	8	0	100

Nota: escluse le quote a carico terzi.

Legenda: (1) Bonifiche e sistemazioni montane; (2) Acquedotti e fognature; (3) Viabilità ordinaria; (4) Opere d'interesse turistico; (5) Opere ferroviarie e marittime; (6) Ospedali civili; (7) Opere portuali e aeroportuali; (8) Opere pubbliche in zone terremotate; (9) Infrastrutture specifiche per le aree e i nuclei industriali; (10) Progetti speciali; (11) Totale (la somma delle colonne da 1 a 10 può differire leggermente dal dato totale, per effetti di arrotondamento).

Complessivamente, dunque, agricoltura, infrastrutture civili e trasporti sfiorano il 90% delle somme stanziare nel 1966-1970. Il resto è occupato in gran parte dagli interventi per le aree e nuclei industriali che, con una dimensione unitaria leggermente superiore alla media, hanno una percentuale di fondi complessiva dell'8% (con una forte discontinuità negli ultimi due anni, quando la loro quota si attesta intorno al 17%). È insomma nel 1969 e 1970 che si delinea una nuova fase: se l'agricoltura cala bruscamente, salgono, con altrettanta forza, gli stanziamenti per le aree e i nuclei

industriali. Una virata tanto netta quanto tardiva, rispetto a quella che era ormai diventata, già da diversi anni, la nuova strategia dell'intervento straordinario. A nostro avviso, infatti, affinché l'attività «diretta» della Cassa potesse risultare in linea con l'indirizzo industrialista (allocando una quota crescente di risorse per finanziare in via «indiretta» lo sviluppo del settore secondario), questa svolta avrebbe dovuto essere collocata quantomeno intorno alla metà del decennio, anziché alla sua conclusione.

Un discorso a parte meritano gli interventi per il turismo: come numero di progetti approvati, essi ora diventano significativi, arrivando a totalizzare in media oltre un quarto del totale (con punte intorno al 40% nel 1968 e 1969). La loro dimensione media è tuttavia assai modesta: i progetti approvati per il turismo non superano mai il 4% del totale. Questo dato può essere indice di un inizio di dispersione e polverizzazione degli interventi.

Come si è avuto modo di dire, all'inizio degli anni settanta si entra in una nuova fase dell'intervento straordinario che vede la progressiva affermazione dei progetti speciali di interventi organici, a carattere intersettoriale (istituiti con la legge n. 853 del 1971). Tuttavia, le evidenze documentarie qui utilizzate mostrano come il decollo dei progetti speciali non sia immediato, essendo i primi approvati nel 1973, mentre è solo nel 1975 che il loro numero inizia a essere consistente (cfr. Tabella 2.7). Nei primi anni settanta, l'intervento straordinario nell'attività «diretta» continua a seguire la svolta impressa sul finire degli anni sessanta, con una quota ormai piuttosto robusta degli interventi nelle aree e nuclei industriali (fra un quinto e un quarto del totale degli stanziamenti, cfr. Tabella 2.8). Il resto si distribuisce fra agricoltura, infrastrutture civili e infrastrutture di trasporto. Ma i progetti speciali, quando arrivano, hanno una dimensione unitaria ben maggiore della media, tale da modificare in maniera significativa la distribuzione delle risorse. Dal 1971 al 1977, a fronte del 10% per numero di progetti approvati, questa categoria arriva a totalizzare un terzo delle somme stanziare (superando negli esercizi 1975 e 1977 il 50% delle somme). Fra gli altri comparti, le infrastrutture civili riescono a mantenere una quota importante, il 21%, che si divide fra il 17% per acquedotti e fognature e il 4% per ospedali civili. Le infrastrutture di trasporto raggiungono nell'insieme il 15% (per quattro quinti viabilità ordinaria e per un quinto opere portuali e aeroportuali). Gli interventi in agricoltura scivolano ormai al quinto posto, superati, se pure di poco, dalle opere nelle aree e nei nuclei industriali (entrambi con una quota intorno al 14%). Analizzando gli anni 1975-1977, quelli di più forte espansione dei progetti speciali, emerge la tenuta delle infrastrutture civili (acquedotti, fognature e

ospedali), seppure si riduca considerevolmente la dimensione unitaria, un segnale di progressiva frammentazione degli impieghi. Si riduce sensibilmente anche la viabilità ordinaria, mentre resistono gli interventi per le aree e i nuclei industriali e si mantengono su percentuali modeste quelli per il turismo. Molto inferiori alla media continuano a essere le spese per l'agricoltura. Le infrastrutture viarie si confermano a dimensione unitaria più elevata; lo stesso vale per le opere nelle aree e nei nuclei industriali, ma in questo caso lo scarto è minore.

Tabella 2.7. *Progetti esecutivi approvati, dal 1971 al 1977 (numero)*

Numero											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1971	254	83	16	33	0	3	7	5	155	0	556
1972	504	147	35	37	0	2	12	20	157	0	914
1973	370	174	110	40	0	6	8	7	129	35	879
1974	309	421	38	51	2	4	7	1	132	76	1041
1975	222	395	49	92	0	25	11	0	96	142	1032
1976	330	318	35	64	0	70	2	0	27	48	894
1977	138	365	30	59	0	14	0	1	83	353	1043
Tot. 70-77	2127	1903	313	376	2	124	47	34	779	654	6359
Percentuale											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1971	46	15	3	6	0	1	1	1	28	0	100
1972	55	16	4	4	0	0	1	2	17	0	100
1973	42	20	13	5	0	1	1	1	15	4	100
1974	30	40	4	5	0	0	1	0	13	7	100
1975	22	38	5	9	0	2	1	0	9	14	100
1976	37	36	4	7	0	8	0	0	3	5	100
1977	13	35	3	6	0	1	0	0	8	34	100
Tot. 70-77	33	30	5	6	0	2	1	1	12	10	100

Legenda: (1) Bonifiche e sistemazioni montane; (2) Acquedotti e fognature; (3) Viabilità ordinaria; (4) Opere d'interesse turistico; (5) Opere ferroviarie e marittime; (6) Ospedali civili; (7) Opere portuali e aeroportuali; (8) Opere pubbliche in zone terremotate; (9) Infrastrutture specifiche per le aree e i nuclei industriali; (10) Progetti speciali; (11) Totale (la somma delle colonne da 1 a 10 può differire leggermente dal dato totale, per effetti di arrotondamento).

Tabella 2.8. *Progetti esecutivi approvati, dal 1971 al 1977 (ammontare)*

Mln di euro 2011											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1971	948	675	502	142	5	28	72	3	732	0	3108
1972	878	761	951	175	3	65	88	25	689	0	3635
1973	860	962	737	92	1	44	178	7	989	857	4727
1974	996	1439	846	117	22	35	317	5	906	1778	6461
1975	626	1147	596	191	0	243	254	2	982	4279	8321
1976	923	830	349	137	0	1054	49	0	431	1005	4779
1977	487	1289	1043	170	0	188	118	2	1090	5278	9666

Tot. 70-77	5719	7104	5024	1025	31	1657	1077	45	5820	13196	40697
<i>Percentuale</i>											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1971	31	22	16	5	0	1	2	0	24	0	100
1972	24	21	26	5	0	2	2	1	19	0	100
1973	18	20	16	2	0	1	4	0	21	18	100
1974	15	22	13	2	0	1	5	0	14	28	100
1975	8	14	7	2	0	3	3	0	12	51	100
1976	19	17	7	3	0	22	1	0	9	21	100
1977	5	13	11	2	0	2	1	0	11	55	100
Tot. 70-77	14	17	12	3	0	4	3	0	14	32	100

Nota: escluse le quote a carico terzi.

Legenda: (1) Bonifiche e sistemazioni montane; (2) Acquedotti e fognature; (3) Viabilità ordinaria; (4) Opere d'interesse turistico; (5) Opere ferroviarie e marittime; (6) Ospedali civili; (7) Opere portuali e aeroportuali; (8) Opere pubbliche in zone terremotate; (9) Infrastrutture specifiche per le aree e i nuclei industriali; (10) Progetti speciali; (11) Totale (la somma delle colonne da 1 a 10 può differire leggermente dal dato totale, per effetti di arrotondamento).

4. «Agonia» e dispersione (1978-1988)

Per l'ultima fase di vita della Cassa per il Mezzogiorno (1978-1983) i dati e le relazioni allegate ai bilanci non consentono di compiere un'analisi che contempli anche il numero dei progetti e quindi la dimensione media; è necessario quindi concentrarsi sulle sole somme stanziare per i progetti esecutivi approvati o per i lavori appaltati. Cambia inoltre la classificazione: muta a volte anche di anno in anno, in modo da rendere più difficile la compilazione di una griglia unitaria che vada dal 1978 al 1983; soprattutto, risulta solo in parte riconciliabile con quella dei periodi precedenti.

Sino al 1981 le cifre impegnate sono tutto sommato consistenti, pure se tra oscillazioni significative; è invece nel 1982 e nel 1983 che si riducono rapidamente (cfr. Tabella 2.9). Gli acquedotti e fognature accumulano quasi il 40% dei finanziamenti; segue la quota destinata all'agricoltura, che risale, nella media del periodo, fino a circa un quarto del totale. Insieme, questi due settori sfiorano i due terzi degli stanziamenti per i progetti esecutivi approvati. Si segnala ancora un parziale tenuta delle somme rivolte a dighe, invasi e grandi gallerie (in sostanza riconducibile ai precedenti progetti speciali di interventi organici), che si attesta intorno al 14% delle somme stanziare. Allo stesso modo rimane la presenza di una voce destinata alle infrastrutture di comunicazione, pari al 15% delle somme stanziare, suddivisa fra opere stradali (7%) e

marittime-ferroviarie (8%). Gli altri comparti, pur nella molteplicità di interventi (metanodotti ed elettrodotti; ospedali civili; abitazioni ed edilizia pubblica; opere di urbanizzazione; ricerca scientifica, capitale umano e studi) raccolgono percentuali trascurabili. È particolarmente importante, a questo proposito, segnalare il crollo nelle opere di urbanizzazione destinate alle zone industriali, le quali ormai non superano il 2% degli stanziamenti complessivi (erano il 14% nel 1971-77). Difficilmente si potrebbe avere un segno più eloquente del disimpegno della Cassa nelle opere di intervento diretto al sostegno dell'industria potenzialmente più produttive e a carattere "straordinario". Viceversa, può apparire alquanto opinabile che gli acquedotti e fognature fossero ancora all'inizio degli anni Ottanta opere ascrivibili all'intervento straordinario, anziché ordinario (un giudizio a nostro avviso valido pur non dovendo escludersi che una parte degli interventi per le opere di urbanizzazione venga ora in realtà catalogata proprio sotto la voce acquedotti e fognature).

Tabella 2.9. *Progetti esecutivi approvati, dal 1978 al 1983 (ammontare)*

Mln di euro 2011											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1978	877	948	1044	279	365	0	0	17	0	111	3642
1979	326	1105	1276	122	49	351	5	146	67	147	3594
1980	2231	397	2290	291	664	3	4	99	43	109	6131
1981	1376	100	2334	496	713	8	2	103	67	15	5214
1982	341	509	1330	87	38	25	7	28	71	202	2638
1983	437	28	718	234	8	23	3	68	50	171	1740
Tot. 78-83	5588	3085	8993	1508	1837	411	21	462	298	756	22959
Percentuale											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1978	24	26	29	8	10	0	0	0	0	3	100
1979	9	31	36	3	1	10	0	4	2	4	100
1980	36	6	37	5	11	0	0	2	1	2	100
1981	26	2	45	10	14	0	0	2	1	0	100
1982	13	19	50	3	1	1	0	1	3	8	100
1983	25	2	41	13	0	1	0	4	3	10	100
Tot. 78-83	24	13	39	7	8	2	0	2	1	3	100

Nota: escluse le quote a carico terzi.

Legenda: (1) Bonifiche e sistemazioni idrauliche; (2) Dighe, invasi e grandi gallerie; (3) Acquedotti e fognature; (4) Opere stradali; (5) Opere marittime e ferroviarie; (6) Metanodotti ed elettrodotti; (7) Ospedali; (8) Opere di urbanizzazione; (9) Abitazioni ed edilizia pubblica; (10) Ricerca scientifica, fattore umano, studi e ricerche, varie; (11) Totale (la somma delle colonne da 1 a 10 può differire leggermente dal dato totale, per effetti di arrotondamento).

Il quadro sin qui descritto si modifica solo leggermente se guardiamo ai lavori appaltati il cui dettaglio, del resto, rafforza gli elementi di criticità appena rilevati (cfr. Tabella 2.10). Sale in particolare, la quota destinata agli acquedotti e fognature sui lavori appaltati che raggiunge il 45%: si tratta di quasi la metà delle somme stanziare, indice di un più forte ripiegamento delle attività della Cassa verso ambiti in realtà sostitutivi, piuttosto che complementari, rispetto a quelli dell'amministrazione ordinaria. Aumenta anche la quota degli ospedali, con una media del 4% su tutto il periodo (essenzialmente perché si registra una punta, nel 1982, del 12%). Per il resto migliorano salgono le opere di urbanizzazione, dal 2% dei progetti esecutivi approvati al 3% dei lavori appaltati, così come le abitazioni ed edilizia pubblica (dall'1 al 2%) e l'ultima categoria residuale che comprende in prevalenza studi e ricerche (dal 3 al 4%). Gli altri comparti si riducono in maniera corrispondente, senza però che si modifichino, nella sostanza, i rapporti di massima fra le più grandi categorie citate: dopo acquedotti e fognature, le bonifiche e sistemazioni idrauliche si confermano al secondo posto con il 17%, seguite dalle dighe, invasi e grandi gallerie (12%) e dall'insieme delle infrastrutture di trasporto (ugualmente 12%). Da notare che anche in quest'ultimo ambito vi è ora una quota maggiore delle opere stradali – ma anche queste ormai dovrebbero essere considerate sostitutive rispetto agli interventi dell'ordinaria amministrazione – rispetto alle opere ferroviarie e marittime.

Tabella 2.10. *Lavori appaltati, dal 1978 al 1983 (ammontare)*

Mln di euro 2011											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1978	53	0	476	328	0	0	31	0	62	33	984
1979	807	29	1073	333	99	41	0	14	0	2	2398
1980	471	1043	590	81	33	67	2	91	61	64	2504
1981	160	40	2505	195	80	7	0	140	106	116	3349
1982	961	807	2184	240	327	85	697	127	57	495	5979
1983	443	126	943	159	77	19	6	76	28	6	1883
Tot. 78-83	2895	2044	7772	1336	617	219	736	447	314	716	17097
Percentuale											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1978	5	0	48	33	0	0	3	0	6	3	100
1979	34	1	45	14	4	2	0	1	0	0	100
1980	19	42	24	3	1	3	0	4	2	3	100
1981	5	1	75	6	2	0	0	4	3	3	100
1982	16	13	37	4	5	1	12	2	1	8	100
1983	24	7	50	8	4	1	0	4	1	0	100
Tot. 78-83	17	12	45	8	4	1	4	3	2	4	100

Nota: escluse le quote a carico terzi.

Legenda: (1) Bonifiche e sistemazioni idrauliche; (2) Dighe, invasi e grandi gallerie; (3) Acquedotti e fognature; (4) Opere stradali; (5) Opere marittime e ferroviarie; (6) Metanodotti ed elettrodotti; (7) Ospedali; (8) Opere di urbanizzazione; (9) Abitazioni ed edilizia pubblica; (10) Ricerca scientifica, fattore umano, studi e ricerche, varie; (11) Totale (la somma delle colonne da 1 a 10 può differire leggermente dal dato totale, per effetti di arrotondamento).

Il periodo di passaggio tra la liquidazione della Cassa e la nascita dell'Agensud (1984-1988) vede un'ulteriore riduzione degli stanziamenti complessivi, almeno nelle infrastrutture. Oltre il 70% degli impegni e dei pagamenti sono canalizzati dai progetti speciali, una categoria che assorbe evidentemente gran parte delle somme prima riservata agli acquedotti e fognature, alle infrastrutture di comunicazione, ma anche all'agricoltura. Diventa quindi difficile, se non impossibile, effettuare un confronto significativo con i periodi precedenti. Dalla lettura dei dati contenuti nelle relazioni di bilancio (cfr. Tabelle 2.11 e 2.12) non appare chiaro in quali ambiti e settori l'intervento straordinario indirizzi ormai il suo impegno nelle opere dirette. Tolta la quota rilevante dei progetti speciali, ne rimane un'altra significativa destinata alla viabilità ordinaria (7% degli impegni, con un picco nel 1987; 6% dei pagamenti con un picco l'anno dopo), ma anche verso le infrastrutture per l'industrializzazione che tornano a salire (7% di impegni e pagamenti, forse recuperando una piccola parte di quel che nel periodo precedente era destinato agli acquedotti e fognature). Gli ospedali si collocano sul 4% di impegni e pagamenti, subito dietro gli acquedotti e fognature (5% in entrambi i casi).

Tabella 2.11. *Impegni per infrastrutture dal 1984 al 1988 (ammontare)*

Mln di euro 2011											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1984	104	132	115	18	27	1495	79	183	28	18	2197
1985	124	280	451	24	21	4321	305	456	84	135	6201
1986	75	140	165	16	11	1947	109	195	37	71	2769
1987	153	125	278	22	19	1911	79	210	26	41	2863
1988	62	161	239	4	1	2974	142	161	34	30	3809
Tot. 84-88	519	838	1249	84	78	12649	713	1205	208	294	17838
Percentuale											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1984	5	6	5	1	1	68	4	8	1	1	100
1985	2	5	7	0	0	70	5	7	1	2	100
1986	3	5	6	1	0	70	4	7	1	3	100
1987	5	4	10	1	1	67	3	7	1	1	100
1988	2	4	6	0	0	78	4	4	1	1	100
Tot. 84-88	3	5	7	0	0	71	4	7	1	2	100

Legenda: (1) Agricoltura; (2) Acquedotti e fognature; (3) Opere stradali; (4) Ferrovie, porti e aeroporti; (5) Turismo; (6) Progetti speciali; (7) Ospedali; (8) Infrastrutture per l'industrializzazione; (9) Servizi civili in aree depresse ed edilizia scolastica; (10) Istruzione e qualificazione professionale, assistenza allo

sviluppo, ricerca scientifica, spese per predisposizione piani, varie; (11) Totale (la somma delle colonne da 1 a 10 può differire leggermente dal dato totale, per effetti di arrotondamento).

Tabella 2.12. *Pagamenti per infrastrutture, dal 1984 al 1988 (ammontare)*

Mln di euro 2011											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1984	147	277	225	22	43	3772	162	410	57	51	5165
1985	91	191	177	30	24	2970	137	319	33	124	4096
1986	86	151	278	18	16	2419	180	236	28	94	3506
1987	85	135	223	10	10	1888	80	210	45	21	2707
1988	99	92	213	14	8	1438	68	123	19	4	2078
Tot. 84-88	508	846	1115	95	101	12486	626	1298	182	294	17551
Percentuale											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1984	3	5	4	0	1	73	3	8	1	1	100
1985	2	5	4	1	1	73	3	8	1	3	100
1986	2	4	8	1	0	69	5	7	1	3	100
1987	3	5	8	0	0	70	3	8	2	1	100
1988	5	4	10	1	0	69	3	6	1	0	100
Tot. 84-88	3	5	6	1	1	71	4	7	1	2	100

Legenda: (1) Agricoltura; (2) Acquedotti e fognature; (3) Opere stradali; (4) Ferrovie, porti e aeroporti; (5) Turismo; (6) Progetti speciali; (7) Ospedali; (8) Infrastrutture per l'industrializzazione; (9) Servizi civili in aree depresse ed edilizia scolastica; (10) Istruzione e qualificazione professionale, assistenza allo sviluppo, ricerca scientifica, spese per predisposizione piani, varie; (11) Totale (la somma delle colonne da 1 a 10 può differire leggermente dal dato totale, per effetti di arrotondamento).

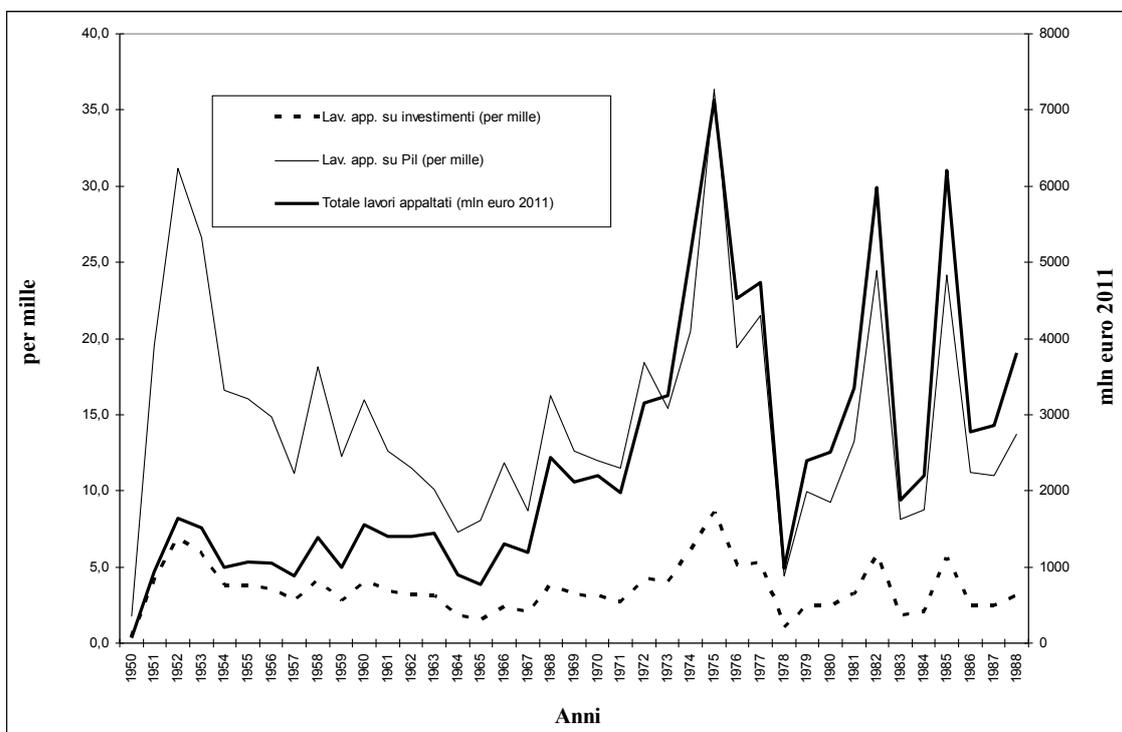
5. Uno sguardo di sintesi

La Figura 2.1. presenta l'andamento complessivo delle spese per l'intervento straordinario nell'attività diretta, dal 1950 al 1988, a prezzi costanti (milioni di euro 2011) e come percentuale sul Pil e sugli investimenti (per esigenze di praticità, ci concentriamo qui su di un solo indicatore, i lavori appaltati, che sono quelli più appropriati per approssimare le spese effettive). Se ne può ricavare un'indicazione di massima sull'ammontare di risorse destinate a quest ramo dell'intervento straordinario e sulla sua evoluzione nel tempo, sia in assoluto, sia rispetto alla dimensione dell'economia italiana.

Un primo punto prospettico da cui guardare a questi numeri è naturalmente quello dei dati assoluti, cioè i valori in euro 2011 (la linea continua più spessa). Fino alla seconda metà degli anni sessanta, le spese totali della Cassa si mantengono su valori stazionari, pur con qualche oscillazione, fra i 1.000 e i 1.500 milioni di euro all'anno.

Un aumento significativo si verifica nel 1968 (2.400 milioni di euro), e poi ancora nel 1972, quando si sfonda il tetto dei 3.000 milioni di euro; il massimo viene raggiunto nel 1975 (7.127 milioni di euro). Da allora, gli stanziamenti iniziano a declinare; nondimeno si possono osservare alcune impennate considerevoli, in anni specifici come nell'ultimissima fase dell'intervento straordinario (in particolare nel 1982 e nel 1985) quando si registrano circa 6 miliardi di euro di opere appaltate. Vale la pena di aggiungere che l'incremento negli stanziamenti prodottosi sul finire degli anni sessanta e poi soprattutto negli anni settanta non si può spiegare con l'inclusione fra gli ambiti della Cassa delle opere di infrastrutturazione per le aree e i nuclei industriali (e quindi di supporto, se così vogliamo dire, agli aiuti indiretti all'imprenditoria privata), se non in piccola parte: come evidenziato, infatti, la quota di questi interventi è troppo modesta per coprire, da sola, l'aumento registrato.

Figura 2.1. *I lavori appaltati dal 1950 al 1988: dati assoluti (milioni di euro 2011) e in rapporto a Pil e investimenti*



Nota: per la serie aggiornata del Pil e degli investimenti in milioni di euro 2011, si vedano le tabelle A.5.1 e A.6.1 dell'appendice statistica online di Felice [2015].

Questa curva può quindi risultare di particolare importanza se letta in maniera integrata con la letteratura ormai consolidata sull'intervento straordinario. Nella fase

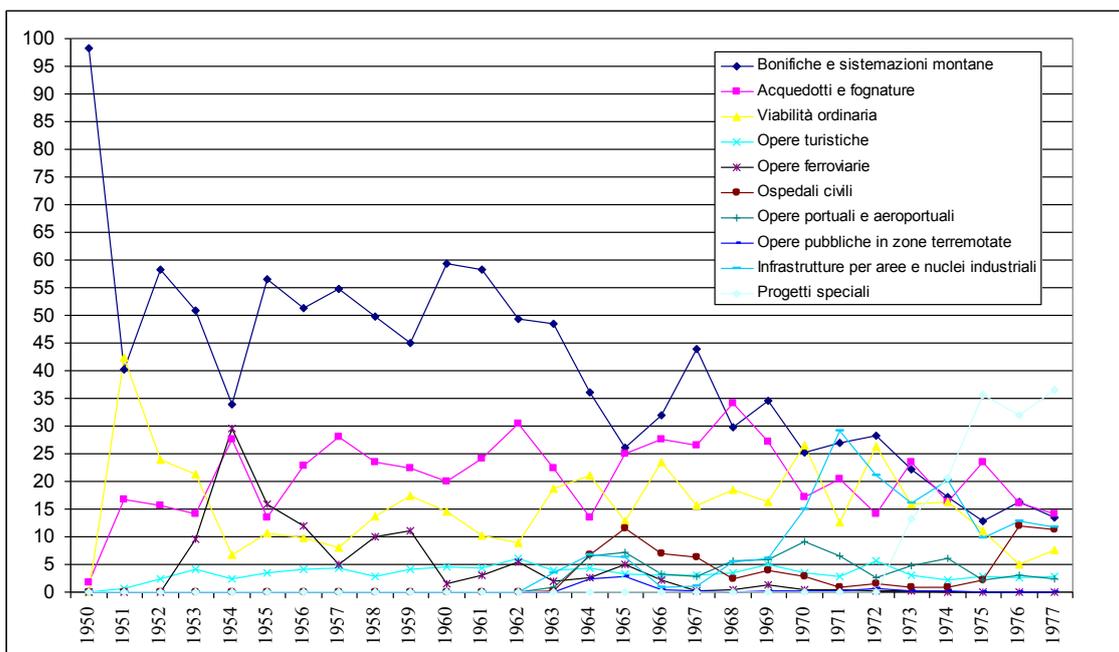
iniziale, quella unanimemente riconosciuta come di maggiore successo delle opere infrastrutturali, l'ammontare di risorse destinate all'azione diretta della Cassa per il Mezzogiorno è relativamente basso. Quando le risorse salgono, in maniera anche considerevole, cambia il profilo dell'intervento che viene, così, indirizzato all'industrializzazione. Processo contraddittorio – come dimostra il rapporto fra l'efficacia degli interventi e la riduzione dei benefici – da inquadrare nel più generale processo di convergenza che, dai primi anni cinquanta ai primi anni settanta, vede l'economia meridionale al centro dello sviluppo italiano e avviarsi in modo sostenuto verso il *catching up* [Felice 2011; Lepore 2012a; Felice e Lepore 2014]. Tuttavia, il profilo della linea continua più spessa rivela come in fondo – forse entro certi limiti, cioè una volta assicurata una quantità minima di stanziamenti – a risultare determinante non sia tanto l'ammontare delle risorse destinate, quanto piuttosto l'uso che si decide di farne. Considerazione che si collega a un generale ripensamento del modello di Harrod-Domar e della sua dogmatica applicazione, il cui superamento va registrato anche nel *frame* della Teoria dello sviluppo [Oman e Wignaraja 2005].

Occorre, naturalmente, relativizzare gli interventi su quelle che erano le risorse del Paese. Da questo punto di vista, in rapporto al prodotto interno lordo (linea continua sottile) o agli investimenti (linea tratteggiata spessa), anche in termini quantitativi la prima metà degli anni cinquanta non è affatto un periodo di scarso impegno, tutto il contrario: assieme alla metà degli anni settanta e ai due picchi degli anni Ottanta, risulta una delle congiunture più intense. Ciò non toglie, tuttavia, che a quel tempo l'azione di infrastrutturazione della Cassa sia stata molto più efficace che non all'epoca degli altri picchi di spesa (sul Pil o sugli investimenti). E ciò non toglie nemmeno che, dalla metà degli anni cinquanta fino alla metà degli anni sessanta, la quota di somme stanziata dalla Cassa per il Mezzogiorno nell'attività diretta sia invece andata declinando, in rapporto al Pil e agli investimenti, ma nondimeno essa abbia continuato a produrre risultati ragguardevoli. Di contro, quando essa è tornata ad aumentare gli esiti solo di rado hanno corrisposto a quelli sperati. C'è di più. A partire dalla metà degli anni settanta, si può osservare, con una certa nitidezza, un andamento ciclico nell'ammontare dei lavori appaltati. Ai picchi, raggiunti nel 1975, nel 1982 e nel 1985, seguono brusche cadute, e poi una ripresa fino al nuovo picco. Sulle motivazioni di queste forti oscillazioni, non è possibile di esprimere giudizi definitivi basandosi sui dati a nostra disposizione. Trattandosi di lavori appaltati, una pista potrebbe essere quella clientelare, in direzione di una qualche corrispondenza con le elezioni politiche, nazionali e amministrative. Si

tratta però di una corrispondenza è tutt'altro che perfetta: elezioni vennero tenute nel giugno 1975, nel giugno 1980 (in Sicilia nel 1981), nel maggio 1985; elezioni politiche si ebbero nel giugno 1976, giugno 1979, giugno 1983 e giugno 1987; le tornate amministrative sembrano in linea con i picchi che si registrano più di quelle nazionali, ma anche così rimarrebbero da comprendere le ragioni dell'impennata del 1982 – forse spiegabile con l'esigenza tecnica di completare i programmi della Cassa prima del suo scioglimento, a seguito degli impegni considerevoli assunti nel 1980 e 1981.

I cambiamenti nella catalogazione delle diverse poste che si susseguono dal 1978 in avanti, di cui abbiamo cercato di dare conto, rendono difficile produrre un quadro unitario per i settori di intervento nell'attività diretta che includa anche gli ultimissimi anni. È possibile tuttavia definire un quadro omogeneo per tutto il periodo 1950-1977 (cfr. Figura 2.2). Il grafico conferma quanto già rilevato. Gli interventi in agricoltura rimangono prevalenti sino alla prima metà degli anni sessanta, quando vengono raggiunti dagli acquedotti e fognature e poi anche dalla viabilità ordinaria (ma quest'ultima mostra una forte presenza anche nei primissimi anni cinquanta). Questi tre sono i comparti principali in cui si articola l'intervento della Cassa per tutto il primo ventennio. Dall'inizio degli anni settanta, si affiancano con quote consistenti gli interventi per le aree e i nuclei industriali. Sul finire del periodo emergono i progetti speciali di interventi organici, con una specificità settoriale ovviamente meno chiara e che negli anni Ottanta saranno destinati – come visto – a diventare preponderanti. Le altre attività generalmente raggiungono quote modeste, più marginali, ma con alcune eccezioni: le opere ferroviarie negli anni cinquanta; quelle portuali e aeroportuali dalla metà degli anni sessanta alla metà dei settanta; in alcuni anni particolari, gli ospedali. Forse non è azzardato aggiungere che, fino a quando questi ambiti di intervento erano chiaramente definiti, risultava anche più facile monitorarli e quindi coglierne i risultati; di contro negli anni settanta la confusione nelle relazioni di bilancio per quel che riguardava le aree di intervento – ma anche, nell'operare concreto, con riferimento alle sfere di competenza dell'amministrazione ordinaria – mascherata solo fino a un certo punto da una maggiore ambizione in ambito nominale, sembrerebbe essere accompagnata da una crescita delle inefficienze.

Figura 2.2. *I lavori appaltati dal 1950 al 1977: distribuzione per categorie (percentuale)*



6. Alcune (parziali) conclusioni

Nelle pagine precedenti abbiamo presentato una ricostruzione annuale dell'azione diretta dell'intervento straordinario, dalla fondazione della Cassa per il Mezzogiorno sino alla fine degli anni Ottanta. Il quadro fornito è prettamente di tipo quantitativo. Nondimeno ne risultano diverse caratterizzazioni della politica di sviluppo per il meridione, a proposito di come essa storicamente è andata delineandosi e trasformandosi, sulle quali è utile tornare al fine di tracciare un primo giudizio conclusivo.

In primo luogo, e su di un piano più generale, si conferma una differenziazione dell'intervento straordinario attraverso successive fasi storiche [Felice 2007a], con difforni strategie di sviluppo, ma anche con livelli di implementazione e di efficacia dissimili. Nel corso degli anni cinquanta la Cassa concentra la sua attività diretta nelle opere per il miglioramento agricolo e quindi, in secondo luogo, nelle infrastrutture di trasporto (strade ordinarie, ma anche ferrovie) e in quelle civili (acquedotti e fognature). In quanto a capacità realizzativa, per come la si può dedurre ad esempio dalle differenze che si riscontrano fra i progetti approvati e i lavori appaltati, l'analisi quantitativa condotta appare in linea con gli esiti di una letteratura storica, secondo cui in questa prima fase l'opera della Cassa per il Mezzogiorno sarebbe risultata efficiente, oltre che

efficace, nonché in grado di ottemperare agli obiettivi strategici che le erano stati impressi [D'Antone 1995].

Queste osservazioni sono confermate da un'analisi più dettagliata, per ogni singolo settore, circa l'implementazione delle opere. Il riorientamento di attività in ambito infrastrutturale, iniziato sul finire degli anni cinquanta [Brosio e Piperno 1989], accelera considerevolmente nella prima metà degli anni sessanta, terminato il primo piano dodicennale destinato alla modernizzazione dell'agricoltura e alla posta in essere delle cosiddette pre-condizioni dello sviluppo. Nel frattempo - all'incirca ancora sino alla metà degli anni sessanta - l'azione della Cassa continua a dare prova di efficienza, per quanto riguarda sia la capacità di rispettare gli obiettivi strategici, sia quella di passare dalla fase progettuale a quella esecutiva.

La stagione in cui si vollero creare le pre-condizioni dello sviluppo coincide con l'intensificarsi del rapporto con la Banca Mondiale in cui si andò affermando la logica degli *impact loans* – a scapito di quella dei *social loans* – supportata da Roseinstein-Rodan [Alacevich 2007; Lepore 2013]. Logica che si concretizzò prima con l'erogazione, nel 1955, di 70 milioni di dollari da parte della banca nata a Bretton Woods e poi con i 75 milioni di dollari dei prestiti elargiti nel 1956 e nel 1958 (entrambi con l'obiettivo di incrementare la produzione agricola, industriale e dell'energia elettrica).

I problemi iniziano a profilarsi nella seconda metà degli anni sessanta. Si apre una nuova fase che vede la ristrutturazione dell'intervento straordinario attorno a quattro ambiti principali: ai tre maggiori settori (agricoltura, infrastrutture di trasporto, civili) si aggiungono le opere per attrezzare i poli e le aree industriali. In linea di massima questi indirizzi strategici appaiono condivisibili, ma subentrano difficoltà serie nella capacità concreta dell'attività diretta della Cassa per il Mezzogiorno di adeguarvisi. L'implementazione adesso produce scostamenti significativi – nei tempi ma anche nell'ammontare – fra i progetti appaltati e i lavori effettivamente approvati; questo soprattutto per il settore più innovativo, cioè le opere per le aree e i nuclei industriali, ma anche per l'agricoltura. In misura minore, ne risultano affette pure le infrastrutture di trasporto e quelle civili. Si nota poi una certa polverizzazione degli interventi, rispetto al passato: ad esempio nel settore turistico, che cresce di peso, ma anche in quello agricolo, dove peraltro la dimensione modesta non è più ormai garanzia di una celere attuazione.

Nonostante la complessità del quadro appena descritto, relativo alla pluralità delle strategie messe in atto, l'economia del Mezzogiorno rimaneva uno dei motori dello sviluppo industriale dell'intero Paese. Non bisogna dimenticare che la cifra complessiva degli investimenti industriali al Sud sul totale italiano salì da meno del 14% degli anni cinquanta, al 22% degli anni sessanta, per arrivare al 33% degli anni settanta [Svimez 2011]. Dati che testimoniano la natura della trasformazione - strutturale nelle intenzioni degli uomini della Cassa - dell'economia nazionale che si caratterizzava per la chiara riduzione del divario medio di produttività del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese. Si pensi al valore aggiunto per occupato dell'industria, nel 1961 era ancora fermo ai dati del 1951 - circa il 57% di quello del Centro Nord - e che, invece, nel 1971 raggiunge addirittura il 76% [Felice 2011; Svimez 2011]. Un incremento dell'industria meridionale causato oltre che dai progressi dei singoli settori secondari, anche dalla riallocazione del surplus di lavoro dal settore agricolo tradizionale, caratterizzato da bassa produttività, al settore industriale moderno. Dinamica che rientra nel *frame* teorico relativo al modello di Lewis, all'ulteriore conferma di come l'operato della Cassa si collocasse all'interno della Teoria dello sviluppo. Al potenziamento dei settori di base, prerequisito necessario per la trasformazione strutturale dell'intero sistema nazionale, conseguito negli anni che arrivano fino al 1965, seguì, fino al 1973, un'intensa accumulazione industriale nei settori manifatturieri. Il quadro quantitativo ci conferma che all'inizio del decennio il Mezzogiorno poteva definirsi un sistema industriale in via di consolidamento, caratterizzato da evidenti criticità e inefficienze, ma che, al contempo, poteva annoverare grandi poli di modernità.

Questa situazione inizia a modificarsi in peggio dal 1973, in coincidenza con la stagflazione e la crisi del paradigma fordista. La Cassa per il Mezzogiorno segue con sempre più ritardo, nella fase di progettazione, l'impostazione strategica data all'intervento straordinario; ancora più lento risulta poi l'appalto dei lavori, ovvero il passaggio alla fase esecutiva. Tali difficoltà si manifestano proprio nell'ambito dei progetti speciali, settore che più di tutti avrebbe dovuto segnare il rilancio dell'intervento straordinario in ambito infrastrutturale negli anni settanta e che comunque nella seconda metà del decennio arriva a totalizzare la gran parte degli stanziamenti. Va anche detto che rimangono alcuni ambiti, in particolare le opere portuali e aeroportuali, in cui l'azione della Cassa continua a svolgersi con una certa efficienza; ma decisamente minore è il loro peso sul totale delle somme stanziare.

L'ultima fase della vita della Cassa (1978-1983) vede il disimpegno degli investimenti dai settori potenzialmente più produttivi e il ripiegare su ambiti che divennero propri dell'amministrazione ordinaria, anziché straordinaria, come ad esempio le infrastrutture civili. Tipicamente, crollano le opere di urbanizzazione destinate alle zone industriali, la cui quota sugli stanziamenti complessivi dell'attività diretta passa dal 14% del 1971-1977 al 2% del successivo quinquennio.

La «lunga agonia» dell'intervento straordinario, così bene definita da Salvatore Cafiero, risulta quindi confermata anche dalla ricostruzione quantitativa da noi condotta. Nell'ultimo intervallo qui considerato (1984-1988), che vede lo scioglimento della Cassa per il Mezzogiorno e la messa in attività dell'Agensud, i progetti speciali finiscono per assorbire la gran parte degli stanziamenti (circa il 70%), e questo rende più difficile un'analisi sui singoli settori. In un certo senso, anche gli indirizzi strategici e le modalità di erogazione diventano meno chiari, almeno seguendo alla lettura delle relazioni di bilancio.

È interessante guardare al modo in cui questi giudizi si associano al profilo che emerge da una valutazione dell'ammontare di risorse stanziare (in rapporto al Pil o agli investimenti). Risulta che in realtà la fase iniziale, generalmente riconosciuta come efficace (e lo conferma anche la nostra analisi), si caratterizza per un flusso di risorse relativamente basso, rispetto ai periodi successivi. Nelle infrastrutture in seguito le risorse aumentano, in misura piuttosto consistente, ma questo non serve a migliorare i risultati dell'intervento straordinario, nemmeno da un punto di vista meramente attuativo; al contrario, tali risultati peggiorano. Non vi è quindi una correlazione diretta fra l'ammontare di risorse e l'efficienza dell'azione della Cassa, e nemmeno a dire il vero fra il primo e l'efficacia. Se mai, anzi, si potrebbe dire che la relazione è inversa, ma non è nemmeno questo il punto. Il punto è il modo in cui le risorse sono utilizzate, una modalità che probabilmente dipende anche dal cambiamento delle condizioni che regolano l'intervento straordinario, che da «sviluppo senza autonomia» come recita una corrosiva espressione dei critici dell'operato della Cassa, diventò «autonomia senza sviluppo», caratterizzato dal proliferare di interessi locali che progressivamente hanno finito per alimentare «l'intermediazione impropria» [Barucci 2008].

Può risultare interessante mettere in relazione il successo della prima fase, quella cioè inerente la creazione dei pre-requisiti, con quanto sostenuto da Hirschmann [1982] che assegnava più importanza alla capacità di prendere decisioni efficienti da parte di

soggetti istituzionali e politici, piuttosto che alla questione dei fattori di produzione. L'esistenza di un'istituzione come la Cassa garanti, almeno fino ai primi anni sessanta, proprio la possibilità di prendere decisioni rapide, assicurando così il coordinamento necessario per indirizzare una realtà depressa come il Mezzogiorno verso lo sviluppo. Un processo che si innesca lì dove i meccanismi del mercato risultano non sufficienti; parliamo dei "meccanismi di induzione" capaci di assicurare la massimizzazione delle risorse e delle decisioni. Relativamente ai pre-requisiti, l'esperienza della Cassa sembra, quindi, trovare una via originale, maturata pragmaticamente sul campo dell'esperienza, in cui possono convivere le varie scuole della Teoria dello sviluppo e l'esigenza di assicurare la continuità di decisioni in grado di superare i "colli di bottiglia" che frenano la convergenza – garantendo al contempo le infrastrutture in grado di far compiere il salto verso l'industrializzazione.