

E' stato giusto chiudere l'intervento straordinario? Alcune riflessioni sul dibattito parlamentare e culturale

di Giuseppe Soriero

1. SOPPRESSIONE DELLO SPRECO O "SPRECO DELLA SOPPRESSIONE"?

Se la fine dell'intervento straordinario sia stata giusta ed utile è domanda doverosa che, a distanza di vent'anni, a mio avviso va posta, in sede di riflessione storica. Certo è prevedibile l'obiezione che tale interrogativo possa apparire fuori campo rispetto ai temi che hanno caratterizzato il dibattito sui 150 anni dell'Unità d'Italia. Invece, senza alcuna nostalgia per il passato, può risultare addirittura proficua una prima riflessione tesa a comprendere perché quella decisione assunta dal Parlamento nel 1992, e ritenuta da più parti salvifica, non abbia prodotto le ricadute positive dirompenti attese da più parti.

E infatti la normativa che pose fine all'intervento straordinario nacque in un contesto segnato non solo dalla penuria delle risorse, ma anche a seguito di una crisi acuta dello Stato e a causa di un'evidente debolezza politica delle rappresentanze meridionali.

Negli stessi anni, diversa e migliore condizione si riscontrava negli altri «mezzogiorni d'Europa»¹

Tra il 1985 e il 1990 il prodotto per abitante in Portogallo, Irlanda e Spagna è stato superiore alla media CEE, mentre nelle regioni meridionali italiane è stato sensibilmente inferiore. Così come inferiore è stato, rispetto a questi Paesi, il tasso di investimenti, di provenienza pubblica e privata.

È appena il caso di ricordare che, nel 1990, su 6.506 miliardi complessivamente erogati, la spesa sostenuta dall'Agenzia per il Mezzogiorno, al netto dei contributi in conto capitale, è stata pari a 3.707 miliardi, di gran lunga inferiore rispetto a quella che, negli anni successivi è stata prevista da paesi come la Germania per lo sviluppo dei territori dell'Est dopo la sua unificazione.

Oggi dinnanzi al recente annuncio della Commissione Europea sul "Primo team di esperti Ue anti-disoccupazione"² (per aiutare gli otto Paesi membri con il più alto tasso di disoccupazione giovanile) è doveroso riflettere su politiche e strumenti d'intervento efficaci per rimuovere il ritardo delle zone più deboli.

Vent'anni dopo, proprio nell'introduzione al *Rapporto SVIMEZ 2011*, si rileva che le vicende relative alle recenti manovre finanziarie inevitabilmente portano all'amara constatazione che la storia si ripete.

Anche nel 1993, con la "manovra Amato" si è intervenuti con un provvedimento, inedito nelle dimensioni, che ha richiesto al paese – e al Mezzogiorno in particolare – uno sforzo economico-finanziario senza precedenti. Sono passati quasi due decenni da quando, nel pieno di un'incessante sequenza di vicende politiche, sociali, istituzionali ed economiche avverse, il Mezzogiorno si trovò ad affrontare un cambiamento epocale che determinò modifiche sostanziali delle politiche di sviluppo nelle aree depresse.

Perché, tuttavia, quelle modifiche non hanno prodotto effetti propulsivi?

¹ Il Mezzogiorno nell'economia europea, in Relazione di accompagnamento alla proposta di legge presentata alla Camera dei Deputati l'11 dicembre 1992 per iniziativa di Massimo D'Alema, Giuseppe Soriero e altri relativa all'abolizione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (contributi di Saveria Sechi e Antonio Giancane).

² L'obiettivo del team di Bruxelles, già in funzione da febbraio, è di aiutare gli otto Paesi membri con il più alto tasso di disoccupazione giovanile (Spagna, Grecia, Slovacchia, Portogallo, Irlanda, Italia, Lituania e Lettonia) a mettere in piedi programmi e misure per invertire la tendenza e a riprogrammare i fondi Ue del periodo 2007-2013 non ancora utilizzati (per l'Italia sono il 29% dell'ammontare complessivo) ad azioni mirate contro la disoccupazione giovanile.

Ancora una volta, a distanza di tempo e in un contesto certamente diverso, le Regioni meridionali sono sollecitate a compiere un salto di qualità economico e finanziario, istituzionale e organizzativo dinanzi ad una riforma federalista dello Stato più annunciata che realizzata e dinanzi ad una compressione traumatica delle risorse nazionali per gli investimenti destinati a creare nuove occasioni di sviluppo e di occupazione.

2. VENT'ANNI DOPO: "HISTORIA SE REPETIT"?

Vent'anni dopo si continua a registrare una sostanziale difficoltà del Sud nell'utilizzo dei fondi sia nazionali che europei. Si propongono comitati, sessioni, monitoraggi, ma la "Coesione" rimane un ambito, in gran parte, ancora inesplorato.

Perché il nuovo profilo dell'intervento pubblico nell'economia del Mezzogiorno stenta ancora oggi a caratterizzarsi?

Altri saggi, in questa pubblicazione, descrivono puntualmente genesi ed evoluzione della Cassa per il Mezzogiorno a partire dal contributo decisivo fornito dalla SVIMEZ e da Pasquale Saraceno³.

TAB. 1. *Spesa per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno e spesa per le aree depresse dal 1951 al 1998 (comprensiva delle spese di funzionamento)*

Anni e periodi	Intervento straordinario e interventi aree depresse		Incidenza % sul PIL nazionale	Sgravi contributivi		Incidenza % sul PIL nazionale
	Miliardi di lire correnti	Milioni di euro 2008		Miliardi di lire correnti	Milioni di euro 2008	
1951	33,4	520,7	0,29	-	-	-
1952	63,3	946,7	0,51	-	-	-
1953	101,8	1.493,4	0,75	-	-	-
1954	144,3	2.061,5	1,00	-	-	-
1955	148,0	2.056,6	0,93	-	-	-
1956	137,3	1.817,5	0,79	-	-	-
1957	133,6	1.735,0	0,70	-	-	-
<i>1951-1957 media annua</i>	<i>108,8</i>	<i>1.518,8</i>	<i>0,73</i>	-	-	-
1958	172,8	2.141,5	0,86	-	-	-
1959	183,5	2.283,6	0,86	-	-	-
1960	169,4	2.053,6	0,73	-	-	-
1961	195,0	2.296,8	0,76	-	-	-
1962	215,2	2.411,7	0,74	-	-	-
1963	226,7	2.363,0	0,68	-	-	-
1964	248,0	2.440,3	0,68	-	-	-
1965	273,0	2.574,5	0,70	-	-	-
<i>1958-1965 media annua</i>	<i>117,0</i>	<i>2.320,6</i>	<i>0,74</i>	-	-	-
1966	215,4	1.991,4	0,51	-	-	-
1967	286,5	2.596,8	0,61	-	-	-
1968	358,3	3.206,8	0,71	4,4	39,4	0,01
1969	425,0	3.699,9	0,76	78,8	686,0	0,14
1970	571,9	4.737,8	0,91	130,4	1.080,3	0,21
<i>1966-1970 media annua</i>	<i>271,0</i>	<i>2.328,9</i>	<i>0,70</i>	<i>42,7</i>	<i>361,1</i>	<i>0,13</i>
1971	520,6	4.107,4	0,71	175,1	1.381,5	0,24
1972	701,8	5.242,5	0,88	24,9	186,0	0,03
1973	782,5	5.296,1	0,81	317,3	2.147,6	0,33
1974	1.085,3	6.149,8	0,89	483,8	2.741,4	0,40
1975	1.704,4	8.242,7	1,23	701,2	3.391,1	0,50
<i>1971-1975 media annua</i>	<i>958,9</i>	<i>5.807,7</i>	<i>0,90</i>	<i>340,5</i>	<i>1.969,5</i>	<i>0,33</i>

Segue TAB. 1. Spesa per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno e spesa per le aree depresse dal 1951 al 1998 (comprensiva delle spese di funzionamento)

Anni e periodi	Intervento straordinario e interventi aree depresse	Incidenza % sul PIL	Sgravi contributivi	Incidenza % sul PIL
----------------	-----------------------------------------------------	---------------------	---------------------	---------------------

³ A. Lepore, *Cassa per il Mezzogiorno e politiche per lo sviluppo*, in questo volume. Sull'analisi dei dati vedi anche V. Daniele e P. Malanima, *Il divario Nord-Sud in Italia 1861-2011*, Rubettino 2011.

	Miliardi di lire correnti	Milioni di euro 2008	nazionale	Miliardi di lire correnti	Milioni di euro 2008	nazionale
1976	1.834,8	7.615,3	1,05	766,0	3.179,2	0,44
1977	2.198,2	7.725,3	1,03	995,6	3.498,9	0,46
1978	2.429,7	7.593,6	0,96	1.161,9	3.631,3	0,44
1979	2.463,9	6.653,4	0,80	1.508,9	4.074,6	0,49
1980	2.695,4	6.008,1	0,70	1.718,4	3.830,4	0,44
<i>1976-1980 media annua</i>	<i>2.324,4</i>	<i>7.119,1</i>	<i>0,90</i>	<i>1.230,2</i>	<i>3.642,9</i>	<i>0,46</i>
1981	3.153,0	5.921,0	0,68	2.573,9	4.833,5	0,55
1982	3.387,0	5.466,9	0,62	3.440,2	5.552,8	0,63
1983	5.159,0	7.241,6	0,81	3.878,3	5.443,9	0,61
1984	5.094,0	6.466,3	0,70	3.969,1	5.038,4	0,55
1985	4.827,0	5.642,0	0,60	4.099,3	4.791,4	0,51
1986	4.634,0	5.105,1	0,51	4.426,0	4.875,9	0,49
<i>1981-1986 media annua</i>	<i>4.375,7</i>	<i>5.973,8</i>	<i>0,65</i>	<i>3.731,1</i>	<i>5.089,3</i>	<i>0,55</i>
1987	4.359,5	4.590,8	0,45	5.035,0	5.302,1	0,51
1988	6.259,9	6.280,7	0,57	5.794,1	5.813,3	0,53
1989	7.034,0	6.620,0	0,63	6.391,0	6.014,8	0,54
1990	9.094,0	8.066,5	0,72	7.180,7	6.369,4	0,55
1991	8.690,0	7.243,6	0,64	7.870,7	6.560,7	0,55
1992	5.585,0	4.416,6	0,37	8.317,0	6.577,1	0,55
1993	9.117,0	6.919,2	0,59	9.051,0	6.869,1	0,58
<i>1987-1993 media annua</i>	<i>7.162,8</i>	<i>6.305,3</i>	<i>0,57</i>	<i>7.091,4</i>	<i>6.215,2</i>	<i>0,55</i>
1994	6.029,0	4.402,5	0,37	7.600,0	5.549,7	0,46
1995	13.146,0	9.111,3	0,74	6.300,0	4.366,4	0,36
1996	11.199,0	7.470,4	0,60	5.300,0	3.535,4	0,28
1997	6.796,0	4.456,1	0,35	4.000,0	2.622,8	0,21
1998	7.710,0	4.966,2	0,38	900,0	579,7	0,04
<i>1994-1998 media annua</i>	<i>8.976,0</i>	<i>6.081,3</i>	<i>0,49</i>	<i>4.820,0</i>	<i>3.330,8</i>	<i>0,26</i>
<i>1951-1998 media annua</i>	<i>2.958,2</i>	<i>4.592,9</i>	<i>0,70</i>	<i>2.170,7</i>	<i>2.308,9</i>	<i>0,43</i>

Fonte: SVIMEZ, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud. 1861-2011*, p. 1025, Bologna, il Mulino, 2011.

In questa sede si intende invece sollecitare una riflessione aggiornata, a partire dall'esperienza parlamentare che ha portato alla elaborazione della proposta di legge di riforma per "sopprimere l'intervento straordinario e per definire programmi e strumenti dell'intervento ordinario nei territori meridionali";

Ci si riferisce a un'attività parlamentare che ha contribuito a sollecitare, con strumenti legislativi oltre che culturali, il Parlamento ad esercitare pienamente i propri poteri di controllo e d'indirizzo sulla spesa pubblica allargata⁴. A quella prima proposta hanno fatto seguito, infatti, in breve lasso di tempo, due ulteriori disegni di legge:

1. Per l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla distribuzione territoriale della spesa, mediante la quale la principale forza di opposizione chiedeva che il Parlamento potesse compire una vera e propria "Operazione verità sul Mezzogiorno".

2. "Nuove norme per l'industrializzazione e per garantire i livelli adeguati di servizi nelle aree depresse", in grado di delineare caratteri e strumenti del tanto atteso intervento ordinario.

Il dibattito dentro e fuori il Parlamento sollecita, in quegli anni, un'azione di riforma capace di ribaltare l'interpretazione più diffusa sull'intervento dello Stato verso il Sud.

I meridionali, in quella fase temporale e storica, devono fare i conti con l'accusa sempre più insistente di «parassitismo». Il Mezzogiorno, secondo critici di vario orientamento (in numero sempre crescente), spende molto, produce poco, non paga le tasse. E in 40 anni di intervento straordinario avrebbe assorbito una quantità esorbitante di ricchezza nazionale, prodotta nel resto del Paese.

TAB. 2. Assegnazioni per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno dal 1950 al 1992

	Milioni di lire correnti	Migliaia di euro 2008
--	-----------------------------	--------------------------

⁴ G. Soriero, *Dopo l'intervento straordinario – La sinistra e le nuove politiche per il Mezzogiorno*, Meridiana libri, Donzelli ed., Roma 1993.

Legge 10 agosto	1950	n. 646	1.000.000	17.105.466
Legge 25 luglio	1952	n. 949	280.000	4.187.600
Legge 29 luglio	1957	n. 634	760.000	9.869.712
Legge 28 dicembre	1957	n. 1349	8.500	110.385
Legge 24 luglio	1959	n. 622	29.000	360.898
2 giugno	1961	n. 454	30.000	353.356
Legge 30 gennaio	1962	n. 28	4.250	47.630
Legge 11 giugno	1962	n. 588	2.668	29.900
Legge 6 luglio	1964	n. 608	80.000	787.204
Legge 30 marzo	1965	n. 221	3.000	28.291
Legge 26 giugno	1965	n. 717	1.640.000	15.465.771
Legge 21 giugno	1967	n. 498	260.000	2.356.647
Legge 8 aprile	1969	n. 160	900.000	7.834.997
Legge 18 dicembre	1970	n. 1034	100.000	828.433
Legge 15 aprile	1971	n. 205	262.000	2.067.130
Legge 6 ottobre	1971	n. 853	6.862.850	54.146.574
Legge 27 dicembre	1973	n. 868	125.000	846.027
Legge 12 agosto	1974	n. 371	1.000.000	5.666.410
Legge 16 ottobre	1975	n. 493	1.000.000	4.836.154
Legge 2 maggio	1976	n. 183		
- quota destinata direttamente alla Cassa per i propri interventi			11.292.000	46.866.929
- quota destinata ad altri Enti (2.000 miliardi di lire alle Regioni, 200 miliardi di lire al programma per le Università meridionali)			2.200.000	9.130.999
- quota spettante al Mezzogiorno sul Fondo nazionale per il credito agevolato			2.080.000	8.632.945
- quota spettante al Mezzogiorno su rinvenienze legge n. 623 del 1959 (art. 15 legge n. 183 del 1976)			628.409	2.608.183
Legge 21 dicembre	1978	n. 843	3.900.000	12.188.822
Testo Unico delle leggi sul Mezzogiorno del 6 marzo 1978, n. 218 (art. 107)			246.956	771.821
Legge 24 aprile	1980	n. 146	2.000.000	4.458.056
Legge 30 marzo	1981	n. 119		
- quota destinata direttamente alla Cassa per i propri interventi (art. 9)			1.465.400	2.751.858
- quota destinata alle Regioni meridionali (artt. 9 e 16)			130.000	244.126
- quota destinata ad interventi di cui all'art. 10 comma 3°			337.000	632.849
Legge 22 dicembre	1980	n. 874 (art. 15 bis)	102.217	227.845
Legge 26 gennaio	1982	n. 13		
- quota destinata direttamente alla Cassa per i propri interventi			1.199.000	1.935.285
- quota destinata alle Regioni meridionali			100.000	161.408
Legge 12 agosto	1982	n. 546	3.990.000	6.440.190
Legge 30 aprile	1983	n. 132	3.299.000	4.630.734
Legge 1 dicembre	1983	n. 651	14.543.500	20.414.394
Legge 1 marzo	1986	n. 64	73.160.382	80.597.443
Legge 11 aprile	1986	n. 113	622.000	685.229
Legge 19 dicembre	1992	n. 488 (artt. 1 commi 1 e 6)	12.600.000	9.964.065
		Totale	148.243.132	340.271.765

Fonte: SVIMEZ, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud. 1861-2011*, p. 1027, Bologna, Il Mulino, 2011.

Una più approfondita disamina dei dati porta ad affermare, contrariamente a quanto sostenuto dai critici, che non è certo l'intervento nel Mezzogiorno ad aver messo in crisi l'economia del Paese: dal '50 al '92, le risorse trasferite non hanno mai superato, in media, lo 0,7% del PIL; una quota francamente modesta. Pessima invece la qualità della spesa e gravissime le inefficienze nella gestione dei fondi e nei meccanismi tecnico-amministrativi.

Il disegno delineato dalla legislazione straordinaria non ha conseguito i risultati auspicati, anche per l'incapacità degli enti preposti a trovare elementi di raccordo e di dialogo, nella fase di programmazione e di monitoraggio degli interventi con le amministrazioni dello Stato e con gli altri enti interessati.

Proprio la Corte dei Conti, nella relazione 1992 sul Rendiconto generale dello Stato, opportunamente osservava che "gli investimenti assunti con l'intervento straordinario hanno sovente denotato un carattere sostitutivo e non realmente aggiuntivo rispetto agli obiettivi e alle risorse proprie delle gestioni ordinarie". Tardiva, e insufficiente, è stata la costituzione e l'attivazione delle procedure e degli organi previsti dalla legge n. 64 del 1986.

I piani annuali di attuazione dei programmi triennali sono stati avviati con grave ritardo. Le procedure di programmazione e di coordinamento, che coinvolgevano direttamente le Regioni e gli enti locali hanno evidenziato ritardi e insufficienze. Del tutto insoddisfacente è stata la messa a punto di documenti finanziari e di bilancio in relazione all'allocazione annuale delle risorse, e la stessa attività di vigilanza «a valle» sull'operato degli organismi statali competenti e

sui tempi di realizzazione degli interventi contenuti nei documenti programmatici, nei piani di settore e nelle leggi pluriennali è stata del tutto carente.

Né il CIPE né il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno di fronte alle inadempienze e ai ritardi delle amministrazioni pubbliche interessate, hanno adottato misure integrative o sostitutive. Anche il principio della cosiddetta «riserva» (che vincolava il 40% delle risorse stanziare per spese di investimento) non ha trovato concreta applicazione, sia per le interpretazioni restrittive seguite in sede operativa (che ne hanno di fatto limitato la dimensione quantitativa) sia per l'assenza di programmazione e di coordinamento tra i diversi soggetti responsabili dell'intervento.

In definitiva, l'ex Cassa per il Mezzogiorno ha assorbito risorse, senza peraltro conseguire apprezzabili risultati, sia sotto il profilo dell'emancipazione economica dei territori sia dal punto di vista del miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni.

Che il vecchio intervento straordinario quindi dovesse esser soppresso non v'era alcun dubbio!

E però sembra giusto chiedersi quella decisione tanto attesa non si è tradotta forse in parte in una "occasione sprecata"?

L'attacco dei denigratori (per primi i leghisti negli anni 1992-96) e le incertezze dei riformatori hanno diluito lo spirito della Riforma fino a depotenziare i suoi principi più innovatori.

In questo contesto - ricorda Salvatore Cafiero - nel settembre del 1991 viene presentata, da un Comitato presieduto dal prof. Massimo Severo Giannini, una proposta di referendum abrogativo. Il Direttore della SVIMEZ evidenzia subito che non si chiedeva l'abolizione "dell'intervento straordinario nel suo complesso, ma degli organi e delle procedure preposte agli interventi di natura infrastrutturale, con l'intenzione quindi di lasciar sussistere l'altra parte quella di incentivazione alle attività produttive"⁵.

Che la proposta referendaria avesse un obiettivo circoscritto non fu colto dall'opinione pubblica - chiarisce subito Cafiero - giacché il clima era divenuto incandescente, dopo i risultati dell'elezioni dell'aprile 1992 e il successo della Lega, movimento dichiaratamente antimeridionalista ed antiunitario. Era inevitabile perciò che sull'iniziativa referendaria convergessero quanti insieme allo statalismo e alla partitocrazia chiedevano che si ponesse fine alla corruzione ed "anche all'intervento straordinario, che di tali degenerazioni era considerato uno dei principali veicoli perfino dagli ambienti imprenditoriali che ne avevano largamente beneficiato"⁶.

A questo punto, per meglio comprendere le difficoltà di quella fase, può essere utile ricostruire per brevi cenni sia le condizioni del Contesto, sia la qualità della Decisione specifica relativa all'abrogazione.

3. IL CONTESTO POLITICO CULTURALE

1. L'inchiesta sulla corruzione "Mani pulite" ha aperto una crisi politico-istituzionale senza precedenti, che porta alle elezioni, nella primavera del 1992, con il tracollo dei maggiori partiti di governo e la nascita del partito della Lega. Il 28 maggio di quell'anno, nella strage di Capaci muore il giudice Giovanni Falcone, poco più di quattro mesi dopo la costituzione della Direzione nazionale antimafia, fortemente sostenuta dallo stesso Falcone, direttore generale degli Affari penali del ministero di Grazia e Giustizia.

In quello stesso anno, all'assemblea annuale della Banca d'Italia il governatore Carlo Azeglio Ciampi chiede al futuro governo di avviare immediatamente il risanamento della finanza pubblica con una manovra da 30.000 miliardi per il '92, e una da 100.000 miliardi per il '93. Sono i primi giorni del luglio 1992, quando, a difesa della lira, la Banca d'Italia aumenta il tasso di sconto, dal 12% al 13%; una settimana dopo il governo vara una manovra economica da 30.000 miliardi per risanare i conti pubblici, ma nonostante il provvedimento immediato la Banca d'Italia è costretta ad aumentare ancora una volta il tasso di sconto.

⁵ S. Cafiero, Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993), Manduria, Lacaita Editore, 2000.

⁶ Ibidem, S. Cafiero, pag. 141.

E' nello stesso mese di luglio che vengono uccisi nella strage di via D'Amelio, a Palermo, il giudice Paolo Borsellino e la sua scorta. Il paese è travolto dalla crisi finanziaria: il governatore Ciampi ritiene la manovra economica del governo "necessaria, ma ancora insufficiente".

In Senato la Lega propone di staccare la Sicilia dall'Italia; il 31 luglio si firma l'accordo sul lavoro fra il governo Amato e i sindacati confederali: viene abolita la scala mobile e bloccati i salari fino alla fine del 1993 in cambio di 20.000 lire al mese; aumenta il prelievo sugli scatti retributivi elevati. E mentre le quotazioni del marco, a fine agosto, toccano il limite massimo consentito dal Sistema Monetario Europeo (Sme) (765,40 lire) il Ragioniere generale dello Stato Monorchio chiede una manovra aggiuntiva di 10.000 miliardi per compensare il maggior costo del debito causato dal livello record degli interessi. Nonostante gli interventi varati d'urgenza sulla spesa pubblica (blocco delle c.d. "pensioni *baby*") tra il 13 e il 17 settembre la crisi finanziaria travolge la lira e costringe Bankitalia alla svalutazione della lira e alla successiva uscita dal sistema monetario europeo.

Il governo Amato presenta una legge finanziaria da 100.000 miliardi (con l'aumento dell'età pensionabile e dell'anzianità contributiva, il blocco dei pensionamenti, la *minimum tax*, la patrimoniale sulle imprese, il prelievo sui conti correnti bancari, l'introduzione dei *ticket* sanitari, la tassa sul medico di famiglia, l'imposta comunale sugli immobili (Ici), il blocco di stipendi e delle assunzioni nel pubblico impiego, le privatizzazioni).

In ottobre il governo chiede alla Cee un prestito di ventimila miliardi, e mentre la lira tocca un nuovo minimo storico nei confronti del marco, la Lega nord invita gli italiani a non comprare più i titoli di Stato.

Alla fine dello stesso mese di ottobre, con la ratifica del trattato di Maastricht, l'Italia si impegna al rispetto di rigorosi parametri di finanza pubblica.

In novembre si approva la manovra, mentre si registra il crollo della produzione che segna l'inizio della recessione.

Il dibattito sulla manovra finanziaria già segnala una dialettica molto forte tra due posizioni in campo: da un lato la sostanziale continuità di un certo tipo d'intervento dello Stato, che ha acuito le iniquità e le fratture nella situazione sociale ed economica del paese; dall'altro la ricostruzione di un principio di solidarietà tra Nord e Sud capace di suscitare l'assunzione di nuove responsabilità nelle forze produttive del paese.

Al Governo si rimprovera di non essere stato in grado di presentare neanche quel documento che pure era tanto atteso: la relazione sull'attività di coordinamento fra la spesa ordinaria e quella straordinaria, prevista dall'articolo 2, comma 5, della legge n. 468 del 5 agosto 1978⁷.

Spetta infatti al Governo e al Parlamento dare un quadro chiaro della situazione che consenta una precisa assunzione di responsabilità e un'effettiva conoscenza dei dati relativi agli investimenti pubblici e, più in generale, alla spesa per il Mezzogiorno.

Non si può certo ritenere che il sistema produttivo in Italia possa essere efficiente se continua a esistere una frattura tra il nord e il sud del Paese. E se permane un sostanziale disinteresse da parte degli organi dello Stato nei confronti dell'intervento per il Mezzogiorno, come si può efficacemente contrastare quel "rituale nordista" in base al quale il solo annuncio della reiterazione di un provvedimento suscita reazioni così vistose da creare nell'opinione pubblica nazionale e sulla stampa quasi la convinzione che vi sia un flusso ininterrotto di risorse diretto verso il Mezzogiorno?⁸

Se si analizza il quadro effettivo della spesa, in quegli anni, due considerazioni sembrano decisive:

1) Il fatto che nel 1991 il prodotto interno lordo del Mezzogiorno rappresenta poco meno di un quarto di quello nazionale, cioè il 32,4% del PIL del Centro-Nord, confermando così le quote riscontrate all'inizio degli anni '80.

⁷ Resoconto stenografico Camera dei Deputati, seduta del 10 novembre 1992. La riforma prescrive che il ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, nell'esercizio dell'attività di coordinamento fra la spesa ordinaria e la spesa straordinaria, presenti al Parlamento nella stessa data di presentazione del disegno di legge finanziaria un apposito documento allegato.

⁸ Ibidem, Resoconto stenografico Camera deputati; ci si riferisce ad esempio al dibattito in Parlamento sul decreto-legge di rifinanziamento della legge n. 64, decaduto quattro volte e reiterato per la quinta nel corso del 1992.

2) Nell'ultimo decennio (1980-90) le aree meridionali sono cresciute a un tasso inferiore rispetto a quello delle aree settentrionali, rallentando il processo di graduale recupero, nel ritardo dello sviluppo, avviato negli anni precedenti. Nel decennio precedente, lo sviluppo complessivo del Meridione è stato trainato essenzialmente dai consumi, che avevano avuto una dinamica annua di mezzo punto superiore a quella del Centro-Nord. La relazione previsionale e programmatica del 1991 segnala che tale tendenza si è sensibilmente ridimensionata e che la minor crescita dei consumi delle famiglie è scesa nel Sud al 2,5% rispetto al 2,9% del Centro-Nord, ed è stata determinata soprattutto dal contenimento della spesa delle famiglie per i consumi non alimentari.

Gli investimenti fissi lordi nel Sud si sono ridotti dal 27,1% del totale nel 1991 al 26,4% nel 1992, sia quelli per la costruzione di opere pubbliche sia quelli per macchine ed attrezzature, confermando così, in un quadro nazionale di significativa decelerazione, la debolezza del processo di accumulazione meridionale.

Ciò ha prodotto distorsioni enormi che riguardano lo stesso meccanismo di accumulazione ed il rapporto fra risparmio ed investimenti, fra disponibilità delle risorse e sviluppo di una nuova imprenditorialità.

Al ministro Gorla, presente alla discussione in Aula, viene ricordato, come dato emblematico, quello relativo al settore delle costruzioni⁹. Fra i due censimenti 1981-1991, vi è stato un incremento di oltre cinquecentomila alloggi non occupati, portando il numero complessivo pari a 2.282.203 abitazioni disabitate, con una distorsione evidente ed uno spreco enorme di risorse.

E giacché la svalutazione produce il minimo dei vantaggi per il Mezzogiorno, data la debolezza della struttura imprenditoriale e del rapporto tra import ed export, è in quest'area che la crisi finanziaria colpisce con maggiore violenza.

Nel 1993, ad esempio, solo il 19% dei titoli pubblici è detenuto da famiglie meridionali; con la crisi, gli aumenti dei rendimenti dei titoli di Stato sono andati prevalentemente a favore del Centro-Nord. Non solo, ma è stimabile che della massa degli interessi pagati alle famiglie (in quell'anno) ben 74 mila miliardi affluiscono al Centro-Nord e soltanto 16 mila al Sud. Ed infine non si può non ricordare che, tra il 1980 e il 1993 gli investimenti delle partecipazioni statali nell'industria meridionale sono diminuiti del 22%.

Circa gli apporti finanziari al Sud si è ormai da tempo presa cognizione che l'intervento straordinario non abbia mai presentato caratteri di aggiuntività ma, semmai, ha compensato la spesa pubblica ordinaria e inadeguata ben al di sotto degli stessi specifici vincoli voluti dal legislatore.

I dati forniti nel 1992 dal Ministero del Bilancio e dal Ministero del Tesoro dimostravano che per l'intervento straordinario erano state impegnate anche in quell'anno risorse inadeguate sempre inferiori all'1% del PIL (si ricordano in proposito le rilevazioni effettuate dalla SVIMEZ sui flussi di spesa: nei primi due decenni si è raggiunto lo 0,71%, quindi lo 0,91% negli anni settanta, per scendere poi successivamente allo 0,65% ed ancora allo 0,46% nel triennio 1987-1989).

4. OPERAZIONE VERITÀ: UN PRIMO SPIRAGLIO?

Nel 1990 la spesa per l'intervento straordinario era di poco superiore ai 6.500 miliardi: se si tiene conto che l'intera spesa del settore pubblico allargato, nello stesso periodo, era pari a 61.468 miliardi, si comprende come le somme annue erogate attraverso l'intervento straordinario erano appena intorno al 10% del complesso degli investimenti pubblici effettuati in Italia.

TAB. 3. *Interventi per le aree depresse: massa spendibile e capacità di spesa dal 1994 al 1998*

Voci	1994	1995	1996	1997	1998	Variazioni assolute		Variazioni %	
						1996-97	1997-98	1996-97	1997-98

⁹ Soriero su "Interventi correttivi di finanza pubblica, bilancio di previsione dello Stato" nella seduta del 7 dicembre 1993, Camera Deputati, XI legislatura.

Miliardi di lire, s.d.i.									
Stanziamenti di competenza									
Iniziali	7.815	8.915	9.697	9.803	12.686	106	2.883	1,1	29,4
Finali	10.741	14.023	13.208	10.717	14.332	-2.491	3.615	-18,9	33,7
Residui passivi all'1.1	917	5.617	6.432	8.047	11.725	1.615	3.678	25,1	45,7
Massa spendibile	11.658	19.640	19.640	18.764	26.057	-876	7.293	-4,5	38,9
Di cui: residui (in %)	7,9	28,6	32,7	42,9	45,0				
Pagamenti									
Competenza	5.627	8.676	6.962	3.170	3.633	-3.792	463	-54,5	14,6
Residui	402	4.469	4.237	3.626	4.077	-611	451	-14,4	12,4
Totali	6.029	13.145	11.199	6.796	7.710	-4.403	914	-39,3	13,4
% pagamenti di competenza su stanziamenti finali	52,4	61,9	52,7	29,6	25,3				
% pagamenti totali su massa spendibile	51,7	66,9	57,0	36,2	29,6				
Residui passivi al 31.12									
Da competenza	5.114	5.347	6.246	7.547	10.699	1.301	3.152	20,8	41,8
Totali	5.629	6.495	8.441	11.968	18.347	3.527	6.379	41,8	53,3
Milioni di euro, s.d.i.									
Stanziamenti di competenza									
Iniziali	4.036	4.604	5.008	5.063	6.552	55	1.489	1,1	29,4
Finali	5.547	7.242	6.821	5.535	7.402	-1.286	1.867	-18,9	33,7
Residui passivi all'1.1	474	2.901	3.322	4.156	6.055	834	1.900	25,1	45,7
Massa spendibile	6.021	10.143	10.143	9.691	13.457	-452	3.767	-4,5	38,9
Di cui: residui (in %)	7,9	28,6	32,7	42,9	45,0				
Pagamenti									
Competenza	2.906	4.481	3.596	1.637	1.876	-1.958	239	-54,5	14,6
Residui	208	2.308	2.188	1.873	2.106	-316	233	-14,4	12,4
Totali	3.114	6.789	5.784	3.510	3.982	-2.274	472	-39,3	13,4
% pagamenti di competenza su stanziamenti finali	52,4	61,9	52,7	29,6	25,3	-	-	-	-
% pagamenti totali su massa spendibile	51,7	66,9	57,0	36,2	29,6	-	-	-	-
Residui passivi al 31.12									
Da competenza	2.641	2.761	3.226	3.898	5.526	672	1.628	20,8	41,8
Totali	2.907	3.354	4.359	6.181	9.475	1.822	3.294	41,8	53,3

Fonte: SVIMEZ, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud. 1861-2011*, p. 1035, Bologna, Il Mulino, 2011.

All'analisi regionalizzata della spesa pubblica si provvede, soltanto in questa fase, con uno studio curato della Ragioneria generale dello Stato che ha preso in considerazione 594.087 miliardi di pagamenti erogati dallo Stato a vario titolo attraverso le tesorerie centrali e provinciali.

I risultati sono davvero interessanti in quanto derivati dall'esame delle principali poste del bilancio pubblico (trasferimenti correnti e in conto capitale; stipendi al personale pubblico, pensioni).

Vengono fuori infatti non poche sorprese.

Innanzitutto che il sistema pensionistico, basato sul criterio «a ripartizione», fa sì che i

contributi sociali versati dai lavoratori attivi nel Mezzogiorno d'Italia, eccedano dello 0,7% l'importo delle pensioni erogate nell'area.

In particolare tre regioni, il Piemonte, la Valle d'Aosta e la Puglia non riscuotono contributi sufficienti a coprire le prestazioni pensionistiche pagate sul territorio. In Piemonte, i datori di lavoro hanno versato, nel 1990, 7.700 miliardi di contributi; i dipendenti 3.000 miliardi; in tutto 10.700 miliardi, del tutto insufficienti a coprire la spesa pensionistica della regione, che ha raggiunto i 16.000 miliardi. La Liguria copre, con i suoi contributi, appena il 64% delle erogazioni per pensioni (dati 1990).

Uno squilibrio destinato a crescere a dismisura per l'aumento di pensionati e prepensionati e per la caduta verticale del numero di occupati. In Lombardia si pagano 34.593 miliardi di contributi sociali (il 15% del PIL regionale); la spesa sociale nella regione (sanità, previdenza, assistenza) supera i 47.000 miliardi.

Se il tasso di inoccupazione medio del Paese è del 16,1%, nel Sud è del 30,9% (comprende: il 19,9% di disoccupati; lo 0,9% di lavoratori in cassa integrazione guadagni; il 5% di persone disposte a lavorare; il 5,1% di riserva potenziale di lavoro, gli "scoraggiati", soprattutto donne.

Questi sono solo alcuni esempi di come un'analisi più accurata di tutte le erogazioni del settore statale e le entrate fiscali e contributive destinate ad ogni singola regione conduca a risultati tutt'altro che scontati, ricomponendo un quadro fedele del "dare-avere" tra lo Stato centrale e le amministrazioni locali.

E' proprio la più attenta considerazione di questi dati a suscitare una discussione politica più incalzante.

In diversi settori si fa strada la convinzione che l'impegno prioritario del Parlamento debba essere quello di spostare definitivamente l'attenzione dall'intervento straordinario a quello ordinario, per rovesciare le tendenze in atto, sollecitare un principio di autonomia e di responsabilità da parte delle popolazioni e delle istituzioni meridionali, rompendo quel circolo vizioso che le ha portate ad essere spesso non solo vittime, ma anche carnefici di se stesse: portate cioè non solo a subire ma addirittura a partecipare ad un meccanismo distorto che ha compresso l'autonomia dello sviluppo e delle forze produttive del Mezzogiorno.

La situazione è così rischiosa da indurre alcuni parlamentari ad anticipare un confronto serrato col Governo, presente Reviglio, Ministro del Bilancio e per gli Interventi straordinari nel Mezzogiorno.

Si richiede una svolta immediata netta e radicale, discutendo nella seduta del 18 novembre 1992 un emendamento che sollecita la fine della legge n. 64 per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, quella normativa cioè tanto discussa e chiacchierata

L'emendamento Tab. 3.15 presentato al disegno di legge di bilancio chiede di rimodulare la Tab. F per concentrare nel 1993 i finanziamenti a sostegno dell'industrializzazione, criticando il Governo che da una parte ha ridotto la quantità della spesa per il Sud e dall'altra continua a tener aperto il canale della legge 64 trascinandolo stancamente fino al 1995.

La tensione crea scintille dentro e fuori il Parlamento.

E' in questo contesto che il 19 dicembre del 1992 si approva la legge 488, che dopo quarantadue anni pone fine all'intervento straordinario in favore del Mezzogiorno.

5. LA DECISIONE DI ABROGARE

La data del 19 dicembre 1992 è tra quelle che forse meglio si prestano a rappresentare il cambiamento di assetti nella storia non solo del Mezzogiorno, ma di tutta l'Italia contemporanea.

Dopo quarantadue anni la Camera dei Deputati cancella la impostazione politica degli interventi straordinari a favore del Sud. E' una novità eclatante che modifica un rapporto consolidato di equilibri e di potere tra lo stato italiano e le regioni meridionali.

TAB. 4. *Interventi previsti dalle leggi per la ricostruzione e lo sviluppo delle regioni colpite dal terremoto del 1980 nel periodo 1982-1990 (milioni di euro, s.d.i.).* A) Art. 21 legge 219/1981 - Interventi per la ricostruzione degli impianti industriali

Anni	Numero ditte	Investimento ammissibile	Previsioni programmatiche di spesa	Regioni e tipologia di interventi	Numero ditte	Investimento ammissibile	Previsioni programmatiche di spesa
1982	68	303,1	24,6	Basilicata	51	115,3	76,8
1983	149	464,9	42,8	Campania	473	1.215,9	704,0
1984	134	167,4	15,5				
1985	114	195,9	344,4	Totale	524	1.331,2	780,8
1986	50	184,0	75,4				
1987	-	-	85,0	Danni	95	14,4	8,8
1988	-	-	33,1	Danni e adeguamento funzionale	366	785,0	497,3
1989	8	13,5	120,6				
1990	1	2,4	39,4	Delocalizzazioni	63	531,8	274,8
1982-90	524	1.331,2	780,8	Totale	524	1.331,2	780,8

Fonte: SVIMEZ, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud. 1861-2011*, p. 1043, Bologna, Il Mulino, 2011.

Segue Tab. 4. *Interventi previsti dalle leggi per la ricostruzione e lo sviluppo delle regioni colpite dal terremoto del 1980 nel periodo 1982-1990 (milioni di euro, s.d.i.). B) Art. 32 legge 219/1981 - Opere di infrastrutturazione (importo presunto dei lavori) (a)*

Tipi di infrastrutture	Valori assoluti			Valori %		
	Basilicata	Campania	Totale	Basilicata	Campania	Totale
Infrastrutture interne						
Nuclei industriali	111,7	109,2	220,9	50,5	49,5	100,0
Infrastrutture esterne	471,0	336,2	807,2	58,3	41,7	100,0
di cui : strade	450,7	307,3	758,0	59,5	40,5	100,0
Totale	582,6	445,4	1.028,1	56,7	43,3	100,0

(a) Situazione al 28 febbraio 1991.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ITALTECNASUD.

L'intervento straordinario infatti per oltre 40 anni aveva frequentemente plasmato il rapporto tra economia e politica, condizionando vistosamente anche i rapporti interni ai partiti e la stessa selezione delle classi dirigenti, nazionali e locali.

Il dibattito che caratterizza questa fase è di necessità condizionato dalla raccolta di oltre un milione di firme da parte del Comitato nazionale per il referendum presieduto da Massimo Severo Giannini e in parallelo da iniziative culturali dal forte impatto emotivo.

Ci si riferisce ad esempio a due volumi pubblicati in quei giorni: Carlo Trigilia in "Sviluppo senza autonomia" (Il Mulino, Bologna 1992) segnala lucidamente gli effetti perversi degli interventi statali nel Sud ; e Giorgio Bocca in un libro dal forte tenore polemico aveva richiamato l'attenzione sull'"Inferno" di alcune realtà meridionali (Mondadori, Milano 1992).

Proprio in quei giorni il nuovo Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro chiede autorevolmente che si faccia chiarezza sulle modalità d'impiego dei fondi per la ricostruzione, dopo il terremoto del 1980 in Campania e Basilicata.

E proprio nello stesso periodo gli industriali di Napoli minacciano di ricorrere alla magistratura per ottenere gli incentivi finanziari già assegnati ed incredibilmente bloccati.

I 120.000 miliardi della legge 64 erano già tutti impegnati, ma alla fine del 1992 , ben 60.000 risultavano ancora non spesi. E mentre decine di migliaia di miliardi erano avvinghiati dentro la gabbia delle cosiddette "opere di completamento" il Governo annunciava con enfasi un nuovo decreto di rifinanziamento della legge 64 per un importo di altri 24.000 miliardi.

Quel provvedimento però non difendibile né dal Governo, né dalla sua maggioranza, è decaduto già quattro volte inducendo il Ministero competente a ridefinirne la stesura nella nuova veste del decreto n. 415/92.

Dall'altro versante, lo schieramento riformatore si preoccupa di bloccare lo spreco clientelare di ingenti risorse e di ripristinare equità e trasparenza, mediante la stesura di un testo di legge che scaturisce dal serrato confronto con le altre proposte in campo: Sindacati, Confindustria, SVIMEZ, Censis.

Nello stesso periodo arriva a compimento il primo documento prodotto dal Comitato di esperti insediato presso il Ministero del Bilancio e presieduto da Mariano D'Antonio, che rilancia la programmazione come cardine del nuovo intervento dello Stato.

E anche D'Antonio è coinvolto nella discussione appassionata da cui scaturisce l'elaborazione della proposta di legge PDS grazie a un confronto originale, non solo tra parlamentari, bensì con alcuni protagonisti del dibattito meridionalista: dal presidente SVIMEZ Annesi, al presidente Formez Zoppi, ad altri economisti tra cui Augusto Graziani e Raffaele Brancati. Voci tra loro dialettiche ed articolate di un nuovo meridionalismo moderno, "ordinario", preoccupato di perseguire uno sviluppo efficiente.

L'elaborazione della proposta del PDS aveva continuamente interloquuto con le parallele elaborazioni di ambito governativo, viene ufficializzata l'11 dicembre 1992 per sollecitare sin d'allora Governo e Parlamento a non limitare le proprie decisioni solo a una mera abolizione del vecchio e consueto intervento straordinario, bensì ad imprimere un'azione di riforma dell'azione pubblica contribuendo e rilanciare una piattaforma di programmazione nazionale di tutte le risorse nazionali ed europee.

Le opposizioni, in sede di dichiarazione di voto alla Camera, mentre condividono la scelta di riformare l'intervento straordinario, sottolineano il carattere di strumento normativo temporaneo della legge 488.

In quel difficile contesto, la SVIMEZ approva "l'accorta conduzione del governo della moneta, della finanza pubblica e delle relazioni sindacali" e sottolinea l'importanza di uno stabile sviluppo dell'economia italiana come "indispensabile presupposto perché possa essere perseguita con successo la riduzione dei divari territoriali interni".

Il passaggio dal regime di intervento straordinario a quello ordinario delineato dalla legge n. 488 del 1992 e dal decreto legislativo n. 96 del 1993, solleva complesse problematiche di natura finanziaria, amministrativa e gestionale, anche in considerazione della necessità di trasferire agli enti competenti le opere avviate dalla ex Cassa per il Mezzogiorno, molte delle quali ancora non completate.

6. IL CONFRONTO SI SURRISCALDA : LA SVIAD PER SVIARE L'ATTENZIONE ?

I risultati elettorali del 21 novembre 1993, e ancor di più quelli del 5 dicembre, mettono in luce un'espressione del consenso che va al di là delle rituali schematizzazioni dei commentatori. Non un paese diviso in tre blocchi, appartenenti a tre aree politiche, ma una spinta al rinnovamento delle classi dirigenti a partire dal governo delle città, del governo delle autonomie.

Si può coglierne vasta eco nella discussione alla Camera del 7 dicembre 1993 . Al Ministro del bilancio si chiede di fare intendere di più e meglio se e come gli indirizzi contenuti nella proposta di legge finanziaria possano influire sull'obiettivo inderogabile della coesione tra le diverse aree del paese.

L'equità nella redistribuzione delle risorse su scala nazionale, è considerata importantissima per rendere efficace e produttivo l'intervento pubblico nell'economia, contrastando l'impostazione esposta dalla Lega.

"Ai neoliberisti della Lega diciamo: volete riflettere o no sulle difficoltà evidenti che il vostro partito sta incontrando e dinanzi alle quali si è trovato anche a seguito del voto più recente? Volete chiedervi perché la lega abbia difficoltà sempre più ampie nell'intraprendere una politica di consensi e di più vaste alleanze? L'exasperazione dell'egoismo non solo non paga, ma è anche perdente e dimostra che la politica di fondo della lega non è caratterizzata tanto da un'impostazione ed un'ispirazione realmente federalista, ma propone semmai quel federalismo straccione che non è se non l'altra faccia di quello che era stato negli anni scorsi il meridionalismo