

Appunti sull'intervento straordinario nel Mezzogiorno*

Qualunque programma di riorganizzazione dell'intervento straordinario è soggetto ad un vincolo rappresentato dalla risorsa più scarsa tra quelle necessarie per la sua realizzazione. Questa risorsa più scarsa è costituita dal personale specializzato in attività di coordinamento, di promozione, di negoziazione, di valutazione delle informazioni, di organizzazione della partecipazione, o in altri termini dagli organizzatori creativi. È difficile assicurare un carattere imprenditoriale all'intervento pubblico senza disporre di questo tipo di uomini. E a differenza degli ingegneri, dei contabili, degli esperti di problemi giuridici attinenti all'amministrazione, degli stessi esperti di pianificazione urbanistica e di programmazione, gli organizzatori creativi non sono un semplice prodotto dell'università, dei corsi di specializzazione e dell'esperienza. Essi nascono grazie a circostanze individuali e sociali ancora scarsamente conosciute e, anche — ma non solo — per questo, non riproducibili artificialmente. Dove sono pochi, essi tenderanno quindi a restare pochi; la loro offerta è rigida nel breve e nel medio periodo.

Il problema-chiave è pertanto quello della loro utilizzazione ottimale. Per utilizzazione ottimale deve intendersi quella che assicura una soluzione di compromesso tra il migliore impiego di questo tipo di personale nel breve periodo e il suo accrescimento quantitativo e qualitativo nel periodo lungo.

Attualmente gli organizzatori creativi a disposizione per la politica meridionalista sono dispersi in un certo numero di organismi, di fatto poco coordinati tra loro: la segreteria del ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, la Cassa per il Mezzogiorno, lo Iasm, il Formez e, almeno parzialmente, il Ministero del Bilancio. È probabile che spesso in tali organismi coloro che ricoprono cariche richiedenti capacità direttive (nel senso precedente) ne siano in realtà sprovvisti, così come è possibile che più d'un subalterno oggi umiliato in attività di *routine* sia potenzialmente disponibile per un'attività creativa.

Lo stesso rendimento del personale qualificato già utilizzato in compiti corrispondenti al suo livello di capacità è ridotto, d'altra parte, dalle caratteristiche della struttura organizzativa in cui tale personale è inserito. Occorre quindi rimuovere un certo numero di ostacoli che rendono possibili tali anomalie.

I principali difetti dell'attuale organizzazione dell'intervento straordinario si possono riassumere nel modo seguente:

* Questo scritto, che risale al '69, circolò a quel tempo come documento di lavoro nella redazione della rivista "Nord e Sud" ed inoltre nel gruppo "Analisi dei sistemi" della Cassa per il Mezzogiorno, di cui si parla in *Socialismo neoclassico in Italia*. Dà un'idea degli strumenti di politica economica atti a fronteggiare il processo cumulativo trascurati dalla classe politica di cui si parla nell'editoriale.

- 1) inefficienza del sistema di comunicazioni tra centri ai quali spettano decisioni relative allo stesso problema o a problemi complementari tra loro;
- 2) confusa determinazione dei livelli e dei tipi di responsabilità riguardanti i vari organismi centrali preposti all'intervento straordinario;
- 3) lo stesso si dice per quanto concerne i rapporti tra amministrazione straordinaria e amministrazione ordinaria;
- 4) lo stesso vale a proposito dei rapporti tra organi centrali dell'intervento straordinario ed enti periferici (consorzi di bonifica, consorzi industriali, enti locali, etc.);
- 5) assenza di procedure (e dell'organizzazione corrispondente) che consentano di valutare l'efficienza dei singoli uffici;
- 6) *idem* per quanto riguarda i programmi.

1. *Inefficienza del sistema di comunicazioni.*

Tale inefficienza si manifesta sia nella formazione di decisioni di carattere generale, attinenti a problemi d'impostazione globale dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno (p.e. elaborazione del piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno o dei capitoli del piano nazionale relativi al Mezzogiorno) sia nella formazione di decisioni particolari riguardanti l'intervento in un ambito specifico.

È quasi superfluo sottolineare l'importanza di questo punto. Nel caso dell'elaborazione dei piani o comunque di direttive di ordine generale, è necessario conoscere adeguatamente non solo i fenomeni sociali sui quali ci si propone d'intervenire, ma anche le strutture amministrative che saranno incaricate di eseguire in concreto tali direttive. Tale conoscenza si raggiunge solo quando esiste una comunicazione continua nei due sensi tra l'organo che prepara i piani e quello (o quelli) che deve eseguirli. È abbastanza noto come tale condizione non sia stata raggiunta nei rapporti tra Comitato dei Ministri e Cassa per il Mezzogiorno.

Un'analogia insufficienza d'informazioni risulta evidente nella formazione di decisioni particolari. In questo caso l'inefficienza del sistema di comunicazioni si manifesta sia nei rapporti tra i servizi di uno stesso organismo (Cassa per il Mezzogiorno) sia nei rapporti tra organismi diversi formalmente coordinati (Casmex, Comitato dei Ministri, Iasm, Formez, etc.) ma di fatto separati da gelosie burocratiche e da inefficaci procedure di consultazione.

2. *Confusa assegnazione delle responsabilità al livello centrale*

In gran parte l'ostruzione dei canali di comunicazione è dovuta ai difetti del modulo amministrativo adottato, vale a dire al modo in cui i compiti sono stati determinati e ripartiti tra organismi diversi. Al Comitato dei Ministri spetta la responsabilità di coordinare l'azione della Cassa e degli organismi ad essa collaterali con quella dei Ministeri ordinari, di stabilire direttive generali (che, in applicazione della legge 717, sono contenute in un piano di coordinamen-

to), e di verificare la conformità dell'azione della Cassa a tali direttive; inoltre è di sua competenza l'accertamento dell'ammissibilità alle agevolazioni, il riconoscimento dei Consorzi industriali e l'approvazione dei piani regolatori per le aree e nuclei elaborati da questi ultimi. Accanto ad un'attività di alto coordinamento, di ricerca e di previsione, e ad un'attività di controllo, sono svolte funzioni di ordinaria amministrazione, quale l'accertamento dell'ammissibilità alle agevolazioni, e, grazie ad un'interpretazione estensiva dei poteri del Comitato nella determinazione delle direttive per la Cassa, funzioni di carattere esecutivo, quali le decisioni attinenti alla scelta di singole opere.

Conseguenza, almeno in parte, di questa incongrua assegnazione di compiti è stato il progressivo svuotamento della Cassa, la sua pratica riduzione ad organo di erogazione, privo d'iniziativa, incapace di assumersi responsabilità di rilievo, sempre più simile, nei fatti, all'amministrazione ordinaria alle cui lacune avrebbe dovuto supplire.

Altrettanto incongruente è stata la decisione di affidare ad organismi formalmente indipendenti funzioni strettamente interdipendenti. Si prenda il caso dell'attività di promozione e di assistenza all'industria e al turismo, nonché di consulenza tecnica agli enti locali, svolta dallo Iasm, e l'attività di progettazione ed esecuzione delle infrastrutture specifiche, svolta dalla Cassa per il Mezzogiorno e dai consorzi di enti locali. È evidente che né l'una né l'altra attività può essere svolta in modo efficiente senza uno stretto reciproco coordinamento. Tale coordinamento comporta un flusso continuo d'informazioni tra i due settori, vale a dire contatti particolarmente agevoli tra i responsabili delle due categorie di decisioni: risultato che difficilmente può essere raggiunto col sistema delle commissioni burocratiche (nell'ambito del Comitato dei Ministri e del C.I.P.E.) attualmente vigente.

3. Rapporti tra amministrazione ordinaria e amministrazione straordinaria.

Svincolata dai legami del bilancio dello stato e dal principio dell'annualità del bilancio, la Cassa si è trovata vincolata comunque dalla legislazione esistente nei singoli campi in cui ha dovuto operare. Le procedure previste da tale legislazione comportano in moltissimi casi il concorso dell'amministrazione ordinaria in interventi che rientrano nella competenza della Cassa. Questa situazione, mentre intralcia questo istituto nello svolgimento della sua attività, ne incoraggia l'indifferenza rispetto ai problemi di efficienza, fornendo un alibi difficilmente oppugnabile.

4. Organi centrali dell'intervento straordinario ed enti periferici.

Un'analoga considerazione si può fare per quanto concerne i rapporti tra la Cassa per il Mezzogiorno e gli enti concessionari periferici (consorzi industriali, in particolare). L'irrazionale ripartizione di competenze tra gli uni e gli altri rende difficile individuare con precisione i responsabili di una decisione sbagliata, con tutte le conseguenze sul comportamento degli amministratori che

questo comporta. Non c'era nessun valido motivo, per esempio, di affidare ai consorzi industriali compiti di progettazione nel campo delle infrastrutture fisiche. Andavano, caso mai, definite meglio altre funzioni — attinenti al problema del coordinamento urbanistico, fiscale, funzionale (nel caso dei servizi di diretta competenza degli enti locali) nell'ambito delle aree e dei nuclei; funzioni per il cui svolgimento il ruolo degli enti locali appare insostituibile.

5. *Valutazione dell'efficienza dei singoli uffici.*

La confusa determinazione dei compiti dei vari istituti, e soprattutto nel caso della Cassa, dei vari uffici all'interno di un singolo istituto, rende obiettivamente impossibile valutare il rendimento di ciascuno di essi, vale a dire il suo contributo alla realizzazione degli obiettivi generali fissati dal piano.

6. *Valutazione dell'efficienza dei programmi.*

Lo stesso vale per i progetti specifici inseriti nei programmi annuali (ora pluriennali). Non si è neppure tentato di definire i criteri in base ai quali determinare i costi e i benefici di ciascun progetto, la sua fattibilità, il suo ordine di priorità alla luce degli obiettivi, generali e settoriali, fissati dai piani pluriennali.

Malgrado tutti i suoi difetti, il sistema finora descritto ha permesso la formazione di una certa quantità di personale qualificato. Non foss'altro che per l'esperienza fatta, la Cassa dispone certamente di tecnici qualificati nei settori in cui ha potuto a suo tempo far valere indirizzi ispirati effettivamente a criteri d'efficienza (p.e. nel settore degli acquedotti e in quello delle bonifiche). Così, se può essere discutibile l'evoluzione che ha reso il Comitato dei Ministri simile ad un vero e proprio ministero, è certo che comunque ciò ha favorito la formazione d'un certo numero d'esperti forniti di un bagaglio culturale e soprattutto d'esperienza, nel campo della pianificazione (vista anche nelle sue componenti di mediazione e negoziazione politica), la cui utilità non può essere sottovalutata. Esperienze nel campo della *promotion*, delle relazioni pubbliche, dell'assistenza tecnica ai privati e agli enti locali sono maturate nell'ambito dello Iasm ed esperienze nel campo della formazione dei quadri e della divulgazione economica ed urbanistica sono state fatte indubbiamente dal Formez.

La stessa esperienza dei consorzi industriali, tanto criticata, se non ha favorito quella maturazione della classe politica locale che, utopisticamente, qualcuno s'aspettava, ha tuttavia consentito in qualche caso il recupero di tecnici miridionali emigrati dal Mezzogiorno, la maturazione di alcuni fra quelli che non erano mai partiti, e comunque la formazione di un personale abituato a destreggiarsi tra i potenti vicini e quelli lontani, tra le consorterie locali e le burocrazie romane, capace di comprendere certamente meglio dell'esperto di un centro studi, la natura politica di *tutte* le cosiddette decisioni tecniche.

Nel complesso l'esperienza fatta ha formato un nucleo di classe dirigente; ma tale nucleo, bisogna riconoscerlo, è oggi disperso, frustrato, male utilizzato. E senza una riforma anche il po' che si è raggiunto potrebbe essere rapidamente perso. Le linee di questa riforma non possono essere per ora, neppure accennate. Ci limitiamo a segnalare due esigenze fondamentali tra cui occorre realizzare un ragionevole compromesso. La prima è quella di raggruppare nella stessa struttura amministrativa tutte quelle funzioni il cui coordinamento risulta necessario per il raggiungimento degli obiettivi prescelti. La seconda è quella d'individuare la dimensione amministrativa in corrispondenza della quale l'attività di coordinamento può essere svolta con un massimo d'efficacia. Mentre la prima esigenza può indurre a concentrare nello stesso organismo un numero elevato di funzioni, la seconda suggerisce di non andare al di là di quei limiti entro i quali il coordinamento può essere svolto in modo efficiente. Tali ultimi limiti riflettono non solo la capacità tecnologica del sistema amministrativo in questione, ma anche la disponibilità di dirigenti, di organizzatori creativi, vale a dire di persone specializzate nel valutare e nel combinare insieme le informazioni e le capacità offerte dagli specialisti dei diversi campi. Abbiamo visto che proprio qui sta la principale strozzatura. Il nuovo organismo, dunque, non potrebbe nascere *sic et simpliciter* dalla concentrazione in un'unica struttura amministrativa di funzioni oggi disperse in vari organismi. Occorrerebbe, invece, individuare quelle attività che risultano effettivamente strategiche rispetto alla soluzione del problema meridionale, restituendo le rimanenti all'amministrazione ordinaria. Fra l'altro, tale operazione di trapianto, specie se sincronizzata con la riforma regionale, susciterebbe mutamenti a catena in un certo numero di dicasteri, la cui importanza, ai fini del rinnovamento della nostra macchina burocratica, potrebbe rivelarsi determinante.

Il problema è di grande rilievo e non può avere una risposta improvvisata. Solo un'analisi sistematica, che rinviemo ad altra sede, può permettere l'identificazione dei settori che richiedono un intervento straordinario e di quelli che non giustificano questa qualificazione.