

Opere Pubbliche

di Ada Becchi

1. *Erano opere di pubblica utilità.*

Non stupitevi se iniziamo questa riflessione sulla politica delle opere pubbliche nel Mezzogiorno (ma sempre più, si potrebbe dire: in Italia), con il chiederci quale sia il significato del termine «opera pubblica». Il perché diverrà chiaro dopo.

«Opere pubbliche» dunque, secondo il Dizionario Garzanti della lingua italiana, significa: «il risultato di un'attività promossa da enti pubblici a servizio e a vantaggio della comunità». Si può escludere l'elemento teleologico insito nella definizione, e dire che opera pubblica è un'opera, un lavoro, finanziato dallo stato. Ma non si eviterà così di domandarsi, subito dopo, *perché* lo stato debba finanziare un'opera, *come* lo stato debba giustificare il finanziamento di un'opera, che rappresenta comunque, se non un prelievo tributario contestuale, un prelievo tributario futuro (quando il suo finanziamento avvenga per accensione di prestiti). E si ricadrà subito nella definizione del Dizionario: almeno nelle democrazie moderne, il finanziamento di un'opera da parte dello stato si giustifica con la sua utilità, a servizio e a vantaggio della comunità.

Anche nei dizionari di economia, quando una voce «*infrastruttura*» vi è inclusa (Bannock-Baxter-Rees, 1974), essa riguarda

la dotazione in beni capitali che è alla base di una data collettività, nella forma di strade e altri mezzi di trasporto e di comunicazioni, nonché di rifornimenti idrici, energia elettrica, e altri servizi pubblici. Si designa anche come *capitale fisso sociale* e il termine viene talvolta esteso in modo da includere le condizioni sanitarie, le qualificazioni professionali, il grado di istruzione ed altri caratteri della popolazione (p. 251).

Dunque, il concetto di maggiore ampiezza (*capitale fisso sociale*) entro cui ricadono tutti gli interventi che nell'esperienza degli stati moderni sono in genere assunti direttamente dalla pubblica amministrazione

ne, comprende il concetto più delimitato in cui ricadono gli interventi che riguardano il territorio (infrastruttura). L'*infrastruttura* coincide, quindi, con le *opere pubbliche* (o *lavori pubblici*) (Roehrsen, 1962) o *opere di pubblica utilità*, e riguarda le opere necessarie per la messa a disposizione della produzione (e del consumo) di beni e servizi, che per varie ragioni non possono essere realizzate e/o gestite da imprese private.

Nel mondo preindustriale il problema di giustificare le opere pubbliche si poneva in modo meno stringente, perché lo stato si identificava con il potere assoluto, la cui esistenza era di per sé la base di un diritto a prelevare una parte del reddito prodotto. Ma anche allora, le opere pubbliche erano in parte finalizzate a manifestare la grandezza del potere, in parte a permettere al potere di preservarsi (le opere per la difesa e l'offesa) e in parte a garantire un servizio e un vantaggio per la comunità. C'è chi, anzi, ha identificato un collegamento tra forme dispotiche del potere e fabbisogno infrastrutturale:

L'agricoltura idraulica pre-industriale condusse, periodicamente, alla formazione di burocrazie agromanageriali estremamente dispotiche in quanto l'espansione e l'intensificazione dell'agricoltura idraulica — essa stessa conseguenza di pressioni riproduttive — dipendeva unicamente da imponenti progetti di costruzione che, in assenza di macchine, potevano essere realizzati solo da eserciti di lavoratori. Più largo era il fiume, più ampio era il potenziale di produzione agricola della regione lungo la quale scorreva; ma più largo era il fiume, più grandi erano i problemi posti dall'uso del suo potenziale. Da un lato, lo Stato intraprendeva la costruzione di ampie reti di canali di diversione e di alimentazione, di dighe e di chiuse per assicurare acqua a sufficienza quando occorreva; dall'altro, intraprendeva la costruzione di dighe, argini e canali di drenaggio per evitare gli effetti dannosi dell'afflusso di troppa acqua nello stesso momento [...] Quanto più grandi erano le reti e i servizi idraulici, maggiore era la produttività generale del sistema e più forte la tendenza della gerarchia agromanageriale a divenire subordinata ad una persona infinitamente potente al suo vertice (Harris, 1979, p. 173).

Non è dunque un caso se l'economia politica, da quando si è legittimata come scienza sociale, si è impegnata anche a identificare e giustificare le opere pubbliche. Intanto l'infrastruttura è connessa allo sviluppo. Ne *La ricchezza delle nazioni* (1776) Adam Smith ricollega il diverso stadio di sviluppo delle aree europee — anche e non solo — a condizioni che hanno a che fare con l'attrezzatura del territorio: la disponibilità di vie di trasporto a costi più bassi, come il mare o i canali (Libro III). E allo sviluppo della rete dei trasporti lo stato deve provvedere, perché esso è «*di tale natura che il profitto non potrebbe mai rimborsare la spesa a un piccolo numero di individui o ad uno di loro*» (Smith, 1927, p. 120). Infatti:

Il terzo e ultimo dovere del sovrano o della repubblica è quello di fondare o mantenere quelle pubbliche istituzioni ed opere, le quali avvegnachè possano essere in grado eminente vantaggiose ad una grande società, pure sono di tale natura, che il profitto non potrebbe mai rimborsare la spesa ad un piccolo numero di individui, o ad uno di loro, e che perciò non può mai sperarsi ch'eglino le fondassero o mantenessero... Le [opere] di questo genere sono principalmente quelle proprie a facilitare il commercio della società, e a promuovere l'istruzione del popolo (*ibid.*, p. 573).

La loro realizzazione pone, tuttavia, un problema di ripartizione dei costi necessari e dei benefici che da esse derivano:

Non sembra necessario che la spesa di queste opere pubbliche fosse fatta da quella pubblica entrata, di cui la riscossione e la destinazione sono nei più dei paesi attribuite al potere esecutivo. La maggiore parte di tali opere può facilmente essere amministrata in modo da apportare un'entrata particolare sufficiente a fare la loro spesa senza essere di alcun peso all'entrata generale della società. Quando le grandi strade, i ponti, i canali ecc. sono costruite e mantenute dal commercio che si fa per mezzo loro, allora possono esserlo solo dove un commercio medesimo li esige, e per conseguenza dove torna utile che siano. Inoltre, la loro spesa, la loro grandezza e magnificenza, debbono necessariamente corrispondere a quanto quel commercio possa pagare (*ibid.*, pp. 573-74).

E nello stesso tempo esse pongono il problema di un'azione dello stato per evitare il formarsi di posizioni monopolistiche («I diritti per il mantenimento di una grande strada non possono senza qualche rischio formare la proprietà di private persone», *ibid.* p. 575).

Mentre queste questioni continuano a essere tenute in conto dalla letteratura economica del XIX secolo, con i progressi consentiti dalle nuove tecnologie nelle opere destinate a favorire il «commercio in generale», l'aspetto delle implicazioni monopolistiche, che da una loro gestione privata deriverebbero, pone preoccupazioni crescenti:

Queste sono sempre, in grande misura, monopolio di fatto: ed un governo che conceda tale monopolio senza riserve ad una società privata, compie la stessa cosa che compirebbe se concedesse a un individuo o ad una associazione di imporre una qualsiasi tassa che essi decidessero per il loro vantaggio (Mill, 1972, p. 378).

Sarà infine, poco dopo, Marshall a sollevare il problema se la rendita che deriva (ad esempio in termini di incremento del prezzo dei terreni) dalla realizzazione di una grande opera pubblica, debba o no essere lasciata a coloro che alla realizzazione si sono impegnati quando si tratti di privati, e non debba piuttosto essere considerata, appunto, rendita, quando non vi sia coincidenza tra chi ha costruito l'opera e chi è proprietario dei terreni, o comunque si approprierebbe dei vantaggi che dall'esistenza dell'opera derivano (Marshall, 1920, pp. 435 e sgg.).

Le connessioni tra infrastrutture e sviluppo sono dunque troppo importanti perché le si possa trascurare. Anche dopo aver imboccato la strada della teoria pura, l'economia non smette per questo di elaborare concetti e modelli, orientati a consentire la sistematizzazione di questo aspetto. Il problema fondamentale può essere quello del «quanto» destinare alla realizzazione di opere che siano a sostegno diretto dell'attività economica (il commercio in generale), o più in generale di opere pubbliche. Oppure può essere quello di stabilire quali giustificazioni abbia l'intervento pubblico in questa materia, e come costi e benefici che derivano da quest'attività pubblica debbano essere ripartiti. O, infine, può essere quello di individuare come la maggiore o minore dotazione di infrastrutture influenzi lo sviluppo di un'area, e di conseguenza come il miglioramento della dotazione infrastrutturale di un paese o di una regione rappresenti una componente essenziale di una politica di sviluppo.

Si arriverà così a distinguere tra gli approcci rilevanti che hanno a che fare con le infrastrutture, un approccio keynesiano, un approccio dell'economia del benessere, ed un approccio dell'economia dello sviluppo. I primi due possono essere presentati come contrapposti, specie se si ha in mente la versione ortodossa dell'approccio keynesiano, e la versione più strettamente neoclassica dell'economia del benessere. Nell'approccio keynesiano, la spesa pubblica, e non necessariamente soltanto la spesa per opere «di pubblica utilità», è in questione, nel senso che essa rappresenta una tra le fondamentali variabili che determinano il livello del reddito compatibile con la piena occupazione. Qualsiasi spesa «improduttiva» può avere questo significato:

La costruzione di piramidi, i terremoti, perfino le guerre possono servire ad accrescere la ricchezza, se l'educazione dei nostri governanti secondo i principi dell'economia classica impedisce che si compia qualcosa di meglio (Keynes, 1978, pp. 278-91).

L'economia del benessere studia, invece, entro i paradigmi della scuola neoclassica, «le influenze predominanti attraverso le quali sia possibile aumentare il benessere economico del mondo o di un paese determinato» (Pigou, 1956, p. 16) ed il ruolo dello stato in questo contesto. L'intervento dello stato è necessario ogni qual volta si determini (anche solo potenzialmente) una divergenza tra prodotto netto marginale sociale e privato (Pigou, 1934, p. 155): tipico caso di divergenza sono gli investimenti nell'infrastruttura collettiva. Nel quadro dell'economia del benessere (Caffé, 1956), l'opera per essere pubblica deve, perciò, essere «produttiva», mentre nell'argomentazione key-

nesiana l'utilità dell'opera cui l'investimento pubblico è destinato, assume un ruolo secondario. Keynes aveva in mente però gli schemi dei neoclassici, non quelli dei policy-makers italiani, governanti che in effetti ignorano i «principi dell'economia classica» (Kregel, 1983).

Nell'approccio neokeynesiano si sottolineerà così, da un lato, l'importanza del contributo dello stato alla determinazione della domanda aggregata e, dall'altro, la legittimità, anche in un quadro strettamente liberista, della sua azione nella realizzazione di opere di pubblica utilità (con prodotto netto marginale sociale più elevato del prodotto netto marginale privato). La sequenza tra spesa in opere pubbliche e sviluppo del reddito non è, necessariamente, delineata come processo che si articola per fasi successive: per Keynes, la spesa pubblica colma un gap di domanda aggregata ed il suo effetto sul reddito non ha bisogno di un ritardo temporale per verificarsi. Nell'approccio di Pigou, è il livello di crescita dell'attività economica che richiede la realizzazione dell'opera. Occorre arrivare all'«economia dello sviluppo», e al dibattito che in essa si è svolto sulla determinazione delle «economie esterne» necessarie per il «decollo», per trovare un approccio che mette in sequenza le fasi: prima le opere pubbliche, o il capitale fisso sociale, e poi l'industrializzazione come via privilegiata all'incremento del prodotto netto e alla piena utilizzazione delle risorse disponibili.

Anzi, proprio entro l'«economia dello sviluppo», viene coniato il termine: capitale fisso sociale. Sebbene gran parte della letteratura faccia risalire il concetto di capitale fisso sociale al saggio di Rosenstein-Rodan sul decollo (1973), esso era già stato attentamente specificato nel lavoro di Nurske su *La formazione del capitale nei paesi sottosviluppati* (1965).

Se c'è un campo per l'attività dello Stato dal lato degli investimenti, questo è, per consenso generale, il campo dei servizi e delle opere pubbliche *essenziali*, che vanno dalle strade e dalle ferrovie alle reti telegrafiche e telefoniche, alle centrali elettriche, agli impianti idrici e — ultimi, ma non meno importanti — agli ospedali e alle scuole... Quando mancano queste infrastrutture fondamentali, la cui esistenza nei paesi più avanzati possiamo dare per scontata, il rendimento di qualunque immissione di capitale privato può rivelarsi molto al di sotto delle speranze [...] La costruzione delle strutture del capitale fisso richiede, più di ogni altra forma di investimento, vedute in lunga prospettiva e costanza nella realizzazione [...] L'accumulazione di capitale sociale fisso è un investimento costoso e a lungo termine che non dovrebbe essere continuamente esposto alle variazioni a breve termine del clima politico. Da ultimo ricordiamoci che il capitale fisso sociale implica un costo sociale fisso; *non si paga da sé* [...] Esso fornisce un'ossatura intorno alla quale l'economia deve essere incoraggiata a svilupparsi attraverso investimenti di capitale meno massicci e più largamente diffusi, e, soprattutto, attraverso lo sforzo e l'iniziativa dei singoli (Nurske, 1965, pp. 180-83, i corsivi sono nostri).

2. Diventano prerequisiti.

Dal punto di vista dei riferimenti disciplinari, è quindi dall'economia del benessere, e non dalla lezione keynesiana, che la questione del capitale fisso sociale, come prerequisito all'industrializzazione, direttamente promana. Né poteva essere diversamente, data la forte contestualizzazione dell'opera di Keynes rispetto al suo ambiente.

Dalla letteratura citata si evince chiaramente attraverso quali nessi logici si sia giunti ad interpretare il problema di avviare lo sviluppo in un'area arretrata anche, o addirittura prima di tutto, come problema di dotazione di capitale fisso sociale, fino ad ipotizzare che una politica diretta ad elevare il capitale fisso sociale, comprendente quindi opere pubbliche, ma non coincidente solo con queste, dovesse essere promossa per predisporre le *precondizioni* dello sviluppo (Gerschenkron, 1965).

L'assenza di una dotazione infrastrutturale adeguata può essere di nocumento allo sviluppo, perché rende più costoso l'utilizzo delle risorse disponibili, l'invio dei prodotti al mercato, l'impiego delle tecnologie. Ma in un'area arretrata altri fattori, oltre all'inadeguata dotazione infrastrutturale, incideranno sullo sviluppo, influenzando la qualità delle risorse: il basso profilo delle capacità professionali e imprenditoriali, la propensione del risparmio a rivolgersi verso impieghi poco rischiosi, la scarsa sensibilità nel comprendere il funzionamento dei mercati e in particolare le relazioni di interdipendenza tra prezzo-produttività-qualità del prodotto. L'accento posto sull'opzione infrastrutturale può indurre a perdere di vista questa variegata gamma delle altre precondizioni, o addirittura può portare in direzioni tali da amplificare e potenziare ulteriormente questa gamma. Gli interventi sul capitale fisso sociale diversi dalle infrastrutture sono più difficili da concepire ed attivare, e questo può rendere la deviazione infrastrutturale irresistibile.

Il problema così tratteggiato era presente al dibattito politico e scientifico nell'Italia degli anni quaranta e cinquanta, e fu posto quando si istituì, il 10 agosto 1950, la «Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale» (la cosiddetta Cassa per il Mezzogiorno, che avrebbe continuato ad operare per successivi rinnovi, fino al 1984, quando fu posta in liquidazione per essere sostituita con un'Agenzia di promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, che esiste tuttora). Quella scelta non fu, infatti, salutata da molti come la tappa essenziale di avvio del processo di sviluppo delle aree meridionali del paese, ma come un passaggio ben più contraddittorio (Svi-

mez, 1951). Vi fu chi, insoddisfatto della limitazione alle opere infrastrutturali dell'intervento, ritenne di dover continuare a battersi per un'azione diretta di industrializzazione manifatturiera. E vi fu anche chi rifiutando l'impostazione dirigistica dell'intervento di industrializzazione, si preoccupò di sottolineare quali processi, parallelamente all'intervento infrastrutturale, dovessero essere invece messi in moto, a partire dalle attività tradizionali, prima tra tutte l'agricoltura, per propiziare un più lento ed equilibrato sviluppo. Ambedue queste posizioni furono presenti nel dibattito suscitato dallo Schema Vanoni (1957) prima e da un celebre saggio di Vera Lutz (1958) dopo, mentre sarebbe arduo rintracciare in quel dibattito una voce autorevole che motivi la scelta dell'intervento in opere come capace in sé di far decollare un processo di sviluppo.

Negli anni cinquanta e sessanta, l'arretratezza della dotazione infrastrutturale delle regioni meridionali (mentre nel centro-nord si avviavano importanti processi di potenziamento delle reti) sgombrava, del resto, il campo da un'altra e non secondaria questione che emerge dall'analisi delle relazioni tra interventi per la creazione di capitale fisso sociale e sviluppo: il legame di funzionalità reciproca che deve connettere i due termini (alla Nurske per intenderci). Il fatto che la dotazione infrastrutturale fosse così arretrata non era infatti di per sé una garanzia che, nella scelta delle opere, nella loro progettazione e nell'esecuzione, il fuoco fosse effettivamente posto sull'offerta del servizio nelle quantità e qualità richieste per l'attivazione dello sviluppo, piuttosto che sulla realizzazione di un supporto fisico per un servizio che, forse, qualcuno poi offrirà.

Le radici della situazione presente sono proprio qui: nel fatto che fin dall'inizio si sottovalutò, nell'illusione (convinta o no che fosse) che le infrastrutture erano un ingrediente necessario, che una tale politica di infrastrutturazione aveva bisogno di essere «programmata», connessa funzionalmente ad obiettivi. Sebbene la legge lo prevedesse, di programmi non vi fu mai traccia: fin dal principio essi furono generalmente sostituiti da sommari ed imprecisi elenchi di opere «considerate» (Collidà, 1956).

Con il passare degli anni, la disattenzione a questi aspetti della politica infrastrutturale avrebbe comportato una crescente divaricazione tra infrastrutture individuate e/o costruite, da un lato, e produzione di servizi, dall'altro, spingendo talvolta all'identificazione ed al finanziamento di infrastrutture che avrebbero avuto, dal punto di vista del servizio da esse supportato, ben modesta utilità, o addirittura nessuna utilità, vuoi perché i presupposti della loro utilità erano

inesistenti, vuoi perché non erano corredate delle parti necessarie perché potessero divenire utili. Gli episodi che testimoniavano di queste incongruità o di questi errori (almeno rispetto al disegno che si voleva attribuito all'intervento straordinario) non crearono allarme. Furono attribuiti più che ad una mancanza di senso dell'intervento nel suo insieme, ad incapacità di previsione, o al ruolo ancora giocato da forze locali tradizionaliste e nemiche dello sviluppo: bastava aspettare e sarebbero state battute. Solo verso la fine degli anni sessanta, quando il compito principale della Cassa era l'industrializzazione, cominciò ad emergere (Collidà, 1970) che la stessa Cassa era ormai prigioniera di queste forze nemiche dello sviluppo. Ma fu tesi di pochi e suscitò molto sconcerto.

Si sottovalutò, in sostanza, con non poca ingenuità, da parte di quanti ritenevano lo sviluppo del Mezzogiorno un obiettivo non eludibile, che una politica delle opere pubbliche poteva diventare, in una società fortemente strutturata com'era quella meridionale, una modalità di intreccio tra intervento dello stato ed élites locali, e quindi darsi come fine principale null'altro se non la continuazione di questi interventi e dei connessi trasferimenti di risorse finanziarie, i cui effetti erano sterilizzati dall'avversione delle stesse élites per lo sviluppo. Eppure era proprio questo che, in non trascurabile misura, stava accadendo.

3. *E poi metafore.*

Una tale degenerazione dell'intervento infrastrutturale dello stato — che ormai si protrae da almeno tre decenni — non poteva che avere conseguenze importanti.

Nel migliore dei casi, l'opera veniva con l'essere concepita come un oggetto finito in sé, il che impedisce di delinearne le caratteristiche sulla base della funzione che sarà chiamata a supportare: il progetto dovrà perciò sottostare esclusivamente a vincoli tecnici, e ciò ritarderà l'introduzione di soluzioni tecnologicamente più aggiornate e favorirà una crescente disattenzione nei confronti delle relazioni tra impresa ed ambiente. Se l'opera è un oggetto finito in sé, non si dispone di elementi per selezionare le opere più urgenti economicamente e/o socialmente: la predilezione dei progettisti per alcuni tipi di opere premia la soddisfazione di alcuni, veri o presunti, bisogni lasciandone scoperti altri, anche più evidenti. Se il bisogno poi esiste, la sua mancata soddisfazione, dando luogo a esiti negativi manifesti o a proteste sociali, incentiverà la pretesa di ulteriori risorse fi-

nanziarie per nuove opere. Insomma, le opere non finalizzate allo sviluppo diventano funzionali al consolidamento del vecchio sistema clientelare, che da esse riceverà impulsi per la propria «modernizzazione».

La questione dei bisogni è sotto questo profilo particolarmente illuminante. Perché il sistema clientelare operi, occorre che vi siano bisogni diffusi e di difficile soddisfazione per il singolo, che solo appellandosi al «potente» potrà sperare in un qualche risultato. Bisogna che il «potente» sia in grado di presentarsi al maggior numero possibile di individui (elettori) come capace di garantire, prima di altri, una possibile soddisfazione del bisogno.

I meccanismi distorti che da ciò derivano sia dal punto di vista del modo di essere delle strutture pubbliche fornitrici di servizi, sia dei modelli degli investimenti pubblici, sono nell'ottica di questa riflessione rilevanti. Prendiamo il caso dell'acqua (sempre attuale): dal 1950 in poi, l'approvvigionamento idrico è stato uno dei capisaldi dell'intervento straordinario della Cassa, ma in molte zone del Mezzogiorno la dotazione d'acqua non è mai stata sufficiente e ha subito, in periodi particolari (le siccità, ma anche le viglie preelettorali), contrazioni vistose. Negli anni sessanta, si riteneva che questo dipendesse da ritardi organizzativi, a partire dalla mancanza di reti di distribuzione adeguate. Sono passati vent'anni. Si è continuato ad investire nell'infrastruttura primaria. Continua a mancare l'acqua. Si parla di furti d'acqua, di fatiscenza delle reti, di opere incomplete. E si investe ancora in nuove infrastrutture idrauliche primarie, trascurando tutti gli aspetti di gestione e manutenzione.

Prendiamo il caso dell'abitazione (anch'esso attuale): si sa che il fabbisogno abitativo nel Mezzogiorno è stato soddisfatto fondamentalmente negli ultimi anni da un intervento pubblico inferiore per entità a quello consentito dai finanziamenti disponibili, e di qualità generalmente molto scarsa, oltre che dall'abusivismo. Si sa che l'edilizia pubblica in parte almeno del Mezzogiorno ha un ruolo contraddittorio, perché il titolo all'assegnazione è merce di scambio, e la quota dei «senza tetto» tende a riprodursi, addirittura aumentando di numero quante più abitazioni pubbliche si costruiscono. Occorrerebbe un'anagrafe degli assegnatari, occorrerebbe in genere una gestione adeguata del patrimonio. Occorrerebbe una politica dei comuni che sani le condizioni di maggiore degrado. Si rivendicano invece risorse straordinarie per piani di emergenza, destinati a riattivare potenziando il meccanismo di riproduzione dei «senza tetto».

Le opere privilegiate dalle élites locali non sono tuttavia queste:

sono le opere di viabilità, predilette dai loro progettisti. E allora, senza alcun riferimento ragionevole ad analisi della mobilità o alla domanda di trasporto, e senza alcuna attenzione alla scelta delle modalità in funzione della tutela dell'ambiente e della riduzione della congestione, si costruiscono strade, sempre più costose e sempre più a danno del paesaggio e dell'ambiente, senza alcun risultato di rilievo in termini di accessibilità delle aree interessate.

Il significato dell'opera non sta dunque, e difficilmente tornerà ad essere senza riconversioni radicali del modello degli interventi, nella sua utilità, ma è nei circuiti di relazioni finanziarie, e non solo, che realizzandola si possono attivare. Anzi da questo punto di vista non occorre talvolta neppure che l'opera sia realizzata: basta ne sia avviata la realizzazione. Basta addirittura che si dia il via al progetto, che l'opera sia annunciata. Un meccanismo di questo tipo può rendere conveniente il non attendere ai normali compiti di manutenzione delle reti infrastrutturali esistenti, in modo da creare, in modo sostanzialmente artificioso, una domanda per opere. Così come questa domanda può derivare dal fatto che le opere magari utili realizzate non vengono gestite, non danno luogo all'offerta del servizio cui sono destinate. O sono gestite in modo insufficiente e inappropriato. Avviene perciò che si costruiscono case per poi non assegnarle, permettendone l'occupazione da abusivi; si costruiscono scuole e depuratori, ecc., che nessuno mette in funzione; dighe che non migliorano la disponibilità d'acqua; strade che uniscono località già ottimamente collegate; e così via (ma nessun organo ufficiale segnala questo stato di cose, se si esclude la Corte dei conti europea, 1988, o qualche estemporaneo studio — del resto recentissimo — del Ministero dell'ambiente o parere dell'amministrazione dei Beni culturali).

Ciò che importa è l'intreccio di interessi che viene così a stabilirsi, con lo stanziamento o la richiesta di stanziamento, tra politici, progettisti e costruttori, perché sono i «lavori» (di identificazione, progettazione, costruzione) che tengono insieme le relazioni clientelari e ne ampliano la sfera; la redistribuzione che spesso ha luogo nelle successive fasi di questi «lavori» a vantaggio dei politici e delle loro aggregazioni. E poi c'è la mafia. Insomma non più opere di pubblica utilità o di pubblico interesse, ma metafore.

4. Anzi prerequisiti del sottosviluppo.

Tutti questi fenomeni si sono verificati nel Mezzogiorno, coinvolgendo non solo l'intervento straordinario della Cassa, ma anche quello

ordinario dello stato e degli enti territoriali, per non parlare poi degli interventi superstraordinari che sono andati moltiplicandosi nell'ultimo decennio. Se si fa eccezione per le grandi reti (la cui funzionalità non poteva decadere al di sotto di dati livelli, peraltro spesso modesti; per le quali vigeva, insomma, una logica nazionale) e per alcune infrastrutture puntuali richieste dalle imprese manifatturiere che localizzavano al sud i loro impianti, la gran parte dell'intervento infrastrutturale sembra esser stata coinvolta in quest'impostazione. Si è speso molto, vi sono opere, ma la dotazione di capitale fisso sociale è rimasta insufficiente, anzi per certi aspetti è divenuta più insufficiente di quanto non fosse.

Non è solo sotto questo profilo, per di più, che il nesso tra opere pubbliche (non di pubblica utilità) e sviluppo si è rovesciato. Le conseguenze che da questi interventi in opere pubbliche sono derivate quanto al modo di essere del settore delle costruzioni, sono sconvolgenti. Il peggio è probabilmente avvenuto nell'ambito delle modalità di identificazione dei progetti, dell'acquisizione degli appalti e della organizzazione delle attività di costruzione. E i tre aspetti sono saldamente connessi l'uno con l'altro. La progettazione, invece di consistere nella identificazione delle caratteristiche di un'opera altrimenti individuata, diventa un momento ideativo avulso da giustificazioni oggettive: progettisti e società di progettazione si preoccupano di disporre di un'ampia gamma di progetti di massima, meri schizzi, da sottoporre all'attenzione. Se sono forniti di relazioni giuste per accreditare quelle proposte — non importa se adeguatamente specificate, non importa se motivate — presso lo stato finanziatore, possono divenire degli intermediari cruciali tra politici e imprese, tra centro e periferia. La strategia è banale. Contando su una capacità di pressione a Roma, si predispongono progetti di massima di opere, si individua il canale per farle adottare dai poteri locali promettendone il finanziamento, se ne ottiene l'approvazione. Poi se ne gestirà l'attuazione acquisendo ampi poteri di condizionamento delle minori imprese di costruzione. Nella sua banalità (fatte salve le ramificazioni illecite: dalla corruzione alla condiscendenza nei confronti delle infiltrazioni malavitose nella realizzazione) essa viene formalmente proclamata, senza preoccuparsi delle reazioni di chi potrebbe ritenerla anomala.

Per banale che sia, questa strategia deve, per poter essere praticata, poggiare sulla premessa della «pressione a Roma». Per questo ad ottenere, nel praticarla, il maggiore successo sono state soprattutto le partecipazioni statali, l'Iri in particolare, che ha finito con l'inserire

nella sua struttura (e non solo nel Mezzogiorno) una vera e propria rete di mediatori «eccellenti». Basta, per rendersene conto, scorrere gli annuari Italstat (ora Iritecna): la rete è in continua, inarrestabile, espansione. Del mediatore eccellente non si ha, tuttavia, neppure bisogno, se il politico locale è ben collocato — come ministro, ad esempio, o anche in ruoli diversi dall'esecutivo — rispetto alle decisioni relative agli stanziamenti pubblici. Sarà lui stesso, in quel caso, ad attivare il suo progettista e a promuovere relazioni con le imprese costruttrici. La storia recente del Mezzogiorno (e non solo), e di alcune aree in particolare, è ricca di episodi che confermano l'imporsi di questa nuova versione della politica delle infrastrutture.

Se l'opera può anche alla fine non esserci e non avere alcuna pubblica utilità, se il livello dei suoi costi non ha sostanziale rilevanza, l'aggiudicazione dell'appalto — o della concessione — all'una o all'altra impresa non deve tener conto di vincoli di efficienza o di garanzie quanto alla qualità del prodotto finito. È invece importante che l'impresa sia in grado di restituire favori (naturalmente, di varia natura). Il ricorso a quello che dovrebbe essere un metodo per tutelare l'interesse pubblico, la gara, è dunque superfluo, anzi contraddittorio con il legame che deve instaurarsi tra finanziatore-mediatore ed impresa. E la gara praticamente non esiste più, sia che si operi in regime d'appalto, sia in regime di concessione. Un esempio, che forse neppure rappresenta un caso-limite, dello stile prevalente è in un caso recente (1991). Il comune di Pozzuoli vuole realizzare il piano di recupero del proprio centro storico, evacuato della popolazione residente in occasione del bradisisma del 1983 e in abbandono. Non dispone di finanziamenti, perché i finanziamenti che ha ottenuto li ha altrimenti destinati. Escogita perciò di dare in concessione i lavori ad un'impresa di costruzione Iritecna, imponendole di cercare essa stessa i finanziamenti. L'opposizione in consiglio comunale contesta l'affidamento diretto e chiede una gara: si sta preparando un bando che selezioni l'impresa sulla base della sua capacità di ottenere finanziamenti pubblici. Quanti soldi servono? non si sa. Esiste solo una stima di massima: il piano di recupero è troppo sommario per consentire calcoli più precisi.

L'affidamento di un'opera sulla base di un progetto malamente definito ha anche un altro vantaggio. Non si conosce all'inizio il costo che l'opera alla fine avrà: uno stanziamento ridotto può essere sufficiente per deciderne la realizzazione. Si scoprirà via via che lo stanziamento deve essere rivalutato se si vuole che l'opera arrivi ... a compimento. Se poi si riesce, come sempre più spesso si riesce, a rendere

la progettazione un *work in progress*, l'opera può arrivare a costare anche dieci volte quanto previsto in occasione dello stanziamento iniziale: non sono pochissimi i casi di questa natura, emersi dai lavori dell'inchiesta parlamentare, nelle opere inserite negli interventi del dopo-terremoto in Campania e Basilicata. Ed è singolare che le più rilevanti rivalutazioni dei costi coincidano con l'affidamento delle opere ad alcune specifiche imprese.

Se criteri di economicità non sono alla base né della definizione del progetto né dell'identificazione dell'impresa di costruzione, essi neppure saranno introdotti per l'organizzazione dei lavori di costruzione. Si tratterà sì di minimizzare il costo dei lavori da eseguire, rispetto ai prezzi per essi riconosciuti, ma non secondo gli schemi propri delle imprese operanti in regimi di concorrenza. Da questo discendono altre conseguenze negative: la mancanza di impulsi alla modernizzazione delle aziende ed all'acquisizione da parte loro di modelli competitivi, la scarsa qualificazione della forza lavoro, il diffondersi di forme di divisione del lavoro che, mentre permettono la penetrazione delle organizzazioni criminali come subfornitori o subappaltanti (e non solo), consentono di evadere a tutte le norme e le regole, ivi comprese quelle concernenti il trattamento dei lavoratori e la loro sicurezza. L'impresa che è registrata nell'Albo nazionale costruttori non svolge spesso più un'attività imprenditoriale, salvo talvolta la «promozione del mercato». È un puro intermediario che cura la redistribuzione a valle delle operazioni. E l'attività promozionale può esaurirsi nello stabilire relazioni amichevoli con il politico che «trova i soldi».

Le possibilità di infiltrazione della criminalità sono naturalmente amplificate dalla corruzione politica ed amministrativa, che rende i soggetti gestori della spesa pubblica meno capaci di resistere a pressioni malavitose, quando addirittura non fa loro percepire nell'infiltrazione criminale un'occasione ulteriore per esigere maggiori illeciti prelievi di altra natura. Non è del resto che così s'innesci la formazione nella criminalità di attitudini imprenditoriali. Le attività che sono tipicamente gestite dalle imprese facenti capo a famiglie criminali non richiedono questa imprenditorialità, operano su mercati ristretti in cui più agevolmente la domanda può essere indotta (con la forza e non solo) a rivolgersi all'uno piuttosto che all'altro interlocutore, si muovono in mercati protetti. E le attività finanziate dalla domanda pubblica sono, appunto, attività a mercato protetto. Non di rado esse diventano, a loro volta, intermediari puri nel senso che non svolgono alcuna attività diretta, ma redistribuiscono il lavoro al loro esterno.

L'impatto degenerativo di questa politica delle opere sedicenti pubbliche è stato potenziato, nel corso degli anni ottanta, dai numerosi provvedimenti che hanno introdotto poteri e procedure straordinari per «velocizzare» gli interventi: i programmi (si fa per dire) infrastrutturali inseriti nei provvedimenti successivi al terremoto del 1980, i provvedimenti per Pozzuoli colpita dal bradisisma (1983), le leggi speciali per la Sicilia e per Reggio Calabria (1989), ecc.

Un grimaldello fondamentale sotto questo profilo è rappresentato dalle modalità anomale di utilizzo dell'istituto (del resto, non normato in modo soddisfacente in via generale) della concessione di opere. I connotati sono così identificabili:

a) la concessione favorisce la non identificazione preliminare dei caratteri delle opere da realizzare, nel senso che non esiste un progetto a cui le relazioni tra l'amministrazione e l'impresa si riferiscono, e il contenuto del contratto può così evolvere indefinitamente richiedendo via via finanziamenti aggiuntivi (con un meccanismo che, in tempo di inflazione contenuta, sostituisce egregiamente la revisione prezzi);

b) la concessione così congegnata garantisce alle imprese un flusso di domanda sostanzialmente certo per un periodo anche lungo di tempo, creando condizioni anomale anche sotto il profilo della stabilità dei rapporti di lavoro (di norma niente affatto garantita nelle costruzioni) che a loro volta rafforzano le relazioni tra i contraenti;

c) in questi rapporti di concessione «chiavi in mano» la quota dei fondi garantita all'impresa in quanto si sostituisce all'amministrazione in funzioni che le sarebbero connaturate, è rilevante e in genere consente la realizzazione di profitti elevati;

d) l'amministrazione non dispone del personale qualificato necessario per il controllo delle successive operazioni, e non può perciò evitare i rischi connessi alla identificazione di progetti non appropriati e alle modalità incongrue della loro concreta realizzazione.

D'altra parte, la struttura diffusa delle unità irregolari, nere, delinquenziali, adibite ai lavori di costruzione delle opere, finisce, a sua volta, con il diventare il fattore dirompente del dilagare dell'abusivismo edilizio, nelle sue molteplici forme, contribuendo a sua volta, in modo autonomo, al degrado del territorio in vaste aree.

La carenza infrastrutturale segnalata nel dopoguerra si è tradotta così, nonostante i rilevanti investimenti via via realizzati, in una connotazione stabile del modo di essere dell'organizzazione territoriale al sud. Il processo si autoalimenta per varie ragioni: perché le opere fatte non sono le più utili (o non sono utili affatto), perché la loro realizzazione non è finalizzata a metterne in valore l'utilità, perché

il modo in cui sono realizzate e gli effetti collaterali che da esso pro-
manano, attivano fattori di degrado ponendo l'esigenza di nuove in-
frastrutture «di riqualificazione», perché sono iniziate e mai finite,
perché sono finite ma incomplete, ecc. ecc. La casistica è sterminata.
È ciò che tutti affermano, dalla Confindustria (1987), che si preoccupa
addirittura di produrre uno studio che misuri l'inadeguatezza della
dotazione infrastrutturale del Mezzogiorno, a un po' tutte le forze
politiche. E così si crea quell'intreccio tra ricchezza privata (di alcuni
naturalmente) testimoniata dalle auto di lusso o da altri consumi
affluenti, e squallore pubblico, che è uno dei fondamentali generatori
di violenza. Viene proprio da chiedersi: ci sono mai stati, tanti di
quelli che discutono del Mezzogiorno, in posti come la conurbazione
aversana, il giuglianese, la periferia di Napoli (ma zone analoghe
vi sono anche in altre regioni)? Si sono mai chiesti dove finissero lì
le risorse che altrove sono usate per assicurare scuole decenti, strade
percorribili, aree per il tempo libero? cosa fanno lì gli amministratori
locali? ed anche, perché no?, come si forma quella ricchezza privata
così arrogantemente esibita?

Vi è chi di fronte a questa situazione (peraltro mai chiaramente
denunciata) suggerisce il prosciugamento, o quasi, dei trasferimenti
di spesa pubblica. Ma è proprio vero che il problema sta nei soldi?
troppi soldi pubblici spesi male? Sì, vi è un problema di soldi spesi
male. Quindi anche troppi perché sono in grandissima parte sprecati.
Ma il punto cruciale è nella perdita del nesso tra lavoro e reddito,
tra attività da svolgere per la soddisfazione dei bisogni e bisogni che
si ritiene giusto siano soddisfatti. Insomma, il punto cruciale è nell'e-
clissi di quel sistema di valori che è il cardine principale dello svilup-
po. Rispetto a questo, il ridurre la spesa può risultare efficace solo
nel medio-lungo periodo, e al prezzo di tensioni sociali significative.

L'arma del taglio alla spesa può rivelarsi, del resto, debole, perché
più il sistema della spesa degenerata si incardina e si consolida, meno
ha bisogno di risorse crescenti. Gli interventi trovano, infatti, una
soglia superiore che è data dalla «capacità produttiva» locale, e a nes-
suno conviene che quella soglia sia superata. È per questo che in ge-
nere l'intervento straordinario non si aggiunge a quello ordinario o
che gli interventi speciali spiazzano quello straordinario: dato il vin-
colo della «capacità produttiva» si sceglie ovviamente il canale di fi-
nanziamento che massimizza le opportunità che sono state sopra messe
in luce. Se di risorse crescenti (o di annunci di risorse crescenti) qual-
cuno ha bisogno, questo è il notabilato politico. E tanto più ne ha
bisogno, quanto più il contesto è sotto questo profilo competitivo.

5. Opere pubbliche e industria manifatturiera: due blocchi e un residuo.

La domanda che viene spontanea è allora: che rapporto si è stabilito nel Mezzogiorno, nel corso del tempo, tra una crescita produttiva che pure in una certa misura vi è stata, e vi è ancora, e queste modalità dell'intervento infrastrutturale? Come possono attività produttive moderne convivere con tanto degrado, con fenomeni così evidenti di spreco? Che effetto alla lunga si avrà proseguendo per questa strada?

L'idea che questa politica infrastrutturale, lungi dal rappresentare il presupposto per lo sviluppo, risulti alla fine ad esso antagonista, è ampiamente legittimata dalle osservazioni fin qui svolte. Ma merita qualche approfondimento ulteriore.

Gli investimenti infrastrutturali realizzati al sud, per una loro parte almeno, hanno permesso all'industria manifatturiera nazionale (e non solo) di assicurarsi due servizi: disporre, quando si insediavano nelle regioni meridionali, di possenti infrastrutture a loro uso anche esclusivo; avere più facile accesso ad un vasto mercato di consumo, spazzando via gli ostacoli rappresentati da abitudini e tradizioni e travolgendo le meno competitive imprese locali concorrenti. Che poi non si migliorasse la qualità della vita, urbana e non; che non si favorisse una crescita dell'agricoltura; che si sprecassero risorse enormi in opere incomplete e inutili, non era evidentemente affar loro. Tanto più che era invece affar loro sfruttare il mercato degli appalti pubblici, perché tutti i grandi gruppi, privati e pubblici, dispongono di imprese di progettazione e di costruzione.

Il dualismo dell'economia meridionale che sotto l'impatto dell'industrializzazione sembrava esaurirsi nella non comunicazione tra settori moderni e settori arretrati, acquista così ben altra specificazione: da un lato, un settore che sta sul mercato più o meno alla pari con le omologhe unità localizzate ovunque in Italia e in Europa; dall'altro, un settore che si alimenta della spesa pubblica fuori da ogni vincolo di mercato, non solo perché al mercato non è esposto, ma anche perché non è tenuto ad osservare nessuna delle regole che dal mercato sono mutate per ottenere efficienza, trasparenza, ecc. Al secondo settore appartengono, perché ne condividono la logica di spreco e speculazione, non solo la quota preponderante dell'industria delle costruzioni, ma molti altri comparti pubblici o parapubblici o a copertura pubblica: quelli che dovrebbero usare le infrastrutture per erogare servizi, gli istituti finanziari grandi e meno grandi, buona parte delle attività professionali. Il dualismo resta come non compenetra-

zione che è conseguenza di interessi contrapposti, ma risulta meno evidente a causa del ponte che l'articolazione plurisettoriale dei grandi gruppi getta tra questi interessi contrapposti. Si definisce così tra i due blocchi un'alleanza che non è tattica, ma fondante il comportamento del primo settore nei riguardi del Mezzogiorno, l'assunzione di responsabilità di cui si spoglia rispetto all'evoluzione sociale e civile di questi territori. L'impresa compatibile con la criminalità organizzata (che è la peggiore propaggine del blocco assistenziale, non una terza componente), anche se da essa separata, e non l'impresa come risposta civile alla criminalità organizzata.

Dagli scricchiolii manifestati da questa alleanza sono venuti, nell'ultimo periodo, gli stimoli a rielaborare la strategia dell'intervento straordinario, che hanno portato alla proposta dei progetti strategici. Cosa sono i progetti strategici? in cosa differiscono dai progetti speciali (Zappa, 1980) degli anni settanta? Nulla di nuovo: ancora una volta si afferma che il problema è prima di tutto il divario infrastrutturale e richiede grandi progetti di opere.

L'equilibrio instabile che si determina attorno a questa alleanza ha un influsso pervasivo sul Mezzogiorno? sì, perché nell'ambito dell'uno o dell'altro blocco sono risucchiati, nella grandissima parte, i trasferimenti pubblici. No, perché i due blocchi assieme non assorbono che una quota modesta delle risorse localmente disponibili, ed in particolare del lavoro. Le risorse che restano all'esterno si devono perciò autorganizzare una modalità di sopravvivenza, inserendosi in interstizi dell'articolazione dell'apparato manifatturiero nazionale. Paradossalmente, il Mezzogiorno ha provato così negli ultimi anni che uno sviluppo industriale era possibile, in termini molto più articolati e diffusi, molto più endogeni, di quanto non fosse prevedibile seguendo le alterne vicende dell'intervento straordinario di industrializzazione. Ma il tessuto di attività che pure ha preso vita è rimasto immerso in una sorta di limbo, sia dal punto di vista delle modalità organizzative e del raccordo con l'apparato istituzionale, sia dal punto di vista della disponibilità a recepire l'innovazione e a darsi sentieri evolutivi significativi (Giannola, 1990), ed infine anche dal punto di vista della contiguità con la criminalità organizzata.

È questo che rende le condizioni del Mezzogiorno oggi meno derelitte dal punto di vista del reddito disponibile di quanto altrimenti non sarebbero, e per molti versi tollerabile un'assenza delle istituzioni a sua volta condizione per l'affermarsi di queste modalità della sopravvivenza.

Una analisi sufficientemente spassionata, come questa che abbia-

mo provato a delineare, suggerisce vari sbocchi in termini di diagnosi e terapia. Le precondizioni dello sviluppo sono cambiate rispetto agli anni cinquanta. Le opere spesso esistono, nonostante il persistere dell'attitudine a non far corrispondere ad esse un più alto livello dell'offerta di servizi. Una non trascurabile qualificazione di parte almeno delle risorse comunque — e nonostante tutto — ha avuto luogo. Gli ostacoli maggiori allo sviluppo sono identificabili nel blocco assistenziale (è una deformazione caricaturale del termine «assistenza» che ce lo fa denominare così). Cosa impedisce di mettere in discussione questo blocco? Il fatto che, come si evince da quanto sopra, esso è l'espressione delle classi dirigenti meridionali e nazionali.

Vi sono segnali di incrinature nel blocco, che permettano non tanto di nutrire delle speranze, ma di formulare delle ipotesi di suo sgretolamento? Vi sono e sono in qualche modo connessi, da un lato, alle relazioni conflittuali che il blocco ha con il resto del mondo perché si appropria in via esclusiva delle risorse pubbliche, e, dall'altro, al vincolo derivante dall'entità dello squilibrio della finanza pubblica.

6. *La voracità del lobbista.*

Le due questioni sono tra loro collegate. La logica interna al blocco assistenziale lo porta a divorare risorse pubbliche crescenti: è il suo essere supporto fondamentale della formazione del consenso politico che determina questo risultato, non solo e non tanto perché i bisogni si evolvono con la dinamica demografica, con la crescita del reddito, con l'effetto pervasivo dei mass-media, mentre la risposta che ad essi viene dall'industrializzazione esogena è limitata, ma soprattutto perché la competizione politica induce una domanda crescente di risorse. Che poi queste risorse restino inutilizzate, diano luogo a residui, non è così influente per il resto del mondo che si sarà visto intanto negare il supporto pubblico che chiede.

Perché la competizione politica in dati contesti attiva una pressione crescente sulla finanza pubblica? Il nodo principale deriva dalla trasformazione in essa intervenuta di recente (negli anni ottanta), con il prepotente affermarsi, anche a causa del peso crescente assunto dai mezzi di informazione nella formazione del consenso, di una disponibilità finanziaria elevata o del notevole o dell'aspirante-notabile come premessa non solo per essere eletti, ma per entrare nella ristretta cerchia dei potenti. Al tradizionale modello della rete clientelare che tollera ampie mediazioni pur di entrare in contatto capillarmente con

i vari settori della società, non disdegnando neppure collegamenti o scambi con la criminalità organizzata, si contrappone sempre più frequentemente un modello lobbista che massimizza i vantaggi ottenibili da una stretta relazione di interessi tra le imprese destinatarie di finanziamenti pubblici ed il politico rendendo più fluida e più univoca nelle destinazioni l'erogazione dei finanziamenti. Sarà più facile così utilizzare la distribuzione dei fondi per cooptare, con reciproco vantaggio, settori cruciali della rete clientelare dei rivali.

Le differenze sostanziali tra il modello clientelare tradizionale e quello lobbista stanno, perciò: (a) nello scarso interesse che il lobbista ha al controllo capillare dell'ambiente, in quanto «modernamente» assume che il possesso di una rete televisiva locale è più efficace e meno oneroso, dal punto di vista dei comportamenti, del coltivare l'amplessissima rete di relazioni che quel controllo presupponeva; (b) nell'importanza che esso attribuisce alla costruzione dell'immagine del vincente, «ricco e famoso»; (c) nella spregiudicatezza dei comportamenti del notevole lobbista, su tutti i terreni e non solo su quello delle relazioni d'affari: consumi affluenti, frequentazioni ambiziose, vacanze d'élite.

Il modello lobbista ha però bisogno di un legame molto saldo con i centri che decidono l'entità e l'attribuzione dei trasferimenti finanziari. Una volta individuato quel legame, ci si predisporrà ad usarlo non in modo esclusivo, ma dividendone i vantaggi con uno schieramento trasversale, interpartitico, di beneficiari, in modo da isolare e marginalizzare l'avversario interno e rendere insieme il legame più robusto. Instaurare i collegamenti con le imprese è, da quel punto di partenza, possibile in vari modi: un modo è quello di stringere alleanze specifiche con soggetti che, forti della protezione di cui godono, assumono il controllo di imprese esistenti fino a costruire gruppi di scala sempre più vasta; un altro è di ricercare con imprese già solide collegamenti a più livelli. Nascono così vere e proprie cordate di imprese che riproducono al loro intero l'«associazione» che compone il partito trasversale.

Che tenuta ha il modello lobbista? Una fonte di fragilità sta nella necessità del contatto forte con le decisioni concernenti gli investimenti pubblici; un'altra sta nelle reazioni che nel mondo delle imprese sono suscitate da questi collegamenti biunivoci, che di fatto instaurano forme di controllo oligopolistico spurio sulla spesa pubblica; una terza potrebbe essere nelle conseguenze che ciò produce sulla politica delle opere pubbliche, in direzione di un'ulteriore e parossistica affermazione del riferimento all'opera come metafora. Ma biso-

gnerebbe, perché le reazioni sortissero effetti visibili, che si reintrodussero quei sistemi di valori e di regole che presuppongono che i fondi pubblici siano destinati ad opere di pubblica utilità.

In fondo, anche Keynes, quando commentava sarcasticamente la ristrettezza di idee dei governi inglesi suoi contemporanei, osservava:

L'antico Egitto era doppiamente fortunato, e senza dubbio dovette a questo la sua ricchezza favolosa, per il fatto di possedere *due* attività, la costruzione di piramidi e la ricerca di metalli preziosi, i cui frutti, non potendo essere consumati per servire i bisogni umani, non potevano venir deprezzati dall'abbondanza. Nel Medioevo si costruivano cattedrali e si cantavano messe funebri. Due piramidi e due messe per i defunti valgono il doppio di una; ma non così due ferrovie da Londra a York. Noi invece siamo così sensati e ci siamo educati a rassomigliare tanto a prudenti finanziari, riflettendo molto prima di accrescere il carico «finanziario» dei posteri col costruire case in cui essi possano vivere, che non abbiamo ancora alcun metodo per sfuggire le sofferenze della disoccupazione (Keynes, 1978, p. 291).

Noi abbiamo non solo la disoccupazione, ma governanti che non si preoccupano dell'onere da affrontare per costruire due, o anche di più, strade, da Londra a York, né di scaricare sia sui contemporanei sia sui posteri il peso della loro personale abbondanza e del successo che ad essa è associato.

- Bannock, G., Baxter, R.E., Rees, R. 1974, *Dizionario di economia*, Laterza, Bari.
- Caffé, F. 1956, *Benessere (economia del)*, in C. Napoleoni (a cura di), *Dizionario di economia politica*, Comunità, Milano.
- Collidà, A. 1966, *Il Mezzogiorno verso la programmazione*, in Aa.Vv., *Meridionalismo in crisi?*, Angeli, Milano.
- Collidà, A. 1970, *L'intervento straordinario: una politica per il trasformismo*, in «Problemi del socialismo», n. 44.
- Confindustria 1987, *L'economia meridionale alla metà degli anni ottanta. Il Mezzogiorno tra stagnazione e cambiamento*, in «Previsioni dell'economia italiana. Il Mezzogiorno: un rilancio possibile», n. 1.
- Corte dei conti europea 1988, *Relazione annuale sull'esercizio 1987*, Bruxelles.
- Gerschenkron, A. 1965, *Riflessioni sul concetto di «prerequisiti» dell'industrializzazione moderna*, in *Il problema storico dell'arretratezza economica*, Einaudi, Torino.
- Giannola, A. 1990, *Mezzogiorno, industrializzazione e imprese*, in Banca d'Italia, *Il sistema finanziario nel Mezzogiorno*, Roma.
- Harris, M. 1979, *Cannibali e re*, Feltrinelli, Milano.
- Keynes, J.M. 1978, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, Utet, Torino.
- Kregel, J.A. 1983, *Finanziamento in disavanzo, politica economica e preferenza per la liquidità*, in F. Vicarelli (a cura di), *Attualità di Keynes*, Laterza, Bari.
- Lutz, V. 1958, *Il processo di sviluppo in un sistema economico dualistico*, in «Moneta e credito», n. 44.
- Marshall, A. 1920, *Principii di economia*, Utet, Torino.

- Mill, J.S. 1972, *Principi di economia politica*, Isedi, Milano.
- Nurske, R. 1965, *La formazione di capitale nei paesi sottosviluppati*, Einaudi, Torino.
- Pigou, A.C. 1934, *Economia del benessere*, Utet, Torino.
- Pigou, A.C. 1956, *Alcuni aspetti dell'economia del benessere*, in F. Caffé (a cura di), *Saggi sulla moderna «economia del benessere»*, Einaudi, Torino.
- Roehrsen, G. 1962, *Sul concetto di opera pubblica e di lavoro pubblico*, in «Rassegna dei Lavori Pubblici», n. 2.
- Rosenstein-Rodan, P.N. 1973, *Note sulla teoria del «big push»*, in B. Jossa (a cura di), *Economia del sottosviluppo*, Il Mulino, Bologna.
- Rosenstein Rodan, P.N. 1966, *Problemi riguardanti l'industrializzazione dell'Europa Orientale e Sudorientale*, in A.N. Agarwala, S.P. Singh (a cura di), *L'economia dei paesi sottosviluppati*, Feltrinelli, Milano.
- Smith, A. 1927, *Ricerche sopra la natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, Utet, Torino.
- Svimez 1951, *Effetti economici di un programma di investimenti*, appendice alla *Relazione*, 1950.
- Vanoni, E. 1957, *Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito, 1955-1964*, in *Documenti sul programma di sviluppo economico*, Roma.
- Zappa, G. 1980, *I progetti speciali*, Officina, Roma.