

*01244/Carro
& Tratti*

10/2

CIS - IRFIS - ISVEIMER

IL RUOLO DEI TRE ISTITUTI MERIDIONALI PER UN NUOVO RILANCIO DEL MEZZOGIORNO

- * Premessa.
- * Ostacoli e remore allo sviluppo industriale - Validità della funzione svolta.
- * Altre difficoltà attinenti alle condizioni e ai mezzi operativi degli Istituti meridionali.
- * Proposte per l'adeguamento degli Istituti meridionali ai nuovi compiti da svolgere.

BIBLIOTECA
 Cassa/XII
 Inv. N. 98609

- Dicembre 1967 -

IL RUOLO DEI TRE ISTITUTI MERIDIONALI PER UN NUOVO RILANCIO DEL MEZZOGIORNO -

Premessa

La politica meridionalistica è nuovamente in discussione: a due anni dall'entrata in vigore di quella che fu detta la "Legge di rilancio" e dopo appena un anno dall'elaborazione del Piano di coordinamento, il dibattito è ripreso in diverse sedi per denunciare gli scarsi risultati ottenuti e chiedere una verifica della validità degli orientamenti finora seguiti.

I consuntivi economici del 1966, particolarmente sfavorevoli per il Mezzogiorno, si sono aggiunti al bilancio di due anni di relativa stasi mettendo in luce, attraverso le prolungate ripercussioni della congiuntura, l'instabilità del processo di sviluppo e dei meccanismi che lo promuovono. Il bilancio complessivo dell'ultimo triennio ha fatto registrare una flessione degli investimenti molto più pronunciata nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord (- 21,4% contro - 9,4%), capovolgendo la tesi delle ripercussioni attenuate, che era stata autorevolmente sostenuta fino allo scorso anno. Le preoccupazioni sono acute dal fatto che, nonostante i molteplici strumenti di intervento predisposti, ancora non si avvertono nel Mezzogiorno i primi sintomi della ripresa già in atto nel resto del Paese (1).

I recenti convegni che hanno riaperto la discussione sulla politica meridionalistica hanno fatto registrare un generale accordo tra studiosi, uomini di governo ed esponenti di diverse forze politiche, sulla necessità di un'azione più incisiva per lo sviluppo del Mezzogiorno.

(1) Ciò è confermato da quanto ha detto lo stesso Ministro Colombo al recente Convegno di Napoli (6-8 ottobre 1967): "..... nell'anno 1966 gli investimenti nel Sud sono diminuiti, nè nel 1967 si nota ancora inversione di tendenza in concomitanza con la brillante ripresa che si ha nel resto del Paese".

Meno univoche e tuttora imprecise sono le indicazioni scaturite sulle di rettrici e sugli strumenti di questo nuovo rilancio, che sembra debba ri guardare soprattutto l'industrializzazione e in particolare modo le indu strie a valle dei grandi impianti di base.

A tal fine è stata ravvisata l'opportunità di un maggiore im pegno sia dell'iniziativa pubblica che di quella privata, il cui interes se nei confronti del Mezzogiorno dovrebbe essere sollecitato in vari mo-
di, anche avvalendosi, nel quadro della programmazione, del potere di contrattazione del Governo per promuovere iniziative "concertate".

Queste le possibilità e gli orientamenti di massima indicati dai maggiori responsabili della politica economica come base per lo stu-
dio di una più efficace azione in favore del Mezzogiorno. E' importante che lo studio delle misure idonee a tradurre in pratica questi orienta-
menti tenga veramente conto dell'esperienza acquisita, specie per quanto riguarda i fattori e le difficoltà che hanno finora ostacolato lo svilup-
po dell'industria nel Mezzogiorno. Un valido contributo in questo senso potrà essere dato dai tre Istituti Speciali meridionali per la loro cono scenza ambientale e operativa in questo campo e il ruolo di punta da es-
si svolto nel processo d'industrializzazione.

La presente nota si limita ad una sommara rassegna delle principali difficoltà ed esigenze emerse in oltre tredici anni di espe-
rienza operativa dei tre Istituti, i quali desiderano trarre da questa esperienza tutti gli elementi che possano essere utili alle Autorità re sponsabili, e si sentiranno, come sempre, onorati di poter fornire ogni ulteriore informazione o elaborazione in materia.

1.- OSTACOLI E REMORE ALLO SVILUPPO INDUSTRIALE - VALIDITA' DELLA FUNZIONE SVOLTA DAGLI ISTITUTI MERIDIONALI.

Oggi si tende a realizzare nel Mezzogiorno una struttura industriale integrata, diversificata, con grandi aziende moderne operanti anche nei cosiddetti settori di avanguardia, ma tali direttive sono il risultato cui si è giunti gradualmente, dopo avere, attraverso alterne esperienze, affinato sia la dottrina che gli strumenti di intervento.

Un bilancio della politica di industrializzazione del Mezzogiorno non può non tener conto delle difficoltà anche di carattere concettuale, delle incertezze e delle esitazioni che hanno ritardato e spesso ostacolato la creazione di strumenti appositi, i primi dei quali cominciarono a funzionare molti anni dopo che la produzione nazionale aveva recuperato il livello prebellico, concludendo così la cosiddetta fase della ricostruzione. L'economia del Mezzogiorno, maggiormente provata dalla guerra, vide così aumentare il proprio ritardo in un periodo veramente decisivo per l'intensa attività che lo ha caratterizzato e le occasioni di ristrutturazione che avrebbe potuto offrire. Fu solo dopo la conclusione di un secondo periodo di congiuntura favorevole, e in piena recessione post-coreana, che i provvedimenti per l'industrializzazione del Mezzogiorno divennero operanti.

Questi primi incentivi e le loro modalità di applicazione apparivano ispirati a una concezione dell'industria tutt'altro che moderna, perseguendo il mito della piccola azienda ad alta intensità di lavoro: quando nel Sud vi erano già troppe aziende di tipo artigianale molte delle quali potevano vivere solo grazie a quella situazione di isolamento dei mercati locali che stava per venire meno con lo sviluppo delle comunicazioni.

Molti errori e sviluppi antieconomici sono stati ovviati dagli Istituti, i quali, interpretando i loro compiti istituzionali in fun

zione delle nuove esigenze, hanno incoraggiato e assistito anche le industrie di maggiori dimensioni, con una politica sulla quale per molti anni le Autorità hanno preferito non pronunciarsi, neppure in presenza di critiche sollevate da talune parti contro gli Istituti. Solo in epoca relativamente recente sono venuti i positivi riconoscimenti ufficiali alla validità degli indirizzi seguiti (2), mentre si attende ancora la reazione ufficiale alle critiche in senso opposto, che gli stessi oppositori di una volta hanno formulato con sorprendente disinvoltura. Ciò dimostra che tra le lacune che gli Istituti sono stati chiamati ad ovviare vi è stata anche quella della mancanza di precise direttive di politica economica.

In questa situazione, la linea seguita dagli Istituti è stata suggerita dalla logica stessa del meccanismo di sviluppo che si intendeva promuovere. Così è apparso chiaro che l'orientamento verso la piccola industria avrebbe teso a perpetuare la struttura esistente, anche dal punto di vista della composizione settoriale, mentre le prospettive di espansione della domanda favorivano quei settori che erano meno rappresentati nel Mezzogiorno. E' noto infatti che le industrie tradizionali (come quelle agricolo-alimentari, il grosso delle industrie estrattive, le industrie del legno, del cuoio ecc.) hanno - a causa della dinamica delle domanda e spesso anche per ragioni tecniche - una velocità di

(2) Anche nell'amministrazione delle provvidenze specifiche in favore delle piccole e medie imprese, gli Istituti hanno cercato di promuovere la crescita delle dimensioni aziendali: a questo proposito la Relazione sull'applicazione della Legge 30 luglio 1959 n. 623 (del Ministero Industria e Commercio) osserva come nel Mezzogiorno siano state agevolate anche imprese di un certo rilievo "specie in alcuni settori chiave, ritenuti come fattori primi per la creazione di una struttura produttiva economicamente valida tale da stimolare un equilibrato processo industriale".

espansione strutturalmente inferiore alla media della produzione industriale. Peraltro, l'esigenza di imprimere all'economia del Mezzogiorno un tasso di sviluppo analogo e possibilmente superiore a quello del Nord, obbligava l'industria meridionale, relativamente meno sviluppata, ad uno sforzo di espansione proporzionalmente maggiore, superando il duplice handicap della struttura settoriale meno dinamica e delle insufficienti dimensioni aziendali.

Nello stesso tempo le possibilità di talune industrie tradizionali come quella conserviera trovavano un altro limite nell'insufficiente sviluppo delle colture industriali, dato che tutta la politica agricola è stata ispirata a vecchi schemi: piccola proprietà contadina, espansione delle produzioni tradizionali, spesso disordinata in mancanza di sperimentazione, di studi di mercato e di adeguata assistenza tecnica. Anche la cosiddetta agricoltura ricca ha proceduto a salti, inseguendo con molto ritardo i progressi che si realizzano all'estero. E' noto che lo sviluppo agricolo ha costituito l'aspetto meno brillante del progresso economico italiano dell'ultimo ventennio. L'insoddisfacente andamento di un settore così importante per l'economia del Mezzogiorno ha pesato su tutto il processo di espansione, disperdendo gli effetti acceleratori dello sviluppo industriale. Per una serie di fattori concatenati, le strutture tradizionali, e con esse l'economia di aree molto estese, hanno risposto agli stimoli della politica di sviluppo in misura nettamente inferiore a quanto ci si poteva attendere; così anche l'espansione del mercato per le industrie locali è risultata più lenta del previsto.

Tutte queste difficoltà sono state rese più acute dalla corsa all'efficienza che ha caratterizzato l'evoluzione dell'ultimo decennio. E' facile intuire la posizione di svantaggio concorrenziale

in cui è venuta a trovarsi l'industria del Mezzogiorno per la sua struttura aziendale molto più debole e arretrata (3).

I progressi faticosamente realizzati in una situazione così sfavorevole e i miglioramenti ottenuti si rivelavano spesso di breve durata per effetto di incrementi salariali che seguivano la dinamica del Nord, risentendo delle locali tensioni sul mercato del lavoro, e si trasmettevano a tutto il Paese attraverso i noti meccanismi di contrattazione nazionale.

Questa situazione che minacciava perfino la sopravvivenza delle piccole e medie aziende - cioè la quasi totalità dell'industria meridionale - ha messo i tre Istituti speciali di fronte ad un'opera così difficile, i cui risultati meriterebbero un maggiore riconoscimento.

Essi si concretano in oltre 2 mila miliardi di investimenti promossi mediante la concessione di più di 1.100 miliardi di finanziamenti in quasi 6 mila operazioni effettuate attraverso una selezione tra un numero circa doppio di domande. Ciò ha richiesto un rilevante impegno di studio e di assistenza tecnica per promuovere quel processo di ristrutturazione e ammodernamento che si imponeva su una così vasta scala. Tale azione è stata avviata quando la programmazione era di là da venire e le nozioni sullo sviluppo industriale quanto mai incerte. Gli Istituti hanno dovuto così sostenere e orientare la politica di industrializzazione nel delicato periodo iniziale in cui si è dovuto far le

(3) Il censimento del 1961 rilevò, come noto, che il 45% della forza di lavoro occupata nell'industria manifatturiera del Mezzogiorno si concentrava nelle unità fino a 5 addetti, mentre la corrispondente percentuale era del 24% nell'Italia centro-orientale e del 12% nelle regioni Nord-occidentali. I dati per settore mostravano che gli scarti erano più forti nelle industrie di tipo tradizionale (alimentari, tessili, vestiario ecc.).

va soprattutto sulle industrie esistenti - e quindi sugli imprenditori locali - mentre l'interesse, sia dell'iniziativa pubblica che della grande iniziativa privata era quasi esclusivamente limitato allo sfruttamento delle risorse petrolifere e minerarie.

E' naturale che tale processo abbia registrato qualche caduta, non diversamente da quanto era avvenuto al Nord negli anni intorno al 1950, dopo l'euforia della ricostruzione. Per l'industria del Sud la prova è stata anzi più severa in presenza della concorrenza della riorganizzata industria del Nord e di una politica di liberalizzazione degli scambi e successivo abbattimento dei dazi.

In un'epoca più recente, quando gli incentivi erano divenuti suscettibili di interessare gli imprenditori di altre regioni, sono venute le provvidenze per il Centro-Nord, che, oltre a ridurre il margine di vantaggio delle agevolazioni per le industrie assistite, hanno finito col dissuadere totalmente la media industria a scendere al Sud.

Nello stesso tempo l'incremento dei salari e del costo della vita aumentava il deflusso di mano d'opera delle riserve di sottoccupazione, accelerando, oltre all'esodo agricolo, anche il declino di attività artigianali e di servizi (barbieri, ciabattini, sarti, ecc.) che nel Mezzogiorno assorbivano una rilevante forza di lavoro.

L'industria meridionale è stata così chiamata a fornire un contributo all'occupazione proporzionalmente maggiore rispetto a quanto generalmente avviene in uno stadio più avanzato di sviluppo, e solo una parte dei molti posti di lavoro creati sono risultati aggiuntivi.

Tuttò ciò era necessario, anche dal punto di vista strettamente economico, per evitare la completa rovina dell'economia meridionale e preparare gli uomini, in attesa della nuova fase di politica di sviluppo. Se è vero, e lo è indubbiamente, che a lungo termine la pic-

cola impresa industriale è destinata a trasformarsi o a scomparire, è altrettanto vero che essa costituiva il più importante elemento su cui far leva per creare i presupposti di un'evoluzione verso imprese più grandi.

Oggi vi è una pericolosa tendenza a sopravvalutare la portata degli incentivi, che invece è tuttora modesta, e ancor più modesta lo è stata nel consuntivo dei tredici anni trascorsi. A questo proposito è opportuno ricordare che secondo i calcoli effettuati dall'Ufficio del Programma ^{nel} 1963, il complessivo vantaggio per le imprese derivanti dagli incentivi risultava in un minor costo del capitale investito pari all' $1\frac{1}{2}$ -2% all'anno (4). Per un'impresa a media intensità di capitale, ciò si traduce in una differenza dello stesso ordine di grandezza nei costi di produzione.

In un grande mercato integrato con aree dove lo sviluppo industriale ha raggiunto i più alti livelli, gli incentivi sono chiamati a dare quell'aiuto alle industrie nascenti, che prima veniva assicurato dalla protezione doganale. Ma il margine di vantaggio che questa assicurava era da quattro a dieci volte maggiore, tenendo conto, benin

(4) "... secondo valutazioni dell'Ufficio del Programma, le facilitazioni previste permettono una riduzione del costo complessivo del capitale investito nelle imprese finanziate, rispetto al costo da sostenersi da imprese operanti fuori del Mezzogiorno, dell' $1\frac{1}{2}$ -2%. Non si tratta certo di un beneficio rilevante quando si consideri che tale beneficio deve pareggiare due condizioni di inferiorità cui viene a sottostare l'ubicazione d'impreses nel Mezzogiorno, e più precisamente:

- a) la minore redditività dei capitali investiti nel Mezzogiorno a motivo dell'onerosità dell'esercizio industriale svolto in una area sottosviluppata;
- b) il maggior costo del capitale investito determinato dalle minori possibilità per le regioni meridionali di far ricorso all'autofinanziamento".

(Ministero del Bilancio, Rapporto del Vice Presidente della Commissione Nazionale per la Programmazione Economica, Roma, dicembre 1963, pag. 40-41).

teso, del solo margine di protezione differenziale (5). Inoltre, in un mercato non integrato, l'industria dell'area meno sviluppata beneficiaa va anche di sostanziali differenze nei costi di lavoro.

Di qui l'esigenza di una più realistica e funzionale valutazione sia dell' portata degli incentivi che del loro costo, perchè i costi del protezionismo che ha permesso l'industrializzazione del Nord - non ~~contabilizzabili~~^{contabili} come gli incentivi, ma sopportati da tutta la collettività nazionale per più di 70 anni - sono stati ingenti, anche se giustificati dal risultato, e sarebbe faciloneria illudersi di poter ottenere un analogo ~~consuntivo~~^{risultato} al Sud senza adeguati sacrifici. Il realistico apprezzamento dell'entità del problema meridionale contenuto nel primo documento programmatico, con l'invito a trarne le conseguenze in sede positiva, è rimasto lettera morta: nei successivi elaborati del programma si è preferito non approfondire una questione tanto scomoda, perdendo così di vista l'entità del problema, anche ai fini di una realistica valutazione dei risultati finora ottenuti.

La portata dei compiti che l'esiguo settore industriale del Mezzogiorno si è trovato a svolgere, in termini sia di occupazione che di reddito prodotto, in presenza di svantaggi e difficoltà tali che mettevano in pericolo la sua stessa sopravvivenza, permette di porre i risultati nella giusta luce. Se nonostante tali difficoltà e gli inevitabili insuccessi di un certo numero di iniziative, il settore è riuscito a dare all'economia del Mezzogiorno quell'impulso che le ha per-

(5) Cioè tra materia prima e semilavorato o tra semilavorato e prodotto finito. Sulle materie prime la protezione era in media del 5-6%; sui prodotti di base e semilavorati del 15-20%; sui prodotti finiti del 25-40%. I margini differenziali per le attività manifatturiere andavano quindi dall'8% al 20%.

messo di tenere il passo con i progressi dell'economia del Nord nel decennio del cosiddetto "miracolo", vi sarebbe motivo di parlare di miracolo anche per il Mezzogiorno anzichè di politica sbagliata.

Un esame critico serio di quanto è stato fatto per l'industrializzazione del Sud porterebbe a individuare lacune e insufficienze, più che errori. Anche nella fase iniziale, se non si è dato il giusto rilievo alla grande industria moderna, ciò non significa che sia stato uno sbaglio assistere le industrie esistenti. In un'area dell'estensione del Mezzogiorno - lo ha recentemente affermato Rosenstein Rodan (6) - le cosiddette industrie nuove o tecnologicamente avanzate avrebbero potuto al massimo fornire un quarto o un terzo del necessario sviluppo industriale: di qui l'esigenza di promuovere l'espansione su un fronte quanto più ampio possibile.

Un cenno a parte meritano poi tutte le altre insufficienze della politica meridionalistica dalle quali sono derivate ulteriori difficoltà allo sviluppo industriale. Si tratta di elementi di fondamentale importanza agli effetti di una verifica di quanto è stato fatto e di quanto resta da fare.

La politica delle infrastrutture, pur essendo stata avviata per prima, è risultata del tutto insufficiente a colmare il secolare ritardo del Mezzogiorno. L'esempio più significativo di tale insufficien-

(6) "Se ci si orientasse esclusivamente verso le industrie nuove si commetterebbe, paradossalmente, lo stesso errore che si trova in certi studi della Commissione economica dell'Assemblea costituente, nei quali si diceva che lo sviluppo industriale del Mezzogiorno doveva essere basato sulle industrie di trasformazione agricola. Ora, queste industrie, come fu poi dimostrato dai primi studi della SVIMEZ, avrebbero potuto assorbire appena il 10-12% degli investimenti industriali per lo sviluppo del Mezzogiorno" - P.N. Rosenstein Rodan: Seminario tenuto all'IRFIS il 24-27 giugno - Notiziario IRFIS n.22 ottobre 1967.

za è data dal mancato equipaggiamento delle stesse zone di insediamento industriale, e dalla carenza di acqua in quasi tutto il territorio. Senza sottovalutare lo sforzo compiuto, è opportuno far presente che anche nel campo delle infrastrutture il Mezzogiorno è stato meno favorito di quanto si potrebbe credere: infatti la spesa in opere pubbliche dal 1951 al 1966 ha avuto al Centro-Nord un aumento molto più forte che nel Mezzogiorno con scarti progressivamente crescenti nel tempo (7). Inoltre la politica delle opere pubbliche ha nettamente mancato, quanto meno nel corso dell'ultima recessione di svolgere nel Mezzogiorno il ruolo anticongiunturale che le compete: durante i primi due anni di congiuntura sfavorevole gli investimenti in opere pubbliche sono aumentati del 32% (in termini reali) nel Centro-Nord contribuendo alla ripresa di quelle regioni, mentre si riducevano del 17% nel Mezzogiorno, aggravando notevolmente gli effetti della recessione specie per quei settori industriali (materiali da costruzione e manufatti vari) molto importanti per l'economia del Mezzogiorno, che già risentivano della crisi edilizia. All'insufficienza di infrastrutture si aggiunge l'insufficienza ed il precario funzionamento dei servizi, specie per quanto riguarda le telecomunicazioni, nonostante i miglioramenti realizzati in questo settore negli ultimi anni. La dinamica di altri investimenti come quelli effettuati nell'agricoltura è stata egualmente sfavorevole al Mezzogiorno e questi fenomeni denunciano il fatto che

(7) In tutto il quindicennio dal 1951 al 1966 gli investimenti in opere pubbliche sono aumentati (in termini reali) del 107% nel Mezzogiorno e del 178% nel Centro Nord. Il divario è ancora più accentuato nel periodo corrispondente a quello dell'attività degli Istituti speciali: dal 1954 al 1966 si registra infatti un incremento del 34,5% nel Mezzogiorno, pari ad un tasso annuo del 2,5%, contro 96,9% nel Centro Nord, corrispondente a un tasso annuo del 5,8%. Ciò ha fatto sì che la percentuale di opere pubbliche realizzate nel Mezzogiorno, che era stata del 51,4% nel primo triennio di politica meridionalistica (1951-53), sia scesa al 37,8% nel triennio 1964-66.

all'instabilità del processo di sviluppo avviato nel Mezzogiorno ha contribuito in gran parte la discontinuità degli interventi per promuvere e sostenere questo processo (8).

Anche i provvedimenti anticongiunturali per l'industria hanno finito con il creare una grave sperequazione nei confronti del le industrie meridionali, essendo stati convogliati attraverso canali creditizi strutturalmente orientati verso il Nord. Tali canali escludevano i tre Istituti meridionali, mentre passavano tramite organismi fortemente impegnati in diversi tipi di operazioni con l'industria del l'Italia settentrionale.

Ai suddetti sviluppi sfavorevoli hanno concorso due fenomeni: la tendenza delle misure a breve termine a imporsi (sotto la spinta dell'urgenza e delle pressioni politiche) a scapito degli interventi di fondo, e l'infelice tesi secondo la quale il Mezzogiorno risentiva delle fluttuazioni congiunturali in misura più attenuata.

Questa tesi si fondava sulla minore flessione degli investimenti inizialmente registratisi nel Mezzogiorno, fenomeno contingente dovuto alle spese di completamento di alcuni grandi impianti iniziati nel periodo di alta congiuntura.

(8) Era stato detto che i primi sviluppi sfavorevoli nel Mezzogiorno erano avvenuti "nonostante l'azione anticongiunturale del 1965, particolarmente sensibile dell'Amministrazione Pubblica sia per opere pubbliche che per investimenti direttamente produttivi" (cfr art. di M. Barbato su Realtà del Mezzogiorno, settembre 1966), affermazione questa che urta contro tutta l'evidenza delle cifre (per gli investimenti produttivi, vedere la successiva nota (14) sugli investimenti delle Partecipazioni statali). Il fatto più sorprendente è che tale affermazione sia stata accolta e ripetuta in ambienti meridionalistici tradizionalmente indipendenti. Il Ministro Colombo ha detto che "la tensione meridionalistica ... sembra diminuita nel l'opinione pubblica e nelle forze politiche" (Convegno di Napoli, ottobre 1967): può darsi che questa sia una delle cause del ritardo col quale adesso ci si accorge che tutto non è andato nel migliore dei modi.

Una più accurata osservazione del fenomeno avrebbe dovuto in vece attrarre l'attenzione sul fatto che tutte le più importanti iniziative pubbliche o private nel Mezzogiorno sono state avviate in periodi di alta congiuntura: questa tendenza, peraltro comprensibile da parte dell'industria privata, costituisce per l'economia del Mezzogiorno un fattore d'instabilità che si aggiunge a quello derivante dalla minor forza concorrenziale delle industrie locali.

Un campo nel quale le conclamate finalità meridionalistiche non hanno trovato alcun riscontro nei fatti è quello della politica del l'energia: il metano della Valle Padana ha naturalmente favorito lo sviluppo dell'Italia Settentrionale, situazione di vantaggio che si è protratta indefinitamente a causa del ritardo nel realizzare una rete integrata nazionale di metanodotti. In questi ultimi anni l'opzione in favore delle importazioni dall'Unione Sovietica anziché dai Paesi dell'Africa Settentrionale ha ulteriormente procrastinato l'integrazione delle reti, lasciando il Mezzogiorno, con le sue scarse disponibilità, completamente isolato dalla rete padana e internazionale.

Sempre in tema di politica energetica e di promesse non mantenute non si può fare a meno di ricordare che il più costoso provvedimento di politica economica finora attuato, cioè la nazionalizzazione elettrica, è stato ufficialmente motivato dall'esigenza di una politica energetica che favorisse il Mezzogiorno.

Ancora oggi una parte dell'opinione pubblica ritiene di dover moralmente addebitare al Mezzogiorno i costi sostenuti per la nazio nalizzazione, la quale ha significato invece un immobilizzo netto di capitale pubblico, quasi tutto nelle regioni del Nord, dato che la maggior parte della rete meridionale era, come noto, controllata dall'IRI.

L'ENEL poi non ha voluto o potuto far niente per favorire il Mezzogiorno anche a causa del precario equilibrio economico in cui è venuto a trovarsi per le maggiori spese della sua gigantesca organizzazione, che hanno largamente superato le economie realizzabili con la gestione unificata. Con il suo diritto di esclusiva e la sua politica tariffaria l'ENEL non consente lo sviluppo di industrie elettrochimiche ed elettrometallurgiche nel Mezzogiorno, mentre addiviene a speciali arrangements per l'impianto nel Nord di produzioni basate sull'energia a bassissimo costo. Analogamente a quanto avveniva con le Società concessionarie, alcuni grossi utenti riescono a far valere nei confronti dell'Ente di Stato la loro forza contrattuale. Importanti bisogni del Mezzogiorno sono ancora insoddisfatti, dall'elettrificazione rurale, agli allacciamenti industriali anche nelle aree e nei nuclei; nonostante i noti vincoli sulla localizzazione degli investimenti, l'ENEL tende a localizzare al Nord la sua prima realizzazione nel campo delle centrali elettronucleari, contrariamente a quanto avevano fatto l'IRI e l'ENI (9).

Il più grave colpo all'efficienza delle misure di incentivazione è stato poi dato dalle agevolazioni per le aree depresse del Centro-Nord.

(9) Come giustamente rilevato nell'ultima Relazione del Ministro per gli Interventi Straordinari (pag. 96), gli investimenti che l'ENEL ha effettuato nel Mezzogiorno nel 1966 rappresentano il 23,5% di quelli effettuati in tutto il Paese. In presenza di una così aperta inosservanza delle disposizioni della legge 717 vi sarebbero da fare molte considerazioni. Anche ammettendo che la ripartizione di 60 e 40% non corrisponda ai rispettivi bisogni e sia pertanto irrealizzabile, si dovrebbe almeno esigere lo sforzo di parziale conformità mediante il soddisfacimento dei bisogni suddetti e la localizzazione al Sud degli impianti elettronucleari (che sono i più costosi e i più interessanti tecnologicamente).

La storia di queste misure, degli intendimenti che le ispirano e di quelle che sono state le modalità di applicazione pratica, è un tipico esempio di "programmazione all'italiana": concepite in un periodo in cui si tendeva a promuovere uno sviluppo diffusivo, queste misure apparivano giustificate dalle condizioni di povertà di certe aree delle zone alpine e appenniniche. Ma, una volta create le provvidenze, il gioco delle pressioni politiche locali ha fatto sì che circa i tre quarti (74%) dei Comuni del Centro-Nord venissero dichiarati depressi, e che la massima parte degli stanziamenti (obiettivamente limitati) andasse a favore di aree già relativamente sviluppate, con un notevole effetto disincentivante, sia nei confronti del Mezzogiorno che delle aree veramente bisognose del Centro-Nord (10).

Nonostante l'esperienza negativa, e proprio nello stesso momento in cui si abbandonava il principio dello sviluppo diffusivo, veniva deciso il rilancio, con norme praticamente invariate, delle provvidenze per il Centro-Nord. Il contemporaneo rilancio dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno stabiliva i due criteri limitativi della concentrazione territoriale e della selezione settoriale - economicamente giustificabile il primo, anche se doloroso, irrilevante il secondo (11) - che venivano mediamente a ridurre la portata delle agevolazioni.

(10) Un dettagliato studio effettuato dal Ce.R.I.S. per conto del C.N.R. sull'effetto delle agevolazioni in Piemonte ha dimostrato che le nuove iniziative si sono concentrate nelle zone relativamente più industrializzate (circa un quarto dei comuni ammessi ai benefici) con scarsissimo beneficio per i comuni montani. Lo studio sottolinea "l'intrinseca debolezza, logica e operativa, d'un meccanismo basato sulla pressochè universale qualifica di depresso o montano e sulla concessione di un incentivo indifferenziato" (cfr. art. di E. Guerra su Mondo Economico del 26 febbraio 1966).

(11) Cfr. alla fine del presente capitolo, l'opinione espressa dal Prof. di Nardi.

Il margine di vantaggio che avrebbe dovuto costituire l'incentivo a venire al Sud si riduceva così a valori insignificanti per le industrie a limitata intensità di capitale (12). Inoltre veniva istituzionalizzato il principio che le aree più povere del Centro-Nord hanno diritto a industrializzarsi, mentre quelle meno favorite del Mezzogiorno devono attendere l'effetto diffusivo dei poli.

Uno dei temi più dibattuti e controversi nel corso dell'attuale ripensamento meridionalistico riguarda il ruolo delle Aziende a partecipazione statale.

Fino al 1957 e per qualche anno ancora i principali Enti di gestione si erano limitati ad assistere le aziende già esistenti, senza svolgere nel Mezzogiorno una azione promozionale di rilievo (13). In seguito la loro politica si è gradualmente uniformata alla direttiva di effettuare il 40% dei loro investimenti nelle regioni del Mezzogiorno, anche se la legge del 1957 che stabiliva tale obbligo, è risultata di difficile applicazione in presenza di investimenti non localizzabili (come quelli nei trasporti marittimi ed aerei), di altri a localizzazione non influenzabile (impianti telefonici, metanodotti, ecc.) e di eventi come lo scorporo delle aziende elettriche del Gruppo IRI. L'applica-

(12) A questo proposito il citato Rapporto del Vice Presidente della Commissione Nazionale per la Programmazione Economica (Rapporto Saraceno) aveva già riconosciuto nel 1963 l'esigenza di "una più oculata concessione degli incentivi allo sviluppo, incentivi che sono oggi disposti in ogni parte d'Italia in una misura che annulla buona parte dei benefici che gli stessi incentivi intendono garantire al Mezzogiorno".

(13) Lo stesso Prof. Saraceno, parlando di quella che era stata la politica delle aziende pubbliche fino al 1958 osservava: "... anche nel dopoguerra le iniziative prese in tale campo derivano, in generale, o da sollecitazioni di aziende private in crisi (settore meccanico), o da prese di posizione nei riguardi dei gruppi privati (telefoni, idrocarburi, fertilizzanti); non ha invece avuto un peso rilevante

zione di questa Legge è così passata attraverso diverse interpretazioni che ne hanno sensibilmente ridotto la portata.

La suddetta legge ha comunque indotto le Aziende a partecipazione statale a contribuire anch'esse, come già avevano fatto alcuni gruppi privati, all'industrializzazione del Mezzogiorno mediante la creazione di grandi impianti di base. Tuttavia, la loro azione, anche nel campo delle medie industrie, è venuta a concentrarsi in alcune zone territoriali, mentre in altre non si è verificato neppure il più piccolo intervento. Negli ultimi due anni, l'apporto dell'iniziativa pubblica è anch'esso diminuito, risentendo l'influenza della congiuntura sfavorevole (14). Si parla adesso di un rilancio meridionalistico delle partecipazioni statali nel settore delle cosiddette "industrie a valle" (di quelle di base), che dovrebbe attuarsi con l'Alfa Sud ed altri eventuali progetti in corso di studio.

E' logico attendersi che la creazione di queste industrie dia luogo ad un incremento di occupazione molto maggiore di quello (invero assai modesto) finora realizzato nell'ambito delle partecipazioni statali. Ma non sarebbe realistico pensare che il contributo agli investimenti e allo sviluppo del reddito, e quindi il ruolo delle partecipazioni statali, possa essere molto maggiore di quello che è stato in questo ultimo periodo.

segue nota 13

l'obiettivo di correggere la tendenza di fondo degli investimenti industriali italiani a concentrarsi nel Centro-Nord" (Rapporto CEE sulla situazione economica dell'Italia, 1958).

- (14) Il vero intervento delle aziende a partecipazione statale nel Mezzogiorno si è determinato nel biennio 1962-63, nel corso del quale i relativi investimenti (escluso il settore elettrico) si sono triplicati arrivando a 331 miliardi. Il 1963 è rimasto un anno record, al quale è seguita una stasi e poi una flessione del 26,5% a prezzi correnti (cfr. Relazione del Ministro per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno, pag. 84-85 e commento a pag. 10).

Iniziative come quelle contemplate comportano tempi tecnici di realizzazione di diversi anni, senza contare la fase di avviamento. L'impegno finanziario ed umano che richiedono non permette, neanche a un gruppo come l'IRI, di avviare contemporaneamente molti progetti di questa portata. E' poi da tener presente il fatto che, mentre con gli impianti di Taranto e di Gela, i gruppi promotori mettevano a profitto un'esperienza già fatta altrove con nuovi impianti simili e di analoghe dimensioni, le iniziative preannunciate per questa seconda fase di intervento presentano un più alto grado di novità e di incognite che non potrà non pesare sui tempi di realizzazione.

Del tutto illusoria è poi la speranza, espressa da alcuni, che i grandi gruppi statali possano disperdere le loro energie nella realizzazione di un gran numero di iniziative di medie o modeste dimensioni, impossibilità esplicitamente affermata più volte dai maggiori responsabili di questi Enti (15). L'iniziativa pubblica contribuirà a creare le opportunità e il mercato per iniziative medie o piccole, ma queste dovranno essere realizzate in massima parte da imprenditori privati, i quali dovranno trovare adeguato appoggio e assistenza nel quadro del nuovo rilancio meridionalistico.

(15) "Quanto alle aziende a partecipazione statale, è da tener presente "che esse, come tutte le aziende di grande dimensione, pubbliche o "private che siano, non sono in grado di attrarre o di sviluppare il "tipo di direzione aziendale che richiedono la piccola e media impresa: tanto più che tale tipo di direzione dovrebbe essere assicurato "su scala estesissima, quale si richiede per promuovere la piccola e "media impresa in un'area che interessa oltre un terzo della popolazione nazionale" (Rapporto Saraceno, pag. 36).

Nello stesso senso si sono espressi, al già citato Convegno di Napoli nell'ottobre 1967, il Prof. di Nardi, il Presidente dell'IRI, Prof. Petrilli, e il Ministro del Tesoro, il quale ha aggiunto la considerazione di non volere "un apparato industriale prevalentemente privatistico al Nord e prevalentemente pubblico al Sud".

Anche per quanto riguarda i nuovi metodi di contrattazione al livello politico con i quali si intende indurre l'industria privata a venire nel Mezzogiorno (16), appare evidente che tali complesse procedure saranno applicabili solo per le iniziative più importanti, e che per quelle medie o piccole lo studio tecnico-economico dei progetti e l'amministrazione delle provvidenze dovranno essere opportunamente decentrati. Ove si vogliano estendere alle medie iniziative queste forme di contrattazione, anziché applicare uno schema di agevolazioni più o meno standardizzato, occorrerà conferire alle apposite istituzioni un più ampio potere discrezionale e una precisa responsabilità territoriale nell'attuazione del piano di sviluppo.

Una cosa certa è che gli obiettivi di sviluppo e di occupazione che ci si propongono per il Mezzogiorno non potranno essere raggiunti solo con le grandi iniziative, pubbliche o private che siano.

Per rendersene conto basta pensare alle cifre indicate con coraggiosa chiarezza dal Ministro Colombo al Convegno di Napoli, che si riassumono nell'obiettivo di passare, nel Mezzogiorno, dal ritmo annuo di 60-70 mila posti di lavoro extra-agricoli, mediamente realizzati in passato, ad una media di 120 mila posti all'anno da realizzare

(16) "Quel che bisogna fare è usare con incisività il potere di contrattazione politica di cui il Governo è investito; potere di contrattazione politica che, pur rispettando l'autonomia delle scelte dei centri imprenditoriali, ne può dirigere l'orientamento usando gli strumenti di cui il Governo dispone, quanto meno in materia di spesa pubblica e di finanziamento delle iniziative" (intervento del Ministro del Tesoro al Convegno di Napoli).

Nello stesso senso, la Relazione Previsionale e Programmatica per il 1968 così si esprime: "Si ribadisce in proposito l'intenzione di svolgere nei prossimi mesi, nel corso di consultazioni con le imprese, un serrato dialogo che, attraverso l'assunzione reciproca di impegni concreti da parte dello Stato e dell'industria, possa

entro il 1981. E' un obiettivo che spaventa, ma che sembra debba essere considerato irrinunciabile, se si pensa al fatto che esso già sconta un'emigrazione netta di 60 mila lavoratori all'anno. Anche ammettendo che un 45-50% di questi posti di lavoro possa essere creato nei servizi, restano pur sempre 60-65 mila posti di lavoro all'anno da creare nell'industria. Di fronte a queste esigenze anche un progetto come l'Alfa Sud appare poca cosa, con i suoi 15.000 posti di lavoro e i 4-5 anni necessari a realizzarlo.

E' pertanto evidente che l'enfasi che adesso viene posta sui grandi progetti non deve far dimenticare le industrie minori alle quali spetterà pur sempre il compito di estendere il tessuto industriale fornendo la maggior parte dei posti di lavoro (17). La politica degli incentivi, quindi ha ancora una sua ragione d'essere anche se essa non deve genericamente rivolgersi alle "piccole e medie industrie", intese nel senso tradizionale, ma alle moderne attività intermedie, dimensionate secondo i canoni del progresso tecnologico e delle nuove realtà di merca-

segue nota 16

realizzare quelle condizioni di massiccio intervento che consentiranno di percorrere rapidamente le tappe della rinascita economica meridionale".

- (17) In questo stesso senso si è autorevolmente espresso il Prof. Ventriglia in un recente articolo: "... al fine di creare quel numero di posti di lavoro che è nell'attesa delle popolazioni del Mezzogiorno dopo l'approvazione del Programma da parte del Parlamento, il problema non si risolve con l'installazione di un certo numero di grandi unità produttive. Occorre anche quella miriade di medie imprese che, agenti nella vasta gamma del settore manifatturiero, possano anche con minori dimensioni aziendali, produrre rispettando la regola della competitività." (cfr. Il Mattino, Napoli 23.9.1967 e Informazioni SVIMEZ 11.10.1967).

Tale esigenza è stata sottolineata dal Prof. di Nardi (nella citata Relazione del Convegno di Napoli) che ha messo in luce un altro aspetto positivo dello sviluppo delle imprese locali: E' su questo tessuto che occorre agire per rivitalizzarlo e favorirne la crescita.

to (18).

Nella nuova strategia dello sviluppo i carri armati da impiegare per le azioni di sfondamento non possono fare a meno della fanteria, anch'essa modernamente equipaggiata, per completare l'occupazione del territorio, soprattutto quando i carri armati, o gli uomini capaci di condurli, sono pochi.

Infine, occorre tener presente che, accanto al problema strategico vi è quello di mobilitare mezzi e risorse in misura adeguata al compito che ci si è proposti, senza i quali nessuna strategia può vincere la battaglia. Il problema dello sviluppo del Mezzogiorno, che interessa oltre un terzo della popolazione italiana, non può non impegnare tutte le energie di una nazione: si tratta di un obiettivo che, a differenza del passato, oggi appare concretamente realizzabile, grazie agli insegnamenti della teoria dello sviluppo, ai mezzi di intervento di cui disponiamo, ed al progresso tecnico che per molte industrie ha praticamente eliminato ogni vincolo ubicazionale. La nostra epoca, caratterizzata da un'espansione economica senza precedenti, da un intenso fermento di sviluppo in tutti i paesi, dalla diffusione del benessere e dall'intensificarsi di amichevoli rapporti internazionali, sembra inoltre offrire all'Italia un'occasione unica per risolvere il suo secolare problema. Tutte condizioni favorevoli che possono durare a lungo,

segue nota 17

E' certo che, realizzando su vasta scala questa opera di aggiornamento, la produttività di tali imprese aumenterebbe in misura cospicua e gli effetti si manifesterebbero anche nell'accumulazione interna, con l'aumento dei profitti e dei redditi di capitale guadagnati da queste imprese, che sono più facilmente portate a reinvestire nell'area tali redditi".

- (18) Il Presidente Moro, nel suo intervento al Convegno di Napoli dello scorso ottobre ha affermato: "In questa prospettiva la politica di incentivazione industriale opportunamente adattata alla luce della esperienza e dei problemi che caratterizzano lo sviluppo di una economia competitiva, razionalizzata e resa più efficace nelle sue procedure di applicazione, sarà pur sempre un dato essenziale ed insostituibile".

ma non sappiamo per quanto tempo: già in seno al Mercato Comune, in mancanza di ulteriori aperture, certe situazioni tendono a cristallizzarsi.

Di qui l'urgenza di una scelta politica, che non potrà dirsi fatta finchè vi sarà una lista di priorità e l'intervento straordinario del Mezzogiorno rappresenterà qualche cosa come il 3% delle spese della Pubblica Amministrazione (19). In tali condizioni, se è giusto e doveroso sforzarsi di ottenere il più produttivo impegno delle risorse disponibili, realizzando ogni possibile economia, occorre rendersi conto che lo sviluppo del Mezzogiorno sarà comunque un obiettivo costoso, realizzabile solo a condizione di pagarne il prezzo. E sarebbe illusorio sperare di ottenere grandi risultati con il semplice trasferimento interno di mezzi dall'una all'altra forma di intervento, o con l'istituzione di minuti controlli che permettano qualche piccola economia della forbice. Così facendo si introducono remore, incertezze, ritardi o maggior lavoro burocratico, che si risolvono in grosse diseconomie.

Un tipico esempio di questa "strategia della debolezza" è dato dalla graduazione delle agevolazioni, che ha ridotto le possibilità di intervento in alcuni campi senza peraltro aumentarle nei settori prioritari. Dal momento che la strozzatura era a monte, cioè al livello delle iniziative imprenditoriali, era evidente (e gli Istituti non mancarono di farlo notare) che ciò non avrebbe potuto dar luogo a migliori risultati. A questo proposito e anche in relazione a quanto detto precedentemente, vale la pena di citare quella che, secondo la relazione tenuta a Napoli dal Prof. di Nardi deve costituire una prima direttiva

(19) Riferito al conto consolidato della Pubblica Amministrazione (Stato, Enti locali e previdenziali) per il quinquennio 1966-70 che prevede una spesa complessiva di 72.730 miliardi di lire (in lire 1963), di cui solo 11.380 in conto capitale (Programma Economico Nazionale, tabella 7).

di azione: "promuovere l'imprenditorialità a tutti i livelli ed in ogni campo di attività, senza pregiudizi settoriali".

Da quanto precede risulta evidente che un giudizio obiettivo sui risultati della politica d'industrializzazione non può prescindere da un esame globale di tutte le interconnesse componenti della politica meridionalistica (infrastrutture, incentivi, sviluppo agricolo, iniziativa pubblica, politica dell'energia, formazione professionale, ecc.), in un consuntivo che tenga conto del reale apporto di ciascun fattore in un processo che solo adesso tende ad assumere i caratteri di un'azione combinata.

E' questo forse l'aspetto più nuovo ed incoraggiante del discorso che si è riaperto sul Mezzogiorno e che certamente assicura ampie prospettive anche per l'attività e il ruolo degli Istituti speciali meridionali.

2.- ALTRE DIFFICOLTA' ATTINENTI ALLE CONDIZIONI E AI MEZZI OPERATIVI DEGLI ISTITUTI MERIDIONALI

Oggi nel Mezzogiorno il credito industriale agevolato è esercitato da tanti Istituti in concorrenza: e cioè dai tre Istituti speciali, dalle Sezioni di credito industriale dei Banchi meridionali e dagli Istituti di mediocredito nazionali.

Tale situazione non è il risultato di un piano organico, bensì di una evoluzione storica, che ha visto provvedimenti presi a vario titolo sovrapporsi e accavallarsi gli uni sugli altri, fino a dar luogo a una struttura organizzativa notevolmente diversa da quella originariamente prevista.

I tre Istituti speciali furono creati perchè si riteneva giustamente che i normali canali bancari e gli Istituti di mediocredito nazionali (tradizionalmente portati ad operare al Nord) non fossero adatti ai compiti che il credito industriale agevolato doveva svolgere nel Mezzogiorno in attuazione della politica meridionalistica imperniata sulla attività della Cassa per il Mezzogiorno in favore dello sviluppo industriale.

Gli Istituti speciali cominciarono ad operare, ma le Sezioni di credito industriale del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia rimasero in vita prima con la legge Sturzo del 1954 e poi con le successive leggi che diedero loro respiro fino all'ultima che le ha in tutto parificate ai tre Istituti speciali.

Nel 1957 si aprirono le porte agli Istituti di mediocredito nazionali che oggi, per quanto prevede la legge 717 del 1965, possono fruire dei contributi della Cassa per il Mezzogiorno sia sui prestiti obbligazionari, come gli Istituti speciali, sia sui singoli finanziamenti.

Questa situazione, con la responsabilità territoriale per lo sviluppo conferita agli Istituti meridionali, mentre agli altri è concesso un diritto di caccia ad libitum, ha dato luogo a conseguenze assurde.

La recente esperienza ha dimostrato che agli Istituti nazionali si rivolgono le grandi Società, per operazioni quindi di tutto riposo, mentre agli Istituti speciali va il resto, cioè le operazioni più rischiose, che comportano un maggiore impegno di studio e una più alta incidenza di costi.

E' d'altra parte, noto che il meccanismo delle agevolazioni copre soltanto la differenza tra il tasso ordinario e quello agevolato, e lascia sussistere gli stessi margini percentuali, a copertura delle spese di gestione del credito, sia per le grandi che per le piccole operazioni. Sugli Istituti meridionali, e soltanto su di essi, gravano inoltre gli oneri per il finanziamento di alcuni studi e attività promozionali per il Mezzogiorno svolti anche da parte di altri organismi (20).

I motivi dell' allargamento, anche tenuto conto della dichiarata finalità di interessare allo sviluppo industriale del Mezzogiorno il maggior numero possibile di Istituti di credito mobiliare, appaiono tutt'altro che convincenti; vi è anzi una sostanziale antitesi fra l'insieme delle considerazioni che indussero a creare i tre Organismi specializzati con sfera operativa territorialmente circoscritta e vincolata agli indirizzi, ai criteri e alle varie norme che regolano la politica meridionalistica, e la decisione del 1957 che portò ad instaurare una qual sorta di concorrenza innaturale e dannosa fra gli Istituti speciali meridionali e gli Istituti di medio credito nazionali ben diversamente finalizzati.

E' da dire che la concorrenza nella concessione dei finanziamenti poteva avere una sua logica al tempo della banca d'affari, quando lo Stato stava a guardare, ma non oggi che il credito industriale, a co-

(20) Attività dello IASM; Indagini sul Mezzogiorno svolte dall'ISCO.

ronamento di un processo evolutivo affermatosi negli ultimi anni e di cui non è ancora dato di intravedere i punti di arrivo, è chiamato a svolgere nel Mezzogiorno una funzione pubblica di propulsione il cui espletamento esige la preponderante presenza dello Stato come fonte primaria di alimentazione e come supremo coordinatore degli interventi.

Le tanto utili indagini di mercato e gli studi settoriali che dovrebbero sempre assistere le scelte operative, la stessa funzione selettiva del credito industriale di sviluppo e persino la programmazione, vengono a perdere di significato se può accadere, come a volte accade, che le richieste di finanziamento non accolte da un Istituto impegnato per sua natura ad operare in favore di iniziative rispondenti alle necessità del mercato e ai fini generali dello sviluppo industriale del Mezzogiorno, possano trovare accoglimento presso altri Istituti più adusi a seguire i criteri della semplice condotta bancaria che non quelli dettati dalle molteplici esigenze della vera e propria politica di industrializzazione (21).

La concorrenza è ulteriormente falsata dal fatto che gli Istituti nazionali integrano i finanziamenti agevolati con altri non agevolati, cioè con operazioni ordinarie. Ciò permette loro una specie di politica di "dumping" grazie alle maggiori possibilità di manovra fra i due tipi di operazioni e di compensazione fra i diversi saggi di rendimento.

La possibilità degli Istituti speciali di fare la concorrenza a quelli nazionali nelle operazioni a tasso ordinario, (che era sta-

(21) Gli Istituti a carattere nazionale guardano all'aspetto bancario delle singole operazioni e tendono logicamente a espandere il volume dei crediti anche quando i risultati non giustificerebbero l'onere pubblico per le corrispondenti agevolazioni. Questi Istituti intervengono nel Mezzogiorno al seguito dei loro clienti, ma non hanno un particolare interesse a indurre le iniziative a localizzarsi al Sud.

ta finora esclusa) è tuttora puramente teorica, specie per le grosse operazioni, data la struttura finanziaria degli Istituti speciali e la loro limitata autonomia. A questo proposito, vale la pena di ricordare che, mentre gli Istituti speciali si sono soprattutto avvalsi dei prestiti esteri (BIRS e BEI) per il finanziamento dei grandi progetti, gli Istituti a carattere nazionale hanno utilizzato per gli stessi fini fondi attinti al mercato finanziario interno.

Il regime di esclusività che era stato originariamente previsto per gli Istituti speciali comportava operazioni a tutti i livelli dimensionali, permettendo una compensazione dei costi e dei rischi a beneficio della gestione del credito alle piccole e medie industrie. Oggi non soltanto questo beneficio è venuto meno, ma si è determinato il fenomeno molto più grave denunciato da molte parti, di una sostanziale diversità di trattamento a vantaggio delle grandi aziende, nei confronti delle quali la concorrenza ha ridotto le possibilità di controllo e di contrattazione, rendendo operante anche il vaglio dello studio economico del progetto. Ognuno cerca di fare le operazioni più favorevoli intervenendo anche in settori che non dovrebbero essere toccati, senza curarsi di altre iniziative in corso o nella delicata fase di avviamento, o della concentrazione che si cerca di promuovere in alcuni settori.

Questa situazione, manifestamente assurda e incompatibile con una razionale amministrazione dei crediti per lo sviluppo, non è scevra da inconvenienti anche in relazione ai canoni tradizionali di gestione del credito. Infatti, con l'equiparazione delle Sezioni di credito industriale agli Istituti speciali, e con la distribuzione dei crediti anticongiunturali attraverso i canali razionali del medio termine, si è riaperta la via al pericoloso fenomeno dei travasamenti, che era proprio quello che si voleva evitare.

Quali che fossero i criteri che hanno ispirato l'instaurazione della concorrenza nel credito agevolato di propulsione industriale, questi sono venuti a cadere con la nuova disciplina attuata dal Piano di coordinamento. Che significa infatti la concorrenza quando si vuole la conformità delle iniziative a determinati criteri di priorità? E come può esercitarsi tale concorrenza se non a discapito della validità tecnico-finanziaria dei progetti?

La concorrenza nel credito industriale agevolato è poi del tutto incompatibile con il dichiarato proposito di agire con la forza di contrattazione dei pubblici poteri per promuovere un maggiore impegno della iniziativa privata, perchè non basta far decidere le iniziative - le quali possono anche risultare dei semplici paraventi senza effettivo contenuto - ma occorre che esse siano rispondenti alle condizioni che il credito agevolato può imporre solo se esercitato in esclusiva. Ci troviamo quindi in una situazione che non corrisponde ad alcun criterio logico o funzionale: non a quello della specializzazione, nè a quello della responsabilità territoriale, nè al principio di separare i vari tipi di credito; una situazione che ostacola l'azione programmata, che scoraggia gli studi e l'attività promozionale, mentre permette ai clienti bancariamente più sicuri di attingere a più riprese al credito agevolato per investimenti di routine che si realizzerebbero egualmente anche senza l'incentivazione. Da ciò deriva nei richiedenti il lamentato convincimento di un diritto al credito agevolato, il quale viene così ad espandersi, a spese dell'erario, in operazioni non necessarie al fine di promuovere l'iniziativa (22).

(22) E' forse in relazione a questi inconvenienti che si è stabilito il principio dell'autorizzazione preventiva da parte di un organo ministeriale, cercando di distinguere l'amministrazione del credito da quello delle agevolazioni. In realtà i due problemi sono intimamente connessi perchè investono la validità tecnico-economica del progetto, le alternative possibili, la situazione del settore ecc.; aspetti il cui studio è di competenza dell'Istituto di credito. L'unica

Nonostante le sue origini abbastanza recenti l'attuale situazione è paragonabile alla storia geologica della terra, essendo il risultato del sovrapporsi di fatti accidentali e spesso contrastanti, che le hanno tolto ogni parvenza di logica e di organicità.

Se, come si afferma, il credito agevolato dovrà continuare a svolgere un'importante funzione per un nuovo rilancio dell'azione meridionalistica, è evidente l'urgenza di ovviare all'attuale disordine, che nuoce soprattutto a chi è più direttamente impegnato in questa azione.

Il totale ed esclusivo impegno degli Istituti meridionali nello sviluppo industriale del Mezzogiorno già comporta, come si è visto, una serie di difficoltà obiettive, di responsabilità e di rischi, da non consentire che ad essi si aggiungano incertezze di carattere istituzionale, o gli attriti e i contraccolpi derivanti da una legge della giungla che accorda un comodo diritto di caccia a chi è sollevato da ogni responsabilità territoriale. Dovrebbe essere incontestabilmente evidente che tutte queste difficoltà, come quelle create dalle incertezze della legislazione agevolativa, finiscono con l'ostacolare lo sviluppo che si intende promuovere, e che esse sono tanto meno giustificate in quanto non derivano da difficoltà di carattere obiettivo, ma da errori facilmente evitabili.

segue nota 22

soluzione possibile è quindi quella di emanare direttive chiare e precise, rendendo gli Istituti responsabili della loro osservanza. I rimedi inadatti accrescono gli inconvenienti e così accade che "... nell'attività degli Istituti speciali di credito interregionali e regionali, assuma rilievo crescente il disbrigo di procedure amministrative per concessioni di contributi dello Stato o delle Regioni, in modo che gli Istituti stessi vengono ad assimilarsi alle sezioni della pubblica amministrazione" (Relazione del Governatore della Banca d'Italia per l'anno 1966, Cap. III, § 4).

3.- PROPOSTE PER L'ADEGUAMENTO DEGLI ISTITUTI MERIDIONALI AI NUOVI COMPITI DA SVOLGERE

1) Ritorno alla formula che faceva esclusivo perno sui tre Istituti meridionali

La concorrenza nel credito agevolato di sviluppo porta alla leggerezza nella selezione, all'attenuarsi della responsabilità territoriale, alla dispersione del pubblico denaro, alla incentivazione di iniziative incompatibili, allo straripamento del credito agevolato in operazioni che non hanno più alcun carattere promozionale, e a una disparità di trattamento in favore di grossi clienti.

La concorrenza ha tolto ogni potere contrattuale agli Istituti speciali, essendovi gli Istituti nazionali che cercano di accaparrarsi le grosse operazioni senza preoccuparsi dello spostamento dei centri direzionali delle industrie, che rimangono al Nord, mentre al Sud vengono filiazioni di tipo coloniale. Solo con l'esclusiva si possono imporre determinate condizioni: preferenza per le risorse e la manodopera locali; preferenza per le industrie locali nei subappalti, sviluppo delle lavorazioni a valle; decentramento delle sedi amministrative e direzionali.

L'attuale situazione dà luogo ad una "selezione a rovescio", che penalizza chi effettua gli studi più accurati, presta assistenza tecnica e si sforza di promuovere le iniziative che più contribuiscono all'aumento dell'occupazione. Soltanto frazionando e diversificando i rischi con gli interventi estesi a tutti i livelli dimensionali (grandi, medie e piccole iniziative) si possono affrontare gli oneri e le alee dei finanziamenti a favore delle industrie minori: operare nel Mezzogiorno per le sole piccole imprese locali significherebbe avere una gestione passiva.

Nel Centro-Nord è possibile che gli Istituti regionali di mediocre dito limitino la loro attività alle piccole e medie industrie perchè lì le condizioni sono diverse: vi è una struttura industriale già formata e cresciuta nelle ossature e nel tessuto connettivo di una moltitudine di aziende già stabilmente avviate.

2) Conferimento agli Istituti speciali di strumenti adatti per l'attività promozionale e per l'assistenza tecnica

Gli Istituti mancano di specifici strumenti giuridici e finanziari per dare alle iniziative quell'assistenza tecnica che oggi è universalmente riconosciuta come una componente fondamentale della politica di sviluppo. Nessuna attività in tal senso è prevista dalle norme che disciplinano il funzionamento degli Istituti speciali, i quali si sono trovati costretti ad operare in una zona di incertezza giuridica, e a limitare l'assistenza a quanto poteva ritenersi implicitamente ammissibile al di là della pura e semplice tutela dei crediti concessi, la quale attiene ai criteri bancari tradizionali ma non al compito di promuovere lo sviluppo e di risolvere il problema della ristrutturazione industriale del Mezzo giorno.

Fra gli strumenti più efficaci per l'attività promozionale, quello delle partecipazioni azionarie di minoranza è venuto ad assumere nel mondo un'importanza tuttora sconosciuta in Italia. Dato che il concorso creditizio non può superare certi limiti - e la percentuale massima del 70% già comporta una tale esposizione degli Istituti da risultare in molti casi praticamente inapplicabile - la partecipazione costituirebbe il solo mezzo per promuovere iniziative meglio dimensionate, soprattutto nel Mezzo giorno, dove la riluttanza all'investimento diretto rende difficile anche all'imprenditore capace il reperimento di soci. La parte

cipazione pubblica permetterebbe inoltre un miglior controllo sulle iniziative ed abituerrebbe l'imprenditore meridionale, tradizionalmente individualista, alla presenza di altri soci, creando i presupposti per l'evoluzione delle imprese verso una struttura societaria di tipo più moderno, e contribuendo allo sviluppo del mercato azionario locale (23).

Qualora si volesse utilizzare questo strumento, che ha dato buone prove nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo, l'esigenza di conciliare un alto senso di responsabilità pubblica (che è garanzia contro le avventure) con quella profonda conoscenza dell'industria e dell'ambiente locale (che è egualmente indispensabile per un'azione proficua) porterebbe, a individuare negli Istituti meridionali gli organismi più qualificati per gestire tali partecipazioni. Questa sarebbe anche la soluzione più economica, che eviterebbe la proliferazione degli enti, e che, mettendo a profitto competenze ed esperienze insostituibili, ridurrebbe al minimo gli inconvenienti della fase di avviamento.

Si potrebbero eventualmente costituire delle Finanziarie in seno agli Istituti stessi, qualora si ritenesse di separare la gestione del credito da quella delle partecipazioni. Ma ta-

(23) Sull'esigenza di tale forma di assistenza il citato Rapporto Saraceno del 1963 così si esprimeva (pagg. 36-37): "... le aziende a partecipazione statale, assieme agli altri enti operanti nel settore del finanziamento industriale, dovranno particolarmente curare la forma di intervento rappresentata dall'assunzione di partecipazioni di minoranza ad alto rischio; e ciò anche per acquisire, al Mezzogiorno, forze direttive e capacità tecniche disponibili in altre regioni o Paesi esteri".

le principio sembra ormai superato sia in Italia che all'estero, soprattutto per quanto riguarda gli Istituti di sviluppo (24).

Le sole esigenze veramente valide sarebbero quelle:

- a) di prevedere che il finanziamento delle partecipazioni avvenisse su fondi appositamente assegnati agli Istituti, e che gli im mobilizzi a questo titolo non superassero un livello stabilito in rapporto a tali fondi;
- b) di una serie di norme che limitassero la partecipazione acqui sibile in ciascuna società, sia in valore assoluto che in percentuale del capitale azionario, con parametri fissi o anche de crescenti in relazione alla durata della partecipazione. Tali norme potrebbero essere integrate dal divieto (assoluto o con dizionato) agli Istituti di partecipare direttamente alla gestione delle aziende. (25).

- 3) Potenziamento della struttura finanziaria degli Istituti, sulla via tracciata dal recente Disegno di Legge per l'aumento dei fondi di dotazione dei Banchi e degli Istituti meridionali. Oltre al l'esigenza di costituire adeguati fondi di garanzia, vi è quella di riadeguare i fondi operativi propri, per tener conto dell'espan

(24) Delle 84 Banche di sviluppo e società finanziarie esistenti (a fine 1964) nei Paesi in via di sviluppo, ben 46 operavano sia con prestiti che con partecipazioni azionarie (altre 35 effettuavano solo crediti e 3 solo partecipazioni).

(25) Le Società finanziarie create con l'aiuto della BIRS e della SFI si attengono, in generale, al principio di non prender parte alla gestione delle aziende, salvo, in alcuni casi, per il periodo iniziale di avviamento.

sione dei crediti e degli impegni e per poter far fronte alle normali esigenze di liquidità, che oggi devono essere in massima parte coperte con un margine di esubero da prevedersi nelle operazioni di provvista.

Ciò comporta un maggiore onere, sia per gli Istituti, che per la Cassa del Mezzogiorno (che versa i contributi sugli interessi), mentre l'istituzione di un adeguato "volano" di fondi patrimoniali operativi permetterebbe di realizzare le economie di una più stretta corrispondenza delle operazioni di provvista con gli effettivi impieghi. Ben risponderebbe a tal fine l'aumento del fondo speciale di cui all'art. 12 della legge 11 aprile 1953 n.298.

- 4) Graduale modifica del sistema dei contributi sugli interessi: una struttura finanziaria potenziata ed equilibrata creerebbe i presupposti per una evoluzione, in senso più economico, del meccanismo dell'agevolazione creditizia: l'attuale sistema dei contributi sugli interessi, oltre a risultare estremamente oneroso per lo Stato, si risolve in una spesa pubblica corrente destinata a integrare - il più delle volte con sensibili sfasamenti - lo squilibrio creato per i conti economici degli Istituti dai tassi agevolati corrisposti dai mutuatari. Il meccanismo è molto farraginoso anche perchè opera attraverso due distinti sistemi facenti capo l'uno alla Cassa del Mezzogiorno e l'altro al Ministero Industria mediante complesse procedure e innumerevoli adempimenti burocratici che si moltiplicano incredibilmente quando l'operazione subisce una qualsiasi modifica. Ciò comporta ritardi, intralci, complessità e costi amministrativi particolarmente elevati. Questi inconvenienti potrebbero essere evitati, aumentando i fondi gratuiti a disposizione degli Istituti del tanto necessario a ridurre il costo medio ponderato della provvista ad un livello tale da potere essere coperto, insie

me agli oneri di gestione e del rischio, dai tassi attivi agevolati. Fra i tanti vantaggi vi sarebbe quello dell'aumento dei fondi operativi per il finanziamento degli investimenti con le stesse somme che lo Stato spende per pagare i contributi sugli interessi.

Era del resto questo il meccanismo originariamente instaurato per il funzionamento dei tre Istituti. Ma i fondi speciali costituiti a tale scopo sono rimasti invariati, e l'espansione dei crediti ha dovuto essere finanziata con altri capitali retribuiti al tasso di mercato, i quali sono venuti ad assumere un'importanza preponderante nella struttura finanziaria degli Istituti, causando allo Stato un elevato onere annuale per contributi sugli interessi. Alla spesa in conto capitale si è così sostituito un onere di carattere ricorrente, che tende a perpetuarsi, esaurendo di anno in anno i suoi effetti nel mantenimento di un dato livello di attività.

Questo sistema così tortuoso e costoso poteva essere giustificabile solo per far fronte a temporanee difficoltà: l'estensione che esso ha avuto negli ultimi anni - esempio di quella pericolosa tendenza a dilazionare le pubbliche spese ipotecendo il futuro - ha finito col preoccupare gli ambienti responsabili per le abnormi proporzioni assunte dal credito agevolato in Italia.

Epperò, di fronte al prevedibile incremento di attività per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno occorre chiedersi se alla prospettiva di un rapido incremento degli oneri per contributi sugli interessi che rappresentano spese pubbliche correnti, non sia preferibile una spesa in conto capitale, quanto meno per finanziare il fabbisogno aggiuntivo.

A parte le considerazioni sulla maggiore produttività della spesa pubblica, non vi è dubbio che il finanziamento agevolato con fondi pubblici appositi costituisce per il credito di propulsione una soluzione più idonea e più economica, verso la quale è possibile muoversi gradualmente, attraverso l'aumento dei conferimenti agli Istituti speciali.

5) Semplificazione delle procedure per le contribuzioni sugli interessi e aumento delle aliquote in rapporto all'aumento dei costi

Nel quadro del vigente sistema dei contributi, si impone comunque una revisione delle disposizioni e dei parametri attualmente applicati. L'esigenza di un adeguamento dei parametri fissati dal C.I.C.R. nell'aprile del 1964 per la copertura degli effettivi oneri degli Istituti (costo puro della provvista, spese di amministrazione, oneri fiscali, spese per il rischio) è stata più volte prospettata in sede competente, facendo presente il preoccupante fenomeno dell'aumento dei costi in presenza di margini di ricavo rigidamente fissati.

Il progresso della produttività, che in tutto il settore del credito non arriva a compensare l'aumento degli oneri salariali, è inoltre ostacolato dal crescente carico di lavoro per espletare le procedure e gli adempimenti imposti agli Istituti speciali.

I nuovi complessi adempimenti richiesti dalla Legge 717 si sono aggiunti a quelli esistenti, rendendo urgente un riesame organico della materia al fine di unificare e semplificare queste procedure.

6) Maggiore agilità operativa, mediante eliminazione di tutti i vincoli superflui

L'esistenza di fondi di diversa provenienza, il cui impiego è regolato da criteri e norme diverse, ha dato luogo a una struttura finanziaria "a compartimenti stagni", che pesa negativamente sull'agilità operativa e sull'efficienza amministrativa degli Istituti.

Basta dare uno sguardo ai bilanci degli Istituti per rendersi conto della frammentarietà delle loro articolazioni finanziarie. Vi si trovano, oltre ai fondi di dotazione e speciali, diversi fondi di rotazione permanenti, non permanenti, fondi esteri per specifici progetti, fondi esteri non predestinati, fondi regionali, fondi obbligazionari, fondi del mediocredito centrale, ecc. Sarebbe desiderabile raggruppare tutti i fondi della stessa origine e natura o quanto meno rivedere e unificare le disposizioni che li regolano, tanto più che esse costituiscono, nel quadro della programmazione, un flagrante esempio di quelle incoerenze e incertezze che si vorrebbero eliminare.

7) Revisione del trattamento tributario

Con la legge 27 luglio 1962 n. 1228 i tre Istituti meridionali sono stati assoggettati all'imposta di ricchezza mobile categoria B dalla quale erano prima esenti. L'abolizione di questa agevolazione - che è stata invece mantenuta per la Cassa del Mezzogiorno, le Società concessionarie di autostrade, e i finanziamenti IMI alle piccole e medie industrie per l'attuazione di piani di riconversione - si è negativamente riflessa nel conto economico degli Istituti, i quali devono operare con margini rigidamente stabiliti in base a parametri che tenevano conto del regime di esenzione prima vigente.

Dal punti di vista dell'interesse generale, il nuovo trattamento tributario presenta i seguenti aspetti negativi:

- ostacola la formazione di fondi rischi adeguati alla funzione degli Istituti: l'accantonamento annuo consentito in esenzione, pari allo 0,4% dei crediti in essere, è inadeguato ai rischi inerenti all'esercizio del credito di sviluppo;
- dà luogo ad un costoso ed illogico circolo vizioso - con il va e vieni di contributi sugli interessi e di prelievi fiscali - a solo beneficio dello sviluppo burocratico.

La sola giustificazione addotta dalla citata legge Trabucchi, cioè il principio dell'uniformità fiscale nel campo del credito a medio e lungo termine, non vale quando questa venga applicata ad organismi che sono simili solo in apparenza, mentre sostanzialmente sono diversi. Le articolazioni operative e le sfere di azione degli Istituti di mediocredito nazionali non sono certo paragonabili a quelle degli Istituti speciali meridionali che agiscono per fini propulsivi entro invalicabili confini territoriali.

A ciò si aggiunga il fatto che il conclamato principio dell'uniformità fiscale, giustificabile se esistesse la par condicio operativa, non è stato attuato, come dimostrano le tante eccezioni e deroghe ammesse e mantenute.

Come si regolerà la nuova riforma tributaria nei confronti dei tre Istituti speciali di mediocredito meridionali? Essi, a buon diritto, chiedono:

- a) che l'imposta di R.M., come contemplava il regime tributario precedente alla legge n. 1228 del 1962, venga considerata compresa fra i tributi sostituiti dall'imposta erariale in abbonamento, o quanto meno che venga aumentata la quota annua e il plafond

complessivo degli accantonamenti in esenzione per rischi, consentendo inoltre di ammortare subito (senza cioè attendere l'esito delle lunghissime procedure fallimentari) le partite pericolanti, salvo ad assoggettare ad imposta gli eventuali recuperi. Ciò gioverebbe anche alla maggior chiarezza dei bilanci;

- b) che resti immutata l'aliquota dell'imposta erariale in abbonamento, abrogando la norma della sopracitata legge n. 1228 che ne prevede l'aumento del 50% a partire dal 1972;
- c) che l'imposta sulle Società di cui alla legge 6.8.1954 n. 603 iniquamente applicata anche ai tre Istituti, che nulla hanno a che vedere con le Società commerciali, non continui a gravare sui loro conti economici acuendone l'anemia;
- d) che il trattamento tributario delle obbligazioni ISVEIMER, IRFIS e CIS venga in tutto parificato a quello delle cartelle fondiarie;
- e) che gli eventuali premi in denaro istituiti per richiamare l'interesse dei risparmiatori sulle obbligazioni emesse dai tre Istituti speciali meridionali vengano esentati da ogni tassazione, trattandosi non di dotazioni tipo "lotto e lotterie", come si pretenderebbe di assimilarli, ma di incentivi diretti a favorire il reperimento sul mercato di mezzi finanziari da destinare al finanziamento dello sviluppo industriale del Mezzogiorno e quindi a scopi di evidente utilità pubblica e di alto interesse nazionale.

