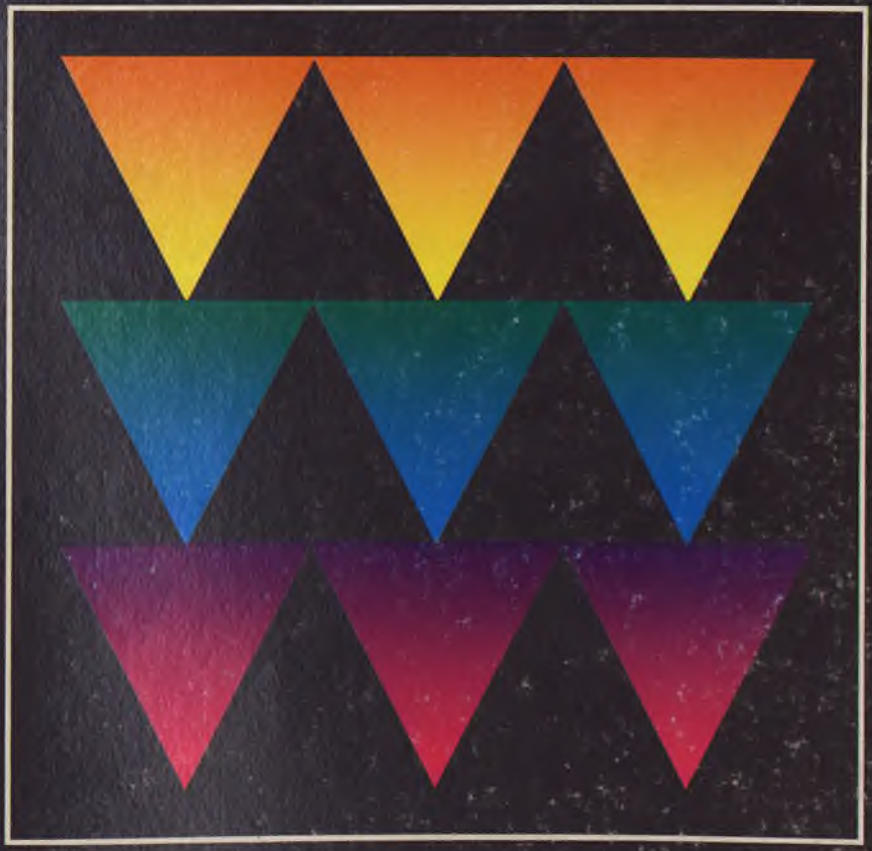
INFRASTRUTTURE E SERVIZI PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE

IL RUOLO DEI CONSORZI INDUSTRIALI NEL MEZZOGIORNO



Infrastrutture e servizi
per lo sviluppo industriale

INFRASTRUTTURE E SERVIZI PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE

IL RUOLO DEI CONSORZI INDUSTRIALI NEL MEZZOGIORNO

Atti del convegno
organizzato dai Consorzi industriali
della Sardegna
Is Molas (Pula), 3-4 aprile 1981

a cura dei Consorzi industriali
della Sardegna

con la collaborazione
del Credito Industriale Sardo

Realizzazione editoriale
Team, Selargius

Finito di stampare nel febbraio 1982
presso la Litotipografia P. Pisano srl, Cagliari

Indice

Le relazioni

Interventi

Del convegno di studio promosso e organizzato dai Consorzi per le Aree e i Nuclei di sviluppo industriale e da quelli per le zone industriali di interesse regionale della Sardegna, svoltosi nell'aprile 1981 nella incantevole cornice del centro residenziale "Is Molas" a S. Margherita di Pula, è parso opportuno ed utile pubblicare integralmente gli atti.

Lo svolgimento dei lavori, attraverso lo sforzo di rimeditazione attenta sulla natura e la funzione di questi Enti, e addirittura sulla loro legittimazione a continuare a esistere, è stato basato essenzialmente sull'esperienza di quanto realizzato e programmato fino ad oggi. Ed ha evidenziato come questi organismi territoriali con funzioni specifiche ed interessi concorrenti, portati di conseguenza alla conflittualità, siano stati capaci, esempio non proprio frequente, di esprimere, superando i facili egoismi, una responsabile comunione operativa ed una visione organica del futuro.

Il titolo "Infrastrutture e servizi per lo sviluppo industriale" ed il sottotitolo "Il ruolo dei Consorzi industriali nel Mezzogiorno" indicano già di per sè la molteplicità e l'attualità dei temi che hanno animato la manifestazione.

Le relazioni ufficiali e l'ampio e approfondito dibattito ne hanno lumeggiato esaurientemente gli aspetti giuridici e le implicazioni economiche e sociali. Per ciò questi atti costituiscono un documento che concorre utilmente a favorire una valutazione più esatta dal ventennale intervento pubblico nel Mezzogiorno attraverso lo strumento delle Aree e dei Nuclei d'industrializzazione e, in Sardegna, anche delle zone industriali d'interesse regionale; nonché un giudizio più rispondente sulla validità degli Enti di gestione all'uopo istituiti, liberato dalle deformazioni di certi ricorrenti luoghi comuni frutto di scarsa e superficiale informazione diffusa.

Ma non soltanto qui riteniamo consista l'utilità della pubblicazione degli atti del convegno.

Gli argomenti trattati hanno, infatti, esplorato un campo che va al di là della realtà consortile, pur se questa, per le varie discipline e attività che

coinvolge, presentava e presenta materia di ampia analisi e dibattito. Sicché l'intera problematica socio-economica del Mezzogiorno è stata il punto nodale del convegno. Non poteva d'altro canto sfuggire l'importanza del momento attuale, in cui s'impone - non solo per la scadenza della legge di provvista dei mezzi finanziari - l'emanazione di nuove norme atte ad individuare e regolare il modo di concepire, in termini di maggiore efficacia, l'intervento a favore delle regioni del Meridione.

I suggerimenti di cui abbondano le pagine che si affidano al lettore non potranno non essere vagliati e - ove possibile - colti, da chi si accinge a varare il nuovo provvedimento di legge, il quale si delinea come il più rilevante (ma anche il più delicato) fra i tanti succedutisi al riguardo nell'ultimo decennio.

Se il merito dell'iniziativa di questa manifestazione è da ascriversi ai Consorzi industriali della Sardegna, quello della sua riuscita va esteso a tutti coloro che vi hanno aderito ed attivamente partecipato.

In particolare l'Amministrazione regionale, e per essa l'Assessorato Industria, la Ficei, la Sfirs, la Camera di Commercio di Cagliari, il Banco di Sardegna, che hanno generosamente contribuito ad alleviare l'onere non indifferente della organizzazione.

Un grazie particolare va rivolto al Credito Industriale Sardo cui sostanzialmente si deve la possibilità di questa pubblicazione.

per il Comitato promotore
prof. Giuseppe Meloni

Infrastrutture e servizi
per lo sviluppo industriale

Giuseppe Meloni
presidente del Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale di Cagliari

Tocca a me, in virtú esclusivamente dell'età più provetta, come dicevano i latini, l'onore e l'onere di aprire i lavori di questo convegno. Adempio molto volentieri al dovere di dare il benvenuto e porgere il ringraziamento a coloro che hanno voluto raccogliere il nostro invito e sono qui presenti. Come pure il ringraziamento va a chi, per ragioni insuperabili, non ha potuto essere presente, ma ha pregato di portare ufficialmente la propria adesione: l'Assessore regionale alla Programmazione, Andrea Raggio, e il Presidente del CIS e Segretario generale della Programmazione, prof. Savona.

Questo convegno si svolge d'intesa con la Regione Autonoma della Sardegna, in particolare con gli assessorati all'Industria e alla Programmazione. L'Assessore all'Industria, anche lui assente per impegni consiliari, è rappresentato dal direttore dei servizi, dottor Paolo De Magistris, profondo conoscitore dell'argomento. Il convegno si svolge con la collaborazione e il contributo del Credito Industriale Sardo, del Banco di Sardegna, della Finanziaria Regionale Sarda (SFIRS), delle Camere di Commercio di Cagliari e Oristano, con la adesione e la partecipazione diretta della Federazione dei Consorzi ed Enti Industriali (la FICEI), della Cassa del Mezzogiorno, dello IASM e di altri istituti economici e finanziari. Intende essere un momento di riflessione sulla base delle esperienze vissute di fronte al mutare rapido delle condizioni socio-economiche imposte dalla velocità con cui si trasforma la società odierna: di fronte, quindi, alle problematiche che il mutare delle condizioni economiche-sociali pone anche ai nostri enti. Si tratta di un'esperienza concreta di operatività che è intorno ai 20 anni, uno spazio sufficiente per rendere necessaria, possibile, utile, proficua una riflessione e una rimeditazione.

Lo strumento Consorzio nacque quando le forze politiche si posero decisamente di fronte al problema dell'industrializzazione, della elevazione delle condizioni economiche dell'Italia meridionale e insulare. In realtà la Regione Sarda precedette l'attività del legislatore nazionale perché la prima legge sulla materia può considerarsi in tutto il Paese la legge regionale 22

del 1953. La legge nazionale venne nel 1956, ma la prima attività dei Consorzi industriali, in termini sufficientemente vasti ed impegnativi, comincia con i primi anni '60.

Noi diciamo, e crediamo di essere nel vero, che il Consorzio - aree, nuclei, zone industriali - è stato, per i termini in cui ne fu concepita la organizzazione, la presenza degli enti, la strutturazione degli organi operativi, un fatto decisamente nuovo nella legislazione italiana. Forse non compiutamente nuovo, perchè il legislatore italiano, forse attardato da una tradizione di segno opposto, non ebbe il coraggio di portare fino in fondo tutta la virtualità della concezione nuova. Però indubbiamente il Consorzio è, in Italia, lo strumento che più si avvicina al concetto di una *agency* di tipo anglosassone: non tanto di tipo metafisico (che è un po' il fiore all'occhiello del pensiero italiano, ma ne è anche il motivo ritardante) ma su una concezione di tipo pragmatico, operativo e concreto. Si tratta infatti di un ente in cui si tenta, con uno sforzo in gran parte riuscito, e in parte da perfezionare, l'armonizzazione del pubblico e del privato, la fusione delle caratteristiche proprie dell'ente locale e delle caratteristiche dell'ente economico.

Il Consorzio è un organismo che si pone come strumento di preparazione e di agevolazione al collocarsi, in termini moderni e in termini sufficientemente vasti, dell'imprenditoria, degli operatori economici, affinando compiti che sono di disegno, di gestione del territorio, di approntamento e di gestione dei servizi, di strumenti di difesa ambientale. Un organismo che cerca di contemperare il limite della spesa infrastrutturale attraverso una concentrazione inevitabile di strumentazione operativa e di servizio, evitando però i rischi di una polarizzazione.

L'esperienza compiuta ci dice che questo sforzo è in gran parte riuscito e i tanto temuti e qualche volta ipotizzati pericoli di una polarizzazione sono stati evitati. Se noi guardiamo il diffondersi dell'industria attraverso i Consorzi per le aree, per i nuclei e per le zone industriali, anche nella nostra isola, ci accorgiamo che in sostanza il territorio è tutto quanto coperto.

Oggi, per motivi che non sono certo dipendenti nè dai compiti, nè dalle competenze nè dall'attività dei Consorzi industriali, l'economia vive un momento di crisi profonda e travagliata. Noi dobbiamo sperare e speriamo che queste difficoltà via via si attenuino e scompaiano. Ma certamente anche in questo periodo, e soprattutto per la ripresa prossima, l'opera dei Consorzi potrà rivelarsi preziosa e decisiva. È oggi di moda il concepire schemi di ingegneria istituzionale o addirittura costituzionale. Ha ripreso vigore in questi mesi una polemica riguardo all'ente intermedio tra Regione e Comune; sono tematiche importanti; qualche volta, come avviene in queste

polarizzazioni dialettiche, la parola va al di là del segno e vengono travolti organismi ed enti dei quali non si bada alla peculiarità. Noi diciamo (per convinzione, non per difesa d'ufficio) che i Consorzi sono, nel tessuto della nostra attività pubblica, un ente atipico o, se si vuole, che è la stessa cosa, profondamente tipicizzato, per cui essi diventano insopprimibili e insostituibili. Riteniamo cioè che le particolari attività che svolgono i Consorzi industriali non possono essere assunte da alcun altro ente e neanche da un ente di rappresentanza globale, se vogliamo veramente che la creazione e la gestione delle infrastrutture e dei servizi abbia, insieme al rigore proprio dell'ente pubblico da cui essi prevalentemente nascono, contemporaneamente la sveltezza, la rapidità, l'esigenza della realizzazione.

Questi enti hanno una loro natura specifica, sono costituiti in modo da raccogliere insieme agli enti pubblici locali tradizionali, i Comuni e le Provincie, gli enti di carattere economico come gli Istituti di credito, gli enti di propulsione come le Finanziarie, le Camere di Commercio e gli imprenditori attraverso le loro associazioni. In quest'ente convergono le esperienze, il senso delle esigenze, i bisogni e gli stimoli di tutti questi enti messi insieme. Non vi è, nell'ordinamento italiano, un ente similare che possa sostituire questo tipo di Consorzio. Per cui noi siamo convinti della atipicità, della specialità di questo ente e di conseguenza della sua insopprimibilità; siamo però ugualmente convinti che, come tutti gli strumenti umani, esso è un organismo perfettibile ed è appunto per raccogliere le voci degli studiosi, delle forze politiche, delle forze sociali, le riflessioni di ciascuno ad un arricchimento di una cultura comune, che noi abbiamo indetto questo convegno a cui partecipano rappresentanti non solo di tutti i Consorzi per le aree, i nuclei e le zone industriali della Sardegna, ma i rappresentanti dei Consorzi della Penisola e dell'isola sorella.

Vogliamo esplicitamente dire che il convegno intende essere aperto, non con tesi precostituite, ma con tesi aperte all'arricchimento, al contributo, alla critica costruttiva di quanti vorranno intervenire.

Manin Carabba
responsabile dell'Ufficio legislativo del Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno

Le aree industriali nella politica di sviluppo del Mezzogiorno

La mia presenza vuole significare, oltre al tentativo che farò di recare qualche contributo alla riflessione comune, anche lo stimolo ad un dialogo costruttivo nella fase, ormai vicina, della discussione parlamentare del Disegno di Legge n. 2276 che disciplina l'intervento straordinario nel Mezzogiorno per il decennio 1982/'91: Disegno di Legge che ha costituito il più importante tentativo, compiuto in questi mesi, di impostare un globale indirizzo di riforma per l'intervento straordinario.

Sappiamo che il dibattito parlamentare è un'occasione non solo di verifica doverosa, non solo di confronto, ma, in larga misura, di approfondimento volto a colmare lacune: e sono anch'io convinto, non lo dico per una "captatio benevolentiae", che, salve alcune deduzioni riflessive, ha ragione il Presidente della FICEI quando sottolinea che, probabilmente, l'attenzione verso il fenomeno Consorzi, verso il fenomeno articolazione territoriale in questa sua peculiare espressione affidata ai Consorzi non è sufficiente. Quindi credo che potremo trarre dai nostri lavori anche indicazioni destinate a farsi valere in termini di politica legislativa nell'immediato.

E fatta questa premessa, vorrei schematicamente entrare nel merito.

I Consorzi nascono con la seconda fase, il cosiddetto secondo tempo della politica di industrializzazione, con le leggi del 1957, '59, '62. Si legano quindi all'opera di Giulio Pastore come Ministro per il Mezzogiorno e riflettono un'attenzione culturale e politica notevole.

Spesso la riflessione storiografica sulle nostre cose, sulle nostre vicende tende, a mio avviso, a un eccesso di autoflagellazione o di critica *ex post,* che, naturalmente, è sempre facile col senno di poi. Se si rivà al momento nel quale questo ciclo legislativo del cosiddetto secondo tempo della politica di industrializzazione del Mezzogiorno vide la luce, fine anni '50 - inizio anni '60, sostanzialmente in coincidenza con l'avvio del nuovo corso politico del centro-sinistra che avrebbe poi dominato le formule politico-parlamentari degli anni '60 e dei primi anni '70, si deve riconoscere una notevole capacità di intuizione e di modernità a quel ciclo legislativo.

Le intuizioni fondamentali che lo sostengono sono due: una è il tentativo di trasportare in Italia le dottrine e le esperienze della teoria dei "poli di crescita" dovuta a Perraux, le elaborazioni francesi dell'ISEA, ma arricchite anche in Italia dallo SVIMEZ (Rosenstein, Rodan, Saraceno, Molinari) che avevano per conto loro e parallelamente al grande economista francese elaborato questa dottrina dei "poli di sviluppo" che ha dominato la scena della riflessione economica del territorio fino alla seconda metà degli anni '70. Difficile trovare espliciti cenni critici o riflessioni di superamento di questa dottrina prima degli anni che vanno attorno al '73 - '75: penso quindi che molti dei luoghi comuni che oggi si vengono enunciando nell'indicare i limiti di quella politica, di quella concezione, dovrebbero quanto meno essere temperati da un senso storico delle cose e non applicare meccanicamente il senno di poi a vicende complesse.

Una seconda intuizione, dovuta in gran parte, in questo caso, al gruppo che in senso stretto lavorava con Giulio Pastore (ne fu protagonista uno dei relatori del convegno, Giovanni Marongiu) aveva invece ad oggetto il profilo istituzionale, ed è lì che nasce l'idea stessa dei Consorzi e chi si scorra la letteratura di quegli anni, in particolare la rivista "Nuovo Osservatore" che attorno ad Enzo Scocchia e Giovanni Marongiu accorpava i contributi della sinistra cattolica impegnata con Pastore alla guida dell'intervento straordinario in quella fase, troverà una singolare modernità di accenti nell'attenzione recata a un profilo secondo me ancor oggi cruciale per il pensiero meridionalista e per chi intenda legiferare in materia d'intervento nel Mezzogiorno.

Si tratta della riflessione che prende a modello gli stati federali espressamente per andare alla ricerca di unificazione attorno ad obiettivi di governo del territorio per la promozione dello sviluppo dei poteri delle autorità centrali e di quelli degli enti di autonomia locale. Tema, questo della ricerca di forme di collaborazione, che al di là degli spartiacque giuridici delle competenze, tende a mettere assieme operativamente le autorità funzionali di pertinenza del governo centrale con il sistema delle autonomie locali, che fu appunto visto con una grande anticipazione dei tempi, allora, e che resta uno dei fili conduttori per chiunque si occupi delle istituzioni e degli strumenti delle politiche di sviluppo.

Naturalmente non è possibile dedicare la trattazione a percorrere le vicende alterne e lunghe della legislazione e dell'amministrazione dell'intervento straordinario: ho voluto fare questo cenno storico iniziale soltanto perchè ritengo che quei temi sono in gran parte ancora aperti e attorno ad essi ancora la nuova legislazione deve misurarsi.

È certo che oggi, e segnatamente dopo la crisi del 1973, le trasformazioni strutturali dell'apparato produttivo meridionale, impongono un ripensamento di fondo delle esperienze e degli strumenti. L'apprezzamento storico per scelte compiute più di un ventennio fa non significa operazione nostalgia o rievocazione di ciò che è stato fatto per proporne la ripetizione; è un apprezzamento in chiave di riflessione storico-istituzionale, mentre non vi è dubbio che occorre, nella riflessione sull'oggi, partire dalla consapevolezza di una realtà strutturale mutata, che impone quindi corrispondenti ed omogenei mutamenti nell'insieme degli strumenti di intervento.

Il Mezzogiorno è certamente mutato nel trentennio dell'intervento straordinario in modo profondo e, ricorrendo a un recente contributo di Saraceno, ricorderò che il reddito pro capite del Mezzogiorno è passato da 1.200.000 a 3.800.000 di lire (1980) dal '50 ad oggi. Sono però emigrate dall'area 4,6 milioni di persone; il reddito pro capite agricolo è quadruplicato, passando da 1.100.000 a 4.500.000 di lire dal '51 al '70, influendo su tale andamento la notevole riduzione del peso dell'occupazione agricola, scesa dal 57% al 25%. L'occupazione dell'industria in senso stretto invece è cresciuta in misura limitata, rappresentando oggi il 17,5% del totale degli occupati contro il 14,6 del 1951.

Ma a così rilevanti mutamenti non corrisponde una sensibile diminuzione del divario; il reddito pro capite del Sud dal 54% di quello del Nord che era nel '50, è passato al 60% nel 1980. Se non vi sono rilevanti errori in questo genere di valutazione, si deve quindi constatare che dopo trent'anni di intervento straordinario, il divario è dell'ordine di quello esistente nel periodo precedente l'inizio dell'ultima guerra. D'altra parte, per sottolineare la difficoltà dei giudizi in tema di divario, è utile far presente che il reddito pro capite del Mezzogiorno nel 1980 è pari a quello raggiunto nel '63 nel centro-Nord, un'area che in quel momento non presentava certo problemi di sviluppo dell'entità di quella dell'area meridionale.

Sono quindi ancora validi due punti secondo me essenziali per impostare la nuova legislazione meridionalistica:

a) l'obiettivo di riduzione del divario fra Mezzogiorno e resto del Paese resta strategicamente il punto di attacco di qualunque politica economica di medio periodo;

b) le politiche volte a perseguire questo obiettivo passano ancora in primo luogo attraverso la industrializzazione.

Queste due affermazioni sono rilevanti sia sotto il profilo dell'impostazione di politica economica generale, sia sotto il profilo delle costruzioni istituzionali. Sotto il profilo della politica generale economica (e una verifica

sarà e deve essere quella di un'analisi serrata del rapporto tra piano a medio termine e politica per il Mezzogiorno, confronto che è in atto nel Governo) significa che in termini di quantità delle risorse da destinare al Mezzogiorno, ma soprattutto in termini di coerenza delle politiche nazionali, in primo luogo della politica industriale, con l'obiettivo meridionalista si misura l'effettiva e non retorica capacità di considerare il Mezzogiorno come questione centrale del nostro sviluppo.

Attorno a questo concetto ne emergono due, misurabili tecnicamente in qualche modo, che sono così enunciabili in maniera schematica:

1) l'obiettivo della priorità meridionalistica deve essere mantenuto entro qualunque scenario macroeconomico. Sappiamo che queste analisi macroeconomiche, che vengono ancora usate come strumenti di guida dello sviluppo, sono dal '73 in poi meno affidabili di prima e quindi gli scenari sono sottoposti ad un maggior grado di incertezza. Ciò che è essenziale, per una politica di sviluppo, è considerare che in qualunque scenario, e quindi anche nello scenario rappresentato dal tasso zero, il problema è quello di garantire per un periodo poliennale un determinato flusso di risorse all'azione meridionalistica e in particolare all'intervento straordinario. Questa rivendicazione non è da intendere come il sommarsi ad altre rivendicazioni settoriali di una specie di domanda corporativa del Mezzogiorno, come se un Ministro riottoso fosse chiamato a difendere i finanziamenti destinati al proprio dicastero in competizione con altri; si tratta invece di un obiettivo della politica economica generale che va trattato in modo flessibile ai diversi scenari macroeconomici che possono delinearsi e quindi nulla ha a che vedere, questa proposizione, con un'impostazione burocratico-corporativo-assistenzialistica;

2) secondo aspetto è quello della necessità di una riflessione più approfondita sui rapporti tra le politiche antinflazionistiche e l'azione meridionalistica. Non vi è dubbio che gli obiettivi di stabilità monetaria e di equilibrio dei conti con l'estero sono nella sostanza non rinunciabili, al di là di qualunque segno ideologico; ma è ugualmente essenziale imporre un modo di operare della politica di rientro dall'inflazione compatibile con l'azione meridionalistica. È ovvio che questo tema può essere solo enunciato. Saraceno, Fuà, Sylos Labini stanno riflettendo su questo tema in questa fase. Questa impegnativa riflessione chiama in causa non solo il Governo, gli strumenti della manovra fiscale e di bilancio ma anche gli atteggiamenti delle forze sociali, i contenuti della contrattazione collettiva e le politiche salariali e contrattuali, perchè è ovvio che prezzi ad un obiettivo del genere vanno pagati da tutti.

Il Disegno di Legge che disciplina l'intervento straordinario nasce da questa consapevolezza, che esistono motivi strutturali di fondo per i quali la questione meridionale resta da valutare nella sua interezza come fatto caratterizzante la struttura economica e sociale del nostro Paese. Questa convinzione è naturalmente rafforzata dalla constatazione che, sulla base delle previsioni demografiche, l'intero nuovo aumento naturale della nostra popolazione avrà luogo nel prossimo decennio nel Mezzogiorno ed è quindi nel Mezzogiorno che si porranno i problemi di occupazione in maniera concrescente e drammaticizzante.

Il mantenimento quindi dell'intervento straordinario è una prima risposta non retorica a questa riflessione; ed è un mantenimento di un arco decennale, non più quinquennale com'era nelle leggi che vanno dal 1965 al 1971 e poi al '76, col tentativo, questa volta, di avere un respiro cronologico più ampio, quello del decennio.

Questa affermazione non è polemica verso il riconoscimento che da più parti (ricordo le ricerche del CENSIS, quelle dello SVIMEZ, quelle di Lizzeri e di altri studiosi privati) si va facendo delle diversificazioni territoriali interne al Mezzogiorno. Sappiamo bene che all'interno del Mezzogiorno realtà diverse convivono; anzi, proprio nel settore industriale il contrasto di maggior rilievo è quello tra rallentamento derivante dalla crisi o dalla cessata espansione dei grandi impianti e vitalità del tessuto della piccola e media industria, che pare avere resistito alla crisi post '73 con capacità di muoversi, di resistere, di reagire a stimoli di mercato superiori ad ogni pensiero. Ma le immagini come il Mezzogiorno a pelle di leopardo ed altre non possono nascondere il dato di mantenimento di generali condizioni di arretratezza del sistema imprenditoriale.

Leggo da un'analisi recentissima del CENSIS, dedicata a questi temi, che indagini di campo compiute proprio sul tema servizi reali e industria, hanno consentito di rilevare che l'imprenditorialità meridionale, proprio quella che il CENSIS ha contribuito a scoprire, ogni qualvolta si pongono problemi rilevanti di crescita dimensionale organizzativa, sviluppo tecnologico e adeguamento al mercato, mancando del necessario supporto esterno che complementi le insufficienze interne, vive momenti di crisi che vengono elusi oppure trovano una soluzione arrangiata. Si legge ancora, io condivido quest'analisi, che l'impraticabilità di uno sviluppo nei settori industriali di base, che pare sia il giudizio storico che oggi diamo sul passato (e certamente ora l'industria di base non rappresenta più una frontiera valida per il Mezzogiorno per una strategia efficiente d'industrializzazione) non è colmabile con il ricorso alla teorizzazione di una struttura permanentemente

fragile, permanentemente allo stato nascente, ma esige politiche volte ad analizzare la specializzazione manifatturiera del Paese e del Mezzogiorno nell'ambito della divisione internazionale del lavoro; obbliga a misurarsi con una strategia di espansione di settori di medio livello tecnologico o di entrata nei settori ad elevato sviluppo tecnologico il cui supporto essenziale è costituito non tanto dagli incentivi all'investimento iniziale quanto dalla contiguità, con strumenti, con strutture scientifiche, servizi tecnologici, disponibilità di manodopera, supporti di apparato informativo e di consulenza dell'imprenditorialità che consentano scelte congruenti con l'evoluzione del mercato.

Se queste sono le trasformazioni strutturali in corso nell'apparato meridionale, non c'è dubbio che una politica di industrializzazione esige mutamenti di rotta dell'intervento straordinario, mutamenti di rotta che accentrano l'importanza del collegamento fra strumenti centrali e strumenti periferici dell'intervento stesso, che, se furono importanti nelle intuizioni originarie del legislatore del fine anni '50 divengono oggi veramente il motore, il punto cruciale di qualunque struttura dell'intervento.

Tre sono i punti attorno ai quali, li evoco in maniera molto schematica, le posizioni di base delle politiche regionali sono mutati.

Primo: la politica dei poli di sviluppo è venuta cedendo il passo alla dottrina della rete e dei sistemi diffusi di servizi e infrastrutture finalizzate alla industrializzazione e alla creazione di un sistema di terziario avanzato. In questo senso, ci confortano non solo la nostra riflessione teorica, ma le esperienze delle politiche regionali dei maggiori paesi. Ho presente un raffronto che si può agevolmente fare fra la TVA nell'esperienza Nord americana e la Commissione dei Monti Apalachi. Nel primo caso siamo di fronte ad uno schema di grande apparato funzionale destinato a dirigere processi d'investimento nei servizi pubblici, energia elettrica, infrastrutture industriali, grandi sistemazioni infrastrutturali di tipo assetto idrogeologico, bacini idrografici e viabilità, grandi strutture. Nel caso della più recente esperienza, avviata all'epoca della amministrazione democratica Kennedy-Johnson, dei Monti Apalachi l'accento è completamente spostato sulla rete degli interventi, sulla formazione di capitale umano, sull'assistenza tecnica, sulle forme leggere d'incentivazione reale. Mutamento che riflette sia le esigenze nuove che si pongono per la formazione di una politica di sviluppo sia per la necessità di una rete diffusa che stabilisca un rapporto politico diverso tra Autorità centrali e Autorità locali.

Secondo punto di mutamento: passaggio dalla politica delle grandi opere infrastrutturali alla politica delle città meridionali. Vi è qui una letteratura

molto vasta, meridionalista, molto importante, nella quale il problema della creazione di un tessuto urbano si lega all'obiettivo dell'industrializzazione cambiando l'orizzonte delle riflessioni anche teoriche sulle cosiddette economie esterne. Da uno studio più da ingegnere economista o da studioso di problemi dell'economia del trasporto, dedicato alle economie esterne, si passa all'analisi dell'effetto urbano come necessario ambiente entro il quale l'industria e il terziario avanzato possono prosperare, crescere, diffondersi e l'equazione sviluppo industriale-sistema urbano meridionale si colloca al centro della riflessione.

Infine, nel campo della politica di incentivazione, il segnale principale di mutamento è costituito dalla esigenza del passaggio da un sistema prevalentemente fondato sugli incentivi finanziari a un sistema prevalentemente fondato su incentivi reali o promozionali, sulla fornitura di servizi produttivi; da un sistema di servizi esclusivamente concentrato sull'aiuto al capitale iniziale a un sistema di incentivi che guarda alle fasi della gestione; da un sistema di incentivi che trascura l'obiettivo occupazionale a un sistema di incentivi i cui obiettivi di occupazione risecono a misurarsi, in forma non assistenziale, con gli obiettivi di crescita della produttività e dell'efficienza del sistema industriale meridionale.

A questi mutamenti della concezione della politica meridionalistica tenta di corrispondere il Disegno di Legge del Governo, e le risposte principali possono essere individuate prima di tutto in una concezione dell'intera struttura dell'intervento straordinario rivolta più all'esperienza degli stati federali anzichè a quella degli stati accentrati, verso la ricerca di strumenti d'incontro e di collaborazione fra autorità centrali funzionali e sistema delle autonomie imperniato sulle regioni e sul complesso degli enti locali.

Questa concezione dell'intervento si collega strettamente a una revisione del sistema degli incentivi, basata sul principio di spostare il peso dell'intervento dall'incentivo finanziario all'incentivo in termini reali, promozionali. Sono due aspetti che si saldano, tutti e due chiamano in causa in maniera diretta le politiche affidate ai Consorzi. Cerchiamo di dedicare brevissimamente qualche considerazione a questi temi.

Al centro della costruzione istituzionale della nuova legge sta la definizione di contenuti nuovi, dei progetti speciali, che rompono l'equazione progetto speciale = competenza centralizzata della Cassa per fornire uno spazio assai ampio, nei temi ritenuti strategici, ai progetti regionali. Tre gruppi di materie, indubbiamente essenziali: interventi nelle zone metropolitane, interventi nelle aree industriali e interventi per la promozione e lo sviluppo nelle zone interne, sono considerati contenuti tipici del progetto regionale.

Progetto regionale non significa per nulla affidamento integrale ed esclusivo delle responsabilità al sistema delle autonomie. Su questo c'è un dissenso nel dibattito politico-culturale, soprattutto con la parte comunista. Chi ha lavorato al Disegno di Legge del Governo è persuaso che non solo nel mondo occidentale, ma anche nei paesi a economia collettivista, non esiste stato industriale che persegua politiche di sviluppo per aree arretrate delle dimensioni del Mezzogiorno con meccanismi interamente affidati al sistema delle autonomie locali e con meccanismi quindi che lascino soltanto all'apparato finanziario il compito di regolare, mediante appunto erogazione finanziaria, il nesso autorità centrale - sistema delle autonomie.

Non vi è paese industriale dell'Occidente nè esperienza di politica di sviluppo in grandi aree sviluppate, anche in paesi industriali a economia collettiva, che non si fondi al contrario sul tentativo di porre insieme, attraverso discipline procedimentali, attraverso organismi misti, attraverso forme d'intesa anche nella fase operativa, autorità centrali funzionali e autorità locali.

Questo è un punto che pareva acquisito con la discussione attorno alla 183. Nel 1976 la 183 fu caratterizzata dall'incontro parlamentare tra Partito Comunista, Democrazia Cristiana, Partito Socialista ed altri partiti del centro-sinistra, e la novità non tanto era da individuare, dal punto di vista della politica culturale, nell'astensione comunista, ma nell'accettazione di questo dato, cioè nella necessità di lavorare attorno alla ricerca di schemi nei quali l'intervento centrale e quello locale trovassero il modo di coesistere e di cooperare. Alcune delle soluzioni della 183 poi avevano dato una prova negativa perchè pasticciata, perchè proceduralmente complicate, ma era importante che quello divenisse il problema, il tema della discussione.

Torno, dopo questa digressione, ai Progetti regionali. I Progetti regionali sono progetti decisi in sede nazionale dal CIPE, finanziati con i contributi speciali ex art. 119 della Costituzione, e quindi con fonti aggiuntive rispetto alla finanza regionale ordinaria, e restano progetti d'interesse nazionale decisi dal CIPE. In che cosa, dunque, sono "regionali", e perchè? Perchè la Regione formula la proposta, perchè non si approva nel CIPE se non c'è l'intesa tra il Ministro per il Mezzogiorno e Regioni e perchè l'intera fase di attuazione, il potere e la responsabilità della esecuzione e della gestione del progetto passa alla Regione.

Su questo terreno il Disegno di Legge è criticato su due versanti; io ritengo che una delle due critiche sia fondata, l'altra no. Una critica è quella panregionalistica che in questa fase, senza chiare motivazioni, viene condotta dal Partito Comunista, dal Disegno di Legge che i comunisti hanno

presentato, per cui la soluzione immaginata dal Disegno governativo viene criticata come timida nei confronti delle Regioni. Non riesco a dare consistenza culturale a questa critica per le ragioni che ho ricordato. Motivi di riflessione più seri vengono piuttosto dalle critiche del tradizionale meridionalismo antiregionalista - penso a Compagna, a *Nord e Sud* - perché non vi è dubbio che affidare problemi come quelli delle aree metropolitane, delle aree industriali e delle zone interne alla responsabilità gestionale della Regione, dalla fase di elaborazione delle proposte progettuali a quella della loro gestione, significa operare una scommessa regionalista audace e rigorosa. Io devo dire appunto che sono più sensibile alle critiche del tradizionale antiregionalismo meridionalista che a quelle del PCI, che non mi paiono persuasive.

Sono persuaso che la scelta del Disegno di Legge sia valida perché la scommessa sulla costruzione di uno Stato delle autonomie che non si fermi al Garigliano ma che abbracci l'intera Repubblica è una scommessa grave e seria; non è certamente una scelta facile, catalogabile superficialmente come compromesso.

Un'altra innovazione cruciale del Disegno è l'istituzione dell'"accordo di programma", sia per i progetti che resteranno interregionali, sia per i progetti regionali. Tentiamo d'introdurre con il Disegno di Legge nel nostro ordinamento un istituto (che ha altri precedenti in altri ordinamenti, nella Germania Federale, nei paesi anglosassoni) di accordo che abbia ad oggetto non solo la parte tradizionalmente regolata dal diritto privato, dei rapporti d'intervento pubblico nell'economia, non solo quindi quell'attività amministrativa di diritto privato che già è tradizionalmente campo di un'azione pubblica regolata da strumenti anche contrattuali, ma l'esercizio da parte dei soggetti chiamati all'accordo, dei propri poteri pubblicisti. Si tratta insomma di tentare una sorta di conferenza dei servizi permanente, ma operativa, che consenta, per realizzare i progetti, di stipulare accordi impegnativi di diritto pubblico fra organi d'intervento straordinario, amministrazioni centrali, enti pubblici nazionali, Regioni, enti locali.

Noi siamo persuasi che questa strada è assolutamente indispensabile. L'accordo di programma viene immaginato in una fase che viene dopo la definizione preliminare di un progetto, il suo finanziamento, e serve attorno allo studio di fattibilità a far scattare una concertazione amministrativa impegnativa che combini l'esercizio delle competenze delle pubbliche autorità - che sono parti dell'accordo - nonché le obbligazioni degli enti pubblici economici, delle imprese pubbliche o private che all'accordo stesso siano chiamate a partecipare.

Perché dico che è essenziale? Perché al di là dei problemi giuridico-formali, come ad esempio l'esegesi dell'art. 117 della Costituzione, io credo che in settori diversi (ne cito tre: questo delle politiche regionali per una vasta area di sottosviluppo, quello delle politiche attive del lavoro e dell'occupazione-formazione, quello della politica energetica) è vano soffermarsi a discutere bizantinamente sui confini delle reciproche competenze, ma occorre trovare il modo di mettere insieme i poteri centrali con i poteri locali.

Sono persuaso che di fronte a tante chiacchiere, a volte generiche, sulle grandi riforme istituzionali, questo sia un punto davvero cruciale. In sostanza noi dobbiamo cominciare a guardare ai modelli degli stati federali; dobbiamo comprendere che questa di far lavorare assieme strumenti funzionali del potere statale e sistema delle autonomie è la sfida decisiva per la vitalità di un insieme di pubblici poteri che altrimenti non funziona.

Come si inserisce all'interno di questo sistema il problema delle aree industriali? Si inserisce, io credo, in maniera parimenti policentrica. Credo che la norma del Disegno di Legge sia insufficiente, si tratta dell'art. 13, che parla dei progetti speciali regionali per le attrezzature di aree di sviluppo industriale. Credo che bisognerà lavorare su questa norma per migliorarla, perché certamente ciò che si immagina non è quello di ripetere attorno alla Regione un errore come quello compiuto attorno alle amministrazioni centrali dello Stato, la copia delle scatole cinesi, o quello della supremazia burocratica e strumentale, cioè quegli errori delle stagioni peggiori dell'esperienza della legislazione connessa alla programmazione nazionale (penso a una famigerata e terribile legge sull'edilizia scolastica, o ad alcune leggi sull'edilizia abitativa che hanno condotto alla paralisi nella quale siamo).

Il problema è quello di considerare la Regione come sistema attorno al quale ruotano altri sistemi che fanno capo agli enti locali: e il Consorzio industriale è certamente fra questi. Un sistema policentrico di autonomie che fa e che s'incontra in maniera flessibile attorno agli obiettivi e agli istituti-chiave del progetto regionale e degli accordi di programma.

Come deve presentarsi a questo appuntamento il Consorzio per l'industrializzazione? In questo settore sono qui per ascoltare e per raccogliere elementi, ho tuttavia qualche iniziativa che desidero sottoporvi. Non vi è dubbio che il passaggio (che è la seconda innovazione fondamentale della legge) da un sistema basato sugli incentivi finanziari a un sistema fondato su incentivi reali promozionali pone il Consorzio, molto più di prima, al centro del sistema degli interventi, perché se il problema è quello dei servizi

reali all'industria, e lo è, per ragioni strutturali, per le ragioni che ho sinteticamente evocato richiamando ricerche e lavori della SVIMEZ e del CENSIS, non vi è dubbio che meno che mai si può immaginare che un intervento a rete diffusa promozionale possa essere gestito da organi apparato-funzionali che risolvono problemi stando al centro o comunque decentrando alcune proprie sedi periferiche. Questa è una strada che non va; ritengo che gli strumenti siano ancora essenziali solo a condizione che trovino veramente il modo di incernierare, di intrecciare la propria attività con gli strumenti del potere locale. La stessa Cassa per il Mezzogiorno: ha un senso la sua sopravvivenza, la disciplina che tenta di darne come agenzia il Disegno di Legge del Governo, solo se essa diviene il terminale, il punto di impulso, di programmazione, di coordinamento di un sistema a rete diffusa, perché ciò che certamente è deperito è il modello del grande complesso burocratico-tecnocratico, che non può operare così com'è anche se sono inaccettabili i luoghi comuni qualunquistici sull'efficienza della Cassa, che non corrispondono al vero, e tanto meno i tentativi intollerabili di fare della discussione attorno alla Cassa un capitolo della questione morale: intollerabili moralmente, questi sì, nel modo di impostare la battaglia sulla nuova politica meridionalista, perché non suffragata se non da casi o da polveroni.

È però vero che questa sfida a concepire la Cassa come terminale, come termine di riferimento di un sistema a rete di interventi è quella attorno alla quale si gioca in sostanza la sopravvivenza della Cassa. Certo, la Cassa potrebbe anche vincere una battaglia diversa per sopravvivere come grande complesso burocratico autoritario, potrebbe vincere nelle contingenze politiche attuali aiutata dal partito di maggioranza relativa o da interessi che certamente vi sono, ma commetterebbe un grave errore come corpo se intendesse arroccarsi in quella posizione perché si porterebbe su una strada che obiettivamente non è vitale.

Per concludere, a me pare di intravvedere due terreni di impegno dell'istituto consortile. Il primo è quello di una riqualificazione attorno al nuovo ruolo unificante della Regione, che è perno del sistema, dei compiti concernenti l'assetto territoriale, la pianificazione urbanistica; compiti che non credo si possano considerare chiusi come se, esaurito il ciclo dei grandi investimenti e dell'approntamento delle grandi infrastrutture, questa frontiera delle attribuzioni consortili fosse differita o da lasciare da parte. Io penso che il nuovo ciclo di intervento straordinario esiga che la vitalità dell'istituto consortile, in connessione con i problemi complessivi e complessi dell'intervento sul tessuto urbano del Mezzogiorno, debba restare anche nel campo urbanistico e infrastrutturale. Naturalmente su questo

terreno non vi è dubbio che vi è una subordinazione più stretta (in termini politici, non in termini strumentali) alla potestà legislativa della Regione, che è indubbiamente "dominus" della materia.

Una seconda direzione è quella, e mi sembra di essere su questo terreno assolutamente d'accordo con ciò che diceva il dottor De Magistris, del Comprensorio funzionale, dell'ente comprensoriale promozionale. Vi sono in questo momento iniziative che spingono in questa direzione. Io ho qui con me, anche se il tempo non mi consente ora di illustrarvelo, lo schema della delibera che sarà sottoposta al CIPE dal Ministro del Mezzogiorno assieme al Ministro dell'Industria per il programma ex articolo 19 della legge 675, cioè il quadro quadriennale straordinario dell'assistenza tecnica e formazione che impegnerà in maniera diretta il Consorzio. Ho con me anche il Disegno di Legge, nel testo approvato dal Senato, sui consorzi e Società consortili fra le piccole e medie imprese. Il provvedimento, che ora è all'esame della Camera, e che sarà presumibilmente approvato, apre possibilità nuove e significative ai consorzi sulla frontiera della promozione industriale: soprattutto il titolo V di questo Disegno di Legge, dedicato alle Società consortili, miste fra piccole e medie imprese operanti nel settore dell'industria, dei servizi e dell'artigianato con la partecipazione di enti pubblici, anche territoriali, ed enti privati di ricerca ed assistenza tecnica, dà luogo, effettivamente, in campi congeniali all'esperienza dei consorzi, a frontiere importanti.

Sarebbero fughe in avanti tecnocratiche quelle di aggirare la competenza del Consorzio in questo settore importando da modelli esteri, o affidando a partecipazioni statali o a società private direttamente i compiti di questa natura. Credo quindi che, condividendo anch'io le perplessità sulle "fumisterie" che la cultura urbanistica e in parte minore quella istituzionale hanno prodotto sul concetto di Comprensorio in generale, ci si debba attenere al terreno solido di Comprensorio a specializzazione funzionale e che quindi il Consorzio industriale abbia anticipato, prefigurato questo strumento consortile. Un altro terreno di lavoro legislativo è quello di vedere in che modo questo schema possa o debba inserirsi nel Disegno di Legge del Governo concernente la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, che dedica un interessante Titolo II alle forme associative di cooperazione fra enti locali: dico interessante perché lascia aperta questa flessibilità polifunzionale delle forme associative, entro le quali si inserisce bene l'esperienza dei consorzi.

Il Disegno di Legge del Governo per il nuovo ciclo di intervento straordinario offre un'importante occasione di verificare le vocazioni del Consorzio

in queste due essenziali direzioni: quella dello strumento di programmazione territoriale e urbanistica e in particolare, all'interno dei progetti regionali, quella di ente di pertinenza di una rete di servizi reali all'industria, da realizzare con forme nuove come quelle cui accennavo, rispetto alle quali il Disegno di Legge del Governo, con una serie di articoli, amplia enormemente la gamma di possibilità di intervento attribuendo effettiva priorità al sistema degli incentivi reali.

Sono quindi persuaso che un lavoro serio, anche capace non solo di rimanere ai grandi principi, ma di entrare nella fucina del Disegno di Legge, ci attende nelle prossime settimane. È un impegno che posso recare anche da parte del Ministro per il Mezzogiorno, è una riflessione comune che occorre tradurre operativamente in emendamento legislativo nel momento in cui sta per iniziare in Commissione referente alla Camera la discussione di questo Disegno di Legge, per realizzare questa concezione policentrica e aperta di un intervento nel Mezzogiorno adatto alle condizioni della società meridionale degli anni '80.

Franco Ledda
ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico all'Università di Roma

I Consorzi tra Stato e Regione

1. Il titolo della relazione che dovrei svolgere parrebbe per se stesso dire poco, in quanto evocativo d'un semplice rapporto con questo o quel centro di potere: ma a ben considerare, se si tiene conto delle innovazioni e delle tendenze più recenti, questo rapporto condiziona appunto la soluzione del problema più attuale e più importante. Che è poi il problema del destino cui i Consorzi vanno incontro: della possibilità di un loro più diretto impegno nel processo di sviluppo, o della loro riduzione a soggetti subalterni e secondari; della loro autonomia o della loro soggezione, e quindi della loro vita e della loro morte.

Noi sappiamo (o crediamo di sapere) che cos'è lo Stato; e sappiamo approssimativamente che cosa è la Regione. Poco sappiamo invece *adesso* dei Consorzi ancor previsti dalla legislazione statale sul Mezzogiorno, proprio perché il loro modo di essere - e meglio si direbbe il loro stesso essere - dipende dal rapporto o dal collegamento con i principali soggetti dell'intervento straordinario, e quindi dallo spazio che gli stessi soggetti lasceranno a iniziative relativamente libere, all'assunzione di effettive responsabilità decisionali, ed allo svolgimento delle attività di promozione già ampiamente illustrate nel corso dei lavori.

Dei Consorzi non intendo affatto assumere in questa sede la difesa (lo faccio qualche volta in sede propria, dinanzi ai Tribunali); e lascio ad altri il compito di verificare se ed in qual misura questi enti relativamente giovani abbiano corrisposto alle aspettative del legislatore, e soprattutto a quelle delle comunità locali interessate; se e quali carenze o disfunzioni possano riscontrarsi nella esperienza complessiva, o in quella di singoli Consorzi; e, ancora, se le eventuali carenze e disfunzioni siano da attribuire allo stesso modello consapevolmente prescelto a suo tempo, od invece ai criteri di gestione, e ai condizionamenti che sono derivati dalle decisioni o dai comportamenti di altri soggetti del sistema.

2. Nell'introdurre i temi a me assegnati dagli organizzatori - cioè quelli

di carattere più strettamente tecnico-giuridico - debbo manifestare innanzitutto un certo senso di sconforto: perché i termini di riferimento dei discorsi che si vanno svolgendo in varie sedi non sono tanto i dati normativi, ed ancor meno i fatti od i bisogni, quanto i concetti, le definizioni e classificazioni che si vorrebbero assumere come assolutamente necessarie e quasi vincolanti. Ora, l'esame di *questo* materiale non può certo riuscire affascinante: i problemi di tecnica del diritto assumono ancor oggi un interesse enorme, ma rispetto ai medesimi problemi - ciò che talvolta si trascura - le schematizzazioni hanno soltanto una funzione subalterna, puramente descrittiva e per se stessa provvisoria.

Forse più spesso che in passato siamo talvolta indotti a domandarci se veramente è tramontata la giurisprudenza formale dei concetti; o meglio, se ci siamo del tutto liberati dei suoi vizi (parlo dei vizi e non dei pregi, che nessuno potrebbe certo contestare). Anche quando il concettualismo sembrava ormai battuto in breccia, dopo lo scossone del secondo Jhering e l'affermarsi di tendenze affatto nuove - da quelle di carattere pragmatico a quelle sociologiche, dalla giurisprudenza degli interessi a quella dei valori - quei vizi sono riaffiorati, quasi per una sorta di vendetta della storia.

Così, per ricordare un solo esempio - sul quale forse non si è sufficientemente meditato nello studio dei soggetti pubblici - la giurisprudenza degli interessi pretendeva di porsi, non senza valide ragioni, come un richiamo alla realtà dei fenomeni sociali che si rispecchiano nei vari ordinamenti, e quindi ai mutamenti che con immediatezza dovrebbero sapersi cogliere nella esperienza storico-giuridica delle diverse società. Ma l'interesse - che già di per se stesso è un'astrazione - ad opera di alcuni epigoni più o meno consapevoli ha poi formato oggetto di ulteriori astrazioni e concettualizzazioni vere e proprie, che dal reale inesorabilmente ci allontanano; ed anche dei sempre variabili rapporti, che tra i bisogni sociali o individuali possono in concreto stabilirsi, si è spesso cercato di fornire una rappresentazione schematica, quasi geometrica e quindi, ancora, formalistica. Talvolta non diversi, nella proiezione della dogmatica giuridica, sono del resto gli esiti finali delle dottrine antinormativistiche od istituzionistiche. Perfino le ipotesi o proposte di politica del diritto più sinceramente ispirate all'aspettativa di innovazioni sostanziali corrono in qualche caso il rischio d'irrigidirsi e quasi raffreddarsi nel momento in cui vengono recepite e sottoposte ad una elaborazione più compiuta.

Con ciò non voglio certo dire che le sistemazioni siano per se stesse inutili, o necessariamente arbitrarie: ed anzi l'istanza sistematica, se consapevolmente intesa e criticamente controllata, deve orientare l'opera della giu-

risprudenza proprio nei momenti in cui si attenua inevitabilmente il senso di controllo del legislatore, per l'incalzare di esigenze sempre più pressanti o comunque ritenute indifferibili. Ma la sistemazione deve rispondere a due condizioni indeclinabili: che essa sia basata sulla rilevazione di note univocamente indicative d'un criterio di trattamento giuridico compiutamente individuato; e che il "sistema" non pretenda d'ipotecare la storia, presentandosi come un complesso chiuso di costrutti, nel quale tutto il nuovo che il futuro ci potrà proporre debba inserirsi ad ogni costo.

Orbene, non mi sembra che queste condizioni siano state rispettate, neppure dai cultori del diritto pubblico. Tra l'altro, proprio negli studi pubblicistici, ancora più che in altre discipline, si manifesta l'illusione eterna dei giuristi innovatori, o d'una parte di costoro: cioè la convinzione che alcuni "principi costruttivi" abbiano per se stessi una valenza univoca, naturalmente nel senso del progresso o del "sociale"; purtroppo poi la storia procede per suo conto, e quando in una prospettiva storica più ampia cerchiamo di ripercorrere gli itinerari spesso tormentosi del pensiero giuridico dobbiamo constatare che i medesimi principi hanno assolto in certi periodi una funzione assai diversa, e non di rado opposta a quella originariamente perseguita.

3. Ma questi son problemi che riguardano la "classe dei giuristi": e non vorrei aduggiare troppo l'uditorio con queste che possono sembrare riflessioni quasi solitarie e peregrine. Dei miei pregiudiziali dubbi dovevo fare cenno perché, come vedremo, da una qualsiasi soluzione dei problemi costruttivi che solo adesso vengono sottoposti al vaglio della giurisprudenza, in seguito ai profondi mutamenti del contesto generale, possono derivare reali accadimenti. La storia, come ho detto or ora, non si fa imbrigliare dagli schemi; ma quando questi vengano tradotti in criteri prescrittivi, anche nell'ordine dei fatti possono aversi conseguenze di notevole rilievo. Il discorso sulle premesse sembra perciò nel nostro caso quasi più importante di quello che pur dovrebbe dedicarsi ai problemi applicativi, indubbiamente alquanto delicati.

E le premesse ci riconducono inevitabilmente alla teoria degli enti pubblici, di cui sarebbe inutile, oltre che impossibile, ricostruire le vicende. Sintetizzando al massimo - e quindi volutamente trascurando alcune posizioni singolari che pur meriterebbero un'attenta riflessione - posso soltanto ricordare che la "sistemazione" d'un fenomeno così complesso ed eterogeneo venne ad un certo punto perseguita valorizzando al massimo (secondo quanto almeno si diceva) il c.d. criterio sostanziale, e quindi lo scopo o l'in-

teresse; giacché le "forme" risultavano così diverse a prima vista, da rendere impossibile l'impiego dei criteri costruttivi privilegiati dai fautori del metodo giuridico.

Con argomentazioni spesso coerenti e rigorose, secondo schemi di collegamento su cui sarebbe fuor di luogo soffermarsi, si è poi in definitiva ricondotto alla "persona" dello Stato - siccome convergente o coincidente coi suoi scopi - ogni interesse sociale o collettivo assunto come rilevante per l'ordinamento. Sappiamo tutti quale sia il valore pratico e politico di questo risultato: ma converrà annotare - perché il pericolo dei "ricorsi" non sembra ancora completamente superato - che la sistemazione si è raggiunta solo sacrificando la sostanza vera, cioè "concettualizzando" ancora l'interesse fino ad attingere il più elevato grado di astrazione, e ignorando o fingendo d'ignorare quelle tensioni o quei conflitti veri e propri che alcune pagine di Giannini hanno poi reso invece quasi materialmente percepibili. Il cosiddetto criterio sostanziale è stato quindi utilizzato soltanto per legittimare un'operazione di tipo formalistico, che poi a sua volta trova un proprio approdo sostanziale nel disconoscimento d'interessi collettivi propri di soggetti diversi dallo Stato.

Caduta la finzione della necessaria coincidenza o convergenza dei fini od interessi pubblici - finzione che, tra l'altro, non poteva reggere di fronte alle ben chiare indicazioni della nuova Carta costituzionale - si deve prender atto della fondamentale "atipicità" degli enti pubblici, e rinunciare quindi alla pretesa d'una qualsiasi classificazione compiuta e rigorosa. Ma il bisogno di ordinare, classificare e tipizzare, non rispecchia soltanto l'atteggiamento dei giuristi: esso risponde, come ben sappiamo, anche al comune modo di sentire o di pensare ogni fenomeno riconducibile alla sfera del giuridico. Così, la legge di riordino del c.d. parastato - a parte il merito di avere consentito l'effettiva soppressione di alcuni enti affatto inutili - recepisce un'istanza indubbiamente assai diffusa nell'opinione pubblica; da parte dei giuristi essa dovrebbe essere considerata invece con maggior cautela, giacché per certi aspetti fa violenza alla natura delle cose assoggettando a identico regime figure soggettive del tutto eterogenee sotto l'aspetto funzionale (e gli enti veramente necessari od utili non possono non essere diversi, se non si vuol che sia sacrificata l'efficienza).

4. Le classificazioni che oggi la dottrina ci prospetta dovrebbero essere assunte come meramente descrittive o indicative; ma spesso vengono diversamente intese dalla giurisprudenza, e qualche volta, ciò che è ancor più grave, dal legislatore. Anche per i Consorzi di sviluppo industriale diversi schemi ci vengono proposti: consorzi tipici tra enti territoriali, e consorzi

atipici od anomali; enti locali dotati d'una certa autonomia, od enti non locali ed ancor meno autonomi; enti ausiliari o funzionali, od enti strumentali o dipendenti. Si è giunti a prospettar l'ipotesi d'una "doppia" strumentalità ed ausiliarità del Consorzio, nei confronti dello Stato e della Regione al tempo stesso: servo di due padroni, potrebbe dirsi quindi, se fosse veramente lecito ignorare quei padroni che al medesimo Consorzio hanno pur dato vita con una propria determinazione volontaria, cioè gli enti territoriali e gli altri "interessati". Il ventaglio potrebbe essere allargato ancora, con l'ausilio dei criteri suggeriti dalla letteratura in epoca meno recente.

L'inserimento in questa o in quella classe può comportare conseguenze pratiche, sulla cui gravità non sempre si riflette quanto parrebbe necessario: gli schemi vengono tradotti in criteri precettivi, ma senza tener conto del valore di questa operazione. Un caso paradigmatico, che direttamente riguarda il nostro tema, ci viene offerto dalla giurisprudenza di questi anni. Una prima decisione del Consiglio di Stato (Sez. IV, 28 luglio 1978 n. 758, in Giur. it. 1979, III, 133) riconduce i Consorzi industriali alla figura consortile delineata nel testo unico delle leggi comunali e provinciali, sia pur ponendo in luce alcuni tratti distintivi che direttamente risultano dalla normativa sul Mezzogiorno; e da questa classificazione trae immediate conseguenze per ciò che attiene al regime dei controlli. In una decisione di poco successiva, che dell'altra non fa neppur menzione (Sez. IV, 6 febbraio 1979 n. 738), si giunge a conclusioni esattamente opposte: i Consorzi non sono affatto enti locali o autonomi, ma al contrario meri enti "strumentali" della Regione, e dalla stessa dipendenti, perché questo "carattere" era ad essi proprio, nel periodo antecedente, rispetto all'ente Stato (al "dante causa", si direbbe).

Allo sconforto che avevo inizialmente dichiarato si aggiunge una nota di amarezza: ogni giurista che ancora manifesti una qualche propensione per i problemi di carattere dogmatico, di fronte a soluzioni simili si sente in qualche misura responsabile. Il Consorzio industriale, si dice nella seconda decisione, non corrisponde affatto allo schema consortile che la tradizione ci consegna; ma se non è un consorzio di quel tipo deve pur essere qualcosa, si deve riportare a un'altra classe, a una "categoria" già nota. E l'altra classe è bella e pronta: quella dell'ente strumentale, servente e dipendente. Che possa profilarsi una figura affatto nuova è ipotesi che appare scarsamente verosimile: il sistema è completo per definizione, e quindi è sempre pronto ad assorbire il nuovo. Neppure deve troppo preoccupare il fatto che alla classificazione possa corrispondere un regime giuridico del tutto incongruo, tanto rispetto al dato storico quanto rispetto alla funzione: ché qualche

prezzo deve pur pagarsi per la salvezza del sistema. Ma a tali forzature non sarebbe mai arrivata neanche la giurisprudenza dei concetti, o almeno quella che in qualche modo ha meritato la sua gloria malgrado i suoi difetti originari.

Non posso qui indugiare in un commento critico della decisione poc'anzi menzionata: mi limito soltanto ad osservare che nel suo testo alquanto elaborato riecheggiano i motivi tipici delle concezioni prevalenti fino all'inizio degli anni cinquanta: l'ampiezza dei poteri spettanti ad enti "superiori" (ampiezza che viene misurata in termini molto approssimativi, senza tener conto in alcun modo del principio di legalità); ed il riferimento "necessario" degli interessi perseguiti dall'ente minore (quasi naturalmente subalterno) alle finalità che l'altro assume come proprie.

5. A questo punto dovrebbe riuscire chiaro, quanto meno, che nessuna della classificazioni poc'anzi ricordate ci può fornire qualche ausilio. L'adozione di criteri non sufficientemente controllati riesce fuorviante anche per chi voglia rimeditare in termini politici le decisioni adottate a suo tempo dal legislatore, e le esperienze maturate nel corso di un ventennio. Per una realistica considerazione del fenomeno ci possono servire invece due soli termini di riferimento, assunti nel loro valore sostanziale e svincolati da qualsiasi precisa qualificazione giuridica: da un lato l'autonomia (sia pur controllata o limitata), dall'altro lato la dipendenza o soggezione. In queste molto semplici determinazioni si esauriscono le mie premesse: che possono apparire volutamente "asistematiche" o quasi pregiudizialmente "antidogmatiche", mentre a mio avviso non sono affatto tali.

Cerchiamo quindi innanzitutto di rileggere con attenzione il dato normativo, che ci fornisce indicazioni d'indiscutibile interesse, anche per due ragioni che vengono talvolta trascurate: in primo luogo perché le disposizioni sui Consorzi sono poche, alquanto scarne ma sufficientemente chiare (e questa sembra già un gran pregio); ed in secondo luogo, perché le medesime disposizioni han dimostrato una considerevole vitalità, una "tenuta" non comune, essendo rimaste inalterate malgrado le non poche revisioni che si sono avute nel più ampio quadro della legislazione sul Mezzogiorno.

Fermiamoci un momento sulla prima proposizione normativa: "allo scopo di favorire nuove iniziative industriali di cui sia prevista la concentrazione in una determinata zona, i comuni, le provincie, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura possono costituirsi in Consorzi col compito di curare... l'esecuzione in concessione delle opere di attrezzatura che deve realizzare la Cassa per il Mezzogiorno, ... di eseguire quelle che debbono realizzare i Consorzi, di sviluppare e di gestire le opere medesime...".

V'è poi un norma autorizzativa di amplissima portata, e di grandissima importanza: il Consorzio può "... assumere *ogni altra iniziativa ritenuta utile* per lo sviluppo industriale della zona"; a questa proposizione generale fa seguito una norma che pone come ulteriore compito dell'ente consortile la "attività di promozione ed assistenza alle iniziative industriali". Il quadro è completato dalle specifiche disposizioni che attribuiscono ai Consorzi la potestà statutaria, e da quelle concernenti i piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo.

6. Già sulla base di codeste norme possiamo fissare alcune notazioni provvisorie, con riserva di verifiche ulteriori.

a) Il Consorzio rappresenta il risultato di una *libera associazione* dei Comuni e degli altri enti interessati: i quali, per espressa previsione della legge, possono assumere come *proprio* un compito attinente allo sviluppo industriale della zona. Nella stessa costituzione dell'ente consortile si ha quindi una espressione di vera e propria autonomia: l'iniziativa sarà certo soggetta a forme proprie o improprie di controllo, ma non può essere comunque imposta da soggetti portatori d'interessi "convergenti" e "preminenti" al tempo stesso.

b) Gli enti territoriali e gli altri "interessati" sono fondamentalmente *liberi di delimitare l'ambito* del proprio intervento, e quindi, innanzitutto, *di determinare la stessa identità* del Consorzio, identità che risulta appunto dalla volontaria aggregazione.

c) Attraverso la redazione del piano regolatore, il Consorzio compie *un atto di disposizione del territorio*, inteso non soltanto come entità geografica ma anche e soprattutto - ce lo ricorderà il prof. Marongiu - come complesso di risorse: per quella parte che verrà impegnata nel processo di sviluppo dell'industria, tali risorse vengono sottratte ad altre possibili utilizzazioni. Anche in questo momento si ha certo autonomia, sia pure limitata dal potere di approvazione affidato all'autorità governativa: se ci si attiene al profilo sostanziale, la vecchia disputa sulla "imputazione" del piano non assume certo una drammatica importanza. La decisione essenzialmente politica, relativa appunto all'utilizzazione delle risorse che il territorio può fornire, è rimessa alla volontà degli enti consorziati: preponderante è certo il ruolo dei Comuni, i quali nessuna imposizione possono subire in ordine all'impiego delle medesime risorse. Per altro verso, la stessa pianificazione territoriale si traduce in un fatto di *conformazione dell'interesse* perseguito dal Consorzio, in quanto concorre a stabilirne la misura, ed il modo concreto di atteggiarsi, "saldandolo" ad una certa realtà determinata nei suoi aspetti fisici, sociali ed economici.

d) Ancora *un fatto di libera conformazione* - intesa sempre come traduzione di uno scopo astratto nel concreto d'una ben individuata situazione storica - si ha nella scelta delle diverse iniziative che utilmente possono essere intraprese, tra le molte indicate dalla legge con formule volutamente generiche ed aperte. La norma autorizzativa generale, di cui poc'anzi ho fatto cenno, è in questo senso così chiara da rendere superfluo ogni commento: la concreta individuazione delle attività che possono comunque stimolare o assecondare lo sviluppo industriale della zona è rimessa alla interpretazione dei bisogni, come delle occasioni ed opportunità, da parte dei Consorzi.

e) Secondo il disegno della legge, il Consorzio è un ente di carattere rappresentativo: l'amministrazione è affidata in modo esclusivo ai rappresentanti degli enti associati, ed in particolare delle comunità locali; la normale presenza di enti non territoriali comporta una certa modificazione dello schema più consueto di rappresentazione politica, senza però ridurre in misura apprezzabile il potere effettivo di controllo degli enti territoriali, esponenziali di comunità. Ed anche in questo adattamento si rispecchia una consapevole valutazione del legislatore: la partecipazione degli "altri" enti interessati (sempre minoritaria, secondo quanto mi risulta) risponde per un verso alla necessità di assicurare un apporto di conoscenze ed esperienze, delle quali gli enti territoriali potevano disporre solo in misura inadeguata, per altro verso alla esigenza di rendere meno brusco e difficile l'inserimento degli operatori, che si volevano coinvolgere nel processo di sviluppo, in una realtà locale non facilmente interpretabile per la particolarità di tradizioni culturali, di abitudini e di vocazioni.

f) Non varrebbe quasi la pena di ricordare ancora la potestà relativa agli statuti, se il Consiglio di Stato, nella seconda delle richiamate decisioni, non avesse argomentato la pretesa "strumentalità" dei Consorzi anche dalla particolare "ampiezza" dei poteri di approvazione e di modifica attribuiti originariamente all'autorità governativa. Di fatto, quasi tutti gli statuti sono modellati sullo schema-tipo elaborato a suo tempo dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, il quale peraltro si preoccupò di avvertire espressamente che lo stesso "tipo" costituiva "*soltanto una indicazione* per gli enti che intendano procedere all'atto costitutivo dei Consorzi", e che codesta indicazione, volendosi lasciare "*agli enti locali ampia autonomia* per quanto concerne la formazione degli organi... e la regolamentazione del loro funzionamento", sarebbe stata considerata vincolante soltanto nelle clausole relative agli "altri enti interessati", nonché alla proporzione delle rappresentanze dei soggetti *pubblici* nel Consiglio generale (non meno di tre quarti). E credo che attualmente ben pochi enti pubblici dispongano

d'una discrezionalità così estesa nell'esercizio di quella potestà statutaria cui si attribuiva un tempo notevole significato. Che poi lo Stato avesse un amplissimo potere di modificare gli statuti è affermazione che non trova alcun riscontro nella legge: la quale riconosce al Ministro per gli interventi straordinari - privo d'una propria potestà decisionale - il semplice potere di "promuovere" l'eventuale modificazione, "anche su richiesta degli enti locali interessati".

7. Possiamo adesso aggiungere alcune notazioni negative, che parrebbero per se stesse insufficienti a dimostrare l'arbitrarietà assoluta del richiamo alla nozione, pur così discussa, dell'ente strumentale.

a) Non si ha alcun cenno, nella legge, a poteri di "direttiva" del Governo o di altre autorità nei confronti dei Consorzi; ed appunto nell'assoggettamento alle direttive di un altro ente comunque sovraordinato si ha l'espressione minima d'un qualsiasi rapporto di dipendenza, sia pure inteso secondo i criteri meno rigidi e uniformi che ci propone la letteratura più recente. Or la mancanza di previsione normativa significa mancanza di potere: nei confronti di figure soggettive, che la stessa legge ci rappresenta chiaramente come il risultato d'una associazione volontaria tra soggetti per definizione autonomi, il principio di legalità non può non affermarsi nella sua pienezza. Che poi l'azione dei Consorzi sia condizionata di riflesso dagli indirizzi e dalle direttive cui sono sottoposti altri soggetti del sistema (basti pensare ai poteri del Governo nei confronti della Cassa per il Mezzogiorno), è cosa indiscutibile: ma questo è un mero fatto, una ripercussione o risultanza che può aversi per tutti i soggetti in qualche modo interessati, ivi compresi i privati operatori. L'unico potere riconosciuto dalla legge all'autorità governativa è quello di controllo: ma ormai nessuno oserebbe sostenere che il controllo trovi la sua premessa necessaria in un rapporto di sovraordinazione.

b) Manca nel nostro caso qualunque potere di ingerenza dello Stato nella formazione degli organi cui spetta l'amministrazione dei Consorzi: la scelta degli amministratori è rimessa integralmente alle rappresentanze degli enti consorziati. E anche il potere di nomina o di revoca degli amministratori - comunque venga definita la posizione di questi ultimi - costituisce per opinione ormai pacifica un momento essenziale del rapporto di dipendenza o strumentalità. Al Ministro dell'Industria e Commercio, nonché alla Cassa per il Mezzogiorno, spetta solo la nomina di alcuni revisori: ma questa nomina si ricollega chiaramente, ancora, alla funzione di controllo.

c) Nessuna norma di legge può incoraggiare il tentativo d'inserire i Consorzi in un ordinamento di carattere particolare, nel quale possa trovarsi

ancora spazio per un qualsiasi rapporto di supremazia "speciale" o "rinforzata": questi rapporti fanno ormai parte del passato, essendo affatto incompatibili con un assetto costituzionale in cui non si hanno "zone franche", cioè sottratte al principio di legalità nell'amministrazione; sono stati inventati e compiutamente elaborati dalla dottrina germanica dell'Ottocento, ma con impegno e cura certo non minori, nell'ultimo trentennio, sono stati smantellati dalla stessa letteratura dei paesi d'origine. Almeno fino al 1971 - del periodo successivo dovrò parlare a parte - i Consorzi s'inserivano semplicemente in un sistema aperto e molto articolato, che non costituiva ordinamento a sè stante, e nel quale i soggetti più diversi potevano operare senza mutar la posizione che per essi era definita o garantita dall'ordinamento generale; non erano sottoposti ad organi di "vertice", politicamente responsabili della *loro* condotta (non si poneva certo come organo di vertice il Ministro dell'Industria e del Commercio, che al più poteva considerarsi politicamente responsabile della propria funzione di controllo). La dipendenza finanziaria dalla Cassa per il Mezzogiorno non diceva nulla, per se stessa, circa la posizione giuridica dell'ente consortile; ed anzi proprio il modo di collegamento con la Cassa, come dirò tra breve, fornisce ancora una riprova dell'essenza d'un qualsiasi rapporto di direzione o sovraordinazione, sia pure inteso in senso ampio.

8. Il dato normativo, come dicevo prima, è quindi per se stesso molto chiaro, o almeno dovrebbe apparir tale a chi lo sappia e voglia leggere con attenzione, e con la mente sgombra da qualsiasi pregiudizio: è chiaro non soltanto nella formula, ma nel significato più propriamente sostanziale. A illuminare ulteriormente questo significato vale la relazione di Marongiu, che non riguarda soltanto l'elemento storico inteso nell'accezione piuttosto riduttiva richiamata nelle consuete formule canoniche sull'interpretazione della norma, ma anche e soprattutto la storia complessiva del movimento culturale, delle proposte politico-istituzionali e delle iniziative che si rispecchiano nella scelta del legislatore.

Solo per dimostrare ulteriormente - se pure una riprova fosse necessaria- quanto codesta scelta sia stata consapevole, posso osservare ancora che la figura consortile, appunto nel periodo ricordato da Marongiu, non poteva considerarsi certo necessaria o insostituibile. La Cassa per il Mezzogiorno, come ben sappiamo, non è nè un'autorità nè un'agenzia, nè una combinazione di questi due modelli già sperimentati in altri ordinamenti: ma nella normativa sulla Cassa qualcosa era filtrato della "filosofia" che in quei modelli si era espressa. Orbene, proprio nel momento in cui si registrava un fatto così nuovo, da porsi quasi come una rottura rispetto al disegno orga-

nizzativo risultante da una tradizione ormai più che secolare, avrebbe dovuto sembrare quasi ovvia, in quanto più coerente coi motivi ispiratori di questa innovazione, la ricerca di una struttura non tradizionale anche per l'assolvimento dei compiti che specificamente riguardano la gestione a livello locale dell'intervento: non poteva riuscir troppo difficile l'invenzione di un ente funzionale operante come strumento della Cassa, e attraverso la Cassa collegato alle sedi politiche delle maggiori decisioni; il problema dei piani regolatori avrebbe potuto essere risolto abbastanza agevolmente, limitando ai Comuni direttamente interessati il potere di adozione del piano e prevedendo espressamente la sostituzione per il caso di protratta inerzia.

Se proprio in quel momento si è voluta invece ripescare la figura già nota del Consorzio, che pure alquante delusioni aveva procurato, e sottoporla a quegli adattamenti ch'erano imposti dalla peculiarità della funzione, ciò non sta certo a dimostrare un certo qual difetto di fantasia od una scarsa capacità ideativa: il *répêchage* risponde invece alla ben ferma convinzione che proprio i minori enti locali, ancora alquanto intorpiditi, dovessero essere coinvolti nel processo di sviluppo in veste di protagonisti, in quanto naturali interpreti di un interesse che solo se "calato" nella realtà del territorio (questa espressione tanto usata ed abusata...) può assumere una certa quale concretezza. Enti protagonisti e quindi attivi, non semplici beneficiari di decisioni o iniziative elaborate in altre sedi: questo era in fondo, per tenerci all'essenziale, il senso d'una decisione che aveva forse anche un certo sapore di scommessa.

9. Ma se le origini hanno un significato che oggi si vorrebbe quasi ignorare o trascurare, l'esperienza successiva riconferma l'esattezza di una lettura che volutamente ho cercato di ancorare ai dati normativi, sia pur tenendo conto soprattutto degli aspetti sostanziali. Secondo il codice civile, per ricercare o ricostruire la comune intenzione delle parti occorre valutare anche il comportamento complessivo "posteriore" alla conclusione del contratto. Questo criterio non può essere certo utilizzato come canone d'interpretazione della legge; ma ci fornisce qualche indicazione sul valore che il comportamento dei soggetti d'un rapporto, dalla legge astrattamente definito, può assumere indirettamente quando si voglia misurare la effettiva consistenza del medesimo rapporto, o la reale portata dei poteri che in esso si inseriscono. Anche questo comportamento costituisce storia, e concorre in misura non trascurabile a modellare quella "realtà" di cui Ascarelli ci parlava così spesso, e quasi con passione.

Orbene, come ho detto, il potere dell'autorità governativa nei confronti dei Consorzi si riduceva essenzialmente all'approvazione dello statuto e del

piano regolatore, ed alla funzione di controllo sull'attività: nell'ordine dei fatti la "vigilanza e tutela" affidata al Ministro dell'Industria veniva esercitata con criteri che valevano ad assecondare la funzione controllata, non a mortificarla; e la valutazione riguardava essenzialmente gli atti che più direttamente e chiaramente sono indicativi del modo di gestione (bilanci, regolamenti organici, modificazioni del trattamento economico praticato per il personale, e così via dicendo). Sarebbe adesso inutile, oltre che non corretto, ricondurre questo controllo a "tipi" esattamente individuati (controllo su atti o sull'attività, sui risultati e simili): certo è comunque che sulla regolarità della gestione complessiva si concentrava soprattutto l'attenzione dell'organo di vigilanza.

Naturalmente, un controllo in tal modo esercitato si risolveva in una forma di effettiva collaborazione: della quale i Consorzi avvertivano il bisogno, di fronte ai nuovi e non facili problemi che le rappresentanze degli enti locali dovevano affrontare.

Collaborazione vera e propria, e non comando o direzione, si ebbe da parte del Comitato dei Ministri poi soppresso, e del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno: nelle diverse "circolari" del primo periodo noi possiamo leggere tanto la fiducia che si riponeva nelle iniziative dei nuovi enti - fiducia che si manifestava anche nello scrupoloso e dichiarato rispetto della loro sfera di autonomia - quanto la consapevolezza della inutilità assoluta di qualsiasi prescrizione imperativa.

Di fondamentale importanza pratica era naturalmente il rapporto con la Cassa; ma si trattava d'un rapporto essenzialmente paritetico, nello svolgimento del quale ancora più immediatamente era avvertita la necessità d'una collaborazione attiva e d'una reciproca fiducia. La concessione ed il finanziamento relativo avevano natura sostanzialmente contrattuale: anche su questo punto condivido l'opinione di Marongiu, e forse con una convinzione resa ancor più salda dalle mie ricerche e riflessioni - solo in parte testimoniate da non recenti studi - sui modelli convenzionali o strettamente contrattuali dell'azione amministrativa. Il fatto che la Cassa abbia diramato proprie circolari, abbia adottato un capitolato proprio e si sia riservata l'approvazione dei contratti, non significa certo che lo stesso ente abbia operato in posizione di supremazia. Del tutto identico era il rapporto con singoli Comuni, con enti ospedalieri, e con altri soggetti pubblici di vario genere: cioè con soggetti che nessuno oserebbe rappresentarci come ausiliari, o come semplici satelliti. Del resto, basterebbe dare uno sguardo ad alcuni contratti di finanziamento, finalizzati all'incentivazione di un'industria, per constatare quanto sia più ampia la somma dei poteri di vigilanza e

di controllo che gli istituti di credito generalmente ci assicurano, appunto col contratto e in veste di finanziatori, anche rispetto a quei momenti di gestione che non sono direttamente interessati dall'intervento finanziario.

10. Gli "ampi poteri" di cui si parla nella seconda decisione del Consiglio di Stato non risultano in alcun modo dalla legge, nè si sono manifestati nella esperienza quotidiana. Ma se così stanno le cose, ci troviamo di fronte ad una netta alternativa: o i Consorzi sono enti nient'affatto strumentali, o lo schema dell'ente strumentale va in frantumi (evenienza, questa, di per se stessa non drammatica, proprio perché riguarda solo uno schema o una casella concettuale).

Cerchiamo invece di tradurre questa prima conclusione in positivo, facendo salva quella nozione di ente strumentale che in altre applicazioni può riuscire ancora valida e appropriata. I Consorzi industriali della legislazione sul Mezzogiorno sono sorti ed hanno operato *come enti locali, e fondamentalmente autonomi*; poiché la loro autonomia non è direttamente garantita a livello costituzionale, ed un problema di garanzia si pone invece adesso, conviene far cadere l'accento del discorso su quel carattere di "località" che risulta dalla stessa titolarità del potere di porre come propri certi compiti, in funzione d'un interesse liberamente individuato e conformato nelle concrete sue espressioni.

Può certo ammettersi che il medesimo interesse sia coincidente o convergente con altri, aventi anch'essi carattere collettivo o sociale in ampio senso: quello del comprensorio o della comunità montana, quello della Regione e quello dello Stato. Nessuna norma vieta di rappresentare simili collegamenti nel modo che a ciascuno sembra più appropriato o confacente; nessun ostacolo trova in tal senso la dottrina, che anzi deve porre in luce le varie relazioni e interazioni che si danno tra gli scopi ed i comportamenti dei soggetti pubblici, per porre le premesse d'uno studio di problemi ancora aperti e assai importanti, come ad esempio quelli relativi all'indirizzo, al coordinamento ed ai programmi.

Ma anche in questa nuova e meno schematica prospettazione debbono rispettarsi alcune condizioni, che in certa misura sono vincolanti perché rispondono ai principi enunciati nella Costituzione. Innanzitutto, deve abbandonarsi l'idea che il coordinamento postuli necessariamente un rapporto di sovraordinazione, comunque definito (se ne è parlato di recente, nel seminario sul coordinamento tenutosi in ricordo di Vittorio Bachelet); ed in secondo luogo - ma questa condizione, a ben vedere, si collega strettamente all'altra - deve tenersi per fermo che la convergenza o coincidenza d'interessi collettivi con altri di più ampia portata non può considerarsi per

se stessa rilevante ed ancor meno decisiva per l'ordinamento. L'autonomia ed il pluralismo, nei termini quasi enfatici così spesso proclamati, si manifestano anche nel fatto che gli interessi di taluni gruppi o collettività vengono rimessi al potere di disposizione d'un soggetto "esponenziale" o quanto meno "rappresentativo", malgrado l'indiscutibile collegamento con interessi di carattere più generale.

Ecco perché nel nostro caso, una volta esclusa l'esistenza d'un qualsiasi rapporto di dipendenza strumentale, anche le qualificazioni più attenuate (ente ausiliario funzionale, e simili) risultano inservibili: o servono soltanto a farci perdere di vista il significato reale di certe operazioni che possono riuscire pericolose. Che l'attività dei Consorzi debba essere integrata in un sistema "aperto" (e non in un ordinamento chiuso, a struttura piramidale), è cosa indiscutibile; del pari indiscutibile appare la esigenza che il loro intervento debba assecondare un più ampio processo di sviluppo, nel quale responsabilità maggiori debbono assumere altri centri di decisione. Ma tutto ciò non ci autorizza a rappresentare la funzione propria dell'ente consortile come meramente ausiliaria o subalterna.

Soffermiamoci per un momento ancora sul carattere di località. Una nozione di "ente locale" non è ancora stata fissata con determinazioni rigorose; ma se assumiamo come termini di riferimento le pur diverse indicazioni della letteratura più recente, tutti i caratteri o elementi che ci vengono proposti *alternativamente* come criteri di individuazione dell'ente locale possiamo riscontrare *congiuntamente* nei Consorzi: la volontarietà dell'atto genetico, la rappresentatività (intesa secondo criterio democratico), la località dell'interesse, la presenza decisiva, tanto nella fase della costituzione quanto nelle maggiori scelte, di enti territoriali tipici.

Secondo l'ordine di idee proposto in uno scritto del compianto Levi - lucido e rigoroso come tutte le sue opere - questi caratteri non dovrebbero essere intesi come "dati", semplicemente "assunti" dall'ordinamento, cioè come note di per se stesse sufficienti a individuare l'essenza della categoria, ma al contrario come momenti di una proposizione prescrittiva, non compiutamente enunciata dalla Costituzione pur se da questa desumibile, ed immediatamente rivolta al legislatore ordinario: cioè d'una sorta di clausola generale, ancorata ai criteri di ragionevolezza e di coerenza, che il legislatore stesso è tenuto a rispettare tanto nella individuazione degli enti locali (cioè nel riconoscimento della località di questo o quell'interesse collettivo), quanto nella determinazione del loro regime di fondo. Appunto di questo regime sarebbero espressione la volontarietà dell'atto costitutivo, la rappresentatività e democraticità, l'adozione d'una certa disciplina dei

controlli e così via dicendo. D'una clausola generale Levi non parlava espressamente, ma alla problematica delle clausole generali ci riconduce appunto la sua insistenza sui motivi da lui sempre prediletti, della coerenza e ragionevolezza.

Anche se ci si attiene a questa suggestiva ipotesi di studio - non completamente svolta, trattandosi d'uno scritto che per esplicita dichiarazione dell'Autore avrebbe dovuto costituire la semplice premessa di una indagine più ampia - la località dell'ente consortile non può con validi argomenti essere revocata in dubbio: la clausola di cui ho parlato è stata osservata pienamente tanto dal legislatore quanto dai diversi soggetti del sistema. Posso anzi ricordare per inciso che l'espressione "enti locali" ricorreva con frequenza nelle circolari di cui ho fatto cenno prima, per designare quasi indistintamente tanto i singoli enti locali associati (ed i Comuni, tra questi, in primo luogo), quanto lo stesso Consorzio costituito per associazione: il che sta a dimostrare, ancora, la piena consapevolezza dei caratteri riconosciuti all'ente consortile dalla legge.

Ed alla stessa clausola generale deve essere collegata quella autonomia, che almeno indirettamente è garantita dalla Costituzione, in particolare dagli artt. 5, 118 e 130; ma è questo un punto che converrà solo annotare, con riserva di chiarirlo ulteriormente al momento delle conclusioni.

11. Se ci atteniamo ancora alle previsioni della legge, riesce difficile comprendere perché i caratteri finora rilevati dovrebbero avere subito alterazioni per il solo fatto che, ad un certo punto, le funzioni amministrative di controllo, e le altre già esercitate da organi statali, siano state trasferite alle Regioni: se invece meditiamo un poco sulle tendenze che si sono manifestate in sede regionale, e che indirettamente sono state assecondate da una cultura giuridico-politica polarizzata per ragioni contingenti sul problema del rapporto tra Regioni e Stato, si può spiegare agevolmente come quei caratteri, nell'esperienza più recente, siano stati offuscati od abbian perso in qualche modo di risalto.

La questione strettamente giuridica non richiede certo un lungo discorso: la L. 6 ottobre 1971 n. 853 ha trasferito alle Regioni soltanto le funzioni amministrative riguardanti i Consorzi, ivi comprese quelle "attinenti i piani regolatori delle aree e dei nuclei", e l'art. 65 del D.P.R. 24 luglio 1976 n. 616 assume il valore d'una semplice conferma, salvo per quanto concerne le zone ed aree attrezzate non gestite dai Consorzi. Se si considera da un lato l'art. 13, dedicato agli enti amministrativi dipendenti dalla Regione, e dall'altro lato la stessa collocazione sistematica dell'art. 65 (nel quale si esaurisce un "capo" a sè stante del testo normativo), nel medesimo decreto

può trovarsi una smentita ulteriore alla configurazione dei Consorzi come enti puramente strumentali e interamente manovrabili dalle Regioni.

12. Prima di valutare le diverse ipotesi che si vanno profilando all'orizzonte, dobbiamo ancora completare il quadro soffermandoci su un altro carattere, che assume una considerevole importanza tanto sotto il profilo strettamente giuridico, quanto sotto un profilo sostanziale piuttosto trascurato. Si tratta di quel carattere "economico", sul quale la giurisprudenza si è dovuta pronunciare in più occasioni.

Secondo una prima sentenza della Corte regolatrice (Sez. Un. 16 giugno 1977 n. 4556, in Foro it. 1979, I, 498), i Consorzi per le aree ed i nuclei di industrializzazione del Mezzogiorno, malgrado la carenza di uno scopo di lucro e la natura indiscutibilmente pubblica delle finalità istituzionali, sono da annoverare tra gli enti economici per il carattere "imprenditoriale" dell'attività prevista dalla legge, nonché delle norme statutarie; e questa chiara enunciazione di principio è stata ribadita dal medesimo Consesso nella sentenza 4 maggio 1978 n. 2064, richiamata tra l'altro in talune pronunce del Consiglio di Stato. Una sentenza successiva (Sez. Un. 18 luglio 1979 n. 4249) ha escluso invece il carattere economico del Consorzio di Ragusa (non dei Consorzi industriali in genere); ma dai motivi stessi di tale decisione - nella quale la giurisprudenza precedente viene richiamata senza riserva alcuna - risulta che la soluzione accolta per la concreta fattispecie non può essere intesa come il segno d'un consapevole mutamento d'indirizzo, essendo dovuta invece solamente alla impossibilità di prendere in considerazione lo statuto del predetto Consorzio, che nessuna delle parti si era preoccupata di produrre (e appunto alle norme statutarie un notevole valore indicativo si era attribuito nelle decisioni anteriori).

In verità, tutte le motivazioni suscitano qualche riserva (e non soltanto quella dell'ultima pronuncia): giacché il carattere economico, od imprenditoriale, poteva essere desunto in modo più immediato dalla legge; la previsione del *leasing* di rustici industriali, che troviamo in quasi tutti gli statuti accanto ad altre indicazioni relative a particolari attività di produzione o scambio, rappresenta una semplice specificazione della norma autorizzativa generale contenuta nei testi unici ("ogni altra iniziativa ritenuta utile per lo sviluppo industriale").

Tutte le attività indicate nelle norma fondamentale sui Consorzi sono tutte riconducibili a quel fine, che assume valore centrale nella definizione normativa dell'impresa: la produzione, o lo scambio, di beni e si servizi. Sulla presenza delle altre note, che nella definizione sono richiamate, non

possono sorgere dubbi di qualsiasi genere: la professionalità risulta dalla stessa determinazione del "compito" (che non può certo avere un carattere meramente occasionale), l'organizzazione è *in re ipsa*.

Nessuno oserebbe contestare il carattere economico dell'attività di "gestione" delle opere realizzate dal Consorzio o direttamente dalla Cassa, e della produzione per lo scambio di servizi: cioè di quelle attività che in un futuro molto prossimo, quando le maggiori infrastrutture saranno già apprestate, assumeranno una importanza preminente (quasi esclusiva potrei dire). Ma l'attività di produzione non ha certo inizio con la prestazione di servizi a favore delle industrie: nel ciclo sono ricomprese tutte le attività immediatamente successive all'approvazione del piano regolatore (il quale, non per puro caso, viene considerato in una norma distinta e successiva): dall'acquisizione delle aree alla loro trasformazione fisica, dalla progettazione e realizzazione delle infrastrutture alla vendita dei lotti. Le stesse infrastrutture non sono affatto "opere pubbliche" qualsiasi, ma opere speciali che presentano in se stesse, cioè nella loro consistenza e conformazione fisica - e ancora nel rapporto con le altre - quella particolare impronta economica che risulta dall'essere prodotto d'una attività non isolata od episodica, e a loro volta strumento di futura produzione.

Chiedo venia agli economisti per il carattere necessariamente approssimativo di queste notazioni; ma una definizione più puntuale e rigorosa non sembra necessaria rispetto ai dati del problema giuridico, cui la giurisprudenza attribuisce rilievo decisivo. Nella prospettiva che risulta dal collegamento della norma fondamentale sui Consorzi con la nozione dell'art. 2082 cod. civ., l'area attrezzata è già un prodotto (anche quando l'intervento non riguardi un certo specchio d'acqua, una palude od altri simili entità fisiche); certamente come prodotti di un'attività volta allo scambio debbono considerarsi i singoli terreni, o lotti, che vengono venduti ai vari operatori (sia pure per un prezzo fortemente agevolato). I servizi reali delle opere di comune interesse, come tutti gli altri che il Consorzio potrà prestare a favore degli acquirenti, accedono a codesti beni accrescendone il valore d'uso.

Del resto, la norma dell'art. 2082, per opinione assolutamente pacifica, deve essere applicata agli enti pubblici con quegli adattamenti che sono suggeriti per un verso dal necessario riferimento a un pubblico interesse, per altro verso dalla considerazione degli stessi motivi assunti a base della qualificazione normativa in senso "economico", e quindi della sottrazione ai criteri tradizionali di organizzazione dell'attività amministrativa. E poiché la stessa norma, nel rinviare a concetti non giuridici, non pone vincoli di carattere assoluto e tassativo, una verifica delle conclusioni alle quali è

pervenuta la Suprema Corte nelle due prime decisioni troviamo nel semplice rilievo - direttamente avvalorato dalle esperienze di altri ordinamenti - che un processo produttivo dello stesso tipo può essere affidato per contratto ad imprese private di rilevanti dimensioni, il cui intervento copre interamente il ciclo: acquisizione delle aree (sia pure con l'ausilio dello strumento espropriativo), loro trasformazione, apprestamento delle infrastrutture, lottizzazione e vendita dei terreni attrezzati, prestazione dei servizi (ivi compreso quello di assistenza tecnica).

Del tutto irrilevante è il fatto che i Consorzi non perseguano finalità di lucro: su questa determinazione negativa, sempre per quanto riguarda gli enti pubblici, la giurisprudenza si è attestata saldamente da gran tempo. Tra l'altro, per essere più precisi dovrebbe dirsi che la finalità di lucro non costituisce "scopo" dell'attività istituzionale: giacché un profitto può essere legittimamente perseguito in alcuni momenti della stessa attività, in particolare nella prestazione di servizi; gli unici vincoli non enunciati nella legge, ma risultanti dalla stessa logica fondamentale dell'intera normativa, riguardano da un lato l'entità del lucro (che deve essere compatibile con le esigenze di promozione delle attività industriali), dall'altro lato il successivo impiego del provento per la realizzazione di finalità riconducibili allo scopo generale. Ed anche di questa possibilità del conseguimento d'un profitto, sia pur con l'osservanza dei vincoli ora indicati, deve tenersi conto per determinare il senso del criterio di economicità della gestione di cui dovrò tra breve fare cenno.

Del pari irrilevante è quell'esiguo margine di attività autoritativa, che si potrebbe ravvisare nella predisposizione del piano regolatore e nell'acquisizione delle aree. A parte il fatto che la funzione pianificatoria si riduce sostanzialmente alla progettazione, è chiaro che la medesima funzione (per molti nuclei o aree ormai esaurita da gran tempo) ha carattere preliminare rispetto allo svolgimento dei "compiti" determinati da quella che si pone come "norma fondamentale" dei Consorzi (mi si perdoni l'insistenza, ma il significato di questa espressione risulta con chiarezza estrema dalla collocazione sistematica della stessa norma). Si tratta d'altro canto d'una attività che rispetto ai Consorzi si è posta come necessaria solo per ragioni storiche forse già superate, non per ragioni strettamente giuridiche o per esigenze funzionali insopprimibili: non dimentichiamo che negli anni cinquanta alcune metropoli erano prive di piani regolatori veri e propri, ed i Comuni minori non riuscivano a predisporre un qualsiasi programma di fabbricazione. Oggi, potrebbe pure attribuirsi ai singoli Comuni, il cui territorio ricada in un comprensorio delineato dal Consorzio in via ipotetica, la titola-

rità della funzione per la parte di rispettiva competenza. Non per questo verrebbe meno quel valore sostanziale che ho cercato di porre in evidenza riferendo al Consorzio l'attività di pianificazione: ed anzi lo stesso valore riuscirebbe ancora più evidente, se l'atto di pianificazione fosse pensato appunto come "conferimento" delle risorse territoriali fisiche da parte di alcuni dei Comuni interessati, e quindi come misura dell'impegno che viene assunto con l'associazione.

Sull'acquisizione delle aree ben poco v'è da dire: il Consorzio non espropria, ma rispetto all'amministrazione competente si pone in definitiva come "istante"; avvalendosi - sia pure in misura più ampia e con modalità diverse - della stessa facoltà che le leggi sul Mezzogiorno attribuiscono a qualsiasi privato operatore.

Questi momenti marginali di attività non strettamente economica - ma probabilmente non autoritativa in senso proprio, e comunque finalizzata anch'essa all'attività economica istituzionale - non possono fornire quindi alcun supporto alla soluzione accolta (con una quasi esplicita riserva) nell'ultima sentenza delle Sezioni Unite.

13. Così i Consorzi sono enti locali nel senso che ho cercato di chiarire, ma al tempo stesso enti economici nel senso delle norme che a questa qualificazione ricollegano importanti conseguenze. I due caratteri, congiuntamente riferiti a un unico soggetto, sembrano a tutta prima suscitare qualche perplessità: possono certamente aversi, e si hanno, attività economiche locali (cioè non semplicemente circoscritte nel territorio, ma rispondenti all'interesse di comunità variamente organizzate); peraltro il loro svolgimento, secondo il criterio più largamente seguito nella nostra legislazione come in altre, viene affidato a figure soggettive non dotate di personalità giuridica. Ma il problema della classificazione non ha assolutamente nulla di drammatico: l'ente economico locale non è un mostro solo perché non può inserirsi in una classe già chiaramente definita e collaudata; è una realtà che dobbiamo sforzarci di comprendere, se veramente vogliamo individuare un criterio di trattamento giuridico corretto ed appropriato.

La compresenza dei due caratteri fa infatti sorgere problemi sostanziali di carattere giuridico, i cui risvolti possono peraltro interessare anche il disegno politico-istituzionale già illustrato in altre relazioni od interventi. Con i dovuti adattamenti, potremo utilizzare ancora le felici indicazioni che ci ha fornito Levi circa il valore del carattere di località: e quindi assumere la stessa qualità di ente economico - saldamente ancorata ai dati dell'ordinamento - come momento essenziale d'una proposizione non puramente descrittiva ma in senso proprio prescrittiva, la cui portata è assai più ampia

di quella che risulta dalla giurisprudenza, continuamente afflitta dall'eterno problema di "riparto" delle giurisdizioni. Una proposizione che possiamo rappresentare ancora come una sorta di "clausola generale", indirettamente desumibile dalle leggi più remote (cioè da quelle riguardanti la sottrazione al divieto d'inquadramento sindacale), e anche da quelle più recenti: lo stesso problema delle giurisdizioni, certo importante in pratica ma per se stesso piuttosto limitato, trova la sua origine in una scelta di fondo del legislatore, che riguardava essenzialmente il modo di organizzazione del soggetto in rapporto al carattere proprio dell'attività, e solo per un riflesso naturale coinvolgeva la disciplina dei rapporti di lavoro.

Il contenuto della clausola generale non può essere certo espresso con enunciazioni rigorose: questa impossibilità risulta appunto dalla stessa ragion d'essere d'una proposizione normativa che il legislatore consapevolmente si è astenuto dal determinare in modo compiuto e rigoroso. Possiamo quindi fornire solo indicazioni di carattere generico: poiché la clausola non si riferisce a "valori" (come ad esempio quella di buona fede, che direttamente ci richiama al senso o all'ideale di giustizia), ma piuttosto a bisogni od esigenze molto più terreni, potremmo forse riferirci alla stessa "natura delle cose": che non va certo intesa come fatto direttamente normativo, o come limite alle scelte del legislatore (secondo criteri metodologici ormai quasi completamente superati), ma come modo d'essere d'un fenomeno reale di cui il legislatore stesso, sempre per una scelta libera e consapevole, intende assecondare lo svolgimento rinviando a regole o criteri non strettamente giuridici, e soggette pur esse a mutamenti o adattamenti.

Orbene, le principali indicazioni riconducibili alla clausola son quelle riguardanti l'organizzazione: che deve essere adeguata alle esigenze funzionali d'una qualsiasi attività economica, e quindi, innanzitutto, duttile, differenziata, non burocratica; e quelli riguardanti lo stesso svolgimento dell'attività, la quale deve essere ispirata ad un criterio di economicità nella gestione e ai più specifici criteri che risultino in concreto "razionali" rispetto allo scopo perseguito.

Seguendo i più consueti schemi di argomentazione, sempre condizionati dal giuoco delle prospettive (e in questo senso il giurista è certamente vincolato, giacché le qualificazioni giuridiche son sempre relative) dovrebbe dirsi che le due clausole generali - quella corrispondente alla località, e quella relativa al carattere economico - si pongono su "piani" logicamente ben distinti. Se però riflettiamo un po' più a fondo, tenendoci sempre al nostro tema, riusciamo facilmente a individuare un punto di sostanziale convergenza. Il Consorzio *deve corrispondere ad un modello rappresentativo* e demo-

cratico, giacché soltanto se rispetta questa condizione può legittimamente porsi come interprete di esigenze economiche delle comunità locali; *ma deve agire al tempo stesso come soggetto veramente capace di un'iniziativa economica,* e quindi, in ultima analisi, *come operatore economico* esso stesso, poiché altrimenti la domanda delle comunità locali resta inappagata, la forma democratica perde valore sostanziale e si riduce a simulacro, la rappresentatività non si rispecchia in un fatto di "presenza". Se il modello legislativo fosse perfezionato ulteriormente, e pienamente realizzato, potremmo forse constatare come la efficienza - che non è certo un valore - possa essere posta a servizio della democrazia.

Ma il modello non è ancora perfetto, e la sua realizzazione incontra ostacoli notevoli. Per quanto riguarda l'organizzazione, la clausola che si collega al carattere economico è stata rispettata nella predisposizione dello statuto-tipo: come si è giustamente rilevato (ma meno giustamente deplorato) il Comitato direttivo, rispetto all'assemblea denominata "Consiglio generale", assume quasi la figura dell'amministratore delegato. Bene a ragione, in una delle tante circolari a suo tempo diramate dal soppresso Comitato, si richiamava l'attenzione dei Consorzi sulla necessità che il presidente, i membri del Comitato direttivo e il direttore fossero scelti tra persone "che abbiano già svolto incarichi direttivi ad adeguati livelli di responsabilità, attività industriale diretta, o nel settore pubblico o in quello privato, acquisendo in tal modo quel bagaglio di cognizioni ed esperienze, e soprattutto, quella *mentalità* indispensabile per dirigere efficacemente l'organismo consortile"; e si raccomandava di abbandonare nell'affidamento degli incarichi una "deplorevole tradizione", cioè quella di premiare con l'investitura in un ufficio così particolare "persone illustri per altri meriti, ma sprovvedute di specifiche competenze" nel settore.

Questa concentrazione dell'attività di "management" nel Comitato direttivo non è in contrasto, per se stessa, con la fondamentale istanza di democraticità, ed ancor meno con il principio di rappresentatività (i membri del Comitato sono appunto rappresentanti, legati all'assemblea - e indirettamente agli enti associati - da un rapporto di fiducia): a parte l'ovvia considerazione che qualche aggiustamento si può avere attraverso semplici ritocchi delle norme statutarie, sembra evidente che l'accentuazione del carattere democratico e rappresentativo dipende in ultima analisi dalla vitalità degli enti associati, dalla effettività della loro presenza nel Consorzio, dalla loro capacità di indirizzare e verificare l'ordinaria attività di gestione.

14. In questo senso potrebbero riuscir preziose anche le risultanze d'un controllo esterno più adeguato alla natura stessa della funzione svolta dai

Consorzi. Come ho già detto, il controllo esercitato da una sola Commissione certo non pletorica, fino alla legge del 1971, era molto avveduto e saggiamente calibrato; con il trasferimento disposto in quell'anno a favore delle Regioni, si è avuto in generale un netto mutamento: gli organi di controllo si sono moltiplicati, e forse questa stessa maggiore articolazione ha incoraggiato l'adozione integrale dei più consueti criteri di riscontro, tendenzialmente repressivi, piuttosto puntigliosi e soprattutto cartolari. Debbo subito lealmente dichiarare che, per quanto a me risulta, questa tendenza ha determinato notevoli disagi senza però paralizzare l'azione dei Consorzi; e aggiungo ancora che, se ci si preoccupa essenzialmente dell'autonomia, questo controllo cartolare (ove correttamente esercitato) può riuscire in pratica meno pericoloso di altri. Ma debbo pure dire, imparzialmente, che l'ormai logoro rituale del controllo di legittimità sugli atti, se rispettato in pieno (non voglio qui considerare l'ipotesi di abusi più o meno consapevoli) risulta affatto incongruo, e soprattutto inutile.

Incongruo, in primo luogo, rispetto alla natura della funzione che vorrebbe controllarsi: ché quel rituale non si addice certo ad una attività non autoritativa. Il controllo generale di legittimità degli atti amministrativi di enti minori è storicamente legato infatti all'idea di autorità, e le sue forme tipiche si son fissate nel momento stesso in cui quegli enti - non più "autónomi" nel senso proprio ma piuttosto "autarchici" - sono divenuti titolari o meglio attributari di potestà autoritative "uguali" a quelle dello Stato, anzi allo stesso Stato almeno potenzialmente riferibili. Che l'esercizio di questi poteri in certo senso delegati fosse soggetto al controllo di organi statali, sembrava quasi naturale: ma a questo tipo di controllo lo Stato non ha sottoposto gli enti che sono veramente frutto d'una sua creazione, e che nel suo interesse debbono esercitare attività economiche.

Il controllo cartolare risulta inoltre affatto inutile anche per le comunità locali, i cui interessi sono coinvolti più direttamente dall'attività dell'ente consortile: riesce difficile pensare che i Consigli dei Comuni, già sottoposti a controlli almeno in parte non giustificati od oggettivamente vessatori, diano gran peso alla notizia dell'annullamento di un atto del Consorzio. Certo interesse ben maggiore desterebbe la periodica informazione sui risultati di un controllo, avente per oggetto la regolarità della gestione complessiva: giacché soltanto un controllo di tal genere potrebbe porre in evidenza le più gravi disfunzioni, o le deviazioni vere e proprie; stimolando così una verifica di quei rapporti fiduciari che legano gli amministratori all'assemblea rappresentativa (e quindi, indirettamente, agli stessi enti associati).

Che poi il controllo sulla regolarità della gestione trovi un ostacolo insormontabile nel precetto dell'art. 130 Cost., il quale fa riferimento agli atti, non può a mio avviso fondatamente sostenersi. Le più recenti indagini e proposte sembrano porre in luce il carattere *non necessariamente generale* del riscontro previsto dalla stessa norma; e anche un controllo orientato alla verifica della gestione assume come dati di riferimento appunto gli atti che sono dotati di maggiore valore indicativo, in quanto rispecchiano in modo più immediato la regolarità della gestione stessa.

Anche questo controllo riguarda la legittimità: ma il criterio della valutazione non può essere ricercato in quelle stesse regole giuridiche, cui son soggetti gli atti di esercizio della "publica potestas". In coerenza con quanto affermato sul regime di fondo che dovrebbe adottarsi per tutti gli enti locali, escluderei piuttosto - ed anche a tal riguardo una esplicita avvertenza si trova nello studio di Levi più volte richiamato - l'ammissibilità d'un controllo sui risultati: giacché del risultato d'una attività legittima e corretta per se stessa gli enti consortili possono rispondere solo di fronte agli associati, e quindi, soprattutto, alle comunità rappresentate.

L'adozione d'una diversa forma di controllo non comporta alcuna riduzione delle pur necessarie garanzie: la legalità dell'azione amministrativa dev'essere certo assicurata, ma appunto a questo fine - se non si vuole che il controllo perda valore sostanziale - occorre innanzitutto individuare il criterio stesso della legalità, in rapporto alla natura della funzione svolta.

Nella dottrina tedesca dell'ultimo trentennio, del principio di legalità si è discusso con fervore, e secondo l'opinione che sembra essere prevalsa l'esigenza di legalità (storicamente connessa al tema della riserva di legge) si estende ormai anche alle attività di prestazione, o in generale a quelle non aventi alcun carattere autoritativo: ma riferito a queste attività il medesimo principio assume una portata assai diversa, in quanto sta a significare innanzitutto la necessità di una "autorizzazione della legge" - avente per oggetto appunto le attività e non gli atti - ed in secondo luogo la operatività degli altri precetti costituzionali che valgono per qualunque pubblica amministrazione (eguaglianza, imparzialità, rispetto dei diritti fondamentali ecc.). Per il resto valgono le regole giuridiche o non giuridiche che sono *naturalmente* peculiari a ciascuna attività; non mi risulta che alcuno abbia mai tentato di accomunare la gestione di un'attività economica alle stesse regole cui sono sottoposti i provvedimenti in cui si esprime l'esercizio dell'"imperium". Ed alle regole naturali dell'attività deve ovviamente adeguarsi la funzione di controllo.

15. Il discorso sui problemi tecnico-giuridici non può dirsi certo esaurito

a questo punto; ma debbo pur concluderlo, per lasciare almeno qualche spazio ad una valutazione in termini di politica del diritto sul passato e sul futuro dei Consorzi.

La scadenza che parrebbe più immediata è quella relativa alla prevista revisione delle leggi sugli interventi straordinari. Il documento che il prof. Carabba ci ha illustrato desta qualche preoccupazione almeno per due aspetti: cioè per il trasferimento alle Regioni della funzione di finanziamento dei progetti, e per la qualificazione dei Consorzi come soggetti meramente eventuali degli accordi di programma.

La "scommessa" sulla capacità di iniziativa delle Regioni, per quanto riguarda la predisposizione dei progetti, può e forse deve essere tentata; dubito invece che le Regioni stesse siano in grado di sostituirsi immediatamente alla Cassa per il Mezzogiorno nella fase di attuazione, e quindi nella veste di soggetti concedenti ed erogatori dei mezzi finanziari. Forse anche l'efficienza della Cassa è un po' al di sotto del livello ottimale (ma il ridimensionamento delle altre funzioni potrebbe agevolare in tempi brevi un notevole recupero); non può peraltro sottovalutarsi il grave pericolo che, per la mancanza di strutture altamente specializzate a livello regionale, possano aversi disfunzioni o ritardi rilevanti, e che il carattere di straordinarietà o di aggiuntività dell'intervento possa dissolversi del tutto.

L'altra ragione di dubbio si ricollega ovviamente a quanto ho detto sulla posizione e funzione dei Consorzi: quando si tratti di progetti che direttamente riguardino il proprio comprensorio, l'ente consortile non può non essere soggetto dei relativi accordi, così come non può essere sostituito in fase di attuazione: sia perché la sua esclusione comporterebbe una gravissime riduzione del compito istituzionale, sia perché solo la partecipazione all'accordo può garantire una sua proficua collaborazione in fase esecutiva, nella consueta veste di concessionario (i progetti concordati si eseguono più prontamente e fedelmente di quelli imposti, o comunque elaborati in altre sedi).

Ma altre più minacciose nubi si vanno profilando all'orizzonte: si è proposta da qualche parte la soppressione dei Consorzi, e si è prospettata l'adozione di una diversa disciplina mediante leggi regionali.

A quanto ho appreso, per esempio, la Regione Lazio si accingeva ad una siffatta iniziativa; se le mie informazioni sono esatte, il titolo della competenza legislativa veniva individuato nell'interesse regionale dei "lavori pubblici" eseguiti dai Consorzi. La storia purtroppo si ripete: la tecnica dei "ritagli" di materie, che quasi con asprezza ma con ragioni validissime ve-

niva denunciata quando a praticarla era lo Stato, viene adottata adesso dalle stesse vittime di ieri, naturalmente a danno di altri enti e ai fini d'un nuovo accentramento di funzioni. Operazioni di tal genere dovrebbero apparire già in partenza condannate, appunto, dalla storia: in ogni caso, non trovano nessun appiglio nella normativa attuale. Secondo le previsioni della legge, i Consorzi non sono affatto semplici esecutori di lavori, ma soggetti di un'attività economica che si realizza nelle forme più diverse, e con le più disparate iniziative; del resto, come ho già osservato, i risultati dei "lavori" non sono opere pubbliche qualsiasi ma strumenti a lor volta di un'attività economica ulteriore, che la stessa legge considera espressione del "compito" istituzionale.

Lasciamo però da parte il problema delle competenze - rispetto al quale la mia modesta opinione può dirsi ormai scontata - e torniamo al discorso di politica del diritto. Ho detto, in apertura della relazione, che non avrei assunto la veste di difensore dei Consorzi: e questo impegno intendo rispettare. Sulle esperienze maturate abbiamo avuto in questi giorni testimonianze confortanti, alcune delle quali, in verità, mi hanno colpito (così, ad esempio, quelle riguardanti l'esiguità del personale, e quindi, almeno per questo non irrilevante aspetto, la economicità della gestione). Come giurista, ho però l'obbligo di dubitare: ed anzi, per essere imparziale quanto un giudice, posso prospettarmi l'ipotesi che nel concreto modo di operare dei Consorzi i difetti o le carenze siano stati tali da compensare i meriti (mi riferisco, ovviamente, alla esperienza complessiva).

Tra le carenze potrebbe ad esempio annoverarsi uno scarto notevole tra il grado di rappresentatività che il modello avrebbe consentito e quello che possiamo registrare invece nella vita quotidiana dell'ente consortile. Ma questo scarto, appunto, non dipende dal modello: esso è dovuto in larga parte alla scarsa incisività dell'azione di indirizzo e di controllo che dovrebbe essere esercitata dai minori enti territoriali, condizionati a loro volta da un assetto normativo ormai assolutamente inaccettabile.

Altri Consorzi hanno forse deluso per la scarsa capacità di progettazione, per la ridotta efficienza, o per la persistenza delle "deplorevoli abitudini" di cui si parlava nella già ricordata circolare del Ministro Pastore, sia pure con riferimento all'esperienza di altre amministrazioni. Ma questi motivi non giustificano affrettate condanne, ed ancor meno sommarie esecuzioni.

Se pur le colpe fossero più gravi, prima di decidere qualsiasi nuova soluzione dovrebbe molto attentamente meditarsi sul valore potenziale della figura delineata dal legislatore, ma soprattutto sulla attuale sua funzione storica (l'espressione può sembrare enfatica, ma non saprei trovarne un'altra).

E quale sia questa funzione è presto detto: con la costituzione dei Consorzi si è iscritta un'ipoteca a favore dei minori enti territoriali, e tale ipoteca può garantire fin da adesso quella *funzione economica* che agli stessi enti dovrà essere attribuita, anzi riconosciuta, quando il governo locale verrà ristabilito; e che, per quanto attiene allo sviluppo industriale, dovrà essere svolta necessariamente attraverso associazioni libere, sia pure diverse per qualche aspetto da quelle sperimentate fino ad oggi.

Se questa ipoteca verrà cancellata, ed i Consorzi saranno sostituiti da enti strumenali delle Regioni o da altre strutture organizzative - sulla cui "funzionalità" effettiva nessuno può giurare - ben poco spazio troveranno gli enti minori, soprattutto i Comuni, per una loro iniziativa nel settore dell'industria.

Certo, il modello può essere riveduto e ritoccato in qualche parte: ma proprio per accrescere l'autonomia, o per raggiungerre un più elevato grado di rappresentatività e di democraticità.

Si è detto che i Consorzi, come enti "ausiliari" delle Regioni, perderebbero una parte di quell'autonomia che si era potuta esprimere nel periodo precedente; ma che di questa perdita verrebbero compensati "respirando", per così dire, quell'autonomia che sprigiona dallo stesso ordinamento regionale. Un giurista non disincantato nè deluso, ma semplicemente cauto, non può appagarsi di simili metafore. Ed anzi, chi ha nutrito e nutre ancora fiducia nell'istituto regionale deve invertire i termini del problema reale: deve cioè sorreggere la sua fiducia con la speranza che le Regioni riescano a rendere effettive le *altre* autonomie, per ritrovare nel consenso delle comunità la legittimazione storica, e non puramente giuridica, di quella autonomia che esse stesse hanno dovuto conquistarsi faticosamente.

Giovanni Marongiu
docente di Organizzazione dei pubblici poteri
nella Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione

La figura istituzionale dei Consorzi per lo sviluppo industriale

1. *Introduzione al tema*

Il tema che mi è stato assegnato è semplice e complesso assieme. Semplice in sè: la figura istituzionale dei consorzi per lo sviluppo industriale è da tempo definita, anche se non mancano incertezza e qualche elemento di contraddittorietà; complesso per il groviglio di vicende politiche e istituzionali in cui i consorzi - e la loro figura giuridica - sono stati coinvolti e quasi rimessi in causa.

Nessuno me ne vorrà se, dunque, la mia relazione altro non sarà che una sorta di "saggio" intorno alla "resistenza" del Consorzio come soggetto delle istituzioni pubbliche d'intervento nella politica di sviluppo del Mezzogiorno. Una verifica di resistenza che deve fare i conti con almeno tre grosse ed impetuose correnti di cambiamento che agitano gli assetti istituzionali formanti l'ambiente naturale in cui vive il Consorzio.

Da una parte è la stessa legislazione che disciplina l'intervento pubblico nel Mezzogiorno ad essere entrata in uno dei suoi ciclici stadi di mutamento: è in preparazione una nuova legge organica, i cui orientamenti di fondo sono almeno in parte noti e che comunque sono stati fatti oggetto di una autorevole relazione in questo stesso convegno. Ma vi è stato all'inizio dell'ultimo decennio l'avvento delle Regioni a statuto ordinario, il quale, completando l'instaurazione dell'ordinamento regionale, ha concorso in modo determinante a modificare il sistema delle relazioni tra le istituzioni, fra quelle centrali e quelle locali e delle stesse istituzioni locali fra loro. Vi è infine una certa ripresa degli sforzi che puntano ad una riforma globale dell'assetto delle autonomie locali, ai livelli di base e degli enti intermedi; sforzi che se non hanno ancora prodotto una legge generale, hanno tuttavia portato cambiamenti non marginali nel ruolo dei Consorzi e degli altri enti locali, per quanto riguarda la distribuzione delle funzioni pubbliche e l'assetto del loro esercizio.

Come reagisce e come ha reagito e - se è possibile fare previsioni - come reagirà il Consorzio industriale, non tanto come momento pratico della

azione amministrativa ma nella sua stessa sostanza di istituto giuridico, a così gravi e profonde trasformazioni, che non l'hanno toccato solo marginalmente ma investito centralmente?

Questo sarà, se vi riuscirò, il "tema" della mia relazione.

Desidero, però, avvertire che le cose che dirò non possono essere "lette" isolatamente; esse hanno bisogno di essere coordinate e quasi integrate con quanto ha detto, nella sua relazione, il prof. Ledda, il quale si è assunto il compito di affrontare la problematica del Consorzio da un punto di vista tecnico-giuridico. Il mio approccio alle vicende che andiamo ad esaminare - che pure sono vicende interne all'ordinamento giuridico - è più di tipo politico istituzionale; al prof. Ledda invece l'onere, ma anche l'onore, di restare rigorosamente nel mestiere del giurista e di darci con gli strumenti propri del suo mestiere, i necessari schemi interpretativi e le opportune soluzioni normative.

2. *Come nascono i consorzi: l'alleanza autonomistica fra Stato ed Enti locali*

Comincerò con il delineare la figura istituzionale dei Consorzi quale si ricava dalla legislazione che ha inizio nel 1957, ha una sua tappa fondamentale nel 1959 e si conclude nel periodo fra il 1962 e il 1965. La lettura dell'art. 50 dell'attuale T.U. della legge sull'intervento nel Mezzogiorno (D.P.R. 6 marzo 1978, n. 218) consente ora di ripercorrere in modo unitario le norme che hanno dato vita al nuovo ente, enucleandone i tratti costitutivi e distintivi. Ad una tale lettura bisognerebbe aggiungere quella della copiosa produzione normativa di tipo regolamentare e d'indirizzo che ebbe luogo ad opera del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno e del suo presidente, soprattutto dal 1959 al 1962-'63, allorché l'edificio consortile, andando oltre le fondamenta poste dall'art. 21 della legge n. 634 del 1957, trovò le sue strutture ed il suo coronamento.

Del momento istitutivo, tra il 1957 e il 1959, ciò che colpisce l'osservatore postumo è la scelta fatta sulla forma da adottare nell'organizzazione dei processi di localizzazione industriale, la forma consortile appunto.

Anche oggi quelle espressioni semplici colpiscono per la chiarezza e l'incisività del dettato: "Allo scopo di favorire nuove iniziative industriali di cui sia prevista la concentrazione in una determinata zona, i comuni, le province, le camere di commercio, industria artigianato e agricoltura e gli altri enti interessati, possono costituirsi in consorzi col compito..... etc.".

Si potevano scegliere altri modelli organizzativi, organi od agenzie della Cassa stessa, enti strumentali dello Stato secondo le tendenze allora in voga, o far perno direttamente sull'una o sull'altra amministrazione centrale

o locale già esistente; ed invece si fece ricorso a questo istituto un po' desueto, che mostrava tra l'altro già qualche segno di vetustà nella sua originaria disciplina (quasi completamente abbandonata, difatti, nel nuovo modello).

Come se le operazioni da intraprendere avessero bisogno più che di un solitario operatore, di un momento aggregativo, di una associazione di enti, che unendosi tra di loro, contemporaneamente stipulassero un patto di alleanza con lo Stato, allora più che mai soggetto generale dello sviluppo, e motore centrale dell'ordinamento amministrativo.

Ciò che rileva, anche per i problemi dell'oggi, è la natura di questa "alleanza" che si viene delineando di fronte ai problemi di quelle che si chiamavano ancora zone industriali: si tratta, infatti, di un'alleanza effettiva, quasi paritaria fra soggetti che si riconoscono reciprocamente come esponenziali di interessi generali, e alla cui autonoma scelta è affidata la formazione stessa di questo nuovo soggetto d'intervento. Chi si associa sono, infatti, gli enti locali, con libera determinazione di ciascuno di essi, ma la loro volontà si incontra con quella degli organi dello Stato che alle espressioni di questa volontà riconnettono effetti costitutivi nell'ordine della soggettualità amministrativa.

In effetti, da questa alleanza autonomistica si genera un nuovo soggetto perché prima ancora si genera, si potrebbe dire, un nuovo interesse pubblico, l'interesse dello sviluppo industriale attraverso la regolamentazione e l'agevolazione dell'insediamento in aree territoriali all'uopo scelte e attrezzate.

Questo interesse diventa l'interesse istituzionale proprio dei consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale; alla sua cura concorrono poteri e risorse che in parte provengono dagli enti locali associati e in parte dallo Stato: dai poteri pianificatori e regolatori di prevalente estrazione locale, all'uso convenzionato, come si vedrà, delle risorse statali proprie dell'intervento straordinario.

È dall'unione di questi poteri amministrativi e risorse tecnico finanziarie, e ancor più dall'impasto nuovo che di tutto ciò viene fatto con le varie norme legislative, regolamentari e d'indirizzo via via prodotte, che nasce e si consolida la figura istituzionale dei consorzi che noi ancora conosciamo.

Vediamola, però, ora, nelle sue proprie qualificazioni giuridiche che ne costituiscono l'essenza politica e amministrativa.

3. *Il Consorzio come amministrazione autonoma locale a natura economica*

Assunta la titolarità di questo (nuovo) interesse pubblico, e quindi, dei mezzi (giuridici) necessari per la sua tutela e cura, il Consorzio si costituisce

come nuova amministrazione nel concerto delle amministrazioni locali: è esso stesso un'amministrazione locale perché ciò che è chiamato a promuovere è essenzialmente uno sviluppo locale. È questo, infatti, uno dei casi più classici, non frequenti nella nostra esperienza amministrativa, in cui il governo del territorio si coniuga con la sua valorizzazione; ed il Consorzio è chiamato proprio insieme a governare e valorizzare attraverso lo strumento mediatore, tra queste due funzioni, che è la produzione dei servizi necessari per la localizzazione concentrata ed accelerativa di nuovi impianti industriali. La produzione dei servizi per l'industrializzazione è, in definitiva, la vera ragion d'essere dei Consorzi e attorno a questo si coagulano e si ordinano tutte le attività consortili: le attività pianificatorie, d'infrastrutturazione, di relazione, etc., a questo tendono, a creare la rete di assistenza, si potrebbe dire, e di generazione di nuove iniziative produttive.

Si è quindi di fronte, con tutta evidenza, ad un'amministrazione di servizio, ad un'amministrazione che è un servizio essa stessa. Non quindi, malgrado qualche contraria apparenza, un'amministrazione autoritativa che opera essenzialmente o prevalentemente attraverso atti unilaterali e provvedimentali, ma un'amministrazione economica, basata fondamentalmente su una ragione di scambio, che non solo lascia liberi gli utenti attuali (e potenziali) nella decisione di accesso al patrimonio d'attrezzature messo a loro disposizione, ma che deve ricercare e promuovere la sua utenza non fosse altro che per poter dare un valore effettivo, d'uso, ai "prodotti" stessi della sua attività; i quali, peraltro, non sono necessariamente usati a titolo gratuito, ma invece al contrario effettivamente sottoposti, o suscettibili di essere sottoposti, ad un regime contributivo e di canoni compensativi.

D'altra parte, questa natura economica dell'ente la si ritrova tutta intera sia nel modello organizzativo sia in quello decisionale adottati in via generale e normale dai Consorzi. L'organizzazione è nella sua sostanza ispirata all'organizzazione d'impresa. Il dato più significativo in ciò è la distinzione e quasi separazione del momento d'indirizzo e di controllo dal momento gestionale ed esecutivo. All'assemblea, in cui siedono i rappresentanti degli enti che costituiscono la base associativa, è affidato il primo dei due momenti; al Comitato direttivo, al Presidente e all'apparato tecnico-burocratico (al suo direttore) è affidato il secondo di questi momenti.

Dal modulo organizzativo a quello dell'attività il passaggio è coerente: le deliberazioni consortili hanno quasi tutte una vera e propria sostanza decisionale. Da una parte infatti il processo ponderativo proprio della discrezionalità amministrativa è affidato ad organi collegiali, in cui gli interessi sono rappresentati così come scaturiscono dal vivo stesso del patto associa-

tivo; dall'altra queste stesse deliberazioni vertono su oggetti e problemi rispetto ai quali la legge è un limite più che un'interna "misura". La decisionalità che ne risulta è amministrativa, per l'ancoraggio normativo, ma economica perché l'opzionalità che ne costituisce la sostanza è risolvibile solo sulla base di criteri e di metodi propri della razionalità tecnico-economica.

Più che eseguire, dunque, nello svolgersi della sua azione, norme precostituite, il Consorzio dà ogni volta a se stesso la norma della propria azione, il regolamento della propria attività. È in ciò il segno definitivo di una natura giuridica caratterizzata dal sovrapporsi di due poli attrattivi: l'uno che spinge il Consorzio verso l'amministrazione ed in essa tenta di radicarlo con il suo proprio essere di istituzione dell'autonomia locale, e l'altro che vuole lo stesso Consorzio rappresentante ed attore, nel medesimo tempo, dello sviluppo economico, espressione delle sue esigenze ma, anche, sottoposto alle sue interne leggi.

Un segno di contraddizione, dunque; che non ammette semplificazioni o semplicismi e richiede, invece, molta attenzione e capacità innovativa nella definizione degli istituti di regolamentazione nello svolgimento delle pratiche di amministrazione e di controllo.

4. *La conferma della sua natura (autonomica ed economica) nei rapporti con la Cassa per l'esecuzione delle opere*

Questa struttura organizzativa e questo meccanisno decisionale hanno la loro rispondenza, bisogna riconoscere abbastanza coerente, nel rapporto che il Consorzio ha con la Cassa per il Mezzogiorno, come principale ente alla cui dotazione finanziaria e tecnica attinge l'operatività consortile. È, come è noto, un rapporto di concessione per l'esecuzione delle opere, che appare fin dalle previsioni normative originarie il mezzo principe attraverso il quale il Consorzio realizza quasi una sorta di propagazione nel territorio dell'effetto d'incentivazione che la Cassa si propone in via generale per l'intero Mezzogiorno.

La concessione ha una grande tradizione nel nostro ordinamento amministrativo; anche se ha perso qua e là un po' del suo smalto e della sua importanza, essa resta un meccanismo efficace per l'associazione allo svolgimento di opere e servizi di interesse pubblico di soggetti non necessariamente pubblici, diciamo pure, principalmente privati.

Ora, ciò che questi soggetti offrono alla pubblica amministrazione, per rendere a questa conveniente la concessione, è per molti versi proprio la loro organizzazione tecnico-economica: la loro idoneità ad essere titolari di questo rapporto amministrativo sta nella capacità stessa di far fronte efficacemente all'esecuzione delle opere (pubbliche) e alla gestione di servizi

(pubblici) attraverso i mezzi - anche giuridici - che sono nel loro (privato) patrimonio operativo.

Questa natura "imprenditoriale" della controparte dell'amministrazione concedente è, si potrebbe dire, essenziale alla concessione. Questa infatti non si risolve in rapporti di delega o di finanziamento di singoli atti od operazioni, ma è un'operazione complessa a cui fa capo un risultato (definito e misurabile) che è il suo vero oggetto. Di questo risultato bisogna dar conto e in essa si risolve la ragion d'essere della concessione.

Tutto ciò per dire che si è fuori dai tradizionali rapporti tra soggetti pubblici appartenenti a livelli diversi di governo: mentre in questi vi è quasi sempre un superiore ed un inferiore, con conseguenti meccanismi (formali) amministrativi di assoggettamento tutelare, qui vi è, nella logica stessa del rapporto, una situazione di tendenziale parità, che può certo subire nel fatto manomissioni o prevaricazioni anche gravi, ma che nella sua essenza riporta sempre ad un regime di reciproco rispetto e di mutua collaborazione.

Per quanto si voglia circoscriverlo e occultarlo, attraverso il ricorso a formule di amministrazione procedimentale, il nucleo duro della concessione è pur sempre un fatto convenzionale, un momento contrattuale, che rende tra loro comunicabili due soggetti, ambedue forti della loro soggettività, sia quando appartengono ad ordini giuridici diversi (come nel caso di concessioni a privati), sia quando appartengono allo stesso ordine (come nel caso di concessione ad enti pubblici).

Il rapporto di concessione con la Cassa di cui è istituzionalmente titolare (si rilegga l'art. 50 del T.U. già richiamato) entra dunque a pieno diritto fra gli elementi costitutivi della figura giuridica del Consorzio e anzi ne segna un tratto forte, sul piano della sua complessiva fisionomia.

5. *I Consorzi nell'ordinamento regionale: una scelta decisiva di politica istituzionale (e costituzionale)*

La ricostruzione sin qui fatta abbraccia, pur nella sua brevità e sommarietà, un tratto importante della storia amministrativa dei Consorzi, ma sembra fermarsi e quasi lasciar fuori tutto ciò che si è verificato a partire dai primi anni '70, nel momento in cui con le istituzioni delle Regioni a statuto ordinario è entrato in campo l'ordinamento regionale.

E in effetti, ci si deve ora misurare con il vero tema di questa relazione: che cosa ne è o ne sarà dei Consorzi di fronte alle profonde trasformazioni che dopo aver contrassegnato l'ultimo decennio si preparano ad allungare la loro decisiva influenza nel nuovo decennio appena iniziato?

Di queste trasformazioni non solo le Regioni costituiscono il momento più importante, ma ne sono anche quasi l'emblema, perché segnano il pas-

saggio verso un nuovo spirito pubblico, un mutamento storico nel modo stesso di essere dello Stato e della sua forma politica.

Per quel che ci riguarda il punto su cui vorrei soffermare l'attenzione è l'effetto dirompente che il sopravvenire dell'ordinamento regionale ha avuto in quel tipo di amministrazione che è stato chiamato "per Enti". Raccogliendo una contestazione durata a lungo contro il sistema degli enti pubblici funzionali, soprattutto quelli a carattere nazionale, l'istituzione delle Regioni ha determinato un vero e proprio crollo del sistema medesimo, mettendo in crisi la linea verticale di erogazione della spesa pubblica che, proprio attraverso gli Enti, univa il centro del potere statale a tutta la sua base sociale.

La crisi così innescata non ha tuttavia toccato solo gli Enti Nazionali, la cui scomparizione appariva necessaria per ricostituire l'unità materiale delle funzioni da trasferire alle Regioni, ma ha anche in qualche modo toccato la stessa ragion d'essere di quella organizzazione collaterale (alle sedi direttamente esponenziali degli interessi pubblici) che pure in tutti i settori dell'azione pubblica si era venuta affermando negli anni '50 ed anche negli anni '60.

Ciò che avviene dopo la legge n. 382 del 1975 è un piccolo cataclisma, che sommuove in profondità gli equilibri del nostro sistema amministrativo, cambiandone in qualche modo il segno. Tutti sappiano che tale cataclisma non ha risparmiato i Consorzi, almeno nel senso che anche i Consorzi sono stati investiti dalle onde sismiche, anche se ne sono usciti in gran parte indenni. Di questo esito fa fede l'articolo 65 del D.P.R. 616 del 1976, che sembra salvaguardare l'identità storica, si potrebbe dire, del Consorzio medesimo, a cui fa seguito in modo di nuovo confermativo l'art. 50 del T.U. delle Leggi sul Mezzogiorno del 1978.

Come ben sappiamo, un tratto, però, resta eguale a se stesso; già dal 1971, dalla Legge n. 853, i Consorzi, immutati nella loro figura istituzionale, entrano nell'ambito regionale, e naturalmente la legislazione successiva, sia quella ordinaria sia quella speciale, confermano il passaggio delle funzioni amministrative ad essi relative alle Regioni.

Che i Consorzi si siano sottratti agli effetti più radicalmente compromettenti dell'operazione demolitrice del sistema degli Enti funzionali e che gli stessi siano stati posti nella zona di influenza delle Autorità regionali, sono elementi a loro modo confermativi della natura giuridica ad essi attribuita alla luce delle norme che li riguardano. Da una parte, infatti, risalta la sostanza autonomica della loro personalità, che non può essere confusa con la personalità funzionale-strumentale di altri enti operanti nel campo dello

intervento pubblico; e dall'altra si pone in evidenza il raggio locale dei loro interessi e della loro azione, da ricollegare necessariamente alla Regione come unitario centro di riferimento dell'Amministrazione locale.

Ci si deve chiedere adesso come mai la nuova "casa" dei Consorzi, ci si passi l'espressione, non è stata così ospitale come sarebbe stato giusto. Perché i rapporti Regioni-Consorzi hanno vissuto, e stanno ancora vivendo una stagione di tensioni e di incomprensioni? Impossibile ed inutile aprire una qualche discussione sul contenzioso in atto. Per capire, comunque, il clima istituzionale in cui questo contenzioso si è svolto occorre tener conto del fatto che la Regione è nata al seguito di una cultura politica e amministrativa incerta e non priva di ambiguità. Figlie di uno Stato che non sa ancora se essere ordinamento o persona, anche le Regioni oscillano pericolosamente tra il porsi effettivamente come forma politica della comunità regionale identificatrice e coordinatrice della sua organizzazione, o invece come un mega-ente amministrativo che riduce a sè ogni funzione pubblica per esercitarla o direttamente o attraverso strumenti passivi della sua volontà.

Se fra questi due poli si sono fatte delle scelte a favore del primo, queste sono rimaste in gran parte nel limbo delle buone intenzioni; mentre l'adesione al secondo polo non manca di velleitarismi e contraddizioni. Come ha detto meglio e con maggiore precisione il prof. Ledda, la breve storia dei rapporti tra Regioni e Consorzi si inscrive nell'arco in cui si raccoglie questo dilemma. Il Consorzio ha tutte le carte in regola, l'abbiamo visto, per porsi nell'organizzazione regionale come una amministrazione autonomica; ma perché ciò non resti una petizione di principio è tutta questa organizzazione regionale che deve accettare di essere molteplice e non unica, un centro ideale di raccolta di tante forze amministrative che sono autonome perché sono in se stesse legittimate come punti terminali di domanda sociale e come risposta organizzata di questa medesima domanda. Se ciò non avviene, la strada verso la riduzione dei Consorzi ad Enti strumentali della Regione, a parti opache di un'organizzazione monolitica, resta l'unica necessaria alternativa.

E tuttavia, se un segno è dato cogliere entro le vicende dello sviluppo della politica istituzionale delle Regioni, questo segno sembra piuttosto muoversi nel senso di una sostanziale apertura verso un autentico pluralismo amministrativo, a cui del resto la stessa struttura del D.P.R. 616 è sembrato dare una spinta positiva con una ridistribuzione delle funzioni pubbliche facente capo oltre che alle Regioni, ai Comuni alle Provincie e agli altri Enti locali.

Da questo punto di vista anzi, la nuova legislazione sul Mezzogiorno de-

ve stare attenta a non porsi in posizione arretrata o recessiva: ma di ciò si dirà più avanti. Ciò che si deve in conclusione rivendicare è che l'ingresso dei Consorzi nell'ordinamento regionale non segni una sconfitta di quella alleanza autonomistica da cui i Consorzi stessi sono nati: più che un paradosso un tale evento costituirebbe una vera e propria manomissione di una istituzione che trova nella legge dello Stato e nella volontà degli Enti locali la sua ragion d'essere e il suo statuto.

6. *Il ruolo dei Consorzi nella riorganizzazione dell'Amministrazione locale*

La collocazione istituzionale dei Consorzi deve anche fare i conti con le nuove tendenze che si manifestano nella organizzazione e riorganizzazione dell'Amministrazione sub-regionale. Il punto critico, a questo proposito, è dato dalle idee progettuali che si incontrano e si scontrano sul problema dell'Ente intermedio. Dopo una lunga stagione di grande incertezza, nella quale la volontà di costituire un livello intermedio di amministrazione sembrava funzionare da elemento deterrente nei confronti di ogni altra possibile modificazione organizzativa o di ogni possibile consolidamento di assetti istituzionali già operanti, sembra ora coagularsi una tendenza verso l'instaurazione di un livello essenzialmente di governo, di programmazione e di coordinamento, capace di collegare la molteplicità della vita amministrativa di dimensione supercomunale o intercomunale a forme di diretta (o indiretta) rappresentanza politica. Si eviterebbe, così, ancora una volta di dar luogo ad un nuovo ente strapieno di competenze operative, verso il quale far defluire le molte competenze operative sparse su soggetti diversi. La qualità della nuova istituzione sarebbe, difatti, essenzialmente politica, in grado di funzionare da cerniera nella formazione dell'indirizzo amministrativo locale tra la Regione come ordinamento e i Comuni come amministrazioni delle Comunità elementari.

La prevalenza di una tale concezione eviterebbe di far attorno all'Ente intermedio terra bruciata; e in particolare potrebbe aprire le porte verso la (ri)valorizzazione di strutture amministrative di tipo funzionale, a base tecnica ed economica, che non mancano di una loro propria legittimazione, se solo riescono a risolvere correttamente il problema dei loro rapporti con gli Enti esponenziali della collettività. Da questo punto di vista, i Consorzi, e la loro figura istituzionale, mostrano una particolare disponibilità: non solo perché hanno già in sè un momento di raccordo con gli interessi pubblici che si formano e si qualificano negli organi comunitari dell'Amministrazione locale, ma anche perché ormai entrati nell'area controllata dalla Regione, sono in grado di raggiungere il massimo di equilibrio per quanto riguarda la capacità rappresentativa delle loro scelte.

Per altro verso i Consorzi mostrano come sia possibile coniugare rappresentatività e tecnicità, dal momento che in un'organizzazione non così fortemente collegata con la volontà comunitaria si pone in una sua propria dimensione da struttura tecnica, atta alla produzione delle opere e dei servizi, a cui i Consorzi stessi sono normativamente chiamati.

L'autonomia della funzione tecnica non è di per sè eliminabile se si vuole un'amministrazione efficiente; e se questa deve essere, in un ordinamento democratico come il nostro, sempre ricondotta al controllo politico, questa riconduzione può aversi con il massimo di efficacia se il sistema di relazione fra le istituzioni, il traffico istituzionale, non è reso inagibile dalla formazione di "nodi" che producono intasamenti e rallentamenti eccessivi. Il banco di prova nel nuovo livello di amministrazione, nei tentativi che si stanno già facendo e nelle realizzazioni indotte dalle future riforme, sarà proprio questo; il nuovo Ente in definitiva sarà giudicato proprio dalla capacità di essere nel contempo un polo di aggregazione delle volontà politiche, e un centro di smistamento di compiti e funzioni qualificate per la peculiarità della loro natura.

7. *I Consorzi nella nuova politica di sviluppo del Mezzogiorno*

Vediamo, ora, con più attenzione come si muove la politica di sviluppo nelle Regioni meridionali e quali nuovi equilibri essa cerca di perseguire, per completare il giudizio che stiamo cercando di dare intorno all'attualità della formula "Consorzio".

Qui bisogna partire da un dato, essenzialmente, di crisi. Sembra in crisi, infatti, proprio la politica di concentrazione industriale, quella politica cioè da cui gli stessi Consorzi sono nati. Per lungo tempo anzi questa politica di concentrazione, che ha assunto ad un certo punto la denominazione di politica dei poli, è stata quasi demonizzata e comunque fortemente criticata e caricata di responsabilità che a rigore non sarebbero proprio sue. Ma non è questo il momento per fare un qualche bilancio di quella politica, su cui pure è passata, nel bene e nel male, l'industrializzazione del Mezzogiorno.

Ciò che qui importa rilevare, invece, è che, al di là delle polemiche, la nuova base di sviluppo del Mezzogiorno rende meno decisivi non solo gli effetti agglomerativi, ma nell'insieme, tutti gli effetti localizzativi di una politica per l'industrializzazione. L'incentivazione costruita attorno agli impianti, per la costruzione, l'ampliamento e l'ammodernamento di stabilimenti industriali, se non ha fatto il suo tempo, ha certo però perduto quell'importanza strategica che ha avuto sinora. L'incentivazione, infatti, tende a spostarsi nel cuore stesso dell'impresa: più che i fattori di localizzazione sono oggi da promuovere i fattori gestionali delle iniziative industria-

li: lo stesso spostamento d'accento dagli incentivi finanziari agli incentivi reali che sembra oggi dominare la scena è un indice in questo senso.

Ma il discorso deve andare oltre questo primo livello. Anche quando non si tratta più essenzialmente di promuovere nuova localizzazione (ma una giusta e realistica visione delle cose ci mostra quanto ciò sia ancora necessario) il territorio resta pur sempre il luogo ordinatore delle molte risorse che sono indispensabili all'impresa e alla sua gestione. Il rapporto territorio-imprese produttive è un rapporto sempre ricco e complesso che può mutare di contenuti ma resta sempre intatto nella sua forma. Che cosa è di fatto cambiato? Se il passato si è distinto per il forte bisogno di infrastrutture, di attrezzature fisiche, forse il presente si caratterizza per una più marcata esigenza di servizi, di prestazioni più sofisticate, che superano la localizzazione per investire direttamente la produzione. E se alcuni di questi servizi, si può dire, prescindono dal territorio in senso stretto, altri vi sono profondamente innervati e in esso costituiscono quella "rete" da cui può dipendere non tanto la localizzazione quanto la vita - e la vitalità - stessa di un'impresa.

A porsi su questo piano dei servizi produttivi di tipo territoriale i Consorzi sono costretti dalla realtà, ma sono chiamati anche dalla loro vocazione istituzionale. Questo rapporto territorio-imprese industriali non può essere lasciato a sè stesso, ma deve essere gestito con un minimo di unità nelle strategie operative.

Certo è questo un piano in cui i Consorzi non sono necessariamente soli, come in una certa misura lo erano per le grandi infrastrutture. Da una parte vi è la tendenza delle stesse imprese ad associarsi per produrre a costi economici i servizi produttivi di cui esse stesse hanno bisogno; dall'altra sono pronti ad entrare su questo terreno soggetti imprenditoriali anche pubblici, società finanziarie ed agenzie varie, che sono in grado di produrre a prezzi competitivi ciò che più direttamente è richiesto dalle imprese.

Ma bisogna riconoscere che se anche queste tendenze si affermeranno non per questo verrà meno lo spazio proprio dell'azione dei Consorzi. I quali, infatti, sono chiamati, ancora una volta, non all'uno o altro intervento, ma alla gestione complessiva di una relazione che è quella appunto che si instaura nall'ambito della creazione di nuove attività produttive entro processi di sviluppo guidati e sollecitati dall'intervento pubblico. Si pensi pure che viene meno l'area e il nucleo nel suo significato originario; si parli pure, come è giusto, d'imprese unite nel territorio attraverso la formazione di "sistemi" che si allargano per stadi successivi: ciò che non può essere lasciato a se stesso è l'impatto industria-ambiente, questo momento relazionale, appunto, attraverso il quale un fatto nuovo e diverso

entra a far parte di una realtà che ha già i suoi ritmi ed i suoi equilibri.

Gestire questa relazione, attivamente, con la produzione di regole e di servizi, mi pare il compito nuovo a cui i Consorzi si devono dedicare: che non è in definitiva se non il loro vecchio compito, rinnovato solo di fronte al cambiare delle condizioni e delle circostanze.

Anche la funzione propagativa dello sviluppo resta al centro della funzione istituzionale dei Consorzi; anch'essa forse può assumere nuove caratteristiche perché certo deve fondarsi su momenti promozionali più accentrati che nel passato e non abbandonarsi esclusivamente all'attuazione delle infrastrutture, ma la sua sostanza resta la stessa e la sua ragion d'essere permane immutata. Un impegno in questa direzione dei Consorzi è forse anche politicamente doveroso: la politica di concentrazione non ha forse dato ancora tutti i suoi frutti, mentre è sottoposta ad attacchi di tipo liquidatorio che hanno forse obiettivi diversi; senza dunque aprire nuovi capitoli in questa politica bisogna portare a compimento i vecchi mostrando come l'accumulo di attrezzature e servizi e, quindi, di risorse, è un capitale sociale che può ancora essere suscettibile di investimento generatore di nuove iniziative economiche.

Per concludere, rapidamente, ormai, si può dire che la figura istituzionale dei Consorzi esce, a me sembra, vittoriosa dalle molte prove a cui è stata sottoposta. Può uscire vittoriosa anche dall'ultima, quella che si gioca proprio sul piano della nuova politica di sviluppo, se solo si riuscirà a capirne la pregnante attualità, la straordinaria modernità.

Eppure, forse, una sfida è mossa nei confronti dei Consorzi, ma più che contro la loro formula costitutiva, forse contro essi stessi, per come si sono storicamente formati e modellati. Una sfida che i gruppi dirigenti delle amministrazioni consortili possono raccogliere, affrontando fin d'ora problemi di aggiornamento e di ammodernamento nelle strutture organizzative ed esecutive che certo non mancano, e la cui soluzione diventa sempre più urgente ed improcrastinabile.

Pasquale Mistretta
ordinario di Urbanistica alla Facoltà di Ingegneria dell'Università di Cagliari

Piani regolatori e coordinamento territoriale

1. Analizzare il processo formativo dei Piani regolatori industriali e la loro efficacia in termini propositivi e operativi per avanzare una proposta di coordinamento reciproca, e con il territorio, costituisce il tema che ci proponiamo di sviluppare.

Diciamo subito di essere imbarazzati a trattare l'argomento perché la nostra maturata convinzione politica e metodologica sulla programmazione economica e sulla pianificazione territoriale, purtroppo ancora teorica, si scontra con le iniziative ad indirizzo settoriale dei Consorzi industriali, che rappresentano le uniche realtà positive sulle quali discutere. Con essi, infatti, si è voluto innescare un meccanismo autonomo di modificazioni territoriali, sostenuto da incentivi per infrastrutture e per insediamenti industriali, in larga misura al di fuori di una visione globale dello sviluppo del Mezzogiorno e delle singole Regioni. Tuttavia, se, come è noto, con i Piani di sviluppo industriale si è inteso dare ai Consorzi uno strumento giuridico per realizzare le finalità istituzionali a prevalente carattere industriale, bisogna riconoscere che l'obiettivo è stato perseguito con serietà e, se vogliamo, con intelligenza. Infatti oltre alla specificazione delle localizzazioni industriali, al dimensionamento e alla organizzazione del territorio direttamente interessato dalle ipotesi settoriali di sviluppo, quelle a prevalente indirizzo per l'industria, con gli stessi piani sono stati presi in considerazione altri settori economici (agricoltura, turismo), il settore dei servizi di uso collettivo, le infrastrutture di supporto a scala territoriale e, perfino, il settore residenziale. In alcuni di essi, come ad esempio in quello dell'Area di Cagliari, ritroviamo importanti raccomandazioni anche per il patrimonio ambientale (Sette fratelli, Piscina manna, Molentargius).

Si tratta, in altri termini, di strumenti urbanistici di tutto rispetto, frutto di studi interdisciplinari di alto valore anche culturale. Questi fatti quindi hanno svolto di fatto un ruolo sostitutivo sull'uso del territorio, in assenza di altri strumenti di competenza dei Comuni o delle Regioni. A tal proposito non bisogna dimenticare la competenza primaria della Sardegna in materia

di pianificazione, fin dalla sua autonomia e tenerne conto per una analisi critica delle responsabilità politiche, i cui risvolti col passare degli anni diventano sempre più gravi.

Nonostante questa incapacità di agire con piani alternativi, i giudizi degli Enti Locali sulle iniziative urbanistiche dei Consorzi sono stati quasi sempre sfavorevoli, anche se, dietro rivendicazioni di principio e di democrazia, si sono spesso nascoste preoccupazioni di ordine tecnico ed economico, dovute a mancanza di idee sulle prospettive di sviluppo.

In questo clima, per alcuni versi sconcertante, i Piani industriali di iniziativa consortile hanno rappresentato per tutti, consenzienti e dissenzienti, l'unica certezza nel territorio, soprattutto perché attraverso essi è stato possibile avviare e realizzare la grossa armatura infrastrutturale sulla quale si è appoggiata la "crescita" delle città e dei loro entroterra di gravitazione.

In queste opere, in particolare per la nostra Isola, si identificano anche i porti, determinanti per ridurre gli effetti dell'isolamento e per rafforzare il sistema economico, in prospettiva.

Questo quadro "operativo" della pianificazione delle Aree e dei Nuclei industriali presenta tuttavia alcune debolezze nei due aspetti essenziali: quello della razionalità e quello della funzionalità degli insediamenti. In merito al primo ci sembra di poter dire che le soluzioni adottate, salvo in qualche caso, appaiono convincenti nel trattamento, ma troppo "ottimistiche" nel dimensionamento. Altrettanto possiamo affermare per gli aspetti funzionali, che risultano approfonditi per quanto concerne il settore industriale, ma appena accennati e non documentati nel complesso. Questa mancanza di respiro territoriale emerge soprattutto nei rapporti tra zona industriale e città, tra industria, attività edilizia e artigianato, tra industria e agricoltura; non soltanto in termini di giustapposizione cartografica, quanto di livelli di scala, di fabbisogno infrastrutturale, di integrazione di programmi, di potenziamento per lo sviluppo. Tutto questo anche perché in molte aree del Mezzogiorno, e segnatamente alla Sardegna, a Cagliari (Rumianca), a Porto Torres (SIR), ad Arbatax (Cartiera), i Consorzi nascevano nei primi anni '60, come Organismi, quasi in contemporanea alla costruzione di grosse industrie e i piani, redatti successivamente, ne dovettero prendere atto, regolamentando il territorio senza creare conflitti. Sotto questo profilo la mancanza di una politica di piano da parte delle Regioni ha consentito destinazioni e sistemazioni non "neutrali", facendo perno su gerarchie di interventi e priorità richieste dalle aziende più forti, già insediate. Se questo, riportandoci indietro, può apparire ancor oggi giustificato, non vuol dire che sia stato metodologicamente corretto, tanto più quan-

do molte volte le istanze delle imprese diventavano contraddittorie con l'integrazione sociale ed economica dello sviluppo.

La razionalità del disegno urbanistico a scala territoriale era dunque secondaria rispetto alla esigenza di orientare tutto il processo di modificazione in funzione del settore industriale.

I contraccolpi conseguenti a questo trattamento del territorio si sono incominciati a manifestare negli anni '70, quando lo sviluppo industriale, concentrato nelle zone di intervento, ha assunto una dimensione consistente. E tanto più si sono manifestati, quanto più il territorio urbano, ai margini delle stesse zone industriali, risultava impreparato ad accogliere le sollecitazioni dei lavoratori in case, servizi, trasporti etc. D'altra parte le Amministrazioni Comunali, pur pressate in tal senso, apparivano impotenti sia politicamente, che finanziariamente per mancanza di competenza istituzionale, relativamente ai livelli di scala inerenti i programmi di sviluppo industriale. Alla fine degli anni '70 il divario tra la domanda dei lavoratori e la risposta dei Comuni si è ulteriormente accentuato determinando per un verso la corsa alla casa, comunque e dovunque, per l'altro, atteggiamenti di difesa degli habitat, specie per quelli di piccola dimensione, dalle "invasioni" non gratificanti ed estremamente costose per il bilancio delle Amministrazioni.

La Regione Sarda in questo conflitto tra "poveri" è sempre rimasta alla finestra, facendo mancare qualsiasi contributo reale e di indirizzo (ovviamente non rientrano in questo discorso tutti i finanziamenti regionali "a pioggia" che senza una seria e coerente programmazione hanno contribuito a confondere le posizioni). Anzi è prevalso un atteggiamento burocratico di mera vigilanza sugli strumenti urbanistici comunali e sui loro dettagli edificatori, certamente poco impegnativo, ancorché autorevole, che ha prodotto effetti negativi sulla scala territoriale, priva di qualsiasi coordinamento al di fuori delle indicazioni emergenti dai piani regolatori industriali, i quali, a dispetto di tutto, hanno il valore giuridico di piani territoriali di coordinamento, ai sensi della Legge Urbanistica del 1942.

Ciononostante a questi ultimi, come abbiamo detto, va attribuito il merito di aver concorso a salvaguardare il discontinuo rurale e alcune aree a vocazione turistico-culturale; di aver controllato lo sviluppo residenziale delle città; di aver impostato ipotesi di decentramento di servizi e di direzionalità. Ancora una volta dobbiamo ammettere che i piani morfologicamente rispondono al disegno dello sviluppo del territorio e delle città improntato alla crescita degli insediamenti industriali, ma proprio per questo motivo manifestano i loro limiti di medio e di lungo periodo, tanto più quando gli

indicatori assunti in fase di redazione si sono modificati in modo sostanziale.

Su questo argomento occorre fare una breve considerazione, che riguarda gli indicatori demografici e quelli economici, di cui altri relatori del Convegno si sono interessati, per verificarne i termini di riferimento, in funzione delle tendenze al riequilibrio territoriale dello sviluppo. Questo cambiamento di rotta, rispetto al modello di sviluppo polarizzato che i piani industriali hanno rappresentato sulla carta e di fatto, comporta una ulteriore esigenza di coordinamento, esterna agli ambiti e alle competenze istituzionali dei singoli Consorzi, ma che in "assenza" delle Regioni, da "qualcuno" dovrà pur essere garantita.

Questa azione coordinatrice è importante, ancor più nell'attuale momento di crisi, per indirizzare la spesa pubblica su concreti obiettivi di sviluppo generale. Il coordinamento non riguarda però solo il sistema territoriale e finanziario, ma va esteso anche agli aspetti normativi, attuativi e gestionali delle zone industriali.

Il problema degli standard dimensionali per i diversi tipi di insediamento, quello della organizzazione dei trasporti, quello delle competenze di progettazione e di appalto delle opere infrastrutturali, sono da affrontare con cauta decisione per non "disperdere" in tanti recapiti un patrimonio reale e virtuale che appartiene all'entità regionale e nello stesso tempo per non mortificare o ancor peggio vanificare le esperienze e le capacità operative maturate dai Consorzi industriali.

Un altro importante argomento da coordinare è quello della regolamentazione dei rapporti tra Consorzi e Enti Locali, non soltanto per riconfermare le attribuzioni istituzionali, in assenza di meglio, ma in particolare per snellire le procedure di intervento, consortile e privato, all'interno delle zone industriali, nonché per ridefinire gli oneri di urbanizzazione e di gestione delle opere.

In altre parole, non si capisce come si possa autorevolmente delegare ai Consorzi industriali la politica del territorio, attraverso i Piani regolatori, la scelta delle opere infrastrutturali da fare, i finanziamenti per progettare, appaltare e collaudare le stesse opere e quindi la loro gestione, la competenza espropriativa delle aree etc., e non delegare invece la concessione edilizia, ovviamente, nel rispetto della normativa vigente. Certamente verremmo accusati di non cogliere il significato politico e amministrativo dell'Ente Locale nella gestione del territorio, che la L. n. 10 del 28-1-1977 ha voluto ribadire, ma in rapporto alla vastità della materia delegata ai Consorzi, ben poca cosa ci sembra l'atto di concessione edilizia per attuare i "gusci" industriali destinati a proteggere la più sofisticata impiantistica, della quale

i Comuni, quasi sempre, non sono in grado di valutare la consistenza sia tecnologica che funzionale.

Come si vede il tema del coordinamento è complesso ed estremamente interessante, ma ci porterebbe lontano dalla scaletta tracciata. Ci auguriamo che venga affrontato non soltanto a livello nazionale, ma soprattutto a livello regionale, laddove emergono le difficoltà operative dovute alla conservazione di poteri amministrativi o alla esaltazione di istanze campanilistiche, che agiscono negativamente sullo sviluppo.

Ci risulta che in molte occasioni i Consorzi abbiano cercato di sviluppare il tema del coordinamento con le Regioni e con Enti Locali, per riaffermare l'interesse a governare il territorio delle zone industriali di loro competenza, rinunciando a farsi carico dell'assetto territoriale più vasto, ma le risposte sono ancora troppo evasive per concretizzarsi in un immediato futuro.

2. Il quadro sardo, pur non discostandosi molto dalla tematica trattata, presenta tuttavia alcuni aspetti caratterizzanti che è opportuno valutare.

Innanzitutto il numero elevato di Consorzi (ben 3 Aree, 4 Nuclei, 8 Zone Regionali) rispetto alla popolazione dell'Isola e alle effettive potenzialità di sviluppo. Poi l'alta incidenza di infrastrutture portuali rispetto alla domanda di trasporto da e per la Sardegna. Infine l'aggancio ad industrie di base particolarmente specializzate che non si sono rivelate le più adatte a produrre effetti di verticalizzazione e di diffusione nel territorio regionale.

Sono tre fattori che, a nostro giudizio, hanno creato aspettative, negli anni '60, superiori a quelle reali, attraverso le quali, se è vero che si è avviato il processo di industrializzazione e quindi si è andata formando una coscienza industriale prima inesistente, è anche vero che si è contribuito a squilibrare le potenzialità produttive delle varie aree della Sardegna, rendendo peraltro più difficile la possibilità di controllo delle varie fasi di sviluppo, a livello regionale.

Analizzando poi più a fondo i tre aspetti della pianificazione industriale, per il primo ci sembra abbastanza eloquente la tabella allegata (elaborata su dati IASM del 1978) dalla quale rileviamo solamente il grande squilibrio esistente tra la percentuale di territorio coinvolto dai piani di sviluppo (37%) sull'intera regione; tra la percentuale di popolazione rappresentata nei Consorzi (71%) rispetto alla Sardegna e tra la percentuale di addetti (7%) rispetto alla popolazione attiva dell'Isola. In merito alla portualità (di Cagliari, Oristano, Porto Torres, Olbia, Arbatax tanto per citare le maggiori) dovremmo riprendere un discorso già fatto in occasione della recente Conferenza regionale dei trasporti, per riproporre gli stessi quesiti: per quale e per quanta domanda di trasporto sono stati progettati e costruiti i

	Sup. Compr. Industriali (ha)	%	Pop. Comuni Ricadenti
AREE DI SVILUPPO INDUSTRIALE			
CAGLIARI	160.108		411.152
SASSARI	135.650		221.007
NUORO	143.351		89.839
TOT.	439.109	18.22	721.998
NUCLEI DI INDUSTRIALIZZAZIONE			
CARBONIA	86.507		109.875
ORISTANO	29.530		40.840
OLBIA	124.226		50.765
TORTOLÌ - ARBATAX	Non rilev.		Non rilev.
TOT.	240.263	9.97	201.480
ZONE INDUSTRIALI			
MACOMER			
VILLACIDRO	102.000		62.214
PREDDA NIEDDA (SS)			
PRATO SARDO (NU)			
CHILIVANI - OZIERI	92.947		26.139
SINISCOLA	23.348		9.731
IGLESIAS			
TEMPIO PAUSANIA	92.947		30.000
TOT.	311.242	8.68	128.084
TOT.	**990.614**	**36.88**	**1.051.562**

Fonte: Elaborazione su dati IASM 1978

%	Superficie Consort. (ha)	N. Addetti Attuali	N. Addetti Programmati
	9.566	7.717	706
	2.998	7.053	540
	1.802	3.973	450
48.98	14.366	18.743	1.696
	770	4.379	530
	856	854	313
	300	1.116	465
	290	1.300	110
13.67	2.216	7.699	1.418
	240	1.083	130
	394	2.001	33
	156	1.021	620
	300	52	584
	250	45	1.070
	100	281	-
	122	281	576
	200	322	363
8.69	1.762	5.086	3.376
71.34	**18.344**	**31.528**	**6.490**

porti? Quale sarà la correlazione tra queste importanti infrastrutture industriali, i vicini porti commerciali e gli entroterra di gravitazione? In che modo si prevede di collegare economicamente, fisicamente e tecnologicamente i diversi bacini di domanda? Che effetti avranno le localizzazioni industriali e la rete infrastrutturale sul modello di sviluppo, nella prospettiva di un nuovo rapporto tra le aree forti e le aree interne dell'isola? Che tipo di attrezzature e di gestione sono necessarie per garantire competitività alle esportazioni e per ridurre gli oneri di importazione? Le risposte speriamo che l'ormai prossimo piano dei trasporti regionali le possa dare, ma una cosa si impone fin da ora: l'esigenza di razionalizzare l'intero sistema portuale, anche attraverso i consorzi industriali, per ridurre il costo sociale, complessivamente troppo alto per l'economia isolana.

Con ciò non intendiamo suonare campanelli d'allarme indiscriminati, ma garantire certezza di investimenti e di assetto territoriale a tutte quelle iniziative sarde, italiane e internazionali che in modo organico possono influire positivamente e al più presto, sul processo di crescita.

Circa la esigenza di verificare la capacità di diffondere sul territorio regionale idonei effetti industriali, partendo dalle industrie più grosse (petrolchimiche, cartiera, metallurgiche) non crediamo ci siano dubbi. È certo tuttavia che di tale verifica non debbano farsi carico i Consorzi industriali, bensì la Regione, in stretto rapporto con gli Organismi comprensoriali.

Va da sè che l'unico metodo valido per studiare seriamente questo delicato problema è quello della programmazione, sia pure per "progetti" secondo la legge 268, e che la sede per il coordinamento socio-fisico è soltanto quella del Piano di assetto territoriale. Tuttavia, nell'attesa di questo "avvenimento" politico, occorre confermare la più ampia fiducia ai Consorzi per realizzare, purtroppo anche in assenza di dialogo, tutto ciò che potrà contribuire ad accrescere il tessuto industriale dell'Isola. Purtroppo, i rischi che molte decisioni autonome accentuino gli effetti della polarizzazione sul territorio, con ripercussioni di congestione sulle città e di ulteriore esodo dai paesi sono reali, ma "frenare" questo processo di sviluppo senza averne pronto un altro, ovvero esautorare i Consorzi senza sostituirli con autorità politiche altrettanto dinamiche, sarebbe pericoloso ed improponibile.

Una raccomandazione però vorremmo fare ai vari organismi coinvolti nelle scelte; le localizzazioni industriali e l'organizzazione del territorio non possono prescindere, in Sardegna come altrove, dalla disponibilità di fonti energetiche, e per garantirsi di ciò occorre superare le attuali difficoltà e trovare una soluzione di lungo periodo.

Vorremmo concludere questa sintesi, da urbanisti, dicendo che in Sarde-

gna una buona pianificazione, anche industriale, ha bisogno di una moderna legge urbanistica regionale. Anche questo è un altro nodo che la non più giovane autonomia regionale non riesce o non vuol sciogliere, per vari motivi.

Tuttavia, davanti a tante attese che non vengono attuate vogliamo essere ancora ottimisti, ma non convinti sulla efficacia di tanti progetti approvati dalla Regione, attraverso i suoi comitati, senza un rapporto anche fisico con il territorio.

Infatti come si può far credere alle forze imprenditoriali e alle forze sociali che si vuol dare slancio alla espansione delle attività produttive senza strumenti tecnici idonei a garantirla? Una legge urbanistica che esprima in chiara espressione tecnico-giuridica i fenomeni sociali ed economici della Sardegna è dunque un punto fermo dell'azione pianificatrice da coordinare.

In essa il "fenomeno industriale" va sollecitato e assecondato in un contesto più ampio di quello attuale, in cui soprattutto la struttura urbana della Regione riacquisti il ruolo di propulsione civile ed economica dello sviluppo.

Gianfranco Sabattini
professore di Politica economica e finanziaria
alla Facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Cagliari

L'attività dei Consorzi nel processo di industrializzazione della Sardegna

1. *Il processo di industrializzazione delle regioni meridionali nell'esperienza degli ultimi vent'anni.*

La valutazione dell'attività dei consorzi nel processo di industrializzazione delle regioni italiane richiede un'analisi preventiva, sia pure sommaria, dei termini del dibattito, protrattosi per gran parte degli anni cinquanta, intorno ai "metodi" ed alle "procedure" che venivano suggeriti per l'attuazione delle politiche di intervento. Tale analisi, infatti, mi pare possa contribuire alla formulazione di un giudizio più compiuto e puntuale circa l'adeguatezza e l'appropriatezza degli strumenti operativi che sono stati adottati per promuovere, ordinare e disciplinare lo "sviluppo" che si è inteso realizzare con l'industrializzazione delle regioni meridionali, in generale, e della nostra regione, in particolare.

La parola sviluppo denota l'evoluzione ed il mutamento delle strutture produttive, ma anche la spiegazione dell'evoluzione e del mutamento; in questa seconda accezione la parola sviluppo denota più propriamente la "teoria dello sviluppo".

Dal punto di vista della spiegazione del mutamento delle strutture produttive, gli economisti negli anni immediatamente successivi al secondo conflitto mondiale hanno avanzato due "corpi di proposizioni" (la teoria dello sviluppo equilibrato e la teoria dello sviluppo squilibrato), che, anziché "spiegare" il passaggio delle strutture produttive da quelle proprie delle regioni sottosviluppate a quelle proprie delle regioni sviluppate, hanno invece specificato i prevalenti comportamenti che dovevano essere assunti per attivare l'evoluzione delle forme di produzione. La teoria dello sviluppo equilibrato e quella dello sviluppo squilibrato si sono risolte, dunque, in prescrizioni, indicanti le "sequenze" che dovevano caratterizzare l'evoluzione delle strutture produttive di una regione arretrata, se quest'ultima doveva acquisire una base produttiva simile a quella di cui disponevano le regioni sviluppate.

La natura normativa delle due "teorie" ha costituito un loro grave limite,

in quanto la mancata spiegazione del mutamento delle strutture produttive ha comportato che non fossero adeguatamente considerate alcune variabili strategiche di natura prevalentemente sociale, sino a determinare, come è avvenuto nell'esperienza delle regioni arretrate del nostro paese, il convincimento che lo sviluppo potesse essere perseguito unicamente attraverso la realizzazione del maggiore numero possibile di insediamenti industriali.

La discussione se preferire le prescrizioni della teoria dello sviluppo equilibrato o di quella dello sviluppo squilibrato si è protratta per molto tempo tra gli economisti. Chi sosteneva la validità delle prescrizioni della teoria dello sviluppo equilibrato evidenziava che la rottura del "circolo vizioso" dell'arretratezza poteva avere una qualche probabilità di successo solo se numerosi insediamenti industriali, diversificati settorialmente, fossero stati realizzati contemporaneamente. In altri termini, tali prescrizioni suggerivano l'accoglimento dell'idea che la rottura dello stato di sottosviluppo poteva avvenire solo, e solo se, una struttura produttiva industriale moderna fosse stata sovrapposta alla struttura produttiva tradizionale delle regioni arretrate.

Per contro, chi sosteneva la validità delle prescrizioni della teoria dello sviluppo squilibrato evidenziava che l'unico modo per attivare un processo di crescita materiale nelle regioni arretrate consisteva nel considerare l'acquisizione di una struttura produttiva industriale moderna come un obiettivo da perseguire nel medio-lungo tempo, attraverso una sequenza di "squilibri". Le prescrizioni della teoria dello sviluppo squilibrato suggerivano, dunque, la necessità di fare affidamento sul potere di "dominazione" (inteso quest'ultimo in senso dinamico) che pochi insediamenti industriali di grandi dimensioni, destinati a costituire i cosiddetti poli di sviluppo, avrebbero dovuto esercitare nei confronti, sia delle preesistenti e tradizionali localizzazioni produttive, sia delle nuove localizzazioni.

In altri termini, gli insediamenti produttivi di grandi dimensioni dominanti avrebbero dovuto indurre con i propri investimenti altri investimenti, attraverso i rapporti di complementarietà produttiva: da un lato, con gli effetti di complementarietà "all'indietro", nel senso che ogni insediamento di grande dimensione avrebbe stimolato la produzione degli "inputs" che gli sarebbero stati necessari; dall'altro lato, con gli effetti di complementarietà "in avanti", nel senso che ogni insediamento di grande dimensione avrebbe stimolato la produzione di nuovi beni per i quali sarebbero stati necessari i suoi "outputs".

Anche nel caso delle prescrizioni della teoria dello sviluppo squilibrato, dunque, la conseguenza più immediata era l'accoglimento dell'idea che il

superamento del sottosviluppo delle regioni deboli poteva avvenire solo in presenza, al loro interno, delle condizioni proprie delle regioni sviluppate, ovvero in presenza di una elevata probabilità che i rapporti di complementarietà produttiva potessero indurre nuovi investimenti. Fatto quest'ultimo che se poteva essere vero per le regioni sviluppate, non lo era per quelle sottosviluppate.

La discussione sulla validità e sulla proponibilità delle prescrizioni, sia della teoria dello sviluppo equilibrato, sia di quella dello sviluppo squilibrato ha finito per pendere in favore delle prescrizioni proprie della teoria dello sviluppo squilibrato; tali prescrizioni, infatti, hanno prevalentemente influenzato tutta la politica dello sviluppo industriale del Mezzogiorno a partire dall'inizio degli anni sessanta sino, si può dire, al punto di svolta dei giorni nostri, che coincide con una profonda riflessione critica sulle modalità e sui criteri coi quali è stato attuato in tutto il Mezzogiorno d'Italia l'intervento straordinario.

2. *La comparsa delle aree e dei nuclei di industrializzazione*

La politica dello sviluppo industriale del Mezzogiorno inauguratasi con l'inizio degli anni sessanta, d'altra parte, non è risultata neutrale rispetto ai provvedimenti di legge che nel frattempo venivano adottati, in quanto anche questi ultimi hanno risposto, per un verso, all'esigenza di adattare in modo continuo la strumentazione legislativa alle necessità indotte dalle specifiche realtà regionali e, per un altro verso, all'esigenza di pervenire ad un'articolazione della politica di industrializzazione delle regioni deboli secondo le nuove prospettive d'approccio ai problemi del sottosviluppo che il dibattito sui metodi e sulle procedure consentiva di indicare.

A questa logica non è sfuggita la legge n. 634/'57 (istitutiva delle "aree di sviluppo industriale" e dei "nuclei di industrializzazione"), la quale, pur innovando profondamente le modalità di attuazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, sia attraverso profonde modifiche nei tradizionali criteri di incentivazione, sia attraverso la costituzione di enti locali destinati a svolgere un ruolo importante di supplenza nei confronti della carente inizativa degli operatori pubblici e privati, è divenuta lo strumento principale con cui sono state portate in attuazione le prescrizioni della teoria dello sviluppo squilibrato.

Con la legge n. 634/'57, la politica dello sviluppo industriale del Mezzogiorno sostituisce il tradizionale concetto di "zona industriale" con quello di area di sviluppo industriale, intesa come area territoriale formata dal territorio di più comuni all'interno del quale sussistano le condizioni per attuare una trasformazione economico-ambientale compatibile con un pro-

cesso di sviluppo industriale secondo linee predeterminate.

Dalla lettura dei documenti ufficiali che precedettero e seguirono la istituzione delle aree di industrializzazione si recepisce, direi in modo inequivocabile, come l'esigenza di superare il vecchio strumento della zona industriale fosse riconducibile fondamentalmente alla sua insufficiente ampiezza territoriale, che non consentiva agli investimenti in infrastrutture un'offerta diversificata di "economie esterne", sufficienti a garantire un insieme ampio di opportunità localizzative, sia dal punto di vista territoriale, sia dal punto di vista settoriale, alle nuove iniziative. In altri termini, ciò che l'accoglimento sul piano operativo delle prescrizioni della teoria dello sviluppo squilibrato ha comportato è stata innanzitutto la necessità di delimitare un ambito territoriale idoneo a garantire all'intervento pubblico nel settore delle infrastrutture la massima concentrazione possibile e compatibile con la localizzazione all'interno delle aree così attrezzate di iniziative di grandi dimensioni.

La costituzione, accanto alle aree, dei nuclei di industrializzazione, caratterizzati da ambiti territoriali ristretti, appare più che come un tentativo di realizzare, attraverso una industrializzazione diffusa, un correttivo alla industrializzazione concentrata delle aree, il prezzo "ufficiale" pagato per la legittimazione sociale della industrializzazione polarizzata. Prova ne sia il fatto che la costituzione dei nuclei non è stata un fatto pacifico, in quanto molte furono le "resistenze" alla loro introduzione e notevoli le "pressioni" esercitate per il loro contenimento, con l'unico scopo di riservare le risorse disponibili a totale vantaggio delle aree di industrializzazione. I nuclei, tuttavia, non hanno avuto una migliore sorte delle aree di industrializzazione, in quanto come queste sono diventati sede prevalente di iniziative di grandi dimensioni.

In Sardegna, le aree ed i nuclei di industrializzazione previsti dalla legge statale n. 634/'57 si sono sovrapposti o affiancati alle zone di interesse regionale sorte ai sensi della legge regionale n. 22/'53; le zone di interesse regionale costituite anch'esse per favorire la diffusione in luogo della polarizzazione delle iniziative e degli investimenti industriali non sono riuscite a conservare il loro scopo originario, in quanto l'attuazione degli interventi straordinari nell'Isola, a partire dall'inizio degli anni sessanta, secondo i criteri e le procedure propri della teoria dello sviluppo squilibrato, ne ha condizionato la funzione e le iniziative localizzatesi al loro interno hanno presentato le stesse caratteristiche strutturali di quelle localizzatesi all'interno delle aree e dei nuclei di industrializzazione.

3. *Gli effetti negativi indotti dalla industrializzazione polarizzata.*

Gli effetti seguiti all'attuazione della politica di sviluppo industriale polarizzata all'interno delle regioni meridionali sono stati al di sotto di quelli sperati; ciò che è mancato è stata la diffusione degli investimenti che si pensava dovesse scaturire dalla rottura delle preesistenti situazioni. Un punto che allo stato attuale sembra essere largamente condiviso (e sufficientemente comprovato nelle analisi dell'esperienza di industrializzazione degli ultimi vent'anni nelle regioni meridionali italiane) è l'ipotesi che l'adeguamento delle politiche di intervento alla logica dello sviluppo polarizzato abbia comportato la costante preoccupazione di evitare una industrializzazione inefficiente attraverso l'esercizio costante di un'opzione a favore delle iniziative di grandi dimensioni. Tale opzione, però, ha determinato l'effetto perverso che il processo di industrializzazione attivato rimanesse estraneo alle strutture produttive delle regioni meridionali, che invece avrebbero dovuto massimizzarne gli impulsi con la costituzione di un sistema diversificato, sia sul piano territoriale, sia su quello settoriale, di piccole e medie imprese; queste ultime a loro volta, avrebbero dovuto consentire la valorizzazione dei cosiddetti fattori "endogeni" (risorse materiali e professionali) e garantire le condizioni più valide per la costituzione di stabili e crescenti opportunità occupazionali.

La mancata diffusione territoriale e settoriale del processo di industrializzazione è dipesa dal fatto che l'alta soglia rappresentata dal volume di capitale per addetto delle attività complementari che sarebbero dovute sorgere a completamento del ciclo produttivo delle attività traenti ed il tipo di produzione che le attività complementari avrebbero dovuto allestire sono risultati, infatti, fuori dalle possibilità dei piccoli e dei medi imprenditori locali; fatto quest'ultimo che ha comportato che le iniziative di grande dimensione sorte nelle regioni meridionali fossero totalmente orientate all'esterno del Mezzogiorno e, perciò, prive di rapporti di complementarietà produttiva con le preesistenti piccole e medie imprese e prive degli sperati effetti sul piano occupazionale.

Infatti, le iniziative di grandi dimensioni sorte nelle regioni meridionali con la politica di sviluppo perseguita a partire dall'inizio degli anni sessanta si sono per lo più identificate in produzioni di base, i cui effetti, sia sulla domanda di materie prime, che sulla domanda di beni di investimento non hanno avuto alcun rapporto con le iniziative operanti all'interno dei tradizionali settori produttivi meridionali. Mentre la domanda di materie prime delle industrie di base ha interessato i paesi produttori, la domanda di beni di investimento ha interessato, invece, attività produttive del settore meccanico, che, per quanto localizzate all'interno del sistema economico nazionale, sono risultate, pur tuttavia, esterne rispetto alle strutture produttive delle regioni meridionali.

D'altra parte, sul piano dell'occupazione, le iniziative di grandi dimensioni nelle produzioni di base, per via delle indivisibilità tecniche, hanno ristretto il ventaglio delle alternative tecnologiche, rispetto alle quali il modo in cui i fattori produttivi potevano essere combinati era rigidamente determinato sino a rendere del tutto indipendenti le forme di impiego degli stessi dalla misura della loro disponibilità. Tale situazione ha concorso ad originare per le regioni meridionali una "trappola della tecnologia", in quanto il processo di industrializzazione è avvenuto senza che tra l'evoluzione tecnologica e l'evoluzione dell'occupazione vi fosse una qualche compatibilità.

4. *La distribuzione degli investimenti, dei finanziamenti agevolati e dei contributi in conto capitale e in conto interesse per aree e nuclei di industrializzazione.*

I metodi e le procedure propri di una politica di intervento formulata secondo le prescrizioni della teoria dello sviluppo squilibrato trovano riscontro nella distribuzione degli investimenti, dei contributi a fondo perduto, di finanziamenti agevolati in conto interesse, concessi per raggruppamenti di classi di attività economica del ramo manifatturiero (incluse le attività estrattive) del settore industriale isolano. Sintetizzando al massimo il discorso, si può assumere come indice distributivo degli investimenti, dei finanziamenti agevolati e dei contributi fra le varie classi di attività economica del ramo manifatturiero la classificazione delle classi di attività stesse secondo l'intensità crescente del capitale e del livello tecnologico in tre specifici raggruppamenti: attività leggere, attività intermedie e attività pesanti.

Il primo raggruppamento include le attività alimentari, quelle dell'abbigliamento, quelle delle pelli e del cuoio, quelle del legno e del mobilio. Il secondo raggruppamento include le attività tessili, quelle meccaniche e dei mezzi di trasporto, quelle della lavorazione dei minerali non metalliferi, quelle della gomma, quelle poligrafiche, quelle fotofonocinematografiche, quelle delle materie plastiche, le attività varie e le attività estrattive. Il terzo raggruppamento, infine, include le attività metallurgiche, quelle chimiche e dei derivati del petrolio, quelle della cellulosa e delle fibre e quelle della carta.

Sulla base dei raggruppamenti di attività indicati è possibile accertare una tendenza di fondo circa il modo in cui, ad esempio, gli investimenti effettuati in Sardegna e ammessi a contributo in conto capitale della Casmez nel periodo 1960/1980 si sono distribuiti; tale tendenza di fondo si è conservata, sia nel periodo intermedio 1960/1969, sia nel successivo 1970/1980 (cfr. Tabb. nn. 1-7).

A livello dell'intera area regionale, verso le attività leggere si è indirizzato il 9,77% degli investimenti complessivi, mentre verso le attività interme-

die e verso quelle pesanti si è indirizzato, rispettivamente, il 28,58% ed il 61,65% degli investimenti.

La stessa tendenza è riscontrabile, in forme ancora più marcate, ove si consideri la distribuzione degli investimenti all'interno delle aree di sviluppo industriale e dei nuclei di industrializzazione.

All'interno delle aree di sviluppo industriale, verso le attività leggere si è indirizzato l'8,81% degli investimenti complessivi, mentre verso le attività intermedie e verso quelle pesanti si è indirizzato, rispettivamente, il 19,55% ed il 71,64%.

Identicamente, all'interno dei nuclei di industrializzazione, verso le attività leggere si è indirizzato il 9,81% degli investimenti complessivi, mentre verso le attività intermedie e verso quelle pesanti si è indirizzato, rispettivamente, il 27,45% ed il 62,74% degli investimenti complessivi.

Ad un più basso livello di aggregazione, la tendenza di fondo che vede svantaggiate le attività leggere viene puntualmente riconfermata.

A livello di agglomerati delle singole aree di sviluppo industriale (quella di Cagliari, quella della Sardegna Centrale e quella di Sassari), ad esempio, a parte i casi limite di Sarroch, di Ottana e di P. Torres, solo nell'agglomerato di Alghero gli investimenti nelle attività leggere presentano una incidenza relativa superiore a quella degli investimenti negli altri raggruppamenti; in tutti gli agglomerati di una qualche rilevanza, in ogni caso, gli investimenti nelle attività leggere sono al di sotto di quelli effettuati cumulativamente, sia nelle attività intermedie, sia nelle attività pesanti.

Anche a livello di agglomerati dei singoli nuclei di industrializzazione si ha, sia pure in termini più attenuati rispetto alle aree di sviluppo industriale, una distribuzione degli investimenti sostanzialmente identica a quella evidenziata per le singole aree. Fatta eccezione per i casi estremi degli agglomerati di Portovesme e di Arbatax, solo negli agglomerati di Oristano e Olbia gli investimenti nelle attività leggere presentano una qualche consistenza, ma in nessuno degli agglomerati essi risultano maggioritari.

Di qualche interesse può essere l'analisi della distribuzione degli investimenti nei singoli raggruppamenti di attività per aree, nuclei di industrializzazione e per agglomerati. Il 63,88% degli investimenti nelle attività leggere si è localizzato all'interno delle aree di industrializzazione, mentre solo il 17,03% si è localizzato all'interno dei nuclei di industrializzazione; per contro l'82,05% degli investimenti nelle attività pesanti si è localizzato all'interno delle aree, mentre il 17,25% si è localizzato all'interno dei nuclei.

A livello di aree di sviluppo industriale, l'area di Cagliari è stata quella al cui interno si è localizzato, con il 60,30%, il maggior cumulo di investimenti

nelle attività leggere e intermedie, mentre l'area di Sassari è stata quella in cui si sono localizzati i maggiori investimenti, con il 57,39%, nelle attività pesanti.

A livello di nucleo, invece, i maggiori investimenti nelle attività leggere si sono avuti nel nucleo di industrializzazione di Olbia, nell'interno del quale si è indirizzato il 60,32% degli investimenti complessivi effettuati in tutti i nuclei regionali, mentre i maggiori investimenti nelle attività pesanti si sono avuti nel nucleo di industrializzazione del Sulcis-Iglesiente, all'interno del quale si è indirizzato il 77,23% degli investimenti complessivi dei nuclei di industrializzazione.

La stessa tendenza di fondo accertata con riferimento alla distribuzione degli investimenti e dei contributi in conto capitale, salvo rare e limitate eccezioni, si ripropone per la distribuzione dei finanziamenti regionali agevolati e dei contributi in conto interesse concessi dalla Casmez, sia a livello dell'intera area regionale, sia a livello di singole aree di sviluppo industriale, sia a livello di singoli nuclei di industrializzazione e agglomerati. Anzi, con riferimento ai finanziamenti agevolati ed ai contributi in conto interesse, la partecipazione delle attività pesanti alla fruizione di provvidenze pubbliche risulta ancora più marcata che nel caso dei contributi in conto capitale; ovvero, le attività pesanti hanno beneficiato di finanziamenti agevolati e di contributi in conto interesse che, in termini relativi, risultano notevolmente maggiori della quota relativa di partecipazione alla distribuzione dei contributi in conto capitale (cfr.: Tabb. nn. 8-14).

5. *Le zone industriali di interesse regionale.*

Un discorso particolare meritano le zone industriali di interesse regionale. La sovrapposizione delle aree di intervento dei diversi organismi consortili sinora costituiti in Sardegna non ha consentito, per via delle possibili duplicazioni, una puntuale valutazione degli investimenti industriali effettuati all'interno delle zone industriali di interesse regionale separatamente da quelli effettuati all'interno delle aree di sviluppo industriale e dei nuclei di industrializzazione. I dati a disposizione hanno consentito, almeno nella fase attuale, una stima degli investimenti solo per le zone di interesse regionale di Villacidro, di Tempio Pausania e di Chilivani-Ozieri; per le zone di interesse regionale di Iglesias (in parte coincidente con l'omonimo nucleo di industrializzazione), di Elmas (inclusa nell'area di sviluppo industriale di Cagliari), di Nuoro, di Siniscola e di Macomer (incluse per intero o in parte all'interno dell'area di sviluppo industriale della Sardegna centrale) e di Sassari (inclusa nell'omonima area di sviluppo industriale), la valutazione degli investimenti e della loro distribuzione per raggruppamenti di classi di

attività economica è quella illustrata precedentemente in modo specifico per le singole aree di sviluppo industriale o per i singoli nuclei di industrializzazione.

Delle zone industriali di interesse regionale delle quali si dispongono informazioni al netto di possibili duplicazioni, solo quella di Villacidro è di qualche interesse; le zone di Tempio Pausania e di Chilivani-Ozieri presentano, infatti, un volume di investimenti estremamente contenuto in termini assoluti da renderle poco significative, sebbene tali investimenti risultino prevalentemente concentrati nei raggruppamenti di classi di attività economica leggere ed intermedie. Nella zona industriale di interesse regionale di Villacidro, invece, oltre il 91% degli investimenti sono concentrati nelle attività intermedie del polo tessile, la cui mancata diversificazione, sia a livello di zona, sia a livello regionale, ha provocato una situazione di generalizzata precarietà produttiva ed occupazionale di cui è difficile allo stato attuale prevedere o programmare gli sbocchi (cfr.: Tab. n. 15).

6. *Esigenza di un riequilibrio produttivo e prospettive per i consorzi industriali.*

Il venir meno delle prospettive di sviluppo attraverso il potenziamento e l'allargamento degli insediamenti industriali di grandi dimensioni, per via soprattutto dei loro limitati effetti diffusivi territoriali e settoriali, impone la necessità di una revisione dei metodi e delle procedure sinora seguite nell'attuazione della politica di sviluppo industriale del Mezzogiorno. In particolare, ciò che si impone in termini più urgenti è, per un verso, il ridimensionamento del ruolo e dell'importanza del sistema degli incentivi monetari, soprattutto nei confronti degli investimenti iniziali, e, per un altro verso, la riqualificazione del ruolo degli organismi consortili.

Naturalmente, non si tratterà di avviare una nuova politica industriale, supponendo che quanto è stato realizzato nel passato non possa essere in alcun modo utilizzato; si tratterà di qualificare la nuova politica di sviluppo industriale con elementi innovativi che consentano di valorizzare al massimo l'eredità del passato, tenendo conto che le realizzazioni sinora portate a compimento costituiscono pur sempre un patrimonio di esperienze e di risultati irrinunciabile, che può essere finalizzato alle nuove esigenze dalla nuova politica di intervento.

Ciò che sembra potersi affermare con riferimento all'esperienza vissuta nel periodo 1960-1980 è che il cumulo consistente di risorse destinate ad infrastrutture e ad altre opere pubbliche ha concorso ad assicurare alle regioni meridionali le necessarie economie esterne che tradizionalmente hanno sempre discriminato e penalizzato la capacità attrattiva delle regioni deboli

nei confronti degli investimenti. Sebbene questa affermazione possa estendersi anche al caso della Sardegna, non si può disconoscere, tuttavia, che la natura insulare della base produttiva regionale richiederà che il tradizionale problema dei trasporti dell'Isola sia affrontato in termini diversi da come sinora è stato affrontato. Non sarà più sufficiente affrontare il problema dei trasporti in termini di sole tariffe preferenziali; non si tratta, infatti, di attenuare le potenziali discriminazioni, indotte dall'insularità e gravanti sugli operatori regionali, attraverso eventuali discriminazioni tariffarie, ma di realizzare una effettiva capacità attrattiva di investimenti identica a quella di una qualsiasi altra regione meridionale. In questa prospettiva, il problema dei trasporti e dei collegamenti della Sardegna con il resto dell'economia nazionale non potrà essere più affrontato residualmente ed esclusivamente in termini di puro e semplice costo del servizio di trasporto, in quanto dovranno essere risolti anche gli aspetti concernenti la certezza del servizio di trasporto e la sufficienza dei mezzi vettori.

La soluzione di questi importanti problemi non potrà essere a carico esclusivo della Sardegna, ma dovrà avere il decisivo contributo dello Stato che potrà finalizzare le residue necessità di interventi infrastrutturali alla soluzione definitiva del problema dei trasporti regionali, posto che, come si è detto, gli interventi infrastrutturali sinora realizzati abbiano sostanzialmente esaurito il loro ruolo e tutte le regioni meridionali siano dotate delle necessarie economie esterne materiali e dei necessari fattori localizzativi indispensabili per l'ulteriore sviluppo e diversificazione del processo di industrializzazione.

La necessità di una revisione dei metodi e delle procedure seguite nell'attuazione dell'intervento straordinario in Sardegna si impone, inoltre, non solo per acquisire nuove prospettive di sviluppo, ma anche per riequilibrare la base produttiva regionale attraverso l'allargamento delle attività intermedie e leggere, per via del peso che queste ultime hanno sulla struttura della bilancia commerciale regionale.

Nel caso della Sardegna, infatti, la evoluzione della struttura della bilancia commerciale fonda l'ipotesi che lo squilibrio della struttura produttiva evidenziato nelle pagine precedenti sia stato di tale natura da indurre, da un lato, un indebitamento crescente a ritmi sostenuti verso l'esterno e, dall'altro, una base produttiva regionale del tutto incapace, pur in presenza di un inevitabile deficit commerciale iniziale, di concorrere a far fronte all'aumento dei livelli dei consumi e di rendere possibili stabili e più consistenti flussi di esportazione.

Al presente, perciò, le affermazioni che gli squilibri attuali della bilancia

commerciale regionale possono essere risolti solo con un incremento delle esportazioni, sono destinate a tradursi in pure e semplici affermazioni deontologiche se, preventivamente, non vengono individuate linee concrete di intervento attraverso le quali risulti possibile rimuovere e superare il "vuoto industriale" maturato con la politica di sviluppo perseguita nel periodo 1960-1980.

Le nuove prospettive di sviluppo dovranno essere perciò individuate avendo come punto di partenza l'attuale condizione dei conti esterni regionali e come punto di arrivo il riequilibrio della base produttiva attraverso l'espansione (nell'ambito di una più adeguata valutazione dell'attuale divisione internazionale del lavoro rispetto ad aree economiche contigue, come ad esempio le aree mediterranee) delle attività leggere ed intermedie, rispetto alle quali il supporto essenziale dovrà cessare di identificarsi nel sistema degli incentivi monetari agli investimenti iniziali.

7. *Conclusioni*

Le attività leggere ed intermedie, dunque, devono costituire i raggruppamenti economici cui riferire l'articolazione della nuova politica di sviluppo regionale e ciò per due valide e fondamentali ragioni.

Innanzitutto, perché il potenziamento delle attività leggere ed intermedie concorre a diversificare e ad equilibrare la base produttiva regionale, contribuendo per tale via, sia ad espandere i rapporti di complementarietà produttiva, sia a vincolare territorialmente gli effetti moltiplicativi connessi con l'effettuazione degli investimenti e con l'erogazione della spesa pubblica, sia a ricuperare il potere d'acquisto che l'economia regionale perde in proporzione del grado di squilibrio della bilancia commerciale.

In secondo luogo, perché il potenziamento delle attività leggere ed intermedie concorre a ridimensionare il disavanzo commerciale attuale attraverso un migliore equilibrio tra esportazioni ed importazioni. Al riguardo, si deve tener presente che l'importazione di prodotti delle attività intermedie del ramo manifatturiero del settore industriale isolano, escluse le attività estrattive, rappresenta il 38,84% del valore complessivo delle importazioni a fronte del 19,99% del valore complessivo delle esportazioni, mentre rispetto alle importazioni dell'intero ramo manifatturiero il valore dei prodotti importati delle attività intermedie rappresenta il 70,23% a fronte del 15,20% delle esportazioni. Per contro l'importazione di prodotti delle attività leggere del ramo manifatturiero, escluse sempre le attività estrattive, rappresenta l'8,26% del valore complessivo delle importazioni a fronte del 5,02% del valore complessivo delle esportazioni, mentre rispetto alle importazioni dell'intero ramo manifatturiero il valore dei prodotti importati

delle attività leggere rappresenta il 14,94% a fronte del 5,88% del valore delle esportazioni (cfr. Tab. n. 16).

L'adozione di una strategia finalizzata al riequilibrio della base produttiva regionale, però, implica un mutamento di prospettiva dell'azione dei consorzi, il cui supporto essenziale all'ulteriore sviluppo industriale regionale non dovrà più caratterizzarsi in termini di offerta di economie esterne da infrastrutture, ma in termini prevalentemente di economie esterne immateriali, derivanti dall'organizzazione di un sistema articolato di servizi finalizzati alla formazione e all'assistenza nei confronti dell'imprenditorialità.

In questa prospettiva, dunque, i consorzi potranno riproporre il loro ruolo di promotori dello sviluppo se sapranno dotare, con la loro azione, la aree di localizzazione produttiva dei necessari collegamenti con strutture scientifiche e con centri altamente professionalizzati per assicurare l'assistenza tecnologica, gestionale, distributiva e informativa alle attività leggere ed intermedie che, dovendo contribuire al riequilibrio della bilancia commerciale regionale, dovranno misurarsi sul mercato internazionale e non dovranno più fare affidamento unicamente sulla dimensione della domanda locale.

In questa prospettiva, infine, i consorzi delle "aree" di sviluppo dovranno proporsi come soggetti attivi per la parziale trasformazione del sistema degli incentivi finanziari attraverso la organizzazione di una offerta di servizi reali, che consenta la formulazione di congrue politiche per il sostegno dell'ulteriore sviluppo delle regioni deboli del paese.

Le tabelle citate sono riportate in appendice al termine degli interventi.

Antonio Sassu
professore di Politica economica e finanziaria alla Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Cagliari

Incentivi per lo sviluppo industriale: esperienze e prospettive

1. *Introduzione*

Questo convegno rappresenta certamente l'occasione più opportuna per estendere il dibattito sul nuovo disegno di legge a favore del Mezzogiorno, noto con il n. 2276, dai centri politici e accademici alle forze produttive e agli organismi che, come i Consorzi per le aree di sviluppo industriale, agiscono da stimolo e propulsione dello sviluppo economico.

L'argomento affrontato nella presente relazione riguarda più precisamente la politica di incentivazione industriale e viene analizzato in tre distinte sezioni. Nella prima si darà un rapido sguardo al passato. Il dibattito sviluppatosi nella letteratura è ormai abbastanza noto; tuttavia, può essere di qualche utilità, prima di fornire alcune indicazioni entro cui muoversi nell'immediato futuro nel settore delle incentivazioni, riesaminare brevemente i risultati connessi alla passata esperienza di politica industriale. Nella seconda sezione si cercherà di porre in evidenza le caratteristiche peculiari della politica degli incentivi prevista nel nuovo disegno di legge e la logica che sottende le nuove proposte. Infine, nell'ultima sezione, dopo aver tratteggiato gli aspetti salienti che devono contraddistinguere lo sviluppo dell'industria meridionale, si tenterà di delineare alcune direttrici che, a mio parere, sarebbe opportuno seguire.

2. *I risultati della politica di incentivazione industriale*

Sono noti i risultati ottenuti nel Mezzogiorno a seguito dei provvedimenti legislativi che si sono succeduti dal 1957 a oggi nel settore della incentivazione industriale. Si può ricordare brevemente che la politica degli incentivi è nata essenzialmente per perseguire due obiettivi fondamentali: 1) promuovere l'accumulazione del Mezzogiorno, soprattutto presso le piccole e medie imprese; 2) creare le capacità imprenditoriali necessarie perché un tessuto industriale sia autonomo e autopropulsivo. È ormai risaputo che la politica perseguita non solo non ha raggiunto i due obiettivi citati ma ha dato luogo, nel quadro più ampio delle decisioni di politica economica predisposte dai governi nei primi anni cinquanta e meglio definite negli anni

sessanta, a un tipo di sviluppo industriale caratterizzato da un lato dal processo di decentramento produttivo delle grandi imprese del Nord, e dall'altro dal sorgere di imprese locali destinate in breve tempo al fallimento.

Benché paia certamente riduttiva la tesi di coloro che vedono la struttura degli incentivi la causa fondamentale degli squilibri verificatisi nell'industria meridionale, non si può negare che essa sia stata almeno lo strumento attraverso il quale si sono realizzati i progetti di investimento dell'industria di base, permettendo talvolta la nascita di grandi gruppi oligopolistici (come, per esempio, la SIR e la Liquichimica), talvolta il perseguimento di mire espansionistiche dei gruppi esistenti. Data la caratteristica degli investimenti ad alta intensità di capitale, tipica di questi settori, le imprese non sarebbero state in grado da sole di effettuare gli investimenti nella stessa misura in cui è avvenuto. La legislazione sugli incentivi, perciò, è stata, anche con il favore del sistema bancario (che vedeva la possibilità di un aumento degli impieghi e di una affermazione allo stesso tempo economica e politica), un ottimo strumento, continuamente adattato e rivisto dalla legislazione, in funzione degli interessi dei grandi gruppi pubblici e privati.

Questa struttura degli incentivi è, come si sa, imperniata sul contributo in conto capitale e sul contributo in conto interessi, l'uno e l'altro aventi l'obiettivo di ridurre i costi di installazione dell'impianto e quindi di favorire la nascita dell'impresa. In mancanza di una programmazione, era facile prevedere il sorgere di doppioni di stabilimenti e la creazione di capacità produttiva inutilizzata che alimentavano la lotta fra i gruppi oligopolistici e generavano enormi squilibri nei conti economici e finanziari delle imprese. Inoltre, l'assoluta carenza, o quasi, di agevolazioni che mirassero ad assistere le piccole e medie imprese durante la loro vita produttiva, in particolare di agevolazioni finanziarie dal lato della domanda, dovevano in breve termine portare al fallimento una larga parte delle piccole e medie imprese locali e non, sorte con il supporto degli incentivi.

Non è il caso di soffermarsi ulteriormente su questi aspetti, ormai trattati ampiamente dalla letteratura, come si è detto. Più opportuno sembra invece insistere su un'altra delle conseguenze negative del credito agevolato, sulla quale la letteratura si è soffermata, ma certamente in minor misura di quanto si è fatto per gli aspetti negativi sopra considerati. Ci si riferisce alle fonti di accumulazione degli investimenti da parte delle imprese, non solo del Mezzogiorno ma di tutto il paese. Se si dà uno sguardo al valore dell'indice del margine di struttura o dell'indice di composizione delle fonti, come risultano dai bilanci delle grandi imprese, ci si rende conto del fatto che l'accumulazione da parte di queste imprese è avvenuta essenzialmente senza

apporto di capitale proprio e senza capitale di rischio. Ciò per la verità non deve stupire. È risaputo che l'accensione di debiti è lo strumento tecnico attraverso il quale vengono pagate alle imprese le somme corrisposte a titolo di incentivo agli investimenti. Ora, poiché è conveniente, dato il divario esistente tra il tasso di interesse corrente e il tasso agevolato, ricorrere al mercato dei capitali piuttosto che ai profitti accumulati, anche nel caso in cui ce ne fossero, è chiaro che, per una questione di leva finanziaria, l'indebitamento aumenta. Ciò ha provocato il dissesto finanziario di molte imprese, non solo del Mezzogiorno, e una diminuzione dell'incentivo all'accumulazione.

Nella stessa ottica degli incentivi in conto capitale si collocano sostanzialmente le agevolazioni concesse dai consorzi per le aree di sviluppo industriale. Uno sguardo all'art. 3 dello statuto tipo dei Consorzi ci permette di dire che il fine istituzionale è quello di "favorire il sorgere di nuove iniziative industriali" e a tal fine è necessario provvedere a una serie di adempimenti e ad offrire servizi che rappresentano una "effettiva integrazione degli incentivi previsti dalle disposizioni vigenti" (art. 4). Tutte le agevolazioni fornite dai Consorzi industriali, quindi, sono agevolazioni che mirano a favorire l'installazione dell'impianto, sia direttamente con la cessione in uso delle aree e degli immobili, sia indirettamente con la creazione delle infrastrutture e dei servizi di interesse comune. Si deve perciò nuovamente rilevare che, una volta sorta, l'impresa viene lasciata ad affrontare da se stessa i due problemi fondamentali della ricerca dei mercati e della innovazione tecnologica.

Soprattutto nel campo delle infrastrutture, i Consorzi, favoriti anche dalla struttura agile e da una classe dirigente dinamica, si sono mossi con rapidità conseguendo apprezzabili risultati, ma il loro obiettivo è stato sempre, e non poteva essere altrimenti, quello di porre in essere una attività di supporto alla politica di incentivazione finanziaria esistente.

3. *Alcune considerazioni sul disegno di legge 23.1.1981, n. 2276*

Esiste una notevole convergenza nella letteratura economica sugli effetti negativi a cui l'erogazione degli incentivi ha dato luogo. Si attendeva pertanto con interesse il nuovo disegno di legge recante interventi straordinari nel Mezzogiorno per il decennio 1982-1991. Si deve dire, tuttavia, che i contenuti del documento e i dibattiti che ne hanno immediatamente preceduto la presentazione in Parlamento hanno deluso molte aspettative.

In effetti il disegno di legge presentato dal ministro Capria non apporta, a mio parere, molte innovazioni dal punto di vista degli incentivi e rappresenta una commistione fra diverse filosofie dello sviluppo e ancora una volta un compromesso tipico delle forze politiche italiane.

Si insiste ancora in misura prevalente sugli incentivi tendenti a promuovere nuove iniziative, e ci si basa essenzialmente sui contributi in conto capitale e in conto interessi; il credito agevolato, anche se con criteri diversi, viene mantenuto nella sostanza e gioca un ruolo fondamentale. A questi incentivi se ne aggiungono altri, in parte nuovi, in parte conosciuti, anche se finora scarsamente utilizzati. Innanzitutto il contributo in conto occupazione che viene concesso per le nuove unità lavorative effettivamente occupate. Vi sono poi agevolazioni di vario tipo aventi per scopo quello di assistere l'impresa nella vita produttiva (riduzioni tariffarie, agevolazioni per società di commercializzazione, di assistenza tecnologica etc.).

Da questi brevi accenni sembrerebbe potersi dire che il legislatore non ha ancora un quadro preciso di politica economica nel quale muoversi: certamente esiste qualche novità ma questa si trova inserita in un quadro che è essenzialmente quello che ha caratterizzato il ventennio precedente, a giudicare dal ruolo preponderante che viene dato agli incentivi per l'installazione degli impianti. Da questo punto di vista l'esperienza non ha insegnato nulla o quasi. A dimostrazione che la logica delle agevolazioni deve rimanere immutata e deve cambiare solo il meccanismo di concessione (si ricordano i ritardi lamentati dagli imprenditori nell'ottenimento dei contributi e il carattere clientelare della erogazione) si introduce l'automatismo: se un istituto di credito concede un mutuo ad una impresa, questa potrà essere ammessa al contributo in conto interessi da parte della Casmez, senza che si passi attraverso il "parere di conformità" e di altre verifiche tecniche da parte della stessa Casmez.

Così, anche se con percentuali differenti, sono ammesse al contributo in conto capitale e in conto interessi le iniziative di grandi dimensioni le quali sono ancora una volta approvate con parere di conformità dal CIPI.

Sono escluse dai contributi invece le imprese artigiane per le quali sono competenti le regioni.

Se si esaminano con qualche dettaglio gli articoli 20-30 ci si rende conto che gli elementi innovativi più importanti sono il contributo all'occupazione, la maggiore responsabilità assegnata agli istituti di credito nel concedere il mutuo e alcune agevolazioni che attengono all'attività produttiva dell'impresa. Il primo, il contributo all'occupazione, non ha grande influenza sull'attività gestionale dell'impresa, almeno a giudicare dalle esperienze dei paesi europei che l'hanno adottato. Nel Mezzogiorno italiano, inoltre, si corre il rischio di indurre soprattutto le piccole imprese ad adottare tecniche più intensive di lavoro laddove è necessario adottare tecniche efficienti, competitive rispetto a quelle dell'Italia settentrionale e dell'Europa nel cui ambito il Mezzogiorno deve essere integrato.

Per quanto riguarda il secondo elemento, cioè le maggiori responsabilità attribuite al sistema bancario nella concessione dei mutui, soccorrono tutte le considerazioni relative alla formazione del capitale imprenditoriale in un sistema capitalistico. Le piccole imprese saranno ulteriormente discriminate rispetto alle grandi, perchè l'istituto di credito agirà esclusivamente sulla base delle garanzie che avrà di rientrare in possesso del capitale dato a prestito, indipendentemente dalla riuscita che l'iniziativa potrà avere.

Qualche tiepida novità positiva, infine, si registra nel settore degli incentivi all'attività produttiva (per esempio, riduzioni tariffarie, servizi telex), e soprattutto dal lato della domanda, laddove si parla di agevolazioni finanziarie per imprese o Consorzi di imprese che hanno come obiettivo la commercializzazione, l'assistenza tecnologica e gestionale dell'impresa, ma sicuramente si tratta di misure poco efficaci sia perché per accedere ai relativi contributi l'impresa deve avere trenta unità lavorative, sia perché la pubblicità, la ricerca di mercati, l'informazione tecnologica sono funzioni interne all'impresa che difficilmente l'imprenditore delega ad altri.

In conclusione, con le nuove proposte si riconosce la necessità di imboccare nuove strade, ma non si ha il coraggio di abbandonare interamente la vecchia via e così manca nel nuovo disegno di legge una filosofia unitaria e coerente dello sviluppo del Mezzogiorno e una concezione nuova della politica economica, in particolare, della politica industriale a favore del Meridione.

Altrettanto si può dire per quanto riguarda i Consorzi industriali: essi non vengono aboliti, ma neppure vengono potenziati. La legislazione che li ha visti sorgere e fa di essi soprattutto i fornitori di infrastrutture industriali non viene per niente modificata. Cosi essi continuano a costituire la sede della concentrazione industriale, un ruolo ormai largamente superato anche dalla logica in cui si muovono i primi, tiepidi elementi innovativi del d.d.l. n. 2276 e gli stessi dirigenti dei Consorzi.

4. *Quale politica per il Mezzogiorno?*

Ci si può chiedere a questo punto su quali linee indirizzare la nuova strategia delle agevolazioni a favore del Mezzogiorno.

Per dare una risposta a questo interrogativo è necessario partire da due considerazioni: la prima è che non ci può essere sviluppo senza una crescita delle imprese, cioè senza accumulazione da parte delle imprese che operano nel Mezzogiorno; la seconda attiene alle caratteristiche delle imprese meridionali e alle caratteristiche tecnico-produttive dei settori da attivare e/o potenziare.

La prima considerazione non ha necessità di spiegazioni: val la pena tuttavia di ribadire ancora una volta che uno sviluppo autopropulsivo, che

rappresenta l'obiettivo della politica economica a favore del Mezzogiorno, può essere raggiunto solo attraverso un tessuto di imprese, locali e non, che hanno tra i loro fini quello dell'espansione e che fanno del Mezzogiorno il centro della loro accumulazione. I primi interventi, pertanto, non potranno che avere come oggetto le piccole e medie imprese esistenti e dovranno aiutarle a crescere e a svilupparsi.

La seconda considerazione mira a porre in luce, da una parte, le esigenze dei soggetti che, in quanto protagonisti dello sviluppo, sono i destinatari degli interventi, dall'altra a delineare gli aspetti tecnologici e produttivi delle categorie merceologiche che devono essere sviluppate.

Molto si è detto sulle imprese e sulla imprenditorialità meridionali. Si raggiunge un ampio consenso quando si individuano le maggiori difficoltà delle unità produttive meridionali nella scarsa capacità di penetrazione nei mercati nazionali e internazionali, nella scarsità di innovazioni tecnologiche, nell'impossibilità di competere con imprese oligopolistiche che hanno già acquisito quote di mercato e esperienza consolidata nella gestione delle attività e nella commercializzazione.

Questa premessa ci sembra indispensabile per individuare la strategia da adottare a favore del Mezzogiorno e per delineare le caratteristiche essenziali che la struttura degli incentivi deve possedere. Il concetto di accumulazione "endogena", su cui fondare il nuovo quadro della politica economica a favore del Sud, mi sembra di particolare importanza. È su di esso, infatti, che si basa la possibilità del Mezzogiorno di gestire direttamente da sè il proprio avvenire industriale; è attraverso questo che avviene il passaggio del Mezzogiorno da oggetto di una politica di intervento a soggetto del proprio sviluppo. È finito ormai, in gran parte, lo sviluppo per grandi impianti. Nelle dichiarazioni ufficiali dei responsabili della cosa pubblica si parla sempre più di piccola impresa; i tecnici e gli esperti ne pongono in rilievo la capacità produttiva, la sua adattabilità alle condizioni di mercato etc. Lo sviluppo sembra quindi passare attraverso la piccola unità produttiva. Bisogna tuttavia fare una distinzione all'interno del mondo delle piccole imprese, fra piccola impresa satellite e piccola impresa autonoma.

L'impresa satellite è quella che vive sulle commesse delle imprese più grandi, è il tipico prodotto del deconcentramento produttivo. Nella grande impresa trova il mercato e le indicazioni tecnologiche e qualitative che il suo prodotto deve avere. Data la grande impresa, si può dire, mercato, dimensione e tecnologia sono determinati. Quando viene a mancare la grande impresa, viene a mancare anche l'impresa satellite. Più che il prodotto dell'imprenditoria locale essa è il risultato della strategia di sfruttamento

posta in essere dalle grandi imprese. Quanto avvenuto nel comparto della meccanica impiantistica in Sardegna, con il fallimento delle imprese o la chiusura dei cantieri, in conseguenza della crisi dei grandi gruppi, dimostra la precarietà e la transitorietà di questo tipo di aziende.

L'impresa autonoma nasce al di fuori del decentramento produttivo, lavora per il mercato, ad esso adatta il proprio prodotto. Corre il rischio imprenditoriale e di questo può godere i vantaggi: accumulare, crescere, cambiare la tecnologia.

Nel Mezzogiorno la battaglia per l'industrializzazione deve essere la battaglia per la piccola impresa autonoma che si espande, ma questa non può essere una battaglia di singoli, seppure illuminati, imprenditori; essa deve avere il supporto di un disegno politico organico che veda innanzitutto la ristrutturazione e la razionalizzazione del tessuto produttivo esistente. Da questo punto di vista anche la scelta dei settori merceologici da sviluppare può passare in secondo piano: lo sforzo deve essere diretto a rendere le imprese tecnologicamente moderne, commercialmente aggressive, tese verso l'espansione. Quando, comunque, si pone il problema delle priorità non c'è dubbio che la scelta dovrà privilegiare quei settori che saranno maggiormente in grado di creare in loco un'accumulazione.

Oggi, tuttavia, è difficile intravedere questi elementi di politica economica nel disegno di legge che ci è stato presentato. È per questo che la logica che deve ispirare i nuovi provvedimenti deve essere radicalmente cambiata. Dare suggerimenti concreti a questo punto diventa obiettivamente difficile e richiede l'impiego di esperti che, oltre l'economista, possono essere l'aziendalista, il manager, il tecnico bancario. Io mi limiterò a sostenere che due sono sostanzialmente le direttrici da seguire. Una riguarda il lato della domanda e la vita produttiva dell'impresa. Data la caratteristica dei mercati oligopolistici, la piccola impresa ha necessità di crearsi un proprio mercato, superando le barriere all'entrata, e ciò può essere fatto tramite la pubblicità, una costante presenza e assistenza presso il cliente. Questi servizi potrebbero essere svolti con l'aiuto dei Consorzi industriali o di agenzie specializzate. La costituzione di Consorzi per l'assistenza tecnologica, commerciale e per la ricerca prevista dal disegno di legge, non solo non è a vantaggio della piccola unità produttiva, ma non è neppure facilmente realizzabile.

Con la crescita l'impresa si trova di fronte a continue difficoltà: l'accesso a nuovi mercati, l'adattamento ai mutati gusti dei clienti, il confronto con i nuovi concorrenti. Si pongono problemi di mutamento di strategia, di diversificazione produttiva, di innovazione tecnologica; problemi che posso-

no essere risolti con una specializzazione di funzioni aziendali, con una razionalizzazione dei processi organizzativi e gestionali. Difficilmente le soluzioni possono essere trovate nella operosa ma giovane imprenditoria. Non a caso le iniziative locali sorte nel Meridione con l'intervento straordinario tra il 1960 e il 1980, non hanno dato luogo a imprese con capacità di penetrazione nei mercati nazionali, pronte a rischiare con nuovi prodotti e nuovi metodi produttivi, ma hanno creato una moltiplicazione di impianti in settori tradizionali, spesso con tipologie merceologiche superate, senza prospettive di crescita.

Quale allora il modo di affrontare queste difficoltà? Il ricorso a società di consulenza comporta costi notevoli e non sempre si riesce a trovare la soluzione più consona per la singola impresa. Sorge allora la necessità di servizi costanti di assistenza, tramite personale altamente specializzato che gode della fiducia dell'imprenditore e che è espressione di organismi preposti alla promozione e allo sviluppo industriale, come, per esempio, i Consorzi industriali.

Altri incentivi reali che tendono a promuovere la creazione di un settore terziario produttivo ed efficiente possono essere organizzati e/o offerti dai Consorzi industriali. Ci si riferisce per esempio ai servizi telex, ai Consorzi per la fornitura dei servizi di informatica e così via. Alcuni di questi sono ben descritti nel volumetto del CENSIS, *Servizi reali e industria nel Mezzogiorno,* 1980. In tal modo i Consorzi per le aree di sviluppo industriale pongono in essere quelle economie esterne che sono ancora carenti nel Mezzogiorno, diventando lo strumento di supporto alla vita produttiva delle aziende e di diffusione del tessuto industriale nel territorio.

L'altra direttrice è il credito. L'attuale sistema bancario, tipico di un sistema capitalistico, discrimina fortemente la concessione del credito a svantaggio della piccola impresa. La letteratura economica si è a lungo soffermata sull'argomento e non val la pena insistervi. Si può solo dire che più del credito agevolato all'impresa interessa l'ampia possibilità di accedere al prestito e su questa via pertanto bisogna innanzitutto operare. Diversi sono stati nel passato gli strumenti, non sempre utilizzati pienamente, a disposizione per ovviare agli inconvenienti della strozzatura del credito, come per esempio le fideiussioni regionali e, ad iniziativa delle associazioni industriali, i Confidi.

Entrambi gli strumenti, si sa, hanno avuto un'incidenza assolutamente marginale. Senza entrare in un argomento particolarmente delicato si può affermare che è necessario trovare, con la cautela dovuta, gli strumenti adeguati perché l'intermediazione bancaria sia orientata al perseguimento

degli obiettivi della politica economica. Un sistema bancario più attento a vedere le prospettive di successo dell'imprenditore che a garantirsi il ritorno del capitale, rende un servizio al sistema economico nel suo complesso e al singolo imprenditore certamente migliore di quello reso dal credito agevolato.

Infine, un'ultima osservazione di carattere generale. Qualunque sia la portata e la logica dello sforzo straordinario a favore del Sud, l'industria meridionale non può prescindere da un quadro politico ed economico che abbia una dimensione mediterranea. Con i paesi dell'Africa e del vicino Oriente, è in corso ormai un processo di integrazione economica irreversibile che ci deve vedere soggetti protagonisti di forme di cooperazione e di divisione internazionale del lavoro in cui al Mezzogiorno venga assegnato un ruolo che gli permetta di far decollare, finalmente in maniera autosufficiente, il proprio sviluppo economico.

Sotto questo aspetto, tramite un'opera di promozione e di intensificazione dei rapporti con organismi similari, ai Consorzi per le aree di sviluppo industriale si aprirebbero ampi orizzonti.

Giovanni Digiandomenico
vicepresidente della FICEI (Federazione Italiana Consorzi ed Enti di Industrializzazione)

Voglio per il momento limitarmi a portare il saluto della Federazione Nazionale dei Consorzi ed Enti di Industrializzazione, e in particolar modo un saluto personale del Presidente, On. Antonio Mazzarino, a tutti voi e in maniera specifica ai Consorzi della Sardegna. Rimando a un altro intervento l'illustrazione della posizione ufficiale della Federazione sulle varie tematiche in discussione, e mi limito a dire adesso quale sia tutto il nostro apprezzamento per questa iniziativa che viene ad essere la prima, a quanto ci risulta, precedendo anche e battendo sul tempo iniziative di carattere nazionale, ad aprire un tentativo importante, quale quello dei Consorzi industriali, nel momento in cui il dibattito tra le forze politiche, tra le parti sociali, tra i protagonisti insomma sull'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia è quanto mai vivo ed attuale.

In un momento, cioè, in cui ci si trova di fronte ad una scadenza della legislazione e quindi si discute sulla necessità di un rinnovo della legge o addirittura sulla stessa prosecuzione dell'intervento straordinario. Per la verità, quest'ultima ipotesi pare caduta negli ultimi tempi; oggi mi sembra che siano tutti d'accordo sulla necessità della prosecuzione dell'intervento straordinario.

Certo, altro sono le tematiche e le posizioni circa gli strumenti dell'intervento straordinario, circa le modalità di esso. In questo dibattito, non solo politico ma direi anche culturale, questo della strumentazione operativa periferica dell'intervento straordinario, in cui si risolve il tessuto dei Consorzi industriali, probabilmente è un aspetto che non ha avuto finora tutta l'evidenza che pure gli compete, forse scontando un vizio congenito di noi italiani per cui i dibattiti si fanno sempre sui grandi principi, sulle posizioni ideologiche e filosofiche, trascurando invece poi quella che è pragmaticamente la strumentazione operativa, cioè quello che poi è lo strumento che deve calare nella realtà, far diventare cose concrete queste proposizioni che altrimenti rischiano di essere astratte.

Questo apprezzamento io voglio ripetere e, se mi consentite, anche un

apprezzamento particolare per l'attività dei Consorzi sardi. Io credo che nell'esperienza dell'azione meridionalistica degli enti periferici l'azione dei Consorzi della Sardegna sia veramente esemplare. Vi posso dare testimonianza che l'attività di questi enti, non solo di quelli di legislazione nazionale, ma anche degli enti delle zone regionali (che, come è stato ben messo in evidenza, è stata una esperienza che ha precorso addirittura quella nazionale) è un'attività che viene presa da molte parti del Meridione d'Italia come punto di riferimento. Non per fare complimenti inutili, cito soltanto a mo' d'esempio l'organizzazione e l'attività del Consorzio di Cagliari o l'organizzazione e l'attività del Consorzio di Oristano: e mi perdonerete se mi fermo soltanto, per evitarvi lunghe elencazioni, a questi due, che sono un frutto prezioso non solo per l'isola ma svolgono un'attività che è utile a tutto il Mezzogiorno d'Italia, proprio perché ha dimostrato con esempi concreti come si possa operare al di là delle parole, al di là delle costruzioni ideologiche e risolvere in concreto i problemi.

Questo, probabilmente, è un settore (e, ripeto, gran parte è anche merito dei Consorzi di Sardegna) in cui il Mezzogiorno può essere di insegnamento al Nord. Capita rare volte, per la verità, però vi posso dire che l'esperienza dei Consorzi meridionali viene ripresa nelle regioni settentrionali. Come federazione abbiamo continuamente visite e incontri con rappresentanti di enti similari (la legislazione poi è variegata e complessa) che sono nel settentrione, e non solamente chiedono in maniera continua di approfittare delle esperienze preziose dei Consorzi del meridione, ma che hanno chiesto, e chiedono tuttora con insistenza, di entrare nella federazione (la nostra è limitata all'area meridionale) proprio per approfittare di questa esperienza complessiva. Finora noi abbiamo nicchiato perché delle due facce del Consorzio (da un lato strumento dell'intervento straordinario, dall'altro strumento ordinario di gestione di fatti industriali sul territorio e quindi come tale ripetibile anche in zone fuori del Mezzogiorno d'Italia, fuori dell'intervento straordinario), riteniamo la specificità della prima funzione, quella dell'intervento straordinario, sia talmente forte da non consentirci divagazioni del genere. Certo la cosa ci ha lusingati, ci lusinga e credo sia la migliore testimonianza della bontà dell'azione che complessivamente è stata portata avanti in questi lunghi anni.

Con il rinnovamento di questi complimenti, sia per l'iniziativa che ha la sua validità e il suo privilegio anche nel tempo, sia per tutta l'azione che avete svolto e continuate a svolgere per il riscatto della vostra terra, voglio concludere dando gli auguri di buon lavoro e di buona riuscita di questo convegno.

Paolo De Magistris
direttore dei servizi dell'Assessorato dell'Industria della Regione Autonoma della Sardegna

Nel porgere un saluto e nell'esprimere un apprezzamento per l'iniziativa assunta dai Consorzi industriali sardi, mi pare opportuno sottolineare, come fatto altamente positivo, che il convegno nasce dal concorso di interesse e di impegno di tutti i Consorzi che operano in Sardegna, che siano essi originati dalla legislazione statale sullo sviluppo del Mezzogiorno o che traggano origine dalla legislazione regionale, di quella anticipatrice, avveduta e lungimirante di indicazioni che poi sono state date sul piano nazionale per il Mezzogiorno.

È un fatto altamente positivo in termini di valutazione politica, perché segna il deciso superamento di una sorta di contrapposizione o almeno discriminazione che sembrava, a torto e certo non per espressa volontà politica, considerare gli uni (i Consorzi delle aree e dei nuclei) come i portatori di privilegi e, però, i responsabili di un fenomeno di accentramento industriale, gli altri (i Consorzi delle ZIR) come i portatori di una sorta di contropolitica dello sviluppo, antagonista e di disegno diverso.

Una precedente occasione di incontro sul problema, svoltasi al Palazzo dei Congressi della Fiera di Cagliari, diede modo all'Assessorato all'Industria, che svolse una relazione ufficiale, di esprimere un convincimento ed un auspicio, nel senso di un coordinamento tra le sfere di azione delle singole realtà consortili, salvando di ognuna la specifica vocazione territoriale, ma tutte collocandole in una visione di armonico sviluppo della Sardegna, secondo una politica del territorio che non può essere che unica e che non può non essere interesse di tutti e ciascuno degli enti che a qualunque titolo ne portano una responsabilità.

Gli anni trascorsi non hanno fatto perdere valore nè al convincimento nè all'auspicio. E del resto, da allora ad oggi, se è purtroppo mancato quell'atto fondamentale di politica dello sviluppo che è il Piano Urbanistico Regionale, alcuni fatti legislativi istituzionali hanno segnato una reale, ancorché iniziale, svolta nel senso indicato, sia col trasferimento alla Regione delle competenze di vigilanza e controllo sui Consorzi "Cassa" (leg-

ge 853, 1971), sia con la riforma dell'intervento nel Mezzogiorno segnata dalla 183, nel riconoscimento del ruolo che alla Regione compete in tema di programmazione generale delle infrastrutture e di governo complessivo del fatto economico territoriale.

Una delle relazioni di questo convegno colloca il discorso sulle aree industriali nel quadro della politica di sviluppo.

È una scelta opportuna e direi doverosa. Essa darà certo una risposta alla domanda che talora affiora esplicita, tal altra è solo implicita, ma non meno sottile e profonda, se le "aree industriali" (per area intendo tutta la gamma dei tipi giuridici di Consorzio, ma intendo anche di un'area elettivamente destinata alla concentrazione industriale) hanno ancora un senso e se hanno ancora una funzione organica, nel quadro istituzionale, i Consorzi che le gestiscono e ne curano l'infrastrutturazione e l'erogazione dei servizi.

Che il tessuto istituzionale italiano sia oggi inadeguato, per eccesso o per difetto, rispetto alle esigenze organiche di una società in rapida trasformazione ma non sempre sicura dei suoi riferimenti obiettivi, non può essere messo in dubbio.

L'esigenza di partecipazione e l'esigenza di chiarezza funzionale comportano, insieme, la ricerca di nuove articolazioni organiche più vicine alle attese dei cittadini e più idonee finalisticamente ai singoli scopi e la ricerca di una scala di strutture che non sia troppo fitta di istanze e che consenta agli enti tipicamente portatori degli interessi generali di avere un ruolo effettivo ed efficace di portata ampia e capace di influire su tutti i fenomeni dello sviluppo, economia compresa, in primo luogo, specie negli aspetti che incidono sul governo del territorio.

Non è perciò ignoto che da taluno si è potuta affacciare l'ipotesi di un assorbimento delle funzioni dei Consorzi per le aree industriali presso gli enti autarchici territoriali e in particolare presso la nuova intermedia entità comprensoriale, ancora non definita e già in discussione.

Per converso, è non meno efficacemente sostenuta la tesi che, invece, a esigenza specifica deve corrispondere entità specifica con una qualificazione funzionale che non può essere posseduta, con il necessario grado di intensità, dall'ente a spettro generale di competenza.

È, in realtà, quanto il legislatore della 634 ha previsto e quanto l'esperienza ha confortato con una valutazione complessiva positiva. Consentitemi di dirlo, avendo io maturato la doppia esperienza da una parte e dall'altra della barricata: come amministratore di un Consorzio prima e come strumento di controllo poi. Solo forti ragioni, oggi non compiutamente ri-

conoscibili, potrebbero chiedere un mutamento di questo quadro. Il problema reale è quello di assicurare i necessari raccordi tra Consorzi e Regione, tra Consorzi ed Enti locali, tra Enti locali e indirizzi della programmazione regionale. Discorso che non coinvolge solo i Consorzi, ma che coinvolge gli stessi enti locali, e che non cesserebbe di coinvolgerli anche quando fossero attributari di questa nuova specifica competenza. È, cioè, il problema dei "pesi" e dei "ruoli" che ogni entità, in un disegno evidente di razionalità, deve avere al fine ultimo e unico di concorrere a uno sviluppo che è prima di tutto equilibrio e che perciò non tollera ipertrofia o sacche di depressione, ma al tempo stesso rende perfettamente compatibili l'autonomia e la strumentalità; l'una, anzi, funzione necessaria dell'altra.

La Regione rivendica per sè il più ampio margine di autonomia e, con la stessa logica e coerenza politica, riconosce e valorizza le autonomie di un pluralismo istituzionale che assicura la circolazione democratica e funzionalità tecnica nei processi di crescita economica e sociale.

Con questa convinzione, con la testimonianza di un rapporto che è sempre stato di stimolo, di sostegno, di condivisione, di partecipazione verso i Consorzi; con l'auspicio di una collaborazione sempre più feconda e organica, rinnovo, a nome dell'Assessore all'Industria, il saluto e l'augurio di lavori capaci di indicare nuove strade per l'antico impegno di concorrere alla crescita della società sarda nella valorizzazione delle risorse fisiche e umane di questa nostra amatissima terra, gelosa della sua arcaica bellezza ma aperta con non deluse speranze a tutte le feconde vie del nuovo e del buono. buono.

Walter Luciani
della Federazione Unitaria Lavoratori Enti Pubblici (FLEP)

A nome della Federazione Unitaria Lavoratori degli Enti Pubblici, categoria dei dipendenti dei Consorzi industriali, porgo il saluto ai congressisti. L'interesse suscitato in questa federazione unitaria di categoria dal convegno di studio organizzato dai Consorzi per lo sviluppo industriale della Sardegna, d'intesa con l'Assessorato regionale all'Industria, ci ha indotto a preannunciare la nostra presenza per la possibilità che la conclusione dei lavori offra l'opportunità al Governo e alle forze politiche di approfondire gli aspetti che particolarmente attengono alla nuova legislazione sul Mezzogiorno. Una voce tra le tante, e per l'importanza del tema trattato e per la vastità degli interessi che coinvolge, non può rimanere limitata ai soli addetti ai lavori e agli invitati. I contenuti del convegno dovranno perciò essere il necessario contributo che il Governo deve impegnarsi a valutare anche se appare evidente che lo stesso, talvolta, rifugga dal confrontarsi con quanti sono destinati e parte in causa delle sue scelte: nella fattispecie degli effetti che dette scelte potranno avere sia sul Meridione che sull'intera comunità nazionale.

La recente proposta di legge del Governo sull'intervento straordinario nel Mezzogiorno, infatti, oltre ad aprire un ampio dibattito sulle scelte politiche che la caratterizzano, sulle strutture operative dell'intervento stesso, sul ruolo delle regioni in questo ambito, scopre dei problemi tecnici e politici - marginali rispetto alla politica meridionalistica nel suo complesso - ma a nostro giudizio non influenti rispetto al momento del passaggio della fase del dibattito politico a quello della concreta operatività. Rimarchiamo infatti che, spesso, il dibattito sul tema rimane sul piano astratto dell'ingegneria istituzionale per poi cadere di tono e scomparire quando si tratti di verificare l'operatività delle leggi o la struttura organizzativa e funzionale degli enti preposti allo sviluppo meridionale, il bilancio economico e sociale dell'intervento straordinario. Se infatti andassimo a verificare gli effetti prodotti dalla legge 183, potremmo testimoniare che pressoché nulla è stato realizzato dei suoi contenuti e poco o nulla degli effetti sperati.

Fatta questa necessaria premessa, il nostro intervento vuole in questa sede incentrarsi sul ruolo dei Consorzi delle aree e nuclei di industrializzazione (siano essi della Sardegna, che è a statuto speciale, che delle altre regioni del Mezzogiorno nelle quali troviamo simili situazioni.) La nuova legge infatti tende a consolidare il concetto, già variamente inseguito, che essi siano organismi strumentali delle regioni se non infine uffici periferici delle stesse. Pur senza entrare in questa logica, ci pare di poter rilevare che proprio in questa direzione la nuova legge si dimostra altrettanto vaga delle precedenti, non chiarendo nè le esistenti incongruenze inerenti la natura e le funzioni di questi enti, nè quali siano gli organi cui è affidato il loro controllo. Riconferma ad essi le stesse attribuzioni di cui al D.P.R. 218, ignorando l'esistenza del contenzioso sul controllo degli atti, e dimentica di fare la necessaria chiarezza sul come, perché e quali opere questi enti debbano consegnare alle Regioni, le quali, proprio in assenza di più precise definizioni, ne richiedevano la consegna indiscriminata.

Per quanto riguarda il controllo degli atti e l'individuazione di questo o quel settore della magistratura si rammenta, poiché è a tutti noto, come convivano tutt'oggi le diverse sentenze ora del Consiglio di Stato, ora della Corte di Cassazione, sulle cui contraddizioni, sempre a danno della chiarezza e della certezza del diritto, si innestano le più svariate speculazioni.

La nuova legge, lungi dal chiarire gli aspetti oscuri, prevede per il futuro dei Consorzi che essi svolgeranno compiti di volta in volta loro affidati dalle Regioni se e quando essi rientreranno nelle scelte regionali, e gli "accordi di programma" li vedranno partecipi solo se si verificheranno le condizioni di una loro diretta partecipazione. Insomma, ciascun Consorzio con la propria Regione, senza la garanzia di osservare da vicino lo svilupparsi dell'intera politica di industrializzazione regionale, saprà volta per volta quali saranno le sue attribuzioni e se e quali opere dovrà gestire. Questo al di fuori di un indirizzo-quadro che consenta un processo omogeneo di strumentazione operativa; il tutto calato in una realtà già oggi diversificata regione per regione e che oggi, come nel passato, paga il prezzo di questa diversificazione.

Questo nostro intervento, comunque, non vuole determinare il taglio secondo il quale si debbano operare le scelte, quello cioè di difendere l'esistente ruolo della struttura organizzativa dei Consorzi, ma ha lo scopo di tendere a capire, in termini più compiuti di quanto espresso dall'attuale proposta di legge, quale sarà il nuovo ruolo dei Consorzi all'interno, peraltro, di una strumentazione dell'intervento nel settore dell'incentivazione e delle infrastrutture industriali profondamente rivisitato e affidato ad un protagonismo regionale sinora assente in questo settore.

All'interno di questa previsione si colloca pure la prevista abolizione dell'intervento straordinario nei territori delle Marche e del Lazio e quindi dei Consorzi ivi esistenti. Il problema riveste particolare preoccupazione laddove più marcata è la loro attività di costruzione e gestione di aree attrezzate e in particolare delle infrastrutture industriali. In queste zone il prosieguo dell'attività degli esistenti Consorzi viene affidata, nelle indicazioni della legge, alle disposizioni oggi vigenti per la concessione delle agevolazioni nelle aree insufficientemente sviluppate dell'Italia centro-settentrionale, senza che nel contempo siano dette o destinate le specifiche risorse finanziarie occorrenti allo scopo.

Non si considera in alcun modo se esistono o meno le condizioni per adottare una disciplina delle priorità degli interventi, siano esse d'interesse regionale che interregionale, che sono comunque lasciate tutte a successive e non meglio individuate fasi operative, nè tantomento si tende a scoprire se siano da compiere quelle particolari opere di completamento delle infrastrutture o di realizzazione parziale delle stesse in quegli agglomerati ove si siano già collocate attività industriali in presenza di piani regolatori consortili, ma in assenza di infrastrutture; non si prevede nemmeno quale uso e quale destinazione dovrebbe avere il personale di quei Consorzi se veramente potranno divenire uffici regionali.

E sempre per quelle due Regioni non si accerta nè si dispone un qualsivoglia intervento straordinario da accordare a quei coltivatori ai quali sono stati in tutto o in parte frantumati i poderi, attraverso espropri per la costruzione di infrastrutture; i conseguenti danni che ne sono derivati dall'utilizzabilità dei fondi è pleonastico sottolinearli, specie se ci si riferisce a particolari aree agricole ad alta produttività sacrificate alle scelte industriali. Casi di fiorenti aziende espropriate della casa rurale, interrotte dalla strada o interessate dall'acquedotto non sono infrequenti. Insomma creare danni per poi ripararli, senza prevedere però come e se effettuare queste riparazioni, non ci pare sia la miglior politica che possa permettersi uno Stato nelle attuali precarie condizioni economiche.

Non è nostra intenzione dibattere ulteriormente su questi aspetti, anche perché non intendiamo assumere aprioristicamente un atteggiamento pro o contro l'esclusione delle Regioni in causa, ma indubbiamente riteniamo necessario quell'approfondimento che non appare assolutamente esistere nel corso della legge.

Il contributo che questa federazione spera possa derivare da un confronto su questi specifici temi, e che certamente non può essere avulso da una valutazione complessiva dell'intera tematica dell'intervento straordinario,

non potrà che andare ad arricchire il dibattito in corso, soprattutto nell'ambito del confronto Governo-Sindacato che speriamo avvenga prima dalla discussione parlamentare della legge.

In sintesi, la preoccupazione che esprimiamo in questa sede attiene al profondo processo di trasformazione previsto dalla nuova legge, processo di cambiamento che coinvolge una diversità di strutture e di operatori e che quindi rischia di muoversi entro tempi tecnici molto lunghi e di avere esiti diversi sul piano territoriale. Le leggi contemplano infatti questo cambiamento degli indirizzi e delle strutture preposte, ma non prevedono la gestione della terra di nessuno, il periodo cioè del trapasso tra una normativa e l'altra, consentendo che lo stesso si trasformi in una palude reattiva ove convivono vecchie esigenze e nuovi indirizzi in una sovrapposizione di contraddizioni spesso esiziale per ogni prospettiva reale di riordinamento.

Questa è stata di fatto la fine della legge 183, che oggi si intende superare senza una verifica ed un consuntivo di quanto del suo indirizzo è stato realizzato e del perché alcune delle più importanti indicazioni in essa contenute siano state deluse o non ottenute.

È necessario prevedere, a nostro giudizio, norme specifiche che regolino il processo di trapasso e che recuperino quanto di positivo è stato realizzato, non procedendo ad una asettica trasformazione che rischi di travolgere quanto di positivo è stato attuato e magari tenda a conservare quanto di negativo e di clientelare ha sinora impedito di rendere incisivi e funzionali questi nostri istituti.

Infine, non intendendosi con ciò di spostare il generale interesse dai fatti politici che sono il tema conduttore di questo convegno, non vanno assolutamente taciuti anche quegli altri aspetti che, pur se meno eclatanti nell'economia delle valutazioni finali, sono pur essi dei momenti di verifica della reale volontà di attuare quei cambiamenti legislativi che siano veramente totali. Mi riferisco in particolare al Contratto nazionale di lavoro dei dipendenti dei Consorzi. Non è mistero per nessuno che i Consorzi operano in presenza di identici statuti, ma in assenza di univoche disposizioni.

La vigente legislazione affida compiti di controllo alle Regioni, ma non identifica un sicuro ed uniforme metodo di operare da parte delle stesse. Le Regioni meridionali non hanno saputo omogeneizzare ed adottare un unico comportamento nell'espletamento delle loro funzioni di controllo sugli enti; l'importanza delle scelte e degli organismi attraverso i quali è esercitato il controllo di ogni atto ed i complessi meccanismi burocratici posti in essere per effettuare tale controllo ottengono molto spesso l'effetto di far rimpiangere l'ex dipendenza dal Ministero dell'industria o dalla sua apposita

Commissione. Questo non può che attribuirsi nuovamente alla confusione esistente nell'individuazione della natura di questi enti di sviluppo industriale.

È in questa situazione confusa di diritti (che sono a volte da contrattare, altre volte sono contrabbandati, estorti, concessi, subito magari tolti con buona pace di coloro che hanno voluto opporvisi) che si è sviluppata l'azione di questa Federazione unitaria di categoria nel rivendicare la contrattazione nazionale per i dipendenti dei Consorzi. Fino a ieri strumenti passivi in mano alle amministrazioni più o meno paternalistiche, a volte più o meno strumenti o strumentalizzati, i dipendenti dei Consorzi, stimolati e guidati da questa struttura unitaria, hanno sempre saputo dare la dimostrazione che se si vuole si possono ottenere quelle univoche discipline che riguardino la totalità di coloro che operano o svolgono stesse attività per identiche finalità.

Non è fuori luogo o fuori tema dei lavori di questo Convegno ribadire l'esigenza che anche la disciplina del rapporto contrattuale con i dipendenti dei Consorzi trovi spazio nel chiarimento delle competenze da attribuire agli enti o istituti cui spetta la potestà della contrattazione.

Le Regioni, sulla base delle realtà innanzitutto, come si sono regolate nel dare corso all'applicazione di questo contratto? Hanno spesso dato origine ad un contenzioso che è costato alla collettività (tra pareri, spese di consulenza, spese legali varie) cospicue quantità di denaro pubblico che potevano avere ben migliore destino. Si è permesso infine, con soddisfazione di talune amministrazioni, che talune deliberazioni prodotte davanti ai giudici competenti sortissero l'effetto di consentire operazioni che i Consigli di azienda e le Organizzazioni sindacali avevano vivacemente contrastato.

Le Regioni in taluni casi si sono rese complici volontarie o quanto meno passive di stravolgimenti del contratto nazionale che, se ben applicato (ed il controllo in tale senso poteva e doveva essere effettuato non nel senso di contraffarne l'applicazione, come nel caso della Regione Abruzzo), aveva lo scopo di contenere e controllare vivaci spinte corporative, quelle spinte che già avevano consentito Consorzio per Consorzio, a volte anche nel territorio della stessa Regione, l'accentuarsi di notevoli differenze di trattamenti economici e normativi che solo la contrattazione nazionale ha potuto vanificare.

Queste tendenze non sono ancora del tutto debellate e mi spiace che proprio qui in Sardegna, cui si deve l'apprezzabile iniziativa di questo convegno, si stanno creando in alcuni Consorzi le basi di un movimento sindacale autonomo, se non di due, che ricerca contrattazioni separate, corporati-

ve. Tale iniziativa pare che stia sporadicamente trovando adesioni anche nel Continente, non si sa bene da chi sia ispirata ma ci risulta che sta trovando appoggi anche da parte della FICEI, la quale dunque è da considerarsi responsabile dell'attuazione dello scollamento e delle fughe rispetto alle scelte che congiuntamente a questa Federazione unitaria aveva già effettuato, con la stipula del contratto. Una corretta contrattazione con questa Federazione, che non sia fuorviata da aggressioni che tentino di distaccare l'unità con la base dei lavoratori dei Consorzi, sono l'unica garanzia e la testimonianza di un corretto rapporto che questa Federazione ha già dimostrato di voler attuare e che intende continuare nel rispetto degli indirizzi globali formulati dal Convegno di Montecatini.

Paolo Campana

segretario generale della Federazione Regionale fra le Associazioni Industriali della Sardegna.

La mia richiesta di intervento è anticipata rispetto al programma perché, dopo aver ascoltato il prof. Carabba, che ci ha illustrato la proposta di legge per il rinnovo dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, ritengo che non potremo attenderci granché dalle zone e dai Consorzi delle Aree industriali della Sardegna se il disegno di legge illustratoci e presentato dall'On. Capria verrà approvato nella sua formulazione.

Ritengo infatti che le norme contenute in quel disegno di legge tolgano ogni possibilità di futuri investimenti in Sardegna; quindi, dal nostro punto di vista, forse poco servirà il dibattito sul ruolo e sui servizi che i Consorzi e le Aree per lo sviluppo industriale per la Sardegna dovrebbero svolgere e prestare.

Il disegno di legge Capria prevede un premio del 10% agli investimenti che si andranno ad effetture in Calabria e Basilicata e maggiori sgravi per le assunzioni di nuovo personale. Niente premi quindi, nè sgravi maggiori, agli investimenti nella nostra Regione.

Il nuovo disegno di legge non tiene perciò conto di quanto, da tempo, gli imprenditori sardi, in tutte le sedi opportune, stanno facendo presente e cioè che vi è la necessità di tenere nel dovuto conto le diseconomie strutturali che il tessuto industriale e produttivo in genere della Sardegna deve affrontare; esse sono sicuramente maggiori di quelle che affronta un imprenditore di Reggio Calabria, di Cosenza o di Catanzaro, perché lui può contare su una continuità territoriale naturale col mercato nazionale che la Sardegna non ha e non potrà avere mai.

Tra le ragioni sempre evidenziate, per cui in Sardegna non sono potute sorgere industrie produttrici di beni finiti per il mercato dei consumi, vi è la limitatezza del mercato: un milione e mezzo di abitanti su una estensione di oltre 24.000 Kmq., sono un Sahara commerciale, che non rappresenta mercato per alcuna industria manifatturiera che superi la dimensione artigianale.

Trasferire i prodotti da Sassari a Cagliari e viceversa significa affrontare un viaggio di oltre 220 Km. all'interno del quale non si trova una significa-

tiva densità di consumatori. In continente, in un raggio di 220 Km., chiunque trova dai 35 ai 40 milioni di potenziali consumatori per le aree del nord e non meno di 10 milioni di potenziali consumatori per le aree del sud.

Pur essendo nota questa situazione, la proposta per la nuova legge dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno premia gli investimenti in Calabria e Basilicata; se tra chi partecipa a questi lavori, qualcuno pensa che ciò sia giusto in quanto tali regioni hanno avuto gli eventi sismici a tutti noti, ricordo che il premio agli investimenti in discussione era stato previsto già nella prima proposta di legge diffusa ancor prima che il terremoto martoriasse quelle regioni.

Va inoltre aggiunto che quelle regioni avranno un ulteriore beneficio, stimato ad oggi in circa 20.000 miliardi, dalle leggi speciali per la ricostruzione.

Se il disegno di legge non verrà modificato e non attribuirà anche alla Sardegna condizioni allettanti agli investimenti produttivi, sicuramente non avremo alcun ulteriore sviluppo economico e industriale, ed il ruolo delle Aree e dei Consorzi anziché esaltarsi, come da tutti noi auspicato, sarà irrimediabilmente compromesso.

Mario Casula
direttore dell'Ufficio Regionale del Lavoro

Ringrazio il Presidente che mi consente di parlare e soprattutto di aggiungere al discorso drammatico del dott. Campana un dato altrettanto tragico riguardante l'occupazione secondo quanto si evince da dati ufficialmente rilevati a fine 1980.

La crisi occupazionale che ha colpito la struttura economica della Sardegna, nel corso dell'anno 1980 ha avuto una ulteriore conferma.

Il sistema economico dell'Isola attraversa attualmente una crisi industriale di dimensioni sproporzionate rispetto alla capacità di assorbimento dell'apparato produttivo esistente, che rischia di travolgere alcune strutture che sono state costruite nel corso dell'ultimo ventennio.

Le considerazioni che seguono costituiscono un momento di riflessione sulle vicende che hanno caratterizzato l'economia della Sardegna.

Se nel 1978 il numero delle offerte di lavoro superava di ben undicimila unità quelle dell'anno precedente, nel 1979 si riscontra un divario di circa seimila unità rispetto all'anno 1978 e, come indicano i dati, il fenomeno della disoccupazione è sempre in crescente aumento, ciò confermato ulteriormente dai 79.726 iscritti del 1980 agli 83.000 del febbraio 1981.

Al numero di 83.052 unità disponibili al lavoro, ci sono da aggiungere i 19.000 dei 40.996 giovani iscritti nelle liste di cui alla legge 285 - 1977 e sue successive modificazioni, che non hanno provveduto alla registrazione nelle liste normali, il che porta la consistenza della disoccupazione a 109.000 unità. Considerato che la popolazione della Sardegna alla data del 30/6/1980 raggiungeva 1.604.959 abitanti, si ha una disponibilità del 6,35% della popolazione.

La crisi occupazionale si può cogliere esaminando anche i dati relativi alla Cassa Integrazione Guadagni.

Alla fine del 1980, infatti, usufruivano delle diverse provvidenze della Cassa Straordinaria di Integrazione Salariale (l'80% della retribuzione) ben 5.925 unità: a fine febbraio 1981, 6.450.

Si può affermare che tra disoccupati e minacciati di disoccupazione nel

settore industria, in Sardegna vi sono 108.450 unità che formano il 6,75% della popolazione presente nell'Isola, e il 18,63% sulle forze di lavoro (582.000) valutate dall'ISTAT.

Rispetto alla popolazione (1.604.959 abitanti) la percentuale dei disponibili iscritti nelle liste ufficiali è del 4,96%; dei giovani iscritti nelle liste della Legge 285 - 77 è dell'1,24%; dei lavoratori in C.I.G. è dello 0,36%. In dettaglio, la classe 1 e 2/A (disoccupati per effetto di cessazione di precedente rapporto di lavoro) è presente per il 3,16%; la classe 2/B (giovani inoccupati alla ricerca di una prima occupazione di lavoro) per l'1,69% e le classi 3-4-5 (disponibili a lavori occasionali o già occupati alla ricerca di diverse occasioni di lavoro) per lo 0,09%. Le donne iscritte sono il 43,08% del totale mentre gli uomini il 56,92%. Il rapporto tra la popolazione attiva (dato ISTAT) e l'offerta di lavoro è di circa 6%, il che sta a significare che vi è un disoccupato ogni 6 persone in condizione professionale. Una situazione veramente preoccupante.

Il carattere stazionario della disoccupazione sarda può rilevarsi anche esaminando gli avviamenti ad un lavoro, e raffrontandoli con il numero degli iscritti nelle liste del collocamento.

Nel corso del 1980 sono state rilasciate 105.551 autorizzazioni al lavoro, con una media di 8.795 unità mensili e una punta massima raggiunta nel mese di luglio (11.378 unità) e una punta minima nel mese di gennaio (6.517 unità).

Considerato che la media delle presenze mensili nelle liste di collocamento è stata di 75.353 unità con un minimo ad agosto di 72.153 e un massimo a novembre di 81.117 unità, il rapporto medio tra iscrizione nelle liste di avviamento e collocati al lavoro è stato anche in questo caso di un avviamento al lavoro ogni otto lavoratori disponibili.

Una indagine in corso di completamento presso l'U.R.L.M.O. di Cagliari, sulla consistenza occupativa nelle aziende industriali della Sardegna che costituzionalmente non siano soggette a frequenti modifiche di organico - escluse quindi le attività edilizie - ovvero facciano parte di aziende pubbliche economiche (ENEL, trasporti in concessione) ha dato i seguenti risultati ed ha evidenziato quanto sia scarsa la loro potenzialità.

Aziende con:

- 1.000 dipendenti N. 5 per N. 9.822 dipendenti;
- da 500 a 999 dipendenti N. 12 per N. 8.837 dipendenti;
- da 100 a 499 dipendenti N. 71 per N. 12.857 dipendenti.

Relativamente alla utilizzazione della legge 675 - 77; alla data del 28 febbraio 1981 erano interessati in Sardegna 3.606 lavoratori dipendenti da 40

aziende che dichiaravano di avere una forza di lavoro impiegata di 7.546 unità, con una percentuale di sospesi per crisi del 47,78%.

Tra le 40 aziende ve ne sono però 13 con 1.230 dipendenti che sono praticamente cessati per chiusura o fallimento dichiarato con impossibilità di recupero per i propri dipendenti.

Infine usufruiscono della legge 501 - 77, 67 aziende per 2.844 dipendenti.

Se è vero che da diverso tempo al C.I.S. non sono giacenti domande di mutui industriali, così come è vero che fra le Regioni del Mezzogiorno con la nuova legge la Sardegna sarà penalizzata rispetto alle altre, abbiamo la certezza che per noi corrono tempi ben più tristi.

Per mia natura non sono portato a drammatizzare le cose, certo è però che è opportuno rimboccarsi le maniche anche utilizzando la forma dei Consorzi.

Salvatore Murgia
presidente della Finanziaria Regionale (SFIRS)

Desidero manifestare il più vivo apprezzamento agli organizzatori di questo Convegno, soprattutto per il momento opportuno che hanno colto per affrontare un tema così interessante quale quello delle infrastrutture e dei servizi per lo sviluppo industriale. Ma poiché ritengo che altri, certamente più qualificati di me in materia, tratteranno questo tema specifico, io mi limiterò ad alcune riflessioni sull'attuale situazione del comparto produttivo isolano, anche sulla luce dei recenti provvedimenti adottati dal Governo che penalizzano ulteriormente le piccole e medie industrie già duramente colpite dalla crisi profonda che rischia di paralizzare l'intero settore industriale nazionale.

Molto opportunamente il prof. Sabattini, nella sua stimolante relazione introduttiva, ha affrontato gli aspetti relativi alla stretta connessione esistente fra la crisi delle piccole e medie industrie e la crisi che ha colpito la grande industria; offrendoci quindi lo spunto per un ulteriore approfondimento delle cause antiche e recenti, ma in particolare di queste ultime che hanno condizionato lo sviluppo economico dell'isola, per tentare di individuare in questa sede possibili terapie che consentano alle imprese sarde, con concrete proposte operative, rese urgenti dal precipitare della situazione, di uscire dal buio tunnel della crisi.

Infatti, anche se le strutture economiche e produttive della nostra isola sono anomale rispetto al panorama nazionale, gli effetti della generale crisi in cui si dibatte il Paese non hanno tardato a farsi sentire anche da noi, direi anche in maniera abbastanza virulenta: una crisi di allarmanti dimensioni, congiunturale e strutturale insieme, che i continui e ricorrenti aumenti del petrolio e delle materie prime in genere non fanno apparire nè effimera nè di facile soluzione.

Il settore che ne ha risentito maggiormente è stato indubbiamente quello della grande industria, per le difficoltà intrinseche nelle sue stesse dimensioni ad adattarsi nel breve e medio periodo alle innovazioni tecnologiche ed al mutevole variare dei gusti della ricerca di mercato. Non sarà mai tem-

po sprecato rimarcare la inadeguatezza di fondi e soprattutto dell'attenzione alla ricerca tecnologica indusriale, che in Italia è ormai abbandonata a se stessa o lasciata alla buona volontà e all'intraprendenza dei pochi. È proprio grazie all'entusiasmo, all'intelligenza di tanti piccoli e medi imprenditori che la produzione industriale e il prodotto nazionale lordo, nell'anno passato, ha registrato degli inaspettati indici positivi. Non è un caso che i saldi attivi più notevoli nella bilancia dei pagamenti vengano da quei settori come il turistico, il tessile e il meccanico, dove emerge prepotente la considerazione che più del capitale e delle risorse economiche contano la capacità imprenditoriale e l'inventiva.

E quindi, in antitesi alla grande impresa, si è progressivamente sviluppata una realtà più dinamica, fatta di un insieme differenziato di iniziative agili, snelle, flessibili, capaci di scorgere nelle pieghe e negli interstizi delle potenziali capacità produttive, spazi di lavoro e di sfruttamento totale delle risorse locali.

Non bisogna però nascondere i rischi d'involuzione, a volte notevoli, che comporta un espandersi incontrollato di questo fenomeno. Non dobbiamo dimenticare che, se una parte del nostro apparato produttivo è ritornato ad essere ruggente, vi sono fenomeni di lavoro nero, di comportamenti corsari e d'improvvisazioni. Non possiamo quindi fermarci alla pura constatazione di un fenomeno di microimprenditorialità e alla facile retorica "piccolo è bello". La "imprenditorialità del cespuglio" come afferma con una suggestiva immagine Piero Bassetti, deve invece strutturarsi per rispondere alla sfida europea e dei paesi emergenti.

Il cosiddetto protagonismo dei nuovi ceti imprenditoriali deve essere composto e canalizzato in nuove e adeguate istituzioni capaci di catalizzare questi spontanei fermenti, se si vuole far leva su di essi per gestire la terza fase della nostra economia.

In Sardegna questo fenomeno ha avuto riscontri negativi a causa della citata atipicità del nostro tessuto industriale. Qui da noi la piccola e media impresa è per gran parte legata alla grande industria, o almeno è stata, e si pone nei confronti di questa come prestatrice di servizi di manutenzione, di subappalto e di assistenza, in particolare per quanto riguarda il settore metalmeccanico.

Ho avuto modo di dire in altre circostanze, ma qui giova ripeterlo, che il processo di industrializzazione in Sardegna è stato prevalentemente caratterizzato da insediamenti d'impianti ad altissima intensità di capitale cui non ha fatto seguito il sorgere di un adeguato complesso di piccole e medie imprese manifatturiere capaci di rilevanti effetti sia sul piano produttivo che su quello occupazionale.

Tutto ciò è conseguenza primaria del principio di accordare le incentivazioni finanziarie e creditizie quale nota percentuale degli investimenti fissi dando vita così, in prevalenza, all'insediamento d'impianti ad alto rapporto capitale-lavoro, snaturando sostanzialmente l'obiettivo programmatico della massima occupazione.

In quest'ottica, l'insediamento di piccole e medie industrie manifatturiere è rimasto episodico e frammentario, al di fuori di quella logica di sviluppo organico che sarebbe stata, evidentemente, auspicabile. E da ciò è derivato che gran parte delle piccole e medie industrie realizzate nell'isola soffra di gravi diseconomie esterne, essendo ad essa mancata quella possibilità di reciproche integrazioni, tipica del robusto e fitto contesto industriale e manifatturiero delle regioni più sviluppate. È così che la piccola e media industria manifatturiera ha trovato più convenienza a continuare a localizzarsi nel Nord e nel Centro Italia, dove ha attirato i flussi migratori delle forze di lavoro dei paesi del Sud.

Altro grave condizionamento della piccola e media impresa risiede nelle sue stesse dimensioni, che sono troppo modeste per poter sostenere l'onere di adeguate strutture organizzative, senza le quali, peraltro, i criteri di gestione aziendale diventano necessariamente approssimativi e perdono di efficacia e d'incidenza.

Pertanto sotto il primo dei profili enunziati (frammentarietà ed episodicità degli insediamenti manifatturieri) occorre che il nuovo programma triennale in fase di elaborazione (proprio in questi giorni dovrà essere sottoposto all'attenzione del Consiglio Regionale), abbandonando il criterio di affidare lo sviluppo industriale dell'isola esclusivamente al meccanismo delle incentivazioni, tracci un nuovo quadro strategico di sviluppo per la cui realizzazione siano mobilitate le risorse della legge 268, in stretto coordinamento con quelle rinvenienti dagli stanziamenti del Bilancio ordinario della Regione e da quelle che discendono dalle leggi nazionali per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Tale nuova strategia privilegia infatti le iniziative economiche organicamente inserite in progetti di sviluppo settoriale, destinati a colmare i numerosi vuoti che ancora caratterizzano il tessuto industriale dell'isola e che rendono più difficile e precaria la vita soprattutto delle piccole e medie industrie.

Quanto al secondo dei condizionamenti ricordati (carenze strutturali legate a insufficienze dimensionali), la programmazione, facendo proprie le esperienze positive acquisite sia all'estero che in Italia, dovrà orientarsi necessariamente verso l'adozione di strumenti a carattere consortile. Purché

tali compiti, come appare giusto e corretto, non debbano intendersi limitati ad una semplice forma di tipo assistenziale, ma invece destinati essenzialmente a favorire il processo di maturazione di una coscienza associativa fra gli imprenditori sotto la spinta di concrete iniziative.

Il programma triennale in fase di elaborazione, come dicevo, dovrà inoltre tener conto dell'esigenza fondamentale di una occupazione più articolata e diffusa nel territorio e delle condizioni di scarsità di energia e di capitali che potrebbero andare aggravandosi nei prossimi anni. Queste due condizioni richiedono una modifica degli indirizzi e impongono la ricerca e l'adozione di strumenti e di politiche capaci di superare i notevoli ostacoli che si presentano in Sardegna sul piano del mercato, delle strutture commerciali, di assistenza tecnica, di servizi e di credito, con l'effetto di comprimere sul nascere il processo di industrializzazione basato sulle piccole e medie industrie manifatturiere.

Sono d'accordo col prof. Sabattini quando sostiene che gli incentivi debbono essere ripensati alla luce delle esperienze maturate e dei nuovi obiettivi. È dimostrato infatti abbondantemente che le attuali tipologie degli incentivi e le modalità d'erogazione non costituiscono più un particolare motivo di spinta nelle decisioni d'investimento e di localizzazione degli impianti da parte degli imprenditori; per di più i fortissimi ritardi nell'erogazione dei mutui e dei contributi annullano sempre gli scarsi vantaggi dell'attuale incentivazione. La legislazione nazionale e la legge 183 in particolare, facendo divieto di aumentare le incentivazioni in conto capitale in sede regionale, non impediscono, anzi sembrano suggerire, l'adozione di altre misure di stimolo dirette ed indirette nei confronti dell'attività industriale.

Tali sarebbero certamente gli interventi per migliorare le condizioni di trasporto, di credito, di assistenza commerciale, di mercato, di forniture di servizi, gratuiti o quanto meno a basso costo.

D'altra parte, l'esperienza fin qui fatta dagli operatori che hanno promosso nuovi programmi di investimento in Sardegna ha dimostrato ampiamente che in effetti, per i lunghi tempi tecnici di erogazione dei finanziamenti, le agevolazioni previste vengono, in tutto o in parte, vanificate dagli oneri finanziari relativi alle necessarie operazioni di prefinanziamento. Per cui non sono infrequenti i casi nei quali le nuove iniziative vengono a trovarsi in situazioni di grave difficoltà finanziaria prima ancora di iniziare la propria attività produttiva.

Pertanto, a mio avviso, una delle forme d'intervento che può maggiormente incidere in questa situazione lasciando integri i benefici, e che per di più solleva gli imprenditori dall'onere di dover curare direttamente la rea-

lizzazione degli impianti, è il leasing agevolato.

Stando così le cose, è naturale quindi che la crisi non abbia risparmiato nessuno, anzi essa si è abbattuta con virulenza ancora maggiore che nel Continente a causa delle nostre specifiche diseconomie aggiuntive: trasporti, organizzazione del credito, strutture ancora insufficienti di assistenza tecnica e commerciale. Ad aggravare ancor più la situazione evidentemente hanno contribuito, come dicevo prima, i recenti e drastici provvedimenti assunti dal Consiglio dei Ministri per fronteggiare la caduta della lira e limitare l'ormai preoccupante deficit della nostra bilancia commerciale, provvedimenti che sono immediatamente rimbalzati con effetti disastrosi nella nostra isola. Se già prima avevamo il record del costo del denaro rispetto alle altre regioni del Continente, adesso che il tasso ufficiale di sconto ha raggiunto livelli quasi incredibili sopporteremo un tasso bancario senza paragoni e senza precedenti. Il fatto che la lira sia ufficialmente svalutata del 6,3% nei confronti della moneta dello SME non ci è di grande conforto, perché la Sardegna non esporta quasi nulla all'estero per quanto riguarda lavorazioni industriali, e quel poco che esporta non interessa la comunità. E se, come è stato prennunciato, la contropartita della stretta creditizia sarà costituita da uno stanziamento considerevole nel settore della siderurgia e nelle esportazioni, allora possiamo ben dire che l'apparato industriale della nostra Isola ha tutto da perdere e nulla da guadagnare da questi provvedimenti.

In tema di esportazione, alcuni mesi orsono, si è svolto sulla stampa sarda un complesso e qualificato dibattito sulla necessità di guidare in questa direzione il nostro apparato produttivo, in modo da sottrarlo alla condizione di subalternità nei confronti di quello tradizionalmente più avvantaggiato del Continente. Se non vogliamo che questa strategia, che pure sostanzialmente condividiamo, resti, come ha giustamente osservato il prof. Sabattini, una mera enunciazione di principio, noi riteniamo oggi opportuno spostare, sia pure in questa contingenza, l'obiettivo della nostra attenzione. A monte dell'"esportare sì, esportare no" esiste un altro problema molto più attuale in questo momento: "produrre sì, produrre no". Chi può infatti oggi produrre, e cosa, con un costo del denaro così alto e con meccanismi non di rado contorti e lunghi che ne regolano l'erogazione ed in assenza di strutture tecnico-commerciali e con servizi d'infrastrutture ancora in formazione?

Proprio partendo da queste considerazioni ed in sintonia con le direttive della programmazione regionale, la Finanziaria regionale ha recentemente impostato un articolato programma finalizzato ad offrire alle piccole e medie industrie locali un concreto sostegno in rapporto alle sempre più sentite

esigenze di informazione sul piano tecnologico-commerciale di coordinamento e di orientamento, per la realizzazione e lo sviluppo delle attività produttive e per una migliore conoscenza e un più diretto accesso ai moderni strumenti di tecnica finanziaria manageriale e commerciale.

Nell'ambito di questo ampio quadro, le scelte operative della Finanziaria regionale, oltre alla promozione di nuove iniziative industriali tese alla valorizzazione delle risorse naturali locali, che pure rimane il fondamentale e principale ruolo della SFIRS, sono state orientate sia verso la partecipazione ad organismi consortili istituiti nell'ambito dell'imprenditoria locale per favorirne l'accesso al credito e sviluppare rapporti commerciali, sia alla promozione stessa di tali organismi consortili fra piccole e medie aziende al fine di coordinare l'attività dei singoli associati in funzione di una comune strategia per un loro migliore sviluppo ed accrescimento tecnologico.

In questa fase punto di riferimento è stata la gestione del fondo speciale istituito dalla Regione Sarda nel 1976, che ha trovato il pieno e incondizionato favore dei numerosissimi imprenditori che ne hanno usufruito. Cito qualche dato: al 31/3/81 la dotazione del fondo speciale, almeno per quanto riguarda la SFIRS (il fondo è ripartito in parti uguali tra la SFIRS ed il Credito Industriale Sardo), assommava a 20 miliardi 300 milioni, di cui 6 miliardi accreditati proprio nei giorni scorsi. Dal 21/7/1977 (data nella quale concretamente ha iniziato ad operare questa legge e ci sono stati accreditati i primi 2 miliardi di dotazione nel fondo) al 31/3/1981 la nostra società ha ricevuto 104 domande per complessivi 65 miliardi e 867 milioni, di cui 38 domande (per lire 15 miliardi 805 milioni) accolte ed erogate, 37 pratiche (per lire 14 miliardi 760 milioni) in fase istruttoria e quindi di approvazione, mentre 49 sono state respinte o in prevalenza desistite dagli interessati per fallimento o perchè hanno superato evidentemente lo stato di necessità. La gestione del fondo può quindi considerarsi sino a questo momento positiva. Infatti con gli utili maturati, è stato possibile costituire fondi di svalutazione crediti e fondi rischi in misura tale da coprire e sopravanzare tutte le eventuali insolvenze al momento prevedibili.

Proprio partendo da questa positiva e utile esperienza, la SFIRS ha, di recente, portato all'attenzione della Giunta regionale una prima organica ed articolata proposta di intervento a sostegno delle piccole e medie imprese operanti nel settore metalmeccanico per la creazione di un Consorzio a partecipazione diretta della SFIRS e finalizzato a due obiettivi; il primo è quello di coordinare l'attività delle aziende consorziate, onde consentire l'acquisizione in comune di quelle commesse di lavoro che, per la loro entità e per le diversificate specializzazioni che la loro esecuzione comporta,

travalichino le capacità di ogni singola azienda; il secondo è quello di allargare la possibilità di accesso al credito di esercizio, a costi il più possibile contenuti, per favorirne l'acquisizione da parte delle piccole e medie imprese di lavori per l'estero, e ciò mediante l'attivazione di due specifici strumenti volti ad ottenere, senza intaccare l'autonoma capacità di credito dei singoli imprenditori, le indispensabili garanzie per l'affidamento dei lavori e di mezzi finanziari per la conduzione degli stessi.

Vi sono anche altri obiettivi non meno importanti in questa proposta che sono: il coordinamento degli approvvigionamenti di materie prime e lo stoccaggio delle stesse, in funzione di più favorevoli condizioni di acquisto; la promozione di iniziative tese ad acquisire nuove tecnologie ed indirizzate, quindi, al conseguimento di più elevate qualificazioni e di più favorevoli prospettive di lavoro, al miglioramento delle tecniche di gestione e di qualificazione professionale.

In concreto, il primo strumento prevede che una banca di interesse nazionale, che già si è dichiarata disponibile, rilasci, a semplice richiesta del Consorzio nella fase di costituzione tra aziende metalmeccaniche e la SFIRS, delle garanzie fideiussorie per la conduzione di lavori all'estero, nell'interesse dei singoli operatori, ma a nome del Consorzio, cosicché il relativo affidamento sia in carico al Consorzio e non incida quindi sulla capacità di credito dello specifico utilizzatore. La SFIRS, oltre a partecipare al Consorzio, dovrebbe controgarantire il rischio assunto dalla banca, che sarebbe la vera e propria fideiussione.

Per rendere operativo tale meccanismo di garanzia si è previsto, d'accordo con i responsabili della Regione Sarda, a copertura dei rischi che la società andrebbe ad assumere, la costituzione di un apposito fondo regionale presso le nostre casse, corrispondente al 50% dell'ammontare complessivo delle operazioni da effettuare. In tal modo, praticamente, con un fondo che si è ipotizzato, d'accordo con la Regione, di 4 o 5 miliardi, si avrebbe un giro d'affari annuo sui 18-20 miliardi: da notare che l'onere previsto a carico delle aziende è stato ipotizzato nel 2,2%, di cui l'1,2% andrebbe alla banca che si è dichiarata disponibile a questa operazione e l'1% andrebbe ovviamente al Consorzio a garanzia dei rischi inerenti l'attività gestionale.

Il secondo strumento prevede la costituzione, presso la SFIRS, di un fondo sempre regionale, da utilizzarsi per la concessione di anticipazioni finanziarie a tasso agevolato, che comunque non dovrebbe superare il 12%, in relazione allo stato di avanzamento delle lavorazioni assunte dalle piccole e medie imprese partecipanti al Consorzio. Anche in questo caso la dotazione iniziale del "fondo" non dovrebbe superare i 4 miliardi, tale cifra

sarebbe sufficiente ad alimentare un volume d'affari di 10 miliardi circa.

A garanzia dei fondi regionali è previsto che la concessione dei singoli finanziamenti sia subordinata evidentemente alla cessione, da parte del beneficiario, del credito vantato nei confronti dell'azienda committente l'esecuzione dei lavori.

La creazione di tali strumenti (che per il momento riguardano il settore metalmeccanico, ma che, come ci auguriamo, in un secondo momento riguarderanno tutti gli altri settori e comparti produttivi), resasi tanto più necessaria, in un momento come l'attuale di drastica stretta creditizia e di insostenibili tassi d'interesse bancario, ritengo possa offrire un'efficace contributo alla ripresa e allo sviluppo dell'attività produttiva delle piccole e medie industrie operanti in un comparto che ha risentito in maniera drammatica della pesante crisi che ha investito i grossi complessi industriali della nostra Isola. Evidentemente molto dipende anche dalla tempestività con la quale la Regione Sarda recepirà questa nostra proposta.

Mi sia consentito infine fare alcune brevissime considerazioni sul ruolo dei Consorzi: sul ruolo futuro, intendo, perché sul passato non vi è dubbio che i Consorzi hanno avuto un ruolo notevole, sostanzialmente positivo, nel processo di sviluppo industriale dell'isola; tuttavia non si può non riconoscere che, purtroppo, fino ad oggi le aree industriali sono state utilizzate prevalentemente in funzione delle grandi iniziative di base. Oggi il problema è quello di ribaltare la ormai logora logica operativa di creare aree industriali e attendere che le imprese vadano ad insediarvisi, ma come? Creando aree industriali o meglio trasformando quelle esistenti in funzione di specifiche esigenze, opportunità e progetti industriali, coinvolgendo altresì il mondo imprenditoriale sia nella fase della proposta e della formazione delle aree quanto e soprattutto, direi, in quella della loro gestione.

In buona sostanza, si deve passare da una fase in cui i Consorzi industriali hanno operato grazie alle entrate per le spese generali spettanti per la realizzazione delle infrastrutture per conto della CASMEZ, dello Stato e della Regione, ad una più attuale, più sentita, in cui i Consorzi prevalentemente forniscano attrezzature e servizi ai piccoli imprenditori, non escluso il ricorso al leasing agevolato. Anche attraverso questa strategia passa il rilancio della politica industriale in Sardegna e quindi dei Consorzi industriali che come nel passato, ma ritengo ancor più che nel passato, possono, anzi debbono giocare un ruolo propulsivo nella terza fase del processo di sviluppo industriale della Sardegna.

Giovanni Digiandomenico
vicepresidente della FICEI

Riprendo la parola, dopo il saluto di questa mattina, per portare a questo convegno, credo doverosamente, una serie di riflessioni che però non hanno la pretesa di organicità, ma sono soltanto degli spunti sporadici, un contributo che la Federazione ritiene di dover arrecare su tematiche e problemi che, ovviamente, sta dibattendo da molti anni non foss'altro perché si tratta di un organismo a cui sono direttamente interessati, di cui sono partecipi, i protagonisti della giornata odierna.

Dirò anche che certamente è urgente la tentazione di discorrere su tutto, posto che, l'abbiamo già messo in rilievo stamattina, in definitiva si dibatte nel Mezzogiorno, i cui problemi sono così connessi tra di loro, per cui parlare di obiettivi significa parlare di politiche, significa parlare di strumenti, con tutte le interrelazioni evidenti. Io però cercherò di evitare questa tentazione e di attenermi in maniera più precisa alla problematica che direttamente ci interessa, anche approfittando della presenza di un interlocutore così illustre, prestigioso ed autorevole come il prof. Carabba; il quale d'altronde, ci ha sollecitato a questo dialogo per cui non soltanto non ci sottraiamo, ma molto volentieri aderiamo al suo invito proprio per portare un contributo costruttivo.

Io penso che sui Consorzi bisogna fare un attimo di riflessione, cercando di uscire dagli slogans, dalle formule, dai miti che si sono succeduti pure su questo tema e che d'altra parte hanno riguardato tutto l'intervento pubblico nel Mezzogiorno d'Italia. Il prof. Carabba ha molto opportunamente ristabilito i termini della realtà in uno sguardo retrospettivo e d'altronde anche nel convegno dell'altro ieri, organizzato a Bologna dal "Mulino" con la partecipazione dei più illustri meridionalisti, ha dato il suo giudizio, credo definitivo, su quello che è stato fatto.

Diceva Manlio Rossi Doria che a voler dare il giudizio di trent'anni di politica meridionalista, iniziata appunto nel 1950, oggi bisogna dire che si è trattato di una politica sostanzialmente giusta, con delle scelte sostanzialmente giuste e con dei risultati sostanzialmente giusti. Questo non signifi-

ca, evidentemente, volere ripetere per i prossimi 10 o 30 anni gli stessi moduli e le stesse formule; la storia va avanti, ci sono situazioni nuove, bisogna anche inventare politiche e strumenti nuovi per affrontare i nuovi problemi. Ma se il Mezzogiorno oggi non è più quello di ieri io credo che molto merito va agli operatori del Mezzogiorno, che non si riducono soltanto agli operatori centrali ma vedono protagonisti gli operatori periferici, quelli che sul territorio hanno agito: e quindi, in primo luogo, i Consorzi industriali.

E anche qui credo che si possa fare giustizia di un'altra mitologia, quella per esempio delle cattedrali nel deserto. A un giudizio spassionato, oggi, bisogna riconoscere che erano impianti di base di rottura che erano essenziali per la costruzione di un tessuto industriale nuovo, stravolgendo secoli di storia nel Mezzogiorno d'Italia, presupposti essenziali per avviare poi un discorso di affinamento quale quello che oggi siano in grado di compiere.

E diceva Romano Prodi, sempre l'altro ieri, che anche quegli impianti (e qui in Sardegna avete delle ferite abbastanza brucianti) che sembra siano stati un completo totale fallimento, per fortuna sono stati costruiti perché sono delle infrastrutture essenziali che oggi, nelle condizioni attuali, non si sarebbe più in grado di ripetere, di costruire, e che invece sono fondamentali per una nazione industriale che non voglia essere soltanto quella del "piccolo è bello".

Il problema adesso è quello di riprendere queste strutture, di farle funzionare e di renderle attive: perché oggi, con la crisi economica che a livello mondiale si è estesa, e in particolare in Italia e quindi nel Mezzogiorno d'Italia, sarebbe una follia disperdere questi impianti costosissimi, non soltanto per dare occupazione ma soprattutto per essere i motori propulsori di una rinnovata economia industriale italiana, che proprio nel Sud deve trovare oggi il suo punto di volata.

Io mi troverei in lieve dissenso con quanto è stato affermato prima, sempre come sguardo retrospettivo (il discorso sulle prospettive ovviamente è diverso), quando si è detto che gli agglomerati industriali hanno privilegiato la grande industria dimenticando la piccola e la media che era invece quella più bisognosa di assistenza. Io credo invece che la politica che è stata fatta attraverso i Consorzi industriali non poteva essere che questa, perché i grossi impianti industriali erano e sono quelli che richiedevano le grosse infrastrutture e quindi le agglomerazioni che si sono realizzate a questo livello erano finalizzate all'atterraggio di questi impianti. Oggi ci poniamo un altro problema e lo dobbiamo affrontare, però non possiamo essere autolesionisti fino al punto di dire che tutto si è sbagliato, quando siamo invece convinti che quella era in quel momento la via da percorrere e, a uno

sguardo retrospettivo ripeto, non possiamo essere così drastici e condannare indiscriminatamente. In questa funzione i Consorzi hanno avuto la loro parte soprattutto come costruttori d'infrastrutture, questo è stato il loro ruolo principale fino ad oggi, essenzialmente quali concessionari della Cassa per il Mezzogiorno.

L'infrastrutturazione del territorio anche a fini industriali è stata un'opera storica che il Mezzogiorno d'Italia ha compiuto e che resta un patrimonio da cui si può oggi partire per un nuovo discorso. E questa opera è stata compiuta dai Consorzi industriali, i quali hanno conquistato dei grossi meriti. È facile liquidare anche qui tutto; certo non tutto è stato perfetto, ci sono stati errori, è ovvio, però io credo che bisognerebbe fare uno studio su questo aspetto a livello storico e a livello sociologico. Quello che ha rappresentato, per esempio, nell'esperienza del Mezzogiorno d'Italia la funzione dei Consorzi industriali, anche come filtro e strumento creatore di una nuova classe dirigente, mettendo per la prima volta a contatto col fenomeno industriale popolazioni e amministratori, modellando una nuova mentalità politico-imprenditoriale, contribuendo quindi alla funzione di una classe dirigente che, vivaddio, credo costituisca ancora il fine dell'intervento straordinario, non il mezzo. Perché l'intervento straordinario potrà dire di avere raggiunto il suo scopo quando avrà creato questa nuova classe dirigente, che potrà quindi camminare con i suoi piedi.

Il fine, diceva mi pare Novacco, dell'intervento straordinario è la fine dell'intervento stesso; ma questo si attua attraverso la creazione di una nuova classe dirigente, non solo ovviamente politica, ma soprattutto economica imprenditoriale di cui si avverte la necessità, capace di iniziativa e di metodo di azione. Anche qui stiamo attenti a non ripetere i soliti luoghi comuni del clientelismo, del lassismo, di questo meridionalismo sbracato: io vi posso solo citare un dato, e cioè che i circa cinquanta Consorzi industriali che operano nel Mezzogiorno d'Italia hanno un numero di addetti che non supera le sette-ottocento unità. Il che significa che si è stati in grado di svolgere queste funzioni rilevanti, costruendo opere notevoli, con un numero ridotto, ridottissimo, di addetti. Credo che il dato statistico basti veramente da solo a smentire anche un ricorrente luogo comune.

Ma questo è il passato, e credo che il passato non serva per rivendicare meriti e per affrontare il futuro; può servire soltanto come una garanzia di serietà e d'impegno per i propositi che ci riserviamo per l'avvenire. E oggi l'avvenire si chiama Legge per il Mezzogiorno. Allora qualche parola credo sia necessaria su questo Disegno di legge. Anche qui cercherò di rifuggire dalla tentazione di esaminare la vastissima tematica, però qualcosa vorrei

dire, soprattutto al prof. Carabba, per quanto riguarda gli strumenti e le procedure per l'attuazione della politica industriale.

Solo qualche osservazione. Io credo che come Federazione possiamo dirci d'accordo, e anzi soddisfatti, delle cose che questa mattina ci ha detto il professor Carabba; certo che, se fossero esplicitate meglio nella legge, naturalmente la nostra soddisfazione aumenterebbe. Abbiamo soltanto una riserva di carattere generale, e lo dico molto francamente: quella dei progetti speciali regionali per quanto riguarda l'industrializzazione.

Una prima considerazione è di ordine, se volete, deontologico, filosofico addirittura. Si dice: badate che questi sono progetti regionali, ma di rilievo nazionale, quindi la decisione spetta all'autorità centrale, mentre la loro attuazione viene affidata alle strutture delle Regioni. Questa concezione ci pare sbagliata per almeno due motivi. Il primo è che non ci pare molto rispettato il principio del regionalismo. Le Regioni debbono essere, secondo il disegno costituzionale, soprattutto enti di legislazione e di programmazione, cioè Enti portatori di una volontà politica; le Regioni sono innanzitutto soggetti politici, quindi anche nel campo dell'intervento straordinario, per la dignità che ad esse compete di soggetti politici, debbono essere inserite a pieno titolo, a pari dignità nel processo decisionale, non solo con pareri, ma affidando ad esse veramente con il Governo centrale, le decisioni degli interventi sul territorio.

Un secondo motivo è che l'attuazione di queste decisioni richiede un apparato amministrativo che le Regioni non hanno. Probabilmente il discorso non vale in Sardegna, dove l'esperienza regionalista è molto più antica e l'istituto regionale è molto più solido e anche sentito dalle popolazioni. Ma per l'Italia continentale il discorso diventa tragico, perché sul piano dell'apparato amministrativo le Regioni meridionali dell'Italia peninsulare hanno una gracilità estrema, per cui non riescono a svolgere con un minimo di decenza le funzioni ordinarie che ad esse sono devolute; figuriamoci se alle funzioni ordinarie accavalliamo le funzioni straordinarie. Se l'intervento straordinario deve essere decentrato nelle decisioni, dovrebbe essere ripensato e reso efficiente in un momento centrale nelle attuazioni.

D'altra parte, per riprendere gli accenni che il professor Carabba faceva agli esempi stranieri: la stessa TVA, che è stata la prototipa di tutte le Casse per il Mezzogiorno di questo mondo (tra l'altro va detto che la legge del 1931 è in pratica ancora quella, non l'hanno cambiata ogni tre anni; ogni tanto l'hanno aggiustata, ma la legge fondamentale è ancora quella e funziona) man mano che le cose sono andate avanti ha subito il condizionamento degli stati, perché la TVA opera su otto Stati. Qual'è la situazione a

cui è arrivata oggi? Che le decisioni sugli interventi vengano prese insieme con i Governatori, con gli Stati, con le Assemblee degli Stati. Questo non significa però che hanno creato otto TVA, una per ogni Stato, affidata allo stesso Stato.

Ma c'è un altro motivo. Se è vero che l'intervento straordinario è reso necessario soprattutto per la debolezza delle strutture amministrative ordinarie, come pensiamo che queste strutture possano fare fronte esse all'intervento straordinario? Non esisterebbe più il problema dell'Italia meridionale, se si trattasse solo di dare più soldi. Sappiamo invece qual'è la triste storia dei residui passivi.

Ma al di là di questa critica di carattere politico generale, alcuni aspetti del Disegno di legge ci lasciano perplessi, proprio sul campo della infrastrutturazione industriale e anche per il settore della incentivazione finanziaria. Prendendo inizio da quest'ultimo, la perplessità ci deriva soprattutto dalla lettura di un certo articolo in cui si dice che le incentivazioni finanziarie vanno laddove non opera la 675, poiché la 675 non è solo una legge di riconversione e ristrutturazione industriale, ma è soprattutto una legge per le nuove iniziative industriali coperte dai programmi finalizzati; e poiché i programmi finalizzati, definiti dal Ministero dell'Industria, sono ormai numerosi e coprono la gran parte dei settori produttivi del nostro sistema industriale (dall'automobile alla meccanica, alla chimica etc.); se all'intervento finanziario, all'agevolazione finanziaria nel Mezzogiorno viene lasciato solo il residuo, io vorrei sapere se questa è una scelta (mi si può rispondere di sì: una scelta di politica industriale generale) ma, in questo caso, dove andrebbe a finire l'ispirazione meridionalista.

Un altro punto di perplessità riguarda le infrastrutturazioni. Abbiamo detto che l'infrastrutturazione diviene con questo disegno di legge progetto speciale regionale, con tutta una sua procedura di approvazione. Ecco, noi non riusciamo a vedere come si concilii l'organicità, la totalità del progetto con la possibilità di realizzare una singola infrastruttura di cui, ad esempio, un Consorzio abbia esigenza per far fronte - al di fuori, ripeto, del progetto speciale - alla particolare richiesta di un'azienda. A parte questa considerazione, che ci lascia gravi perplessità di tipo operativo, vorrei sottolineare un'altra carenza: quando un'azienda viene ad insediarsi in un agglomerato, l'azienda chiede alla Cassa, o al CIS, o all'ISVEIMER etc., i soldi per l'agevolazione finanziaria; però dice: mi serve la strada, mi serve l'elettrodotto, e le altre cose di cui ho bisogno. Si fa una specie di istruttoria, una specie di contrattazione programmata, diciamo, negli uffici della Cassa, e alla fine il tutto sfocia in un decreto del Ministro, il famigerato parere di

conformità che dice: diamo tanti soldi all'industria per le agevolazioni, e tanti altri soldi al Consorzio perché costruisca le infrastrutture di cui l'industria ha bisogno. Nel sistema proposto, invece, in cui l'infrastrutturazione spetta alla competenza della Regione e l'agevolazione finanziaria resta invece alla Cassa, ad una delle due agenzie, quale sarà il momento di raccordo? Chi, con unicità di voce, potrà dare garanzia all'operatore economico che avrà l'agevolazione finanziaria, ma contemporaneamente avrà anche le infrastrutture specifiche di cui ha bisogno?

Rapidamente mi avvio alla conclusione. Vorrei adesso esaminare qualche punto che riguarda i Consorzi e fare alcune dichiarazioni. Abbiamo rilevato con soddisfazione come c'è stata una riaffermazione della validità dell'istituto consortile, è una formula che funziona perché coinvolge gli interessi sia pubblici sia degli operatori economici, le banche, le associazioni di industriali etc., e quindi consente una gestione al meglio di questi interessi. D'altra parte in un'epoca di cogestione, di compartecipazione credo che questa formula sia quanto meno attuale e felice.

Nella formula, oltre a questa originale cointeressenza, esiste anche un modello di amministrazione di estrema snellezza (il prof. Meloni faceva riferimento al modello di agency) dove c'è un'assemblea di partecipanti che approva il bilancio e nomina gli amministratori, ma poi è il Consiglio d'amministrazione che svolge rapidamente tutte le decisioni. Questo è il segreto per cui le opere con i Consorzi si sono fatte e si fanno, mentre coi Comuni e le Provincie hanno bisogno di molto più tempo.

Ma oggi, se vogliamo dire che veramente questo strumento è ancora utile, dobbiamo chiarire alcune cose. Chiarire innanzitutto con semplicità, con efficacia, qual'è la natura di questo ente, perché è stata richiamata la caterva di sentenze tra pretori, Cassazione, TAR, Consiglio di Stato etc., ognuno dei quali ha inventato una brillantissima nuova formula originale giuridica: ente pubblico economico, non economico etc. Noi crediamo che, al di là di tutte queste sottolineature, la natura del Consorzio come ente locale debba essere riaffermata anche se opportunamente colorata con le venature economiciste - perché in definitiva è questo l'aspetto che poi ci chiarirà anche quello che viene dopo, cioè quello dei rapporti con le altre realtà sul territorio, con gli altri organismi. Il Consorzio è un'unione volontaria, è un Consorzio volontario innanzitutto di enti locali e innanzitutto di Comuni. E allora, se così è, credo che non dovrebbero sussistere tutti i fumi e le remore che sono state sovrapposte nel rapporto con le Regioni.

Ho ascoltato con ammirazione il breve saluto che ha dato questa mattina il rappresentante della vostra Regione: con ammirazione, perché mi sono

reso conto di come correttamente si sia interpretata la natura degli enti locali, la funzione delle economie locali e il reciproco rispetto. La realtà nelle altre parti d'Italia, Sardegna sola esclusa, è ben altra; il rapporto con le Regioni è di natura assolutamente conflittuale perché le Regioni assumono che i Consorzi sono i loro enti strumentali per cui sciolgono i Consigli d'amministrazione, li riformano, il Presidente viene nominato dal Presidente della Giunta regionale, i Consiglieri parte dall'assessore X e parte dall'assessore Y etc. E tutto viene ricondotto nella struttura regionale. Ora io dico: certamente la Regione, per esempio con la 616, ha competenza per l'attrezzatura e l'infrastrutturazione del territorio; quindi, se vuole farsi un suo ente strumentale, lo faccia, siamo in regime di pluralismo anche istituzionale (tra l'altro sarebbe interessante confrontare e mettere in concorrenza le capacità e l'esperienza dei Consorzi); ma voler pretendere che uno strumento dei Comuni, delle autonomie locali, venga strangolato e ridotto ad ufficio periferico dell'assessorato regionale credo che veramente sia una contraddizione plateale con il dettato della Costituzione.

Io credo che la legge debba essere molto chiara in materia, chiarire quali sono i limiti e i rapporti tra queste organizzazioni, i Comuni, le Provincie e la Regione. Questo non significa essere antiregionalisti; essere regionalisti significa vedere quali sono le peculiarità vere, le attitudini vere della Regione. E allora certamente la Regione avrà i poteri d'indirizzo e di programma e deciderà le cose che bisogna fare e quelle che non bisogna fare. D'altra parte le decidono già, perché già il comitato delle Regioni oggi decide quali sono le opere che devono essere finanziate; già oggi le Regioni approvano i piani regolatori; già oggi le Regioni hanno una serie di poteri, tutti i poteri di tutela, di vigilanza sui Consorzi; già oggi nessuno mette in discussione che il Consorzio debba operare nell'ottica della programmazione regionale. Quello che si contesta è la prevaricazione di tutto questo, il soffocamento, il centralismo regionale che vuol distruggere ogni residuo autonomismo, a livello locale in particolare.

In questo modo credo che vadano anche definiti i rapporti con i nuovi enti intermedi. La tematica è in corso di elaborazione, credo però che non sia difficile trovare un momento di raccordo, atteso che il nostro debba essere soprattutto un ente operativo e questi altri organismi enti di rappresentanza di volontà generali.

Il problema del Piano regolatore. Qui bisogna essere molto chiari e anche molto conseguenti con le impostazioni date. Ai Consorzi industriali la legge istitutiva ha affidato il potere di redigere il piano territoriale di coordinamento, vincolante per le amministrazioni e per i Comuni, ma solo indi-

rettamente per i privati. Tutto questo nel 1957, prima delle Regioni, prima della moderna cultura urbanistica; anche qui grosso merito storico dei Consorzi, che per la prima volta hanno effettuato una programmazione del territorio nell'assenza assoluta di tutti gli altri organismi: e, badate, una programmazione tesa sì ai fini settoriali, l'industrializzazione, che però coinvolgeva tutti gli interessi generali.

Oggi bisogna essere realistici, altrimenti rischiamo di fare una battaglia antistorica: bisogna allora dire che questa funzione ai Consorzi non può più spettare, la funzione di supplenza che hanno avuto su questo piano credo debba ritenersi esaurita. Oggi esistono altri organismi di rappresentanza della volontà generale, i Comuni, i Comprensori, le Regioni: ad essi spetta, in uno stato democratico, la pianificazione globale del territorio. Ai Consorzi bisogna invece dare un altro compito, quello della pianificazione particolareggiata del territorio, ad essi destinata dalla pianificazione generale nonché tutti i compiti che è possibile affidare ad un organismo periferico dell'intervento straordinario, ferma restando - in quest'ultimo caso - la centralità decisionale del disegno generale.

Quali funzioni dare ai Consorzi? Viene innanzitutto, come è stato detto, il discorso dei servizi, ma secondo me viene prima ancora il discorso della manutenzione, della gestione delle opere realizzate. Io credo che non si sappia abbastanza che le opere realizzate per infrastrutturazione industriale raggiungono il valore a prezzi correnti (quindi non attuali) di ben 2.000 miliardi, e con rammarico dobbiamo dire che la maggior parte di queste opere sono in stato di grave deperimento. Ecco perché abbiamo sempre sollecitato, anche qui in via straordinaria, un intervento urgente di ripristino delle opere; poi si vedrà come affrontare il problema della gestione ordinaria. Però è evidente che costruire grosse infrastrutture e mandarle alla malora significa fare un'opera in definitiva non di civiltà, ma di inciviltà. Quindi occorre (e questo nella legge dovrebbe esserci, perché abbiamo visto che con gli strumenti legislativi vecchi questo non era possibile) un urgente intervento di ripristino di queste opere.

Poi bisogna però affrontare il problema della manutenzione. Anche qui c'è stata tutta una vastissima problematica ad esempio circa la proprietà di queste opere. Credo che ormai sia acquisito dalla cultura giuridica corrente che la proprietà spetta agli stessi Consorzi industriali. Ma come si gestiscono, e soprattutto con quali strumenti finanziari? Anche qui credo che l'obiettivo sia quello della normalità, cioè di arrivare a una autosufficienza del mantenimento della zona industriale. Però l'obiettivo non può essere perseguito dall'oggi al domani; bisogna arrivarci gradualmente; bisognerà

studiare insieme come, con quali strumenti, con quali forme di finanziamento.

Quindi, servizi reali: credo che sia emerso come uno dei punti principali del convegno. Ma come organizzarli? Ha ragione il prof. Carabba, quando dice che se si vuole offrire queste funzioni alle piccole e medie imprese non si può fare a meno dei Consorzi, di questa rete diffusa sul territorio (e altri enti, realisticamente non ne esistono); però non illudiamoci che ogni Consorzio possa organizzare da solo i servizi, perlomeno quelli più sofisticati e complessi che oggi dall'economia moderna sono resi necessari. Occorre allora un momento centrale (magari regionale, ma centrale) di organizzazione, che per il passato noi abbiamo sempre indicato nello IASM perché questi dovrebbero essere i suoi compiti istituzionali, attrezzare cioé il sistema di questi servizi ramificandosi poi sul territorio attraverso i Consorzi.

Un'ultima parola per quanto riguarda, nell'ambito della gestione, il problema dei porti industriali. Non solo in Sardegna il problema è grosso, è notevole, e credo che bisogna affrontarlo finalmente con decisione: anche qui non illudendoci di voler riformare il mondo, anche perché la riforma dell'ordinamento portuale naviga in alto mare ormai da dieci o quindici anni, ma almeno per cominciare a pensare seriamente a queste infrastrutture essenziali per un moderno sistema di trasporti, così particolarmente sentito per lo sviluppo dell'intero Mezzogiorno.

Ciò significa pensare ai porti in termini moderni: da 5.000 anni fino a qualche decennio fa il concetto di porto era abbastanza definito, luoghi riparati dai venti e dalle mareggiate a cui le navi chiedevano rifugio e asilo per poi procedere alle operazioni di imbarco e sbarco. Ma da vent'anni a questa parte l'aereo ha soppresso in genere il trasporto dei passeggeri; c'è stata l'enorme rivoluzione dei containers; il porto è diventato non solo un anello di una complessa catena di trasporti, ma anche un punto di trasformazione delle materie e comunque un concetto molto più ampio che non si limita al solo specchio d'acqua ma richiede un vasto e attrezzato intervento.

Questi sono i porti moderni, come si stanno costruendo a Cagliari, a Oristano, a Olbia, che sono essenziali in un'economia moderna industriale.

Ma non basta costruire porti secondo canoni moderni: bisogna anche poi gestirli, farli funzionare, perché altrimenti da Milano si continuerà ad andare a Rotterdam a sbarcare le merci, perché è complessivamente più economico sbarcare a Rotterdam e portare via autostrada fino a Milano e Bologna anziché andare per esempio a Genova.

E allora, se c'è il porto industriale, qual'è la peculiarità di questa attrezzatura? C'è una connessione intima fra le strutture portuali e la zona indu-

striale. Esiste una interrelazione di programmazione, di realizzazione di opere, di movimentazione delle attrezzature, che dev'essere necessariamente unitaria altrimenti avremmo uno iato, una barriera fra la zona industriale e il porto, con delle paurose diseconomie e quindi con il sostanziale fallimento del porto stesso. Allora si richiede che alla unicità di impostazione, tecnica, ingegneristica, di programmazione etc., corrisponda anche una unicità di organismo operativo, che deve operare sulla zona industriale e sul porto. Nei sistemi più moderni questi organismi (penso per esempio alla Port Authority di New York, tanto per fare un esempio macroscopico, ma anche a Lagos in Nigeria, oppure a Marsiglia - Fos) sono enti che gestiscono il fenomeno complessivamente, in maniera da inquadrarlo correttamente in un'ottica. La Port Authority di New York, che ha sempre gestito il porto e l'aeroporto, adesso sta costruendo diciassette zone industriali, perché s'è accorta che il porto senza la zona industriale non funziona.

E allora perché non fare all'inverso la stessa cosa qui da noi? Voi avete per esempio l'esperienza di Cagliari e Oristano, che hanno costruito l'infrastruttura: perché non affidare a questi enti anche le funzioni di gestione (dato che hanno già dimostrato la loro validità sul piano organizzativo, tecnico, economico) in maniera che anche in Italia si arrivi a mettersi alla pari, almeno a parità di condizioni e di strumentazioni, con la concorrenza straniera evitando questa dispersione. Credo che non ci sia bisogno di grossi rivolgimenti legislativi, basterebbe un comma della legge che affidasse ai Consorzi le funzioni di cui agli enti dell'art. 19 del Codice della Navigazione, cioè degli enti portuali.

Francesco Battista
presidente del Consorzio Industriale di Frosinone

Credo che il tema del Convegno ormai sia stato ampiamente dibattuto e quindi mi limito, anche in nome e per conto degli amici di Latina, a leggere certe osservazioni che è doveroso fare.

I rappresentanti dei Consorzi industriali laziali Latina e Frosinone, intervenuti non per una presenza di carattere numerico, ma per riaffermare la validità dell'azione meridionalistica che li ha sempre animati, esprimono il loro compiacimento per la lodevole iniziativa. Nella circostanza rivolgono un vivo ringraziamento all'organizzazione ed una sincera attestazione di riconoscenza agli amici dei Consorzi sardi, che presso la FICEI, in occasione dell'esame della bozza di legge sul Mezzogiorno, manifestano tutta la loro convinta solidarietà per le esigenze della Regione Lazio connesse alle nuove linee dell'intervento straordinario.

Dagli argomenti esposti in apertura dei lavori da autorevoli personalità si desumono sintomatiche conferme sulla funzione dei Consorzi nella politica di sviluppo del Mezzogiorno e sulla diversa dimensione che essi andranno ad assumere. Concordiamo pertanto con le tesi esposte, ed in particolare col prof. Carabba che ha riconosciuto l'importanza determinante della nuova legge.

Non posso trascurare di rilevare che il mutamento di rotta nell'industrializzazione del Sud attraverso interventi d'incentivazione non soltanto finanziaria, ma promozionali e produttivi, deve collocarsi giustamente e naturalmente a sostegno delle strutture produttive già insediate o in corso d'insediamento nelle Province di Latina e Frosinone per le quali si rende ancora essenziale, almeno per il prossimo decennio, la continuità dell'intervento straordinario e ciò al fine di rafforzare il tessuto industriale ancora ovviamente fragile.

Ugo Mele
presidente del Consorzio per il Nucleo d'Industrializzazione dell'Oristanese

Voglio riportare ad una realtà sarda il nostro Convegno; non per togliere nulla agli ospiti che sono venuti da fuori, che anzi ringraziamo e che sono stati graditissimi. Dagli interventi svolti finora ci siamo resi conto di quanto i problemi loro siano anche e soprattutto i nostri problemi. Un vivo ringraziamento al professor Digiandomenico per l'interpretazione che dà dei nostri problemi: d'altra parte è il nostro Presidente, della nostra Federazione, e quindi segue con attualità e con aderenza le nostre cose.

Voglio però sottolineare, nella nostra realtà sarda, la presenza dei due tipi di Consorzio, quelli "nazionali" e quelli riconosciuti dalla legislazione regionale, che hanno dato vita unitariamente a questo convegno. Questo sforzo unitario parte dalla constatazione che gli obiettivi degli uni e degli altri sono identici; è forse problema di dimensione, è forse problema di ruolo, nel senso che ciascuno nel proprio territorio, per l'ubicazione particolare di zone interne o di zone costiere, gioca un ruolo diverso nel processo d'industrializzazione, ma entrambi i tipi di Consorzi sono messi sullo stesso piano nello sviluppo dell'industrializzazione e in questo piano operano con organismi simili di tipo consortile (anche se finora il controllo è avvenuto in maniera diversa).

Ci tengo a sottolineare questa duplice presenza perché per noi è un grosso passo in avanti; è la dimostrazione di come intendiamo operare all'interno del territorio regionale; vogliamo attestare che non abbiamo nessun motivo di frattura tra gli uni e gli altri, salvo il ruolo che ciascuno svolge.

Vorrei quindi ringraziare il prof. Carabba e il prof. Sabattini per le loro relazioni e per i contributi che, sia pure con argomenti totalmente diversi, hanno portato al nodo centrale del nostro Convegno che non è solo quello di mettere in luce il Consorzio, ma di mettere in evidenza i problemi dell'industrializzazione. Noi tenevamo e teniamo ad essere considerati enti attivi nel processo d'industrializzazione. Abbiamo voluto dare inizio a questo dibattito (dico inizio perché crediamo di non terminarlo con questo Convegno) per riprendere temi che credo siano caduti nel dimenticatoio. Le gran-

di crisi economiche che stiamo attraversando a volte fanno passare in secondo piano i problemi veri, che sono ancora quelli dell'industrializzazione; e dei problemi dell'industrializzazione, che hanno creato in alcune situazioni tensioni particolari, qualche volta è anche comodo non parlarne, quando questo invece è il nodo centrale, quello che giustifica la presenza dei Consorzi.

Abbiamo sentito questa mattina che nella logica dello sviluppo del Mezzogiorno, che è prioritario per lo sviluppo del paese, è prioritario ancora lo sviluppo della industrializzazione; cioè non è possibile uno sviluppo del Mezzogiorno senza uno sviluppo dell'industria. Sono problemi molto difficili perché dal 1973 in poi le condizioni che rendevano convenienti alcuni tipi d'industrie o alcuni settori produttivi sono tutte modificate; ma ciò non toglie che le uniche possibilità per risolvere i problemi dell'occupazione, dell'inflazione, dell'insufficiente produttività di alcuni settori sia pubblici che privati, son tutte riportabili a problemi di industrializzazione.

In questo quadro i Consorzi giocano un loro ruolo, e lo vogliono giocare costituendosi come organismi che abbiano le stesse caratteristiche di elasticità, di rapidità e allo stesso tempo di autorevolezza dell'interlocutore industriale col quale si confrontano. Forse il nostro Consorzio non ha ancora raggiunto questi livelli, però è in questa direzione che intendiamo muoverci. Anche quando parliamo di incentivi reali questo vogliamo fare di fatto, vogliamo inserirci nel ciclo della produzione ed essere un anello importante di questo ciclo perché dare servizi, fornire l'acqua, gestire un impianto di depurazione significa essere all'interno del ciclo produttivo delle aziende, e significa operare con gli stessi criteri di agilità, di autonomia e di economicità. Sottolineo l'economicità perché, come ha sottolineato il prof. Digiandomenico, anche questo è un criterio nel quale noi ci siamo sempre mossi, perché altrimenti l'interlocutore industriale troverebbe in noi un parassita a suo danno: ciò che noi non vogliamo essere.

Questo vale anche per quanto riguarda le gestioni portuali. Ha fatto bene il prof. Digiandomenico a ricordarci che questo è un nodo grossissimo. Tutte le gestioni che abbiamo sono un problema e per questo varrebbe la pena di dedicare un poco più di spazio per vedere quanto nella legislazione si può modificare perché veramente i Consorzi diventino degli enti adeguati a svolgere al meglio questi compiti. Nel campo portuale questo è anche più importante perché ogni giorno, nella realtà, noi ci troviamo di fronte a organismi statali o regionali, che magari non conoscono la realtà meridionale nè la stessa legge da cui traggono origine, che pretendono di avere titoli per svolgere certi compiti di gestione dimenticando che se c'è un ente che ha ti-

toli questo è proprio il Consorzio. Una modifica legislativa che chiarisse e definisse il ruolo dei Consorzi nella gestione dei servizi è il primo passo verso quell'offerta di incentivi reali che abbiamo concordemente indicato come uno dei momenti chiave del nostro futuro.

L'altro aspetto che mi interessa, proprio come realtà sarda, è quello del rapporto Regione - organismi comprensoriali - Consorzi industriali. Dico subito che, per quanto riguarda il piano regolatore, sono d'accordo col prof. Digiandomenico quando dice che occorre trovare un momento di raccordo tra l'ente locale e il Consorzio, in modo che non si creino compartimenti stagni ma l'elaborazione del piano comprensoriale e di quello territoriale diano vita a un momento attivo di partecipazione. È pur vero che il piano territoriale come coordinamento appartiene ad un organismo forse superiore al Consorzio, ma è anche vero che il Consorzio, proprio come ente operativo, deve essere l'interlocutore anche nel momento di formazione del piano. Anche perché il legislatore sardo, quando ha costituito gli organismi comprensoriali, ha attribuito al piano urbanistico comprensoriale il valore di piano territoriale di coordinamento. Quindi già nella nostra legge regionale, abbiamo due piani di organismi diversi che hanno valore di piano di coordinamento, e ci si è dimenticati di indicare le relazioni che intercorrono tra un piano e l'altro.

Riconosco giuste le osservazioni del prof. Digiandomenico quando dice che non è competenza nostra, però credo che occorrerebbe in sede regionale chiarire che chi opera nel territorio in maniera specializzata, come noi facciamo, deve essere un interlocutore nel momento di formazione del piano. Non sono un giurista, non potrei neppure suggerire quali sono le forme, ma credo che questa sia, almeno sul piano della logica, una cosa conveniente e utile.

Un altro aspetto sul quale vorrei soffermarmi riguarda la legge per il Mezzogiorno, la programmazione regionale, gli interventi straordinari. Vorrei intanto riaffermare la *centralità* dell'intervento straordinario: su questo io credo di essere d'accordo non solo come Presidente di Consorzio ma anche come funzionario regionale addetto alla programmazione. Credo che tutti abbiano la convinzione che fatti di tipo operativo non competono all'amministrazione regionale; competono invece all'amministrazione regionale la dignità, pari a quella dello Stato, d'indirizzo politico, di coordinamento dell'intervento, ed anche, nell'ambito della gestione, di verifica dell'attuazione. Dico di più: che tutte le prerogative che le leggi riconoscono alla Regione (penso alla nostra avanzata esperienza di programmazione regionale, alle leggi di "rilancio", ai piani di sviluppo) la Regione deve ri-

vendicarle e mantenerle. Occorre pertanto che, stabilito una volta per sempre qual'è l'ambito d'intervento regionale nel campo dei progetti speciali regionali, sia lasciata libertà alla Regione di darsi l'indirizzo all'interno di quei piani senza successivi controlli e senza interventi all'interno di questi.

Per quanto riguarda poi tutti quegli istituti indicati nella legge per il Mezzogiorno, noi guardiamo con molto interesse l'accordo di programma, convinti come siamo che la sua applicazione possa significare la risoluzione di problemi operativi pratici che sono quelli che maggiormente creano difficoltà nell'attuazione dei programmi.

Ho apprezzato molto, nella relazione e nelle parole del prof. Carabba, la disponibilità a emendare, correggere, rivedere e aggiustare, dove è possibile, l'attuale disegno di legge sul Mezzogiorno. Come Consorzi sardi e come Federazione siamo a sua disposizione per dialogare e colloquiare perché possano essere migliorati gli articoli della legge che interessano i temi che sono oggetto del nostro dibattito odierno.

Voglio chiudere ricordando la capacità di lavoro e la disponibilità di tutte quelle persone, tecnici, dirigenti, collaboratori, che contribuiscono all'operato e all'attività dei Consorzi. Non sbaglia chi afferma che si è creata, attorno ai Consorzi industriali, una classe dirigente validissima che fa merito a tutto il Mezzogiorno.

Manin Carabba

A conclusione di questa prima tornata di interventi vorrei innanzitutto riconfermare, a nome del Ministro, la nostra disponibilità a collaborare anche coi Consorzi per un miglioramento del Disegno di Legge sul Mezzogiorno; farò anche, questa volta a titolo personale, alcuni commenti - anche polemiche - ad alcune osservazioni che sono state fatte.

Un primo gruppo di osservazioni ha riguardato il sistema degli incentivi. Il professor Digiandomenico ha precisato con parole che faccio completamente mie i termini entro i quali la scelta dell'industrializzazione è fatta propria dal Disegno di Legge; non si vuole con questo ignorare i problemi degli altri settori produttivi certamente altrettanto essenziali; però si vuole operare un taglio netto rispetto ai tentativi di nostalgie agraristiche o tese a sopravvalutare aspetti secondari nello sviluppo di un paese.

La scelta d'industrializzazione è intuizione che all'inizio del dopoguerra ebbero uomini come Rodolfo Morandi, Ezio Vanoni, Pasquale Saraceno: è una scelta che noi riteniamo essenziale e che dobbiamo tener ferma anche se naturalmente essa va adattata, e su questo piano siamo tutti d'accordo, alle condizioni assai diverse nelle quali il problema si pone per il Mezzogiorno e per il Paese dopo la crisi petrolifera. Il 1973 è una svolta storica; l'evoluzione economica dei paesi industriali dopo quella data è diversa (naturalmente la periodizzazione può essere spostata: c'è chi dice il '71, quando finisce Bretton Wood; ma insomma con quel grado di approssimazione che hanno le periodizzazioni, certamente siamo a una svolta, e dobbiamo riflettere profondamente sul suo significato). Per quanto riguarda il sistema degli incentivi, io sento il bisogno di ripetere che sono persuaso della bontà del Disegno di Legge che il Governo ha presentato e che il Ministro Capria ha portato all'approvazione del Parlamento. Si tratta di un buon lavoro, svolto peraltro, in questo 1980, in condizioni di non grande vitalità della cultura meridionalista; l'impianto va assolutamente difeso. D'altronde il Governo l'ha approvato dopo una discussione consapevole; non si tratta più del documento di un Ministro, ma di un documento impegnativo

del Governo. Sono anche, evidentemente, persuaso che ci sono mille aspetti, perfettibili tecnicamente e politicamente, che sono presumibilmente sfuggiti perché in dicembre, quando era indispensabile chiudere la fase di dibattito per presentare un testo, si dovette privilegiare l'attenzione all'architettura generale sugli altri aspetti.

Dunque: politica degli incentivi. In essa c'è una scelta precisa, ed è la scelta di considerare il sistema degli incentivi con un atteggiamento, vorrei dire con uno slogan, neoliberista. Noi cioè pensiamo che altri siano prevalentemente gli strumenti dirigistici che restano per una politica industriale nel Paese e nel Mezzogiorno (l'impresa pubblica, ad esempio, per la quale si pone un altro versante di gravissimi problemi). C'è dunque la necessità di ripensare l'impianto del sistema degli incentivi a finalità non territoriali e noi riteniamo, e pare che il Governo in questo senso si orienti (il nuovo Ministro dell'Industria sta lavorando in questa direzione), che c'è da compiere una revisione profondissima della 675 la cui valenza (anche cosi come si è rivelata nell'attuazione che se ne è avuta nel quinquennio 1976-80, peraltro modesta a causa della lentezza dei procedimenti amministrativi che l'hanno caratterizzata), è potenzialmente, secondo la nostra valutazione, una valenza antimeridionalista. Allora che vuol dire scelta neoliberista per il sistema degli incentivi? Intanto dobbiamo partire dalla constatazione che dal '73 in poi tutti i paesi europei, si può dire tutti i paesi industrializzati, hanno aumentato moltissimo il peso degli incentivi finanziari rivolti alle imprese: non si capisce quindi la logica del progetto di legge del PCI, che rinuncia agli incentivi finanziari. Rinunciare oggi a una politica di sostegno per l'industrializzazione del Mezzogiorno sarebbe, secondo la nostra valutazione, una scelta irresponsabile. Ma ecco qui il punto: se si vuole superare la lentezza di cui tutti si lamentano c'è un grosso problema di contrattazione da parte del nostro Paese in sede comunitaria; si tratta di stabilire una sorta di protezione doganale; bisogna stabilire condizioni di vantaggio generalizzate e automatiche che diano un senso reale agli incentivi finanziari, ricordando che dentro gli incentivi rientra anche la parte servizi reali che è effettivamente la nuova frontiera dove la creatività, la fantasia, la discrezionalità, l'imprenditorialità, devono trovare una piena espressione.

Il presidente ricordava il problema dei pareri di conformità; ma se si fa questa scelta di drastica semplificazione delle procedure, e noi abbiamo tentato di costruirla nel paragrafo degli incentivi, si debbono pagare dei prezzi, certamente; i pubblici poteri rinunciano a una manovra discrezionale perché scelgono la strada della protezione automatica. Naturalmente questo, lo ripeto, è valido per gli incentivi finanziari a finalità meridionali-

stiche e basta, non è un criterio generale. Credo al contrario che la nuova 675 debba essere orientata a fini di innovazione, sviluppo tecnologico etc. con invece elevati gradi di discrezionalità. Ma qui no, tant'è vero che si rompe anche l'intreccio con le finalità settoriali.

C'è l'osservazione, che condivido, secondo cui l'incrocio con la 675 fu un errore tecnico. Le condizioni di scarsa collaborazione nel passato Governo col Ministro dell'industria che precedette l'attuale, impedirono in materia di 675 d'impostare un lavoro comune, portando a una contesa burocratica vinta in quella fase dall'attivo e dinamico direttore generale per la produzione Barattieri: ne è venuta fuori, per responsabilità anche del Ministro proponente e dei suoi uffici, in questo caso mio, una norma brutta, che effettivamente non ha senso. L'emendamento è molto semplice, io credo che al relatore di maggioranza dovremmo dirlo subito appena inizia la discussione in Commissione: per dare un senso a questa norma basta togliere un inciso del comma penultimo dell'articolo 20, esattamente le parole "nonché di nuovi impianti o ampliamenti". Tolto questo la norma ha un senso.

Veniamo ai punti di dissenso, dove io farò invece una polemica; per esempio sul discorso della diversificazione territoriale. Qui è un altro corollario della scelta neoliberista. Si fa un gran parlare di questa storia della diversificazione territoriale, la pelle di leopardo, i fenomeni di esplosione d'imprenditorialità nel Mezzogiorno e così via; bene, questi sono fenomeni secondo me importanti, che obbligano a rivedere la strategia meridionale e infatti noi, assieme alla Svimez, stiamo studiando il problema in seno al programma - che già abbiamo in elaborazione - relativo al periodo 1982-86.

Il problema principale è quello di fronteggiare questa diversificazione territoriale. Ci sono realtà come quella delle zone caratterizzate dai grandi impianti di base in crisi, quelle di nuova vitalità (fascia adriatica e Abruzzo) quelle delle aree metropolitane (basta pensare a Napoli dove vive un quinto della popolazione meridionale) che richiedono approcci differenziati. Però questo, secondo noi, non elimina l'unità della questione meridionale, i suoi caratteri strutturali e complessivi. Dobbiamo stare molto attenti quando cediamo alle mode perché affermare che si perdono i caratteri distintivi della questione meridionale significa dire che non serve più intervento straordinario; significa che sarebbero finiti quegli aspetti complessivi di sottosviluppo che invece secondo me caratterizzano il Mezzogiorno e lo caratterizzano di più nella prospettiva europea.

La diversificazione, all'interno di una caratteristica generale di area di sottosviluppo, permane; ma come permangono anche alcune costanti co-

muni come la debolezza strutturale complessiva del sistema industriale, la dipendenza del Mezzogiorno da risorse esterne all'area e cosi via.

Rispetto al problema delle diversificazioni territoriali polemicamente sono stati evocati due aspetti: quello che tende ad escluder Lazio e Marche, e quello che tende a privilegiare Basilicata e Calabria. In questo caso l'alternativa era adoperare il bisturi o l'accetta. Il disegno di legge adopera l'accetta, perché è coerente con questa scelta che chiamavo neoliberista ed in parte anche per la sfiducia nei meccanismi e nelle procedure politico-amministrative del nostro Paese in questa fase storica. Siamo di fronte ad una situazione nella quale porre in moto meccanismi sofisticati (e lo dico con rammarico io, che ho fatto per un quindicennio il mestiere di programmatore) immaginare strumenti sofisticati, rischia di condurre a processi politici, programmatici e amministrativi dai quali non si riesce più a cavar niente. Se noi dicessimo che il CIPE è delegato a determinare una gamma di incentivi variabili a seconda di indici, di parametri che si possono certamente identificare ci metteremmo in un guaio senza uscita; il tentativo della legge, riuscito o no, è quello di non prevedere una norma di delega, un rinvio nemmeno al regolamento delegato, di limitare il rinvio ai poteri discrezionali del CIPE. Perché abbiamo constatato che il ciclo legislativo 1976-78 (quello della legge 183 e delle varie leggi di programmazione settoriale, la 984, la 457) è un ciclo legislativo che sta morendo nelle panie di questa tecnica di legislazione gruviera, fatta di buchi che poi vanno riempiti con deleghe, regolamenti etc.

Allora il bisturi non si può adoperare perché non ce l'abbiamo: bisogna adoperare l'accetta. Ma se dobbiamo adoperare l'accetta, ecco che le scelte fatte nel Disegno di legge sono assolutamente giustificate. Le zone del Lazio e delle Marche sono fuori dal Mezzogiorno dal punto di vista del reddito pro capite, del rapporto fra addetti industria-agricoltura, della struttura dei consumi. Tutti gli indicatori di benessere economico mettono queste zone nettamente al di sopra della media del Mezzogiorno: cosi come, per la Basilicata e la Calabria, identificano in queste due Regioni il Sud profondo. Naturalmente mi si potrà dire che questo non è vero per alcune parti della provincia di Frosinone, per talune zone di Potenza: ma ho detto che si è andati giù di accetta, non potevamo ritagliare col bisturi. Devo anche dire che sono persuasi che il sistema politico non sopporterà neppure l'accetta, e che da un lato saranno reintrodotti Lazio e Marche e dall'altro Basilicata e Calabria saranno affiancate ad altre regioni. Però me ne rammarico come tecnico, credo che sarà una scelta cialtrona se, come temo, sarà compiuta. E spero che i Consorzi, che sono organismi responsabili, vorranno rifiutare di unirsi al coro di queste lamentele che io reputo assolutamente prive di

consistenza culturale e politica, e che hanno soltanto il significato, scusate se uso parole dure, della consueta rincorsa a gomitate per piazzarsi nelle prime file della foto di gruppo.

Quanto alla questione del 10% a favore della Basilicata e Calabria rispetto alla Sardegna è un discorso che veramente non ha consistenza economica. Se vediamo veramente gli indicatori che riguardano la fruibilità dei servizi ci accorgiamo che il paragone non è tale da sovvertire le convenienze economiche e poi, riflettiamoci, proprio dal punto di vista politico la Sardegna ha il dovere di tutelare la propria autonomia speciale. C'è l'art. 13, c'è il Piano di Rinascita, ci sono una serie di strumenti di intervento che si intersecano e si aggiungono a quelli della legislazione nazionale, per cui il vantaggio che si riconosce alle regioni del profondo Sud continentale è più che compensato e anzi, secondo me, un problema importante è in che modo, nel nuovo contesto, impiegare gli strumenti speciali dell'art. 13 dello Statuto Sardo e dell'art. 38 dello Statuto Siciliano.

Per le infrastrutture industriali voglio solo ricordare che questo disegno di legge non è un nuovo testo unico, è solo una legge che si aggiunge alle altre. Le norme del testo unico relative alle infrastrutture restano in vigore.

Per quanto riguarda i trasporti, noi non siamo riusciti a trovare delle forme d'incentivo ai trasporti compatibili con la disciplina comunitaria. Qui veramente se idee ce ne sono vengano, soprattutto dalla Sardegna che ha un interesse diretto, dandosi carico insieme dei problemi di compatibilità con la CEE. Noi avevamo inserito nei primi schemi una serie di normative che il Ministro Scotti ci ha costretti, prima del Consiglio dei Ministri, a togliere perché visibilmente, secondo la sua opinione, incompatibili con la nostra adesione alla Comunità. Siccome avremo molti problemi comunitari, quello è un terreno tipico che cade sotto le sanzioni delle norme comunitarie. La disponibilità a studiare, nei margini dell'ambito comunitario, forme d'incentivazione a sistemi di trasporto c'è senza dubbio.

Infine, un ultimo gruppo di osservazioni, che naturalmente riduco al minimo, sui Consorzi e sul tema dei loro rapporti con lo Stato e con le Regioni. Prima di tutto una precisazione per il sistema portuale, tema di cui capisco la grande importanza. Nella legge è certamente tra le materie tipiche dei progetti interregionali. Non vi è dubbio che rientra fra quei sistemi di trasporto complessivi che sono oggetto ancora dell'intervento di pertinenza nazionale, e all'art. 5 rientra di pieno diritto nel contenuto di progetti interregionali speciali; quindi, sotto questo profilo, è da vedere se precisazioni o innovazioni normative siano utili, senza di che i Consorzi potrebbero in questo settore vedere valorizzato ulteriormente il loro ruolo tradizionale

nel rapporto con la Cassa per il Mezzogiorno e precisamente con l'agenzia progetti speciali nell'ambito della Cassa.

Per quanto riguarda invece la concessione generale, mi limito ad un cenno e dico che forse si potrebbe seguire la strada del D.P.R. 616; cioè l'attribuzione diretta di compiti amministrativi ad entità infraregionali è una strada che può essere esplorata per correggere i timori e per difendere il ruolo della Regione. Sono persuaso che la scelta che sta attorno ai programmi regionali e agli accordi di programma sia uno dei perni politici della legge e che essa debba essere difesa fino a che la formula politica lascia questo Ministro in carica e questa formula politica alla guida del Paese. Perché vi è un problema che non può essere sottovalutato, di rapporto fra Stato centrale e sistema delle autonomie; e le ragioni storiche dell'opposizione comunista, che io respingo quando si spingono a non riflettere sul necessario intreccio fra responsabilità centrali e responsabilità regionali, hanno tuttavia ragione quando chiedono che non perpetuino forme di tutela, forme di autonomia dimezzate nel Sud.

Sono persuaso che quindi quella scommessa, che pure mi rendo conto è assai difficile, sia da giocare. Naturalmente mi rendo conto dei pericoli, mi sembra che una strada per rendere questa scommessa meno rischiosa (attribuendo alla Regione compiti che essa può e deve svolgere, di programmazione e legislazione) sia quella di seguire lo schema del 616 - per esempio per i Consorzi dei Comuni per quanto riguarda le aree metropolitane, per i Consorzi industriali per quanto riguarda le aree industriali - e di trovare forme legislative che direttamente, come si fa in molte parti del 616, investono di responsabilità operative questi organismi infraregionali. Credo che un lavoro su questo terreno sia importante.

Un'ultima osservazione sulla natura dell'ente Consorzio. Non voglio aggiungere un'altra voce alla confusione già cospicua che la giurisprudenza in materia ha creato, ma certamente i poli sono due: uno è più sul versante dell'ente locale, l'altro è più sul versante dell'ente economico. Bisogna vedere come sintetizzarli perché da un lato quello che è stato detto sulle infrastrutture, sulla gestione, sulla manutenzione e sul permanere sia pure in forme diverse di una potestà urbanistica, spinge sul versante dell'ente locale, come anche i compiti di attrezzatura del territorio, d'aménagement du territoire, che spinge verso l'ente locale. D'altra parte tutta la frontiera dei servizi resi alla produzione industriale, che implica l'adozione di schemi tipo società consortili, implica nettamente una spinta del Consorzio verso i compiti di tipo ente economico, anzi addirittura ente gestore di partecipazioni. Come mettere insieme queste due anime è un compito che lascio alle osservazioni e alle analisi di Ledda e di Marongiu.

Carlo Pompeo
dell'Ufficio di coordinamento della FINDICI

Le date di celebrazione di questo Convegno costituiscono, senza dubbio, momenti storici significativi della giovane esistenza dei Consorzi Industriali e, in un ambito più ampio, della politica meridionalistica della quale essi rappresentano uno degli strumenti più efficaci.

Onore, quindi, al merito di chi ha voluto con felice intuizione e scelta di tempo offrire un momento di opportuna riflessione in ordine ai risultati sin qui conseguiti e la possibilità di confrontare le nuove impostazioni e di trarre spunto per azioni dirette ad impiantare nuove realtà adeguate ad una domanda sociale sempre pressante, nel rispetto di equilibrate dosature tra gli interessi particolari e quelli più vasti dello sviluppo economico delle nostre zone.

La dimensione dei temi che formano il rilevante contenuto di questo qualificante convegno e l'autorevolezza dei personaggi che hanno svolto prolusioni specifiche assumeranno certamente il carattere proprio degli avvenimenti destinati ad essere punti di riferimento.

Per inclinazione naturale procediamo più per linee generali che per trattazione specifica delle problematiche poste all'ordine del giorno dei lavori.

Non ci si può francamente illudere di poter partire dall'analisi, dalla conoscenza, se pur l'avessimo, dei problemi particolari, per poi risalire alla visione generale: bisogna capire l'insieme delle cose, essere capaci di fare una sintesi complessiva, perché solo così semmai potremo poi scendere ad esaminare con qualche probabilità di successo quanto dobbiamo fare in ciò che più ci interessa da vicino.

Le esposizioni già fatte e le argomentazioni svolte, superiori e di caratura elevata, restringono lo spazio a visioni limitate. Ma il margine che resta è sufficiente per avanzare qualche considerazione diversa da quelle ascoltate.

Il Meridione d'Italia, si sa, nell'anno 1981 versa in un epoca a crescente sviluppo industriale, con collocazione progressiva nel novero delle comunità segnate dai caratteri peculiari di tale processo.

Un dato indiscutibile: una conquista, non completa invero, perseguita da molto tempo, ma in definitiva concretizzatasi, per certi aspetti, in pochis-

simi anni. Fin troppo pochi per essere stati in grado di approntare strumenti idonei alla risoluzione delle aspettative connesse a certe tipizzazioni.

Non sfugge a nessuno che la velocità del progresso economico non è stata accompagnata da una tale velocità di approntamento dei servizi sociali, di progresso mentale, psicologico e culturale ai vari livelli.

È noto a chicchessia che sta diventando consolidata abitudine rivolgere il pensiero alla realtà industriale in preponderanti termini di occupazione, di dislocazioni insediative, di intervento più o meno da rivedere e di tanti altri aspetti a questi fattori legati, mentre si trascura di porre attenzione ai risvolti propri di questo mondo nelle proporzioni attuali, che per fatti abbastanza naturali vengono ad interessare altri schemi di vita.

Il tema è senz'altro di attualità, oltre che per la particolare natura, anche per le implicazioni di carattere sociale che contempla.

Ben si comprende, allora, come abbiamo voluto discostarci da aride e fredde elencazioni di circostanza riferite al potenziale industriale esistente, o da far esistere, nel territorio meridionale.

Un potenziale, comunque, fatto di stabilimenti, infrastrutture e di uomini non può essere riguardato se non per quest'ultima componente, lasciate ad altre necessità le relazioni di altro contenuto ed atteso che di tale aspetto non se ne è sentito cenno alcuno.

Ciò per evitare di parlare dell'industria che ci circonda solo in forma di semplice constatazione, dando cosi l'impressione di voler velare complesse situazioni ancestrali, incapaci di aprirsi al mondo che cammina, ad un nuovo tipo di società incalzante, che necessita di impostazioni idonee alla cura dei vari rapporti tra le componenti le nostre Comunità.

L'argomento alla fin fine, per le carenze presumibili, diventa di prospettiva e potrà dichiararsi valido se alle risoluzioni, cui si dovrà in modo assoluto pervenire, concorreranno tutti eliminando forme dissociative dannose.

L'accenno alla dissociazione non è casuale. È noto come nel nostro Paese sia cronicizzato lo scollamento tra i cosiddetti mondi della politica (nelle forme nazionali, regionali, locali), della cultura e del lavoro.

Tra di essi non c'è stata, e pare ancora non esserci, l'osmosi richiesta per creare stretti rapporti operativi improntati su reciproca collaborazione.

In particolare, e tanto per uscire dall'apparente genericità del discorso che rischia di condurre verso distratte conclusioni, basta riportarsi alle difficoltà che incontrano i Consorzi nello svolgimento della propria attività per effetto dell'arcigno comportamento degli organi regionali di controllo, per rendersi conto della validità degli assunti generali.

Forse l'organismo regionale di controllo sardo sarà attestato su modu-

li più aperti e dinamici, per cui mal potrebbe accogliere siffatta constatazione, maggiormente diretta all'indirizzo dei controllori del cosiddetto "Continente", animati da ardori e comportamenti di distinzione, peraltro, anomala, puntigliosa ed anacronistica.

Siamo qui in veste di rappresentanti sindacali di molti dipendenti dei Consorzi ed il discorso non può non appuntarsi anche sul problema contrattuale che, proprio a causa degli atteggiamenti e dei dinieghi regionali (stimolanti, per conseguenza, comportamenti di riottosità che fanno capo a certe amministrazioni, le quali si fanno scudo delle suddette posizioni) stenta a trovare la naturale definitiva risoluzione applicativa.

L'azione di omogeneizzazione giuridico-economica dei dipendenti consortili, possibile con lo strumento contrattuale, incontra sbarramenti irrazionali che hanno solo il pregio di accrescere dispendiosità economiche e di agire a tutto svantaggio della serenità e fattività occorrente per far espletare a pieno la funzione che gli Enti consortili hanno il compito di soddisfare.

Tutto questo perché? Perché il Contratto Nazionale per i Dipendenti dei Consorzi stipulato fra la FICEI e la FINDICI rispecchia la natura economica propria di questi Enti.

Di chi la colpa se tali organismi sono tali? La Legge, gli Statuti dicono chiaramente quello che essi sono. Le sentenze della Suprema Corte di Cassazione a Sezioni unite, molteplici e arcinote a tutti, ne confermano la caratteristica economica.

Il contenzioso, aperto fino ad ora a seguito delle rivendicazioni trasferite nelle aule della Magistratura ordinaria competente, hanno inequivocabilmente vieppiù scandito che non trova fondamento una interpretazione diversa.

Allora prendiamo la presente irripetibile occasione come momento da cui trarre lo spunto per far cadere le ultime esitazioni.

È stato già affermato dalla FICEI, nell'intervento del Prof. Digiandomenico, che i dipendenti di tutti i Consorzi assommano a poco più di 800 unità.

Incredibile! Su 800 forze lavorative poggia la funzione che i Consorzi svolgono nell'ambito della politica meridionalistica.

A voi tutti le conclusioni e le riflessioni.

Agli astanti l'auspicio che quell'elemento umano introdotto in un seminario, ove il vaglio degli aspetti tecnici e di strutturazione è preminente, sospinga verso prospettive di giustezza e di adeguatezza per i dipendenti e di esaltazione degli Enti Consortili che devono e dovranno essere consolidati nella loro specifica prerogativa istituzionale.

Ringraziando gli organizzatori del Convegno per la squisita ospitalità riservataci e per l'attenzione prestata, cordialmente saluto.

Luigi Fanni

presidente del Consorzio per il Nucleo d'Industrializzazione di Tortolì-Arbatax

Il Nucleo che rappresento si trova in una zona molto periferica, oserei dire nel profondo Sud se il Sud è la zona più depressa della nostra nazione. E vorrei portare all'attenzione del convegno un argomento che ci interessa in modo particolare, così come interessa, credo, molti altri dei Consorzi presenti: il problema dell'isolamento. Certi porti industriali, è stato detto, sono stati ideati, altri costruiti, altri potenziati proprio per la rottura dell'isolamento. Noi ci troviamo in una zona del tutto isolata e la funzione del Consorzio è appunto di rompere l'isolamento della nostra zona, funzione svolta anche dal Consorzio di Ottana che ha contribuito con il nostro per la rottura di un'intera zona.

Pensate alla Sardegna; un tempo si diceva che avesse la forma di un sandalo. Qualche amministratore della zona tuttavia non la paragona più alla forma di un sandalo, ma alla forma di una P, perché partendo da Cagliari si può andare verso Nuoro, verso Siniscola, verso Oristano, verso Sassari, ma non si può andare nel Sarrabus, né nell'Ogliastra e in una parte della Barbagia. È tutta una zona che se si staccasse dalla Sardegna potrebbe finire nel Mediterraneo senza che nessuno se ne accorga perché non ci sono vie di comunicazione, non c'è nulla. La zona industriale è stata costituita, ad Arbatax nel 1962, per promuovere lo sviluppo industriale e per dare impulso all'economia della zona. In parte si è fatto, in parte si è realizzato, in parte si sta realizzando, però ecco che oggi la Cassa, la Regione, certe forze politiche vogliono praticamente togliere ai Consorzi industriali queste facoltà, questo potere di dare impulso a determinate zone. La Cassa, per esempio, con gli sforzi del Consorzio industriale di Tortolì-Arbatax e di quello di Ottana stava cercando di realizzare quelle grosse infrastrutture, quelle strade che appunto toglievano dall'isolamento tutte queste intere zone: bene, la Cassa ha imposto l'alt e ha detto che queste strade non si costruiscono più. La Regione, e adesso alcune forze politiche, pare che dal canto loro vogliano sostenere che i Consorzi industriali hanno finito la loro funzione e che quindi vanno cancellati; che va ridotto il

tutto a questi fantomatici enti intermedi che ancora non esistono.

Detto questo, passo a sviluppare alcune riflessioni sulle difficoltà, sui compiti e sulle prospettive che possono avere i Consorzi industriali in Sardegna.

Una delle strade maggiormente seguite per promuovere lo sviluppo economico ed industriale di un territorio, è l'istituzione dei Consorzi industriali.

Si tratta di entità territoriali preposte al conseguimento di specifici obiettivi in gran parte svincolate da finalità e piani di altre entità territoriali.

Compito precipuo è quello di creare in un ambito di territorio definito, le condizioni ottimali per il sorgere di iniziative industriali.

Questo tipo di intervento, associato ad una politica di incentivazione economica, si è dimostrato il più idoneo strumento per conseguire la rapida evoluzione di territori economicamente depressi, con scarsità di infrastrutture, ed abbondanza di manodopera.

Tale politica è stata attuata nel dopoguerra nel Mezzogiorno d'Italia, mediante l'istituzione di Consorzi per le Aree Industriali (ASI) e Consorzi per i Nuclei di Industrializzazione (NI) ed ha conseguito significativi obiettivi.

Tali organismi si sono rivelati strumenti agili ed efficaci di pianificazione territoriale per la gestione di interventi e la creazione di servizi necessari per lo sviluppo delle economie depresse delle comunità meridionali.

Per quanto riguarda la Sardegna, sono state istituite tre ASI e quattro NI distribuite nei punti chiave dell'isola, in generale in prossimità dei porti o dei nodi di traffico.

Il fatto si è dimostrato rilevante sia sul piano economico, che organizzativo ed infrastrutturale.

Si osserva a tale riguardo che queste iniziative promozionali interessano il 26,85% dei Comuni, ovvero il 34,9% dell'estensione del territorio regionale.

Dando vita a questi Enti, il legislatore ha inteso realizzare dei poli di sviluppo (agglomerati) con il compito di organizzare e promuovere l'industrializzazione.

Il primo impatto con la realtà delle zone in cui detti enti sono nati è stato spesso difficile e traumatico.

Tuttavia, grazie alla capacità che essi hanno avuto di incidere concretamente nell'organizzazione e attrezzatura del territorio, necessarie al decollo degli insediamenti produttivi, i Consorzi sono presto diventati un elemento insostituibile del processo di industrializzazione delle regioni più povere d'Italia.

Tra le diverse incombenze di tali organismi, possiamo individuare i compiti di natura organizzativa e compiti di natura promozionale.

I primi si concretizzano nello stabilire la disciplina urbanistica per i fatti industriali ricadenti nel territorio dei Comuni consorziati e nella fornitura delle aree e dei servizi insediativi quali viabilità, approvvigionamento idrico, comunicazioni, smaltimento rifiuti etc.

I secondi si attuano mediante studi di utilizzazione di risorse locali ed iniziative di propaganda per sensibilizzare ed orientare favorevolmente gli operatori economici, nonché con azioni verso le autorità politiche per prospettare ed ottenere la soluzione od il miglioramento dei problemi generali, quali trasporti, tariffe etc.

Come si vede l'attività dei Consorzi Industriali è varia ed articolata, interessa diversi campi di discipline specialistiche e non può mai considerarsi esaurita.

Tra i servizi essenziali si annoverano, secondo la scala di priorità della logica insediativa, la viabilità, l'approvvigionamento idrico, lo smaltimento dei rifiuti.

Nell'organizzare e prestare i servizi, i Consorzi devono tenere presente che le strutture tecniche ed amministrative devono essere agili, capaci di fornire il servizio con caratteristiche di elevata affidabilità, tempestività ed economicità.

Infatti, se così non fosse, se ci fossero delle carenze in queste prestazioni, si porrebbero le industrie nella posizione di dover provvedere esse stesse alla soluzione dei problemi.

In effetti il concetto che si evidenzia è questo: il dinamismo e la tempestività di esecuzione delle industrie è un fattore legato alla produttività.

Pertanto l'amministrazione dei servizi che influiscono sulla produttività deve essere condotta con lo stesso livello di imprenditorialità.

Quindi si evidenzia da ciò un salto di qualità rispetto alle gestioni pubbliche sinora esercitate per questi servizi.

I Consorzi ASI e NI muovendosi con un dinamismo che manca per motivi strutturali ad altre amministrazioni locali (come i Comuni, le Provincie etc.) sono riusciti a dimostrare la validità del loro impegno e dei loro compiti creando le condizioni essenziali per il raggiungimento dei fini istituzionali.

L'aver conferito ai piani regolatori consortili una speciale forza nei confronti dei piani urbanistici locali, ha reso possibile che in tempi brevi si creasse una fitta rete di beni e servizi che, oltre favorire ed incentivare lo sviluppo di nuove iniziative industriali, hanno promosso l'evoluzione del territorio.

Dall'esperienza maturata, nello studiare ed organizzare i servizi consortili, si è evidenziata la necessità di realizzarli con una visione globale dei problemi.

Il concetto di globalità da attribuire ai servizi deve essere inteso in termini assai ampi, e soprattutto verificato nei rapporti che si istituiscono fra l'area industriale, la superficie investita dalle iniziative industriali, ed il resto del territorio.

Perché proprio da questo rapporto si va evidenziando che i termini di globalità ed economicità dimostrano la convenienza al superamento dei confini del Consorzio e l'estensione dei servizi all'esterno, a nuove esigenze territoriali, anche se non strettamente industriali.

Tipico è il caso del servizio di smaltimento rifiuti sia fognari che dei rifiuti solidi.

In questo campo si verificano già numerosi esempi soprattutto per quello che riguarda lo smaltimento dei liquami.

Almeno per quello che riguarda la Sardegna ci sono già diverse iniziative di Consorzi industriali ai quali è stato richiesto il servizio di trattamento dei liquami urbani.

Fra questi indichiamo il Consorzio Industriale di Tortolì - Arbatax, che ha realizzato un impianto valido a servizio, oltre che delle industrie insediate, anche della città (cioè il Comune conferisce le sue acque all'impianto di depurazione industriale).

Caso analogo è quello del Consorzio Industriale di Villacidro, sul cui impianto di depurazione industriale sono in corso lavori per convogliare le acque dei due Comuni di Villacidro e San Gavino.

Così pure il Consorzio Industriale di Oristano che ha previsto, addirittura in sede di progettazione, il trattamento delle acque sia del Consorzio Industriale che della città di Oristano.

Non è un caso tipico ed unico della Sardegna, ma il concetto è generalizzabile come numerosi altri esempi nel resto del territorio d'Italia dimostrano, dato che in numerose città d'Italia, dotate di zone industriali, si è provveduto o si sta provvedendo alla realizzazione di un unico impianto di depurazione al servizio sia dell'industria che della città.

Nel complesso si può affermare che per una molteplicità di fattori, fra i quali primeggiano la agilità operativa dimostrata nelle realizzazioni, la capacità gestionale e la distribuzione del territorio, i Consorzi industriali si vanno evidenziando come dei validi strumenti di pianificazione territoriale per la soluzione di complessi problemi organizzativi della regione. In particolare si ricorda che è stata prospettata l'opportunità di utilizzare i Con-

sorzi industriali come strutture valide per realizzare una rete regionale per lo smaltimento dei rifiuti solidi.

Purtroppo dobbiamo riconoscere che non tutto è stato fatto, anzi, se vogliamo, le cose che ancora devono essere fatte nel campo infrastrutturale sono moltissime, mentre nel campo promozionale non è stato fatto quasi niente di organico e di durevole.

Molti sono i problemi che ciascun Consorzio deve affrontare, e di essi alcuni hanno validità generale ed è necessario che vengano affrontati in forma collegiale.

Il problema più pressante che investe i Consorzi consiste, a nostro avviso, nel superamento della inadeguatezza ancora esistente tra il processo di sviluppo economico in atto nel Meridione e l'insieme del sistema infrastrutturale generale.

Fino a quando le grandi infrastrutture permarranno le stesse o saranno, come per alcuni, inesistenti, le grandi iniziative che si intendono avviare sul piano produttivo e che richiedono un rendimento adeguato ai capitali investiti non potranno produrre gli effetti desiderati.

È necessario che il processo di sviluppo abbia la possibilità di espandersi con la dovuta rapidità per non vedersi penalizzato in termini economici.

Le infrastrutture in riferimento sono le vie di comunicazione e, in particolare, i collegamenti marittimi, considerato che la Sardegna, per la sua posizione naturale di insularità e per l'insufficiente sistema stradale e ferroviario, trova nel mare la via di comunicazione più agile ed economica.

È, pertanto, indilazionabile affrontare e risolvere, a livello regionale, i problemi che riguardano la vita stessa dei porti industriali che, come è noto, condizionano il perseguimento degli obiettivi di sviluppo.

Vale la pena ribadire che se saremo in grado di dare una razionale ed efficace impostazione ai problemi accennati, potremo alleggerire l'incidenza dei costi di trasporto e creare un insieme di fattori ubicazionali capaci di richiamare ed esaltare nuove occasioni di investimento.

Pertanto si vogliono portare all'attenzione dei convenuti i problemi comuni che a nostro avviso necessitano di un approfondimento e di un serrato confronto che verifichi le possibilità di soluzioni alternative.

Emergono soprattutto i problemi posti dalla necessità di individuare delle fonti di finanziamento certe e rinnovabili annualmente onde svincolare almeno la gestione corrente dalle molteplici difficoltà amministrative e conferire così maggiore libertà negli investimenti negli altri settori di indagini, specie per quelli promozionali.

Si pone poi con particolare evidenza la necessità di una revisione dei com-

piti statutari onde assicurare a pieno titolo la facoltà di intervento in relazione a funzioni territoriali più vaste ed al di fuori dell'ambito strettamente industriale.

Da qui la necessità di procedere unitariamente ad una vasta azione promozionale che consenta l'insediamento di nuove attività industriali centrate prioritariamente sullo sfruttamento di risorse locali privilegiando possibilmente quelle rinnovabili. Questo fatto riveste grande importanza sociale perché, oltre che contribuire alla lotta contro la disoccupazione mediante la creazione di nuovi posti di lavoro, pone un obiettivo di confronto particolarmente significativo in un momento di recessione economica generale per tutta la nazione.

Questi problemi e la considerazione che non vi è niente che possa essere alternativo alla validità di questi Enti deve porre severi punti di riflessione al legislatore prima di procedere a modificarli o ad assorbirli in altre amministrazioni, onde evitare di bloccare lo sviluppo industriale ed economico della Regione e disperdere un patrimonio di esperienze, di conoscenze, di studi tanto faticosamente accumulato.

Enrico Calamita
direttore centrale, responsabile del settore Industria, della Cassa per il Mezzogiorno

Vorrei, anzitutto, sinceramente plaudire a questa iniziativa presa dai Consorzi della Sardegna. Se c'è un rilievo da fare a tutti i Consorzi industriali e forse alle autorità politiche delle Regioni, è quello di non averlo promosso prima, in connessione con la scadenza della legislazione sull'intervento straordinario e, quindi, con la prospettiva dell'impostazione della nuova legislazione. Mi auguro, in ogni caso, che l'incontro serva a dare un contributo soprattutto alle autorità di governo, per arricchire la proposta legislativa già presentata al Parlamento.

Mi trovo francamente in difficoltà per scegliere gli argomenti per un piccolo, umilissimo contributo al vostro dibattito, in relazione ai molti stimoli che son venuti dalle relazioni che sono state svolte. Tenterò, comunque, di svolgere considerazioni molto brevi.

Sono rimasto colpito, in primo luogo, dal diffuso intervento critico del prof. Sassu, che ha riguardato sia il passato che il futuro. Per quanto riguarda il passato non c'è dubbio che alcune critiche puntuali possono essere accolte, anche perché devono essere d'insegnamento per il futuro. Tuttavia, a me sembra che sia forse mancata nell'impostazione del prof. Sassu una valutazione del problema dello sviluppo del Mezzogiorno nel contesto della fase della ricostruzione postbellica nel nostro Paese.

Non sto qui a ripetervi dati, peraltro abbastanza noti: non dimentichiamo, in ogni caso, che in termini di popolazione, così come in termini di superficie, il Mezzogiorno presenta una dimensione pari a più di 1/3 del nostro Paese. Nell'ambito della Comunità Europea, l'unico paese più o meno confrontabile è l'Irlanda, che in vero, in termini di superficie e di popolazione è pari si e no alla nostra Sicilia. Allora, certo, alcuni errori possono essere stati fatti: tuttavia, rispetto alla dimensione del problema può anche essere comprensibile.

Una delle critiche puntuali che vengono fatte, e sulle quali anch'io ho riflettuto sulla base dell'esperienza diretta, riguarda il tema degli incentivi. Devo ricordare che, perlomeno a livello comunitario, il sistema degli incen-

tivi cosiddetti finanziari, fondati sul credito agevolato e contributi in conto capitale, è diffuso in tutti i paesi della Comunità Europea, e si applica a condizioni, tra l'altro, di sottosviluppo ben differenti dalle condizioni di sottosviluppo delle Regioni meridionali. Se pensiamo che i contributi in conto capitale sono dati anche dallo Stato Federale Tedesco e dai Länder allora, veramente, non comprendo la motivazione economica a base della richiesta per la eliminazione degli incentivi finanziari (che poi a livello di operatori non si fa grande differenza, in verità, fra incentivi finanziari e incentivi cosiddetti reali: gli incentivi finanziari sono incentivi molto reali da un punto di vista dell'operatore che ne gode).

Su questa materia c'è uno studio molto interessante anche perché consente un riferimento a tutti i paesi della CEE; mi permetto di ricordarlo in quanto è stato diffuso in stampa di recente. Esso è opera di un gruppo di studiosi che, nell'ambito dell'Università di Glasgow in Scozia, ha esaminato le politiche regionali di sviluppo, gli incentivi alla industrializzazione etc. È un volume molto utile agli operatori e agli studiosi che seguono la politica di sviluppo regionale. In questo studio si dimostra che il nostro sistema è fra quelli più sofisticati e cioè più adatto alle diverse realtà del sottosviluppo. Si rileva anche che la linea dell'automatismo che impronta la nostra legislazione in materia, andrebbe estesa anche agli altri paesi; si desume, invece, la linea prevalente del decentramento negli altri Paesi. Cioè, noi avremmo potuto decentrare di più la titolarità di certi interventi e non l'abbiamo fatto, pur in presenza della regionalizzazione del nostro Stato avviato ormai da più di dieci anni. Questa è una delle linee che, secondo me, il Disegno di legge sulla riforma dell'intervento straordinario dovrebbe approfondire perché è molto utile al sistema.

In proposito, ricorderò solamente un caso che è emblematico di come l'eccesso di accentramento complichi l'attuazione rapida degli interventi: è quello della agevolazione dei programmi industriali promossi dagli artigiani (e la competenza è fino a 200 milioni d'investimento massimo). Tutta l'amministrazione della pratica compete agli uffici di Roma; tutto questo è certamente assurdo in uno Stato moderno: questa materia chiaramente dovrebbe essere decentrata, nell'interesse sia dell'operatore che beneficia degli incentivi sia del sistema, che viene ad essere meno appesantito.

Bisogna convenire con quanto è stato detto, soprattutto dal prof. Sassu, su un sistema che consenta di offrire servizi alla piccola e media impresa industriale, per quanto concerne le conoscenze del mercato e quelle che favoriscono l'acquisizione di tecnologia. Questo è un grosso problema che bisognerà affrontare.

Circa i Consorzi industriali, ho l'impressione che se non fossero stati creati dall'intuizione politica di Pastore e dalla sistematica di Marongiu e degli altri che insieme a lui impostarono questo caposaldo legislativo del nostro ordinamento, non so come sarebbe andata a finire. Purtroppo, da allora ad oggi è mancata una certa capacità a seguirne l'evoluzione, a introdurre modifiche e adeguamenti di pari passo coi mutamenti della realtà istituzionale, e mi riferisco soprattutto all'introduzione dell'ordinamento regionale nel nostro Paese.

Secondo me, il ruolo del Consorzio, con l'esaltazione dello strumento della concessione (alla Cassa per il Mezzogiorno facciamo ampio uso dello strumento della concessione, e troviamo difficoltà quando per motivi diversi non possiamo ricorrervi), il ruolo del Consorzio, dicevo, dovrebbe trovare significazione maggiore anche nella nuova legge, naturalmente con contenuti di attività che tengano conto dei tempi, dell'evoluzione che c'è stata dal 1957 a oggi. Il processo di sviluppo era fondato allora sui "poli"; oggi invece su una concezione diversa e che attiene alla "diffusione": la penetrazione in zone più interne rispetto alle localizzazioni che si sono avute nelle varie regioni del Mezzogiorno.

Si intende che, a mio parere, non c'è contraddizione tra la politica di allora e quella di oggi, perché la politica della diffusione è la continuazione della politica dei "poli", che a suo tempo si presentava, ai politici e agli economisti, come l'unico approccio possibile. Se c'è da dire qualcosa, anzi, è che la dimensione dei problemi era tale che in alcune situazioni si è troppo forzato il processo di sviluppo.

La stessa tematica delle cosiddette "cattedrali nel deserto" va meglio impostata nel senso di riconoscere che l'apparato industriale del nostro Paese aveva bisogno di espandersi in certi settori che comportavano investimenti di dimensione colossale, come nella chimica di base e nella siderurgia. L'errore forse fu fatto nell'innestare in questa esigenza nazionale il discorso dello sviluppo del Mezzogiorno e quindi il discorso connesso delle agevolazioni e via di seguito: ma oggi che uno dei settori è in crisi per i motivi finanziari, quello chimico, noi notiamo che il saldo della nostra bilancia commerciale vede un passivo aumentato: questo può significare che il nostro Paese aveva bisogno di espandere l'apparato produttivo proprio in questo settore.

Il prof. Marongiu ha parlato di "riconversione": secondo me questa è la strada, tenendo conto, naturalmente, di contenuti nuovi. Ne sono stati indicati diversi, io ne vorrei ricordare un altro: l'enorme, grandissimo patrimonio di opere che si è creato nel settore delle infrastrutture industriali. In

lire '80, secondo una valutazione fatta alla Cassa per il Mezzogiorno, questo patrimonio oggi vale tra 6000 e 7000 miliardi di lire. Quindi un argomento importante che i Consorzi e le legislazioni devono affrontare è quello dell'evoluzione di questo patrimonio e della sua manutenzione, perché sappiamo quale grosso problema costituisca il deperimento di certe opere, deperimento già in atto che significa distruzione di un patrimonio che il Paese ha creato.

Importante è anche la possibilità che, a mio parere, hanno i Consorzi industriali di ampliare la gamma dei servizi che possono offrire alle attività produttive, rispondendo, tra l'altro, alla domanda di organizzazione tecnico-amministrativa che viene dalle Regioni. Oggi nel nostro Paese le Regioni, soprattutto quelle meridionali, non riescono a fare meglio di quanto fanno per incapacità tecnico-amministrative. Quindi, i Consorzi industriali come naturalmente altre istituzioni locali, possono corrispondere alla domanda che viene dalle nostre autorità locali.

Un'ultima considerazione. Negli anni '80, secondo le previsioni di oggi, il processo di sviluppo industriale nel Mezzogiorno si svilupperà in condizioni più difficili rispetto agli anni passati. Già in questi ultimi anni sono cambiati i connotati del processo di distribuzione mondiale dell'operato industriale: anzitutto è aumentata la concorrenza degli altri paesi in via di sviluppo, sia a livello di bacino meridionale sia fuori, in relazione soprattutto, o anche, ai diversi livelli salariali che sono altrove più bassi.

Le stesse imprese multinazionali hanno interesse oggi a realizzare in questi paesi nuovi stabilimenti industriali e quindi a creare nuova occupazione, trascurando quella che era stata la politica precedente, che badava piuttosto a espandere la propria attività a livello commerciale. E in questo il loro interesse coincide con l'interesse dei paesi in espansione, tesi evidentemente a creare nuove attività industriali nell'ambito del proprio territorio.

Lo stesso grave problema dell'energia, lo stesso allargamento della CEE con la Grecia, il Portogallo e la Spagna, e, ultimo ma non meno importante, naturalmente il problema delle restrizioni creditizie, che speriamo siano brevi, contribuiscono a rendere più difficile il processo d'industrializzazione nel Mezzogiorno. Finito il periodo facile, e a parte la coerenza delle politiche nazionali in questo senso, è evidente che il Mezzogiorno è chiamato oggi ad uno sforzo superiore, per migliorare l'efficienza dei suoi strumenti, della sua legislazione, dei suoi organi politici e amministrativi.

Il meccanismo è complesso, i centri di decisione di carattere politico e di carattere amministrativo sono diversi per cui o la macchina funziona in toto o, se c'è qualche rotellina che non si muove bene rispetto alle altre, è il meccanismo generale che ne soffre.

Con riferimento alla legge e all'attività dei Consorzi industriali, c'è un problema che mi permetto di segnalare al vostro dibattito. Spesso capita l'esigenza di realizzare infrastrutture industriali o altri servizi in connessione all'esercizio degli impianti industriali. Il problema è grosso perché, in genere, l'operatore industriale vuole subito quello che non si può fare prima di un paio di anni. Qui il problema che si pone è quello di adeguare o migliorare le procedure, aumentare l'efficienza, per non perdere le occasioni d'investimento che si possono ancora presentare nei prossimi anni. Mi riferisco a quelli di una certa consistenza. Questo problema deve essere bene impostato nella legge: la laboriosità della formazione di certe decisioni in questa materia sembrerebbe poco congrua con queste esigenze di far presto. Allora un compito dei Consorzi può essere quello di segnalare agli organi ministeriali, agli organi di governo, le opportunità di mettere bene a fuoco questa questione, perché con un sistema troppo laborioso è difficile corrispondere a certe esigenze di rapidità e di efficienza.

Giuseppe Spano
presidente del Comprensorio di Cagliari

Se all'interno del quadro istituzionale globale, a far data dal 1957, non vi fossero stati mutamenti di alcune entità, certamente il punto focale del ruolo dei Consorzi industriali, oggetto principale del tema del convegno, sarebbe apparso ancora pericolosamente cristallizzato senza le necessarie correzioni.

Da quella data invece, che si avviava a concludere il primo decennio di attività della Cassa per il Mezzogiorno, si sono manifestati non pochi fatti che hanno non solo accresciuto le polemiche sulla validità dello strumento per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, ma anche per la sottolineata necessità che si concretizzasse la realizzazione di una reale politica di programmazione a vantaggio soprattutto delle nostre aree depresse.

Quando il Ministro responsabile del Dicastero competente, a metà degli anni '60, ricordava che un organo di informazione molto severo come l'Economist aveva definito il ruolo della Cassa per il Mezzogiorno come "il più organico e completo esperimento di programmazione globale in regime di democrazia", era contemporaneamente convinto che quella presenza, nonostante tutto, dovesse ottenere le integrazioni ed i correttivi che ogni nuovo strumento similare doveva pretendere.

È certo che la Cassa da sola non poteva sopportare, come ha dimostrato anche in tempi recenti, pesi e responsabilità che venivano da lontane proiezioni della storia del Mezzogiorno del Paese, e che devono essere finalmente corrette non con norme e strumenti che possono essere fuori dell'attualità.

Il nuovo recente disegno di legge sullo stesso istituto per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno presenta infatti non poche zone opache e lascia perplessi per alcune indicazioni (e non solo per i privilegi a favore di alcune regioni del Sud che potrebbero determinare ulteriori squilibri in zone già squilibrate), che aggraveranno, se non corrette, le prospettive della nostra debole economia.

Già da quella data, del resto, chi ha buona memoria ricorda quanto non fosse stata facile l'esperienza della stessa Cassa che ebbe a collaborare con

soggetti esecutori disciplinati da una serie di norme legate alla tradizionale attività amministrativa, di natura certamente "ordinaria", e pertanto non in sintonia con la sua articolazione operativa.

Così non solo l'attività di "quella" Cassa venne rallentata dovendo passare all'interno di strade identificantisi in pesanti procedure e non facili congegni, fuori certamente dall'azione veloce, moderna del nuovo strumento d'intervento straordinario del Mezzogiorno.

Le leggi sulla contabilità dello Stato, sulla esecuzione delle opere pubbliche, sulla espropriazione, solo per fare qualche esempio, dimostrarono che bisognava trovare diversi strumenti operativi.

Nonostante la nascita delle aree industriali e dei nuclei di industrializzazione, il processo di industrializzazione dimostrò, già allora, non pochi punti deboli. Ciò non solo per la politica di localizzazione, ma anche per il ricercato sostegno dell'imprenditoria.

Lo sviluppo squilibrato - determinato dalla concentrazione insediativa nei poli di sviluppo - anche se ha ottenuto, come nel caso dell'Isola, una articolazione meno fratturata, per la presenza di una più ampia, pur se non omogenea articolazione sul territorio sardo anche di zone industriali di interesse regionale, mostrò chiari segni di debolezza e chiede, soprattutto oggi, di essere oggetto di una attenta e rivalutata analisi. Analisi che deve partire da quando ai nuovi organismi, quali i Consorzi industriali, venne affidata la funzione di coordinamento del disegno globale di natura economica, da cui, naturalmente e normativamente, discendeva quella legata alla programmazione globale del territorio.

E bisogna ricordare che l'incontro nella realtà consortile di quei soggetti che, insieme alle entità produttive, rappresentano le entità locali comprese nell'area industriale, non è stato sufficiente per affermare definitivamente la nuova fisionomia programmatoria: quella fisionomia che viene ad affiancarsi, a partire dagli anni settanta, alla presenza di nuovi istituti di programmazione territoriale ed economica di scala intermedia, che chiedono, giustamente, il consolidamento della loro presenza e della propria funzione.

Già nella seconda metà degli anni sessanta l'istituto consortile, del resto, veniva messo in discussione, ritenendosi non molto veloce nella sua operatività: l'assemblea consortile venne vista come punto di non facile sintesi di scelte generali sulle quali le entità locali mostravano più forte resistenza. Potrebbe dirsi però, per obiettività, che quella resistenza derivasse dalla tutela non sempre razionale dell'autonomia dell'ente locale sottostante: allora meno maturo ad accettare, così come di fatto avveniva, il discorso fondato sulla programmazione comprensoriale, o comunque a scala sovracomunale.

Le difficoltà che gli effetti del piano regolatore del Consorzio industriale, quale piano territoriale di coordinamento, trovassero il territorio sul quale esprimersi compiutamente, dimostrerebbero la necessità, a distanza di molti anni da quelle valutazioni, che l'organismo consortile assuma una diversa e più specificata fisionomia.

Il discorso potrebbe evidenziare comunque delle eccezioni soprattutto laddove il piano consortile non solo ha dato un volto alla industrializzazione di un'area, ma ha pure contribuito a disegnare, quanto meno, le direttrici di sviluppo di natura non solo industriale.

Le eccezioni tuttavia non escludono che al Consorzio debba essere data la specificazione di funzione, attraverso magari una semplificazione dei suoi organismi di rappresentanza e di quelli decisionali, volta verso una presenza più sollecita nel predisporre la ampia e puntuale offerta dell'"incentivo reale".

Questo concetto, che appare uno dei capisaldi sui quali dovrà attestarsi la nuova normativa del Mezzogiorno, dovrà infatti collegarsi a nuovi strumenti di effettiva operatività, orientata verso una più incidente e vasta politica di crescita per le nostre regioni.

Nella attuazione dei principi del decentramento e della partecipazione il Comprensorio non potrà non associare alla scelta della programmazione e alla sua attuazione, insieme alle entità locali, al confronto con le organizzazioni dei lavoratori, al concorso delle rappresentanze economiche e sociali, anche l'istituto consortile, e non solo perché non debbano essere disconosciuti i meriti acquisiti dallo stesso operando nella realtà difficile della vita del nostro Mezzogiorno.

Si tratta quindi di non privarsi in termini semplicistici di strumenti attraverso i quali il Parlamento ritenne di poter contribuire nella attuazione di una politica di riscatto del Mezzogiorno squilibrato, per il quale è ancora da consolidare la piattaforma propulsiva per l'affermarsi di un solido sistema economico al quale l'ente intermedio non può essere estraneo ma partecipare come soggetto primario.

Il fenomeno migratorio senza pause, l'incremento della disoccupazione dei giovani e degli adulti, nonostante la spendita di molte risorse, devono rendere soprattutto questa occasione come momento di profonda e vasta riflessione.

Sentita la relazione introduttiva al convegno del prof. Carabba, che è stato il consulente tecnico del nuovo disegno di legge sulla politica futura del Mezzogiorno, ci rimane il dubbio che le indicazioni siano aderenti all'obiettivo che si vuole ancora perseguire e che non può che essere colle-

gato ad una più ampia autonomia dell'istituto regionale e delle entità locali che sono più vicine alle esigenze della collettività.

La nostra speranza è che le risorse ancora disponibili allo stato potenziale (basterebbe soltanto fare riferimento al problema dei trasporti ed attuare la politica della cosiddetta "continuità territoriale", concetto molto nebuloso nel disegno di legge, oltre al problema del finanziamento dei rustici industriali, reale sostegno per la piccola e media imprenditoria, anche di natura artigianale, oltre che significativo contributo per il contenimento dello specifico "abusivismo edilizio") entrino in modo diverso e moderno nel circuito produttivo, e pongano nuove premesse per diverse occasioni di investimento, contribuendo all'incremento reale del tasso dell'occupazione e del reddito delle nostre popolazioni.

Quelle popolazioni che, prima ancora di valutare gli strumenti di attuazione di una politica di sviluppo, pretendono valutarne i contenuti ed analizzare in profondità se gli obiettivi sono veramente aderenti alle denunciate esigenze.

Emanuela Abis
assistente alla Cattedra di Urbanistica della Facoltà di Ingegneria di Cagliari

1. Nell'ambito del coordinamento delle iniziative promosse dai Consorzi industriali per l'assetto delle aree destinate agli insediamenti, si pone il problema delle opere di urbanizzazione primarie e di quelle secondarie. Per affrontare l'argomento in chiave urbanistica, al di là di ogni altra valutazione di ordine giuridico e finanziario, occorre innanzitutto chiarire gli ambiti di competenza per l'organizzazione del territorio e la gestione delle opere infrastrutturali e di servizio, da parte dei Consorzi, degli Enti locali, dello Stato, attraverso le diverse articolazioni istituzionali.

È ben noto che il territorio fisico, sul quale i Consorzi agiscono direttamente in base alla legge istitutiva, è precisamente individuato su cartografia ufficiale e fa parte di un territorio ben più vasto che si identifica nell'"Area", nel "Nucleo", o nello strumento urbanistico di scala comunale per quanto concerne le Zone di interesse regionale. Questa estensione di *rapporti* tra lo spazio fisico per l'insediamento industriale e gli ambiti territoriali che coinvolge, va vista in funzione dell'interscambio che si sviluppa attraverso la viabilità e le canalizzazioni tecnologiche, per le opere di urbanizzazione cosiddette "primarie", ed inoltre della capacità di fruizione dei servizi di uso collettivo, che sono necessari sia per rispondere alle esigenze dell'insediamento industriale e sia delle residenze dei lavoratori ubicate in raggi di influenza compatibili.

Per chiarire il primo concetto è opportuno distinguere tra le urbanizzazioni primarie, di stretta pertinenza dell'insediamento industriale, e perciò indispensabili per la sua vita *interna*, e quelle da considerare ancora primarie, ma di collegamento con la maglia territoriale, senza le quali l'insediamento industriale, pur riccamente attrezzato, assumerebbe i connotati di un'oasi nel deserto. Per le prime il discorso sugli oneri di urbanizzazione, ma soprattutto sulla realizzazione delle opere, non dovrebbe sollevare alcun problema: sono di competenza totale del Consorzio industriale nel rispetto del piano urbanistico approvato e della normativa di attuazione.

Naturalmente questo regime andrebbe convenzionato nei casi in cui le

diverse iniziative imprenditoriali, interessate all'edificazione nei lotti industriali, volessero scavalcare il rapporto con il Consorzio per privilegiare quello con l'Ente locale in cui ricade l'intervento, facendo carico a quest'ultimo del futuro dell'insediamento e della sua gestione. Per le seconde, ovvero per quelle di raccordo con l'esterno, la valutazione delle percentuali di interdipendenza funzionale tra i Consorzi e i Comuni e dunque dei recapiti istituzionali cui è affidato l'uso del territorio, costituisce l'elemento sul quale si deve discutere per determinare le rispettive imputazioni degli oneri. Si tratta in altri termini di stabilire se lo Stato, e per esso i vari Enti attuatori quali la Cassa, l'Anas, la Provincia, l'Enel, abbia "interesse" a ricuperare dai Consorzi industriali quote degli investimenti effettuati per le urbanizzazioni del territorio o/e per le loro manutenzioni sotto forma di oneri di urbanizzazione. Il che si traduce nel dire ai Consorzi che devono corrispondere allo Stato, per il tramite degli Enti citati, la quantità di beneficio che intendono prelevare dal capitale fisso sociale che si riferisce al territorio di gravitazione. A ciò concorrendo, in un confronto con gli altri insediamenti produttivi e residenziali, per mezzo di parametri capaci di esprimere la dimensione e il grado di attrezzature, sia dell'insediamento industriale, sia del territorio coinvolto. Discorso questo senza dubbio affascinante, ma al momento troppo astratto per poterlo prospettare, al di là di un contributo al Convegno, in termini operativi. Infatti questo argomento coinvolgerebbe tanti altri campi di studio, sull'uso e la gestione del territorio che la legge 28.1.1977 n. 10 ha voluto riassumere per evitare articolazioni troppo diverse da caso a caso, ritenute ancora impraticabili a livello politico e amministrativo.

L'altro aspetto da approfondire dell'interscambio funzionale tra la zona industriale e il territorio riguarda i servizi di uso collettivo che fanno parte delle urbanizzazioni secondarie.

Anche per queste occorre fare una distinzione, per capire quale tipo di servizio è da considerare e per quale utenza venga svolto. Capita, ad esempio, che un asilo per figli di lavoratori della zona industriale possa svolgere la sua funzione sia se costruito all'interno della zona industriale, sia se fa parte, lontano da questa zona, dell'aggregato urbano più vicino. Analoga valutazione può essere fatta per molte altre attrezzature (sportive, commerciali etc.), il cui servizio non venga considerato esclusivo per l'agglomerato industriale.

Diversamente da questi, altri tipi di servizi, quali mense, pronto soccorso, vigili del fuoco e così via, svolgono un ruolo decisivo per l'insediamento industriale, senza alcuna valenza per fruizioni esterne.

In questa casistica, ancora una volta, si dovrebbero quantificare le incidenze di "accessibilità", per valutare le corrispondenti imputazioni di oneri dovute al Consorzio industriale (o alle industrie che ad esso si riferiscono), e agli Enti locali competenti per territorio. Il tutto attraverso una parametrizzazione capace di esprimere sia la destinazione del servizio, sia la dimensione, sia ancora il livello di centralità calcolato attraverso i potenziali demografici presumibili.

Questa impostazione del problema indurrebbe a concludere che gli oneri di urbanizzazione secondaria per le quote calcolate, debbano essere corrisposti dai Consorzi o dalle imprese per contribuire a ridurre il costo sociale complessivo dell'insediamento industriale che ricade anche sui Comuni. Tuttavia, se si tiene conto delle prevalenti motivazioni politiche, sociali ed economiche che hanno indotto il legislatore a promuovere attraverso i Consorzi lo sviluppo delle attività industriali, bisogna coerentemente esonerare i Consorzi dal versamento di tale contributo per le opere secondarie, in quanto deve rientrare nel pacchetto degli incentivi per attivare nuove iniziative imprenditoriali nel Mezzogiorno.

Tanto più questa considerazione può trovare fondamento nei casi in cui i Consorzi, come possiamo constatare per quelli sardi, si dimostrino fortemente interessati a garantire in anticipo le urbanizzazioni, cosa che peraltro possono fare disponendo di maggiori mezzi delle stesse Amministrazioni locali, sia per pianificare il territorio nell'ambito consortile, sia per realizzare le opere e per garantirne la gestione in modo efficiente.

2. Ci rendiamo conto che il taglio prevalentemente urbanistico sugli oneri di urbanizzazione non sarebbe sufficiente da solo a chiarire le perplessità emerse tra i Consorzi industriali e gli Enti locali. Tanto più quando le differenti interpretazioni che i Comuni interessati e le Regioni meridionali hanno fornito sulla normativa vigente hanno alimentato un contenzioso fra le imprese che intendono costruire i loro stabilimenti negli agglomerati industriali e le amministrazioni locali sul cui territorio ricadono i lotti. Quindi, per offrire un più ampio contributo al dibattito, riteniamo utile prendere in considerazione anche altre argomentazioni che, sulla materia, vanno prospettando organi ministeriali e organi collegiali della magistratura amministrativa.

Il Ministero dei LL.PP. e quello per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno si sono recentemente pronunciati nel senso della gratuità della concessione edilizia per i progetti di costruzione di stabilimenti industriali, nell'ambito dei Consorzi, qualora questi stessi si facciano carico totalmente di eseguire le infrastrutture e le opere di urbanizzazione previste dall'art. 10 della legge 28 gennaio 1977 n. 10.

Tale interpretazione si basa su due argomentazioni: la prima relativa al fatto che la gratuità, e la conseguente assunzione degli oneri per la realizzazione delle opere da parte dello Stato, risulta prevista espressamente dalla legislazione meridionalistica (art. 9 del T.U. delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno). Il carattere di normativa speciale rispetto a quella più generale della legge 10/77 le attribuirebbe funzioni di deroga rispetto alle disposizioni di quest'ultima. Inoltre l'assunzione da parte dei Consorzi della realizzazione, della gestione e della manutenzione delle infrastrutture e attrezzature di carattere pubblico, come prevedono espressamente le norme di attuazione dei piani, farebbe salvo in ogni caso anche il principio generale ispiratore della legge 10/77 (art. I), secondo il quale ogni attività che comporti trasformazione urbanistica ed edilizia nel territorio comunale deve partecipare agli oneri ad essa relativi.

La seconda argomentazione riguarda il fatto che la realizzazione delle opere infrastrutturali e di servizio a carico del bilancio statale per il tramite dei Consorzi configura l'ipotesi prevista dall'art. 11 della stessa legge 10/77, secondo la quale, a scomputo totale o parziale della quota di contributo dovuta per il rilascio della concessione, il concessionario può obbligarsi a realizzare direttamente le opere con le modalità e le garanzie stabilite dal Comune. In questo caso particolare, tale scomputo andrebbe a beneficio degli operatori industriali quali terzi, nel cui interesse il Consorzio è chiamato ad effettuare la realizzazione delle opere. È evidente che il concessionario debba comunque assumere a proprio carico la quota di contributo eventualmente non coperta dall'intervento statale, da calcolarsi sulla base dell'art. 10 della legge citata. Ciò, in conformità con quanto detto al punto precedente, garantirebbe una più equilibrata distribuzione fra i diversi soggetti interessati del costo sociale dell'organizzazione del territorio, evitando da un lato un indebito arricchimento delle Amministrazioni comunali interessate, qualora si sostenesse la tesi dell'onerosità della concessione, e dall'altro il dover sopportare da parte delle stesse Amministrazioni ulteriori oneri per la sistemazione dei luoghi connessa all'uso industriale del territorio, qualora i Consorzi non se ne facciano carico per intero.

Questa interpretazione ministeriale non trova sempre riscontro nelle disposizioni particolari emanate dalle Regioni meridionali ed applicabili alle ASI ed ai NSI. Un'indagine dello IASM orientata in tal senso, ha messo in luce l'eterogeneità delle normative regionali alcune delle quali esonerano totalmente dal pagamento degli oneri gli insediamenti degli agglomerati industriali (Molise). Altre subordinano la gratuità della concessione alla stipula di una convenzione tra Consorzi e Comuni o ad un atto d'obbligo uni-

laterale al momento del rilascio della concessione (Abruzzo, Puglia), altre ancora prevedono lo scomputo totale o parziale del contributo, qualora parte delle opere sia stata realizzata o debba esserlo col concorso finanziario dello Stato o della Regione (Lazio, Sardegna, Marche).

In taluni casi, e tra questi rientra anche quello della nostra Regione, l'assenza di una normativa chiarificatrice ha determinato frequenti ricorsi al TAR, da parte delle imprese i cui stabilimenti sono ubicati in territori consortili, contro le Amministrazioni comunali per annullare i provvedimenti adottati. Il contenzioso riguarda per un verso la legittimità dell'imposizione da parte dei Comuni degli oneri di urbanizzazione secondaria all'atto del rilascio della concessione; per altri la subordinazione di quest'ultima alla predisposizione di un piano di lottizzazione (secondo le disposizioni dell'art. 8 della legge 6.8.1967 n. 765) e, conseguentemente, alla stipula di una convenzione tra il Comune e il Consorzio industriale.

Per il primo aspetto sembra prevalere la tesi che in nessun caso i Comuni possano regolamentare in modo differente da quanto prescritto dalle norme di attuazione del P.R.G. industriale (che danno applicazione alla normativa statale per il Mezzogiorno) i diritti e gli obblighi che riguardano la realizzazione e la gestione delle opere infrastrutturali e di servizio, anche se è loro compito controllare che di tali opere si facciano oggettivamente carico i Consorzi. Anche in questo caso si tratta di un'interpretazione che tiene conto della funzione di promozione dello sviluppo industriale propria dei Consorzi, che, pertanto, debbono garantire alle imprese lotti attrezzati ed infrastrutture, senza far gravare sulle stesse ulteriori oneri che finirebbero per disincentivarne la localizzazione.

In merito al secondo aspetto, occorre precisare che esso riveste grande importanza per individuare correttamente i confini delle competenze urbanistico-edilizie degli Enti locali e dei Consorzi. A tale proposito, rifacendoci alla precedente relazione del prof. Mistretta, occorre ricordare quali sono i poteri che la vigente legislazione attribuisce ai Consorzi in merito alla gestione del territorio di propria competenza. Più precisamente il T.U. 6 marzo 1978 n. 218 prevede la costituzione di Comuni in Consorzi, ossia enti di diritto pubblico, con il compito principale di intraprendere, curare e gestire le opere di attrezzatura ritenute necessarie per favorire il sorgere e lo sviluppo degli insediamenti industriali (art. 50) ed aventi il potere di programmare l'uso del territorio consortile, mediante appositi piani regolatori che producono gli stessi effetti giuridici del piano territoriale di coordinamento (art. 51). Ciò significa che i Consorzi, essendo titolari dell'interesse pubblico per regolare l'uso del territorio in funzione dello svi-

luppo industriale, hanno anche tutti i poteri che il vigente ordinamento offre in ordine all'uso del territorio, i quali solo in assenza di un piano regolatore industriale, vanno assunti interamente dai Comuni. Pertanto sembrano improponibili quelle interpretazioni delle norme di attuazione dei piani consortili tendenti ad attribuire ai Comuni compiti di controllo e di gestione che nella sostanza non sono ad essi delegati.

3. Un altro problema, che tuttavia si riconduce a quello già trattato, interessa i rapporti fra le Zone di interesse regionale ed i Comuni del cui territorio la Zona fa parte.

Infatti il regime per l'uso del territorio è ben diverso rispetto a quello delle Aree e dei Nuclei, risultando fortemente condizionato dallo strumento urbanistico di dimensione comunale, sulla cui normativa di attuazione il Consorzio zonale può esprimere soltanto un parere.

Si determina così la difficoltà di operare in modo finalizzato all'industria dovendo rispettare le normative più generali predisposte dai Comuni che richiedono tempi tecnici e procedure amministrative troppo lunghi per lo sviluppo delle iniziative. Anche in questo caso si dovrebbe garantire ai Consorzi una più ampia autonomia. Tuttavia sull'esperienza di alcuni casi a noi noti, riteniamo che la modificazione del regime andrebbe fatta dalla Regione sarda, di concerto con i Consorzi interessati, con alcuni adempimenti inerenti:

- la verifica della dimensione del vincolo di zona industriale sulla base della più probabile, ma realistica domanda insediativa, al fine di non sacrificare inutilmente l'uso di altre risorse del territorio, prime fra tutte quelle agricole;
- la predisposizione di un regolamento guida per la progettazione urbanistica con standards tipologici e dimensionali;
- il coordinamento delle infrastrutture tecnologiche soprattutto idriche e antinquinamento, per evitare interferenze di qualunque genere con gli aggregati urbani;
- la stipula di una convenzione di gestione, articolata per voci, sulla edificabilità dei lotti industriali e sulla attuazione e gestione delle opere di urbanizzazione primarie e secondarie.

Va da sè che il problema della autonomia di questi Consorzi deve essere affrontato, ma è importante rendersi conto che il coordinamento territoriale, anche in questo caso, deve essere preminente, non solo in termini socio-fisici, ma soprattutto socio-economici, se si vuole che ogni iniziativa avviata e per ciò che ci riguarda, in Sardegna, contribuisca ad accelerare il processo di sviluppo.

Vittorio Sallemi
vice presidente della Federazione sarda dei Dirigenti d'Azienda

Io rappresento la Confederazione Italiana Dirigenti d'Azienda (CIDA) nella quale confluiscono sei Federazioni Nazionali di Dirigenti tra le quali la FNDAI di cui sono il Vice Presidente per la Sardegna.

Ho avuto incarico dal Presidente dott. Livio Melis, temporaneamente assente per lavoro, di portare il suo saluto ai partecipanti ed il suo ringraziamento agli organizzatori per il cortese invito a partecipare ai lavori di questo Convegno.

A quelli del Presidente mi sia consentito di associare i miei personali ringraziamenti.

Il Convegno mi pare debba essere considerato un vero successo, per la sintesi competente e puntuale che gli autorevoli interventi ci hanno dato della situazione normativa e delle problematiche che lo sviluppo economico del Sud e delle Isole ha portato alla evidenza dei poteri e della opinione pubblici.

Da diversi interventi si è evidenziata la peculiare importanza che riveste la presenza di una classe dirigente preparata e moderna adatta a pilotare e gestire lo sviluppo economico delle aree depresse.

Guardando alla Sardegna sembra opportuno rilevare che mentre negli anni '60 era forse legittimo e necessario importare i managers, oggi noi della Confederazione Sarda dei Dirigenti d'Azienda siamo del parere che i dirigenti possano e debbano essere espressi dal contesto locale.

Al moderno dirigente, d'azienda o di pubblico ufficio, si chiedono conoscenze che vanno al di là del background culturale acquisibile nei normali corsi di studi.

Il manager deve affrontare il duplice sforzo di individuare le fonti di informazione per aggiornare il suo sapere e di finanziarne l'acquisizione.

Riteniamo sia venuto il momento di creare in Sardegna una scuola per manager che vediamo ben collocata presso le Università sarde.

La cultura manageriale è una infrastruttura indispensabile allo sviluppo economico delle aree depresse e perciò esprimiamo l'augurio che presto si possano concretizzare le opportune iniziative che già sono da più parti in fase di studio.

In altra sede ci proponiamo, assieme ad altre organizzazioni imprenditoriali, accademiche e sindacali di mandare avanti un progetto per organizzare questo importante servizio per lo sviluppo della Sardegna.

Romano Benevole
presidente della Comunità Montana di Macomer

Nel 1957, come è noto, fu modificata la primitiva impostazione della politica d'intervento straordinario, dopo l'approfondimento dell'analisi socio-economica che portò alla conclusione che un'incremento del reddito e dell'occupazione potesse realizzarsi con una intensa opera di industrializzazione. L'agricoltura, infatti, non costituiva più uno sbocco all'eccesso di forza di lavoro meridionale e all'incremento naturale della forza di lavoro. Furono così individuate le nuove figure di "area di sviluppo industriale" e di "nucleo di industrializzazione" i cui requisiti minimi erano determinati da una serie di condizioni favorevoli all'insediamento delle attività industriali.

L'esperienza successiva ha evidenziato che nella istituzione e localizzazione delle "aree" e dei "nuclei" non sempre ci si è attenuti alle direttive vigenti e i risultati non sono stati purtroppo quelli sperati.

Nell'applicazione pratica di queste direttive si sono verificate distorsioni, deviazioni, forzature di natura politica.

Per evitare gli effetti di dispersione che avrebbe avuto una politica di diffusione di localizzazione industriale, si sono create le attuali aree di insediamento con i difetti e gli squilibri che conosciamo.

Data l'interdipendenza e gli stretti vincoli esistenti tra i fattori economici e i fattori demografici, lo sviluppo industriale del Mezzogiorno, così come è avvenuto in certe aree del Nord, ha determinato movimenti migratori forzati con fenomeni di urbanesimo e di congestione derivanti dall'eccessivo addensamento urbano (Napoli, Bari, Cagliari, Palermo, Catania, Siracusa, Taranto) nel centro principale dove si concentra anche la produzione dei servizi.

Così, il ritmo d'industrializzazione non è mai risultato adeguato al potenziale demografico, anche perché nella maggior parte delle aree a più intensa concentrazione di insediamenti industriali prevalenti, quelli petrolchimici altamente intensivi per l'ammontare degli investimenti hanno consentito un'occupazione proporzionalmente scarsa.

Di fatto si è registrata una tendenza alla diminuzione del tasso della popolazione attiva, dovuto anche alla crisi dell'agricoltura. E, a differenza di come in un primo tempo si pensava, non si è trattato di fenomeni di assestamento e di trasformazione produttiva.

Infatti, se nei primi anni d'avvio del processo d'industrializzazione nelle aree e nei nuclei questo fenomeno andava considerato in senso formale, così non è stato successivamente, quando purtroppo si è dovuto constatare che alla riduzione del ruolo dell'agricoltura non si è contrapposto un adeguato e corrispondente sviluppo negli altri settori.

Perciò, a distanza di oltre 20 anni, si può affermare che le aree e i nuclei di industrializzazione, che avrebbero dovuto costituire il cardine, i punti di forza dello sviluppo industriale nel meridione, pur avendo dimostrato un certo dinamismo ed avendo beneficiato di un notevole ritmo di espansione, non hanno potuto conseguire l'obiettivo fondamentale posto al nuovo indirizzo della politica straordinaria a favore del Mezzogiorno, e cioè quella della creazione di un elevato numero di posti di lavoro stabili, a livello di normale produttività, per dare uno sbocco reale all'eccesso di forza di lavoro esistente nelle regioni meridionali e nelle isole.

Si pone, perciò, oggi la imprescindibile necessità di un'attenta riflessione sui problemi connessi al fenomeno dell'industrializzazione nel Mezzogiorno, ed in particolare a quelli attinenti alle zone di agglomerazione industriale (Aree - Nuclei - ZIR) che sono emersi e che emergono alla luce dell'esperienza acquisita.

Dobbiamo cioè rimeditare, attraverso un processo non acritico, queste esperienze, per arrivare alla formulazione di proposte correttive o di strumenti nuovi, di scelte localizzative diverse e differenziate, che siano in grado di dare un nuovo impulso, una forte accelerazione alla soluzione dei problemi dello sviluppo nel Mezzogiorno, avendo anche il coraggio di erigere sbarramenti là dove l'industrializzazione ha creato più problemi di quanti non ne abbia risolti.

Per quanto riguarda gli organismi e gli strumenti istituzionali ed operativi che presiedono alla gestione delle aree d'insediamento, si devono rilevare in linea generale - salvo eccezioni - le gravi carenze direzionali degli organi che presiedono ai Consorzi, la mancanza di autonomia finanziaria, la totale impossibilità di questi enti ad operare al di fuori degli stretti e settoriali ambiti dei piani regolatori; la totale subordinazione rispetto all'organo finanziatore; l'inadeguatezza dei piani regolatori come strumenti di disciplina urbanistica generale.

L'esperienza operativa di questi enti induce ad esprimere un giudizio, a

mio avviso, non positivo sulla efficienza tecnica sia a livello deliberativo od esecutivo. E ciò secondo me è dovuto, oltre che a una non adeguata formula istituzionale, al fatto che gli enti partecipanti, privilegiando interessi componentistici o elettoralistici, non si sono quasi mai attenuti alla scelta di rappresentanti in seno al Consorzio con "requisiti di sicura ed accertata esperienza in materia economica, amministrativa ed industriale". Come è detto nello Statuto tipo proposto dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno.

La mancanza di autonomia finanziaria rispetto alla CASMEZ ha compresso ed impedito l'autonomia istituzionale dei Consorzi e quindi il loro inserimento in una politica organica, economica ed urbanistica.

La tendenza a stabilire nuovi ruoli e competenze di intervento pubblico a scala locale attraverso i Consorzi industriali, non ha ottenuto il successo sperato. E ciò perché i Consorzi non hanno avuto, e tanto meno ce l'hanno ora, un respiro adeguato tale da porsi come catalizzatori dell'intervento globale nel territorio.

Gli strumenti fondamentali di disciplina urbanistica delle aree e dei nuclei, che pure sono equiparati ai piani territoriali di coordinamento di cui all'art. 5 della vigente legge urbanistica, hanno il carattere di programmi di opere infrastrutturali finalizzati all'obiettivo dello sviluppo industriale.

Perciò, le ipotesi di assetto urbanistico contenute nei piani sono sempre subordinate all'obiettivo principale che è quello dell'industrializzazione incentivata.

La funzione urbanistica deve investire la globalità del territorio e delle sue risorse, mentre i piani regolatori delle Aree e dei Nuclei sono quasi sempre avulsi dal più ampio contesto economico ed urbanistico delle zone e pertanto costituiscono un fattore di squilibrio e di disorganicità nell'assetto territoriale.

Pertanto, nel momento in cui si sta realizzando una pianificazione socio-economica ed urbanistica comprensoriale, è urgente chiarire a livello nominativo il rapporto fra i piani delle aree e nuclei e i piani di sviluppo dei Comprensori.

Ad evitare complicazioni e conflittualità, la nostra Comunità Montana fin dal momento in cui ha approvato le proprie linee programmatiche per l'elaborazione del piano socio-economico ed urbanistico ha posto come indirizzo la prevalenza di questo piano rispetto a quello dell'ASI, stabilendo che quest'ultimo verrà recepito limitatamente all'assetto infrastrutturale previsto all'interno degli agglomerati.

Con questo indirizzo intendiamo porre un argine agli effetti squilibranti del piano ASI, per la parte che disciplina il territorio del Comprensorio del-

la Comunità Montana; ma arriviamo ovviamente in forte ritardo, quando cioè la maggior parte delle previsioni a livello di grandi infrastrutture sono state già realizzate o sono in fase di realizzazione.

Purtroppo si deve osservare che dai difetti connessi alla elaborazione dei piani delle aree e dei nuclei, su scelte non sempre corrette dei Consorzi, sono scaturite opere spesso *sovrastrutturate* rispetto alle esigenze reali, che hanno comportato l'impiego di cospicui mezzi finanziari che avrebbero potuto essere utilizzati in interventi ben più utili sotto l'aspetto sociale ed economico.

A queste distorsioni dell'intervento infrastrutturale, si aggiunge la constatazione che anche il sistema dell'incentivazione delle attività industriali, sia attraverso la realizzazione di zone di agglomerazione attrezzata e sia attraverso la concessione diretta alle imprese di contributi a fondo perduto in misura percentuale degli investimenti fissi e di finanziamenti a tasso agevolato in misura percentuale dell'investimento globale, non si è dimostrato idoneo ad influire in misura adeguata alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo industriale del Mezzogiorno (come è stato già detto).

Da ciò la necessità di una revisione degli incentivi per l'industria, nell'ambito della più ampia riforma della politica straordinaria per il Mezzogiorno come un impegno che deve passare al vaglio critico, culturale e politico.

Il problema del Mezzogiorno ha un senso se inserito nella politica globale di sviluppo; ma un presupposto fondamentale di spinta dev'essere a mio giudizio trovato nella ferma volontà degli organismi istituzionali, nelle forze politiche, sociali e produttive della realtà meridionale di dare contenuto e forza alla loro azione e di ripensare alla loro struttura economica e sociale.

Una revisione delle linee d'intervento nel Meridione non può non coinvolgere il ruolo della CASMEZ che costituisce la centrale tecnica, finanziaria e politica dell'intervento straordinario.

Nata come organismo svincolato dai canoni normativi della P.A. per poter operare con rapidità e senza intralci, la Cassa col passare degli anni si è appesantita perdendo le caratteristiche originarie di vitalità, di agilità ed efficienza.

Oggi è una macchina quasi inceppata, con tutti i difetti degli organi dell'Amministrazione pubblica ordinaria.

Direi anzi che i difetti della Cassa sono ancor più gravi perché allignano in una struttura che gode del particolare privilegio di avere un'ampia autonomia amministrativa.

La Cassa ha perso ormai, credo, irrimediabilmente le caratteristiche peculiari della sua ragione d'essere come organismo principale di attuazione della politica straordinaria per il Mezzogiorno.

In questa situazione non si può non mettere in discussione il ruolo di questo Istituto che pure ha svolto un'attività rilevante a favore del Mezzogiorno.

Penso che a questo punto le Regioni meridionali devono dimostrare tangibilmente di avere la consapevolezza del loro ruolo politico ponendosi al centro della politica straordinaria per il Mezzogiorno come supporti principali della programmazione e dello sviluppo.

L'intervento straordinario per il Mezzogiorno ha bisogno di una giusta politica nuova di contenuti corrispondenti alle ansie e alle tensioni presenti nella società. L'articolazione degli organi di coordinamento e di attuazione dell'intervento deve coincidere, a mio avviso, con le sedi istituzionali degli enti territoriali esistenti nel nostro sistema costituzionale o che verranno individuati dalla nuova legge sulle autonomie (Regione - Ente intermedio - Comune) a cui corrispondano i livelli chiave della programmazione e della attuazione degli interventi socio-economici ed urbanistici.

I Consorzi industriali non hanno perciò ragione di essere come tali e dovranno trasferire interamente le loro attribuzioni agli enti *intermedi*, nei quali potranno confluire ed operare come organi tecnici.

La legge di prossima approvazione di cui ha parlato il prof. Carabba, che prevede la costituzione di organismi societari per la programmazione industriale e la gestione del nuovo sistema d'incentivazione reale, costituisce peraltro il preludio della soppressione dei Consorzi.

Soltanto così possiamo evitare la settorializzazione dell'intervento che, fino ad ora, ha costituito un'insidia grave per l'attuazione di un processo di sviluppo equilibrato.

Ma se da un lato occorre innovare per quanto attiene agli organi previsti all'attuazione della politica per il Mezzogiorno, dall'altro lato è necessario trovare formule e meccanismi nuovi per imprimere una spinta propulsiva al sistema industriale meridionale.

A tal fine le riserve di spesa sul bilancio dello Stato e forse del Mezzogiorno dovranno essere determinate in misura più consistente e trasferite direttamente alle Regioni attraverso equi e concordati criteri di ripartizione, mentre le quote di investimenti riservate ai territori meridionali vanno assoggettate ad attente verifiche per evitare che i relativi impegni vengano, come si è verificato fino ad oggi, disattesi o attuati solo parzialmente.

La politica di incentivazione potrà così essere articolata secondo direttive e criteri di carattere generale, uniformi per tutta l'area meridionale, ma con possibilità di ampia adattabilità alle situazioni regionali.

L'attuale sistema va perciò razionalizzato ed adeguato sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo, estendendo i benefici a settori non presi

in considerazione nel passato con adeguamenti degli attuali limiti e con ausili di nuovo tipo e di carattere protezionistico da un'ampia gamma di prodotti in espansione come quelli a cui hanno accennato i relatori.

Ma occorre anche porre un rimedio alle gravi carenze riscontrate nella gestione delle imprese agevolate: non basta che queste imprese osservino i controlli collettivi e lo statuto dei lavoratori. È necessario creare le condizioni e gli strumenti per una più incisiva ingerenza dei poteri pubblici al fine di garantire l'utilizzo corretto della nuova gamma di agevolazioni che dovranno essere concesse, e ciò evidentemente nell'esclusivo interesse della collettività.

È evidente che un'impostazione nuova comporta una diversa qualificazione dei caratteri di straordinarietà e oggettività dell'intervento.

Abbiamo constatato che il problema del rapporto fra le decisioni prese a livello centrale e la realtà economica, sociale e amministrativa delle zone del Meridione, dopo trent'anni di intervento straordinario, non è stato ancora risolto.

È arrivato perciò il momento di cambiare tendenza.

C'è la necessità di un rilancio e di un miglioramento dell'azione complessiva dell'intervento straordinario nel Meridione, ma è un'azione che non può più avere caratteristiche autonome o quasi staccate dall'intervento ordinario.

Credo che la saldatura dei due interventi possa o debba avvenire attraverso un coinvolgimento preciso delle autonomie locali. Mi rendo conto che la scommessa che io propongo è ancora più consistente di quella proposta dal prof. Carabba ma sono convinto che la crescita civile, lo sviluppo sociale ed economico della nostra zona passa attraverso la totale valorizzazione delle risorse umane locali che hanno grandi potenzialità inespresse sia a livello pubblico che a livello privato proprio perché la tutela apprensiva del potere centrale non ha mai consentito sufficienti margini di autonomia decisionale.

Paolo Ritossa
docente della Facoltà di Ingegneria dell'Università di Cagliari

Le relazioni e gli interventi che mi hanno preceduto hanno in parte già trattato gli argomenti di cui desidero parlare ma la presenza di tanti illustri operatori, studiosi, esperti del settore, noti economisti mi induce a proporre alcune mie incertezze con la speranza che vengano ulteriormente chiarite.

Tra le svariate infrastrutture che attrezzano le aree di sviluppo industriale ritengo che fondamentali siano quelle di trasporto e ad esse intendo particolarmente riferirmi per la loro stretta connessione con la mia attività accademica.

Se non vado errando tali infrastrutture si collocano fra quei servizi che il prof. Sabattini indica come attività intermedie.

È a tutti noto, ed in questo convegno se n'è avuta un'ampia eco, quanto la Sardegna soffra per i vincoli che derivano al suo sviluppo economico da un inefficiente sistema dei trasporti.

Molte delle diseconomie sono in realtà dovute ad una cattiva gestione del sistema, cioè all'uso non efficiente dei mezzi e delle infrastrutture.

È altrettanto vero, però, che molte disfunzioni sono chiaramente da attribuire ad una rete infrastrutturale di basso livello sia qualitativo che quantitativo.

Ne sono facile ed immediata testimonianza una rete ferroviaria con caratteristiche ottocentesche, una rete stradale ampiamente insufficiente a coprire le esigenze del territorio, un sistema di porti caratterizzati da un progressivo decadimento.

In tale ultimo settore alla esiguità degli interventi finanziari da parte del Ministero competente ha fatto riscontro un massiccio intervento della Cassa per il Mezzogiorno nel finanziare l'esecuzione di strutture portuali a servizio delle aree di sviluppo industriale.

A testimoniare dello scarso interesse per il settore portuale da parte del Ministero dei Trasporti basta segnalare come i Progetti Finalizzati abbiano previsto per tutto il sistema nazionale un finanziamento nel settore portuale di neanche 800 miliardi in confronto ai quasi 10.000 previsti per le Ferrovie dello Stato ed agli oltre 3.000 per le Metropolitane.

Occorre inoltre segnalare che proprio la previsione o la realizzazione in corso di opere portuali da parte della "Cassa" è stata spesso assunta in sede ministeriale come giustificazione per la ridotta entità degli interventi in alcune zone del Mezzogiorno.

In tal senso la Cassa per il Mezzogiorno è andata sostituendosi ai Ministeri competenti nell'impegnare decine di miliardi che sono serviti a creare o ad avviare la costruzione di porti concepiti modernamente che risultano però essere solo parzialmente connessi col sistema dei trasporti isolano e che quindi a tale sistema arrecano solo benefici marginali.

In pratica assistiamo da un lato al decadere ed alla inefficienza delle strutture portuali tradizionali su cui si basa il commercio marittimo isolano e dall'altra all'emergere di splendide infrastrutture che la situazione di crisi in settori trainanti per l'attività portuale rende solo parzialmente utilizzate.

Mi pare pertanto naturale che debba essere abbandonata una visione troppo puntuale e settoriale dell'infrastruttura e che essa possa trovare facilmente nuove funzioni, ulteriori motivazioni e stimoli ad operare e crescere, nell'estendere la sua azione d'influenza a fasce di territorio ed interessi più vasti.

Giudico in modo decisamente positivo che tale idea sia stata riportata precedentemente, idea che mi sembra, tra l'altro, abbastanza vicina all'ipotesi fatta dal prof. Sabattini laddove esprime alcune perplessità in merito alla polarizzazione troppo spinta di taluni insediamenti.

I quesiti proposti dal prof. Mistretta in merito alla portualità "industriale" esigono precise risposte che possono essere trovate solo in connessione con il soddisfacimento di esigenze proprie di tutto il sistema regionale. Ritengo che in proposito esistano i presupposti perché ogni infrastruttura possa svolgere un proprio ruolo assolvendo a specifiche funzioni nel quadro complessivo dei trasporti isolani.

Ovviamente tale tesi non può essere limitata al solo settore portuale ma deve essere estesa non solo alle altre infrastrutture di trasporto ma anche a tutte le altre forme di servizi. Occorre tenere sempre presente che ogni intervento deve avere come obiettivo di fondo quello di favorire lo sviluppo generalizzato della nostra economia.

Il prof. Digiandomenico ha riferito sul fatto che un patrimonio pari a circa 2.000 miliardi di infrastrutture realizzate si trova in stato di grave deperimento: se tale situazione, come è molto probabile, è, anche solo parzialmente, dovuta ad un sottoutilizzo di tali opere, abbiamo ampiamente l'opportunità di modificare tale stato di cose estendendo le loro funzioni ed elevando conseguentemente il moltiplicatore dei relativi investimenti.

Alcuni tentativi in tal senso e soprattutto l'affermazione del dott. Calamita relativa all'abbandono della polarizzazione accentuata degli interventi inducono a pensare che sia arrivato finalmente il momento di modificare le tendenze finora in atto.

Un'ottima occasione in tal senso è costituita dalla proposta della Regione Sarda, proposta che trova inspiegabili ostacoli ad una sua attuazione, di assumere, data la portata dell'infrastruttura, il porto di Cagliari come perno del sistema sardo realizzando il Piano Regionale dei Trasporti in connessione col Progetto Speciale n. 1.

Una ulteriore domanda che mi vado da tempo ponendo riguarda l'ampia scala di certi insediamenti ed in genere di molti investimenti ed in particolare mi chiedo in che misura si sia tenuto conto, nell'avviare alcuni processi, non tanto dell'incertezza che governa da tempo lo scenario socio-economico ma anche solo del rischio che è insito in ogni investimento di grande portata per l'ampio arco temporale in cui va valutata la sua redditività.

Si è detto che taluni fenomeni andavano innescati ma è lecito domandarsi se per innescare un fenomeno non sia sufficiente un primo limitato livello d'intervento funzionale, salvo poi procedere rapidamente al suo adeguamento una volta verificato l'avvio del processo di sviluppo.

Il dott. Calamita ha in parte risposto a tale quesito riferendo delle difficoltà a valutare oggi la portata degli avvenimenti così come si manifestavano agli inizi degli anni sessanta ma è certo che molte valutazioni formulate nell'euforia di quei momenti possedevano un alto margine di rischio.

Se comunque in passato errori in tal senso sono avvenuti è giusto pretendere che non debbano essere più ripetuti in quanto occorre che le risorse finanziarie, sempre insufficienti di fronte al gran numero di esigenze, vadano impiegate ottimizzando la loro distribuzione.

Tutto ciò fermo restando che, in rispondenza a precise regole economiche particolarmente valide nell'attuale momento, quanto avviato deve essere immediatamente completato e reso efficiente.

Inquadrati gli investimenti in un'ottica più ampia, distribuendoli ed articolandoli in modo tale da moltiplicare i loro effetti positivi, i Consorzi possono, e quindi debbono, svolgere una primaria azione trainante dello sviluppo complessivo della nostra isola.

Luigi Palermo
direttore del Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale di Cosenza

Esordisco dicendo che la relazione del prof. Sassu mi ha veramente shockato.

Avevo avuto, in questi ultimi tempi, l'impressione che c'è una certa crisi della cultura meridionalistica ma non ritenevo che in una relazione ufficiale svolta in un convegno sul ruolo dei Consorzi Industriali sulla politica per lo sviluppo del Mezzogiorno, si potesse contestare tutto senza suggerire nulla di nuovo.

Eppure l'intervento di un docente del livello del prof. Sassu ha confermato questa mia impressione.

Egli ha infatti criticato la passata legge e quella in approvazione senza proporre soluzioni nuove e valide per risolvere il grave problema del Mezzogiorno.

Non ha parlato più del Meridione come problema nazionale ma ha fatto entrare tale problema in una visione di sviluppo di carattere generale, come se avessimo ormai raggiunto certi livelli europeistici in cui dissertare su teorie produttivistiche relative ad aree non omogenee fosse solo una utile ma non indispensabile esercitazione culturale.

La realtà è purtroppo diversa e più dura. Il Mezzogiorno è ancora il Problema Italiano.

Il dott. Calamita ha ripreso questo argomento ed io condivido pienamente le sue osservazioni. Vorrei ampliare alcuni concetti e chiedere al prof. Sassu delle delucidazioni. Per esempio: a me sembra paradossale il fatto che egli abbia criticato le banche, le quali, nell'istruttoria, si preoccupano troppo della futura restituzione del capitale creando di fatto un ostacolo alla industrializzazione.

A me sembra piuttosto che se le banche si preoccupano di ottenere la restituzione del capitale anticipato, e ci riescono, ciò non solo non va contro l'industrializzazione, ma anzi vuol dire che avranno garantito, almeno per quei dieci anni previsti per l'ammortamento, l'attività dell'intrapresa ed il rientro del capitale da destinare a nuovi finanziamenti senza distruzione di ricchezze.

Contraddittoria con il predetto enunciato "Sassu" è poi l'osservazione che

la Cassa ha finanziato industriali poco scrupolosi.

Non ho capito poi perché il prof. Sassu è contrario al proseguimento degli incentivi in conto capitale in zone in cui non esiste capitale di "rischio", e quindi non esiste possibilità di investimento. Forse egli ha trascurato il fatto che in Regioni in cui il reddito medio è uguale o inferiore, di norma, alla cifra destinata ai consumi ordinari nella media italiana, quindi in zone in cui, in teoria, non dovrebbe esistere possibilità di risparmio e quindi di capitale destinato ad investimenti, è assurdo pretendere che si verifichino degli investimenti specie in momenti di crisi almeno da parte delle classi economiche locali. Nè gli operatori esterni trovano convenienza ad investire in territori di scarsa suscettività con costi di lavoro uguali in tutta l'Italia, e con costi di capitali maggiori o, al limite, uguali alle Regioni del Nord.

In queste condizioni è difficile non immaginare la fine dell'industrializzazione nel Mezzogiorno specie nelle Regioni particolarmente depresse, senza un sistema di incentivi in conto capitale.

La cosa più grave però, come dicevo, è che non ho colto in tutto il discorso "Sassu" alcuna proposta concreta in relazione a questa nuova legge sugli interventi nel Mezzogiorno.

Rifiutare "in toto" la politica di industrializzazione finora perseguita, come se non avesse dato in vent'anni i suoi frutti (in termini di investimenti, di aumento di reddito, di sviluppo sociale ed economico), solo perché ci sono stati degli errori, mi ricorda il paradossale caso di chi abbandona l'auto quando questa rileva solo dei guasti da riparare. Sarebbe veramente un assurdo abbandonare tutto quello che è stato fatto in questo periodo e tornare indietro, senza sapere da dove cominciare e senza aver mai verificato che i nuovi organismi regionali siano attrezzati per far meglio e presto.

Gli organismi che attualmente abbiamo vanno invece consolidati e ristrutturati per fare meglio. Questo certamente sì! E proposte in tal senso vi sono ed anche concrete.

È difficile oggi, badate, creare nuovi organismi che possono fare meglio di quelli che già hanno una struttura operativa.

Abbiamo visto le regioni ordinarie del Mezzogiorno, così incapaci di muoversi e di operare per mancanza di strutture, anche burocratiche, che possono collaborare efficientemente con gli Amministratori. E allora, possiamo distruggere quello che abbiamo faticosamente creato e che rappresenta certo un tessuto connettivo in tutto il Mezzogiorno?

I Consorzi Industriali, diceva qualcuno, se non fossero stati creati bisognerebbe inventarli adesso; perché, non dimentichiamo, fra l'altro, che l'unica gestione sia pure settoriale del territorio che si sia fatta dal dopo-

guerra ad oggi è stata consentita dagli strumenti urbanistici a disposizione dei Consorzi. Ciò grazie a quella valida legge 634, del 29-7-57 che consentiva di inviare, elaborare ed approvare con procedura straordinaria.

Nella mia Regione non è stato possibile a nessun aggregato di comuni, nemmeno dello stesso colore politico, di poter arrivare ad un piano regolatore intercomunale perché, purtroppo, i campanili prevalgono sempre sulla obiettività tecnica. I Consorzi invece, utilizzando la legge n. 634 che consentiva di studiare in termini tecnici un piano urbanistico, sia pure esaminato, discusso con i Comuni e con gli Enti interessati al territorio e quindi concluso con le conferenze dei servizi, hanno potuto portare a termine i loro P.R.T. con l'approvazione da parte di un organismo agile quale il Comitato Direttivo dei Consorzi non eccessivamente influenzati dai campanili.

Con tali strumenti si è potuto realizzare un fatto importante. Si sono creati i presupposti per validi insediamenti industriali. Sono state realizzate 6.000 miliardi di opere infrastrutturali e quindi si è creato un patrimonio che non bisogna disperdere. Nessuno, e specie uno Stato non ricco si può permettere il lusso di distruggere ricchezze; la ricchezza bisogna crearla, usarla ed ottenere i frutti in modo da poter determinare quel processo di accumulazione a cui faceva cenno il prof. Sassu, e che è l'unico processo che crea ricchezza ed occupazione insieme. Se con leggi sbagliate andassimo a distruggere la ricchezza che abbiamo creato o a fermare ciò che è già in corso, il processo sarebbe inverso e si creerebbero depressione e stagnazione.

Altro argomento che vorrei sfiorare è quello degli incentivi differenziati tra le varie Regioni a seconda dei loro bisogni.

In termini concreti credo che la questione possa essere risolta prendendo come paragone il reddito delle varie Regioni. Non siamo tutti sullo stesso livello. Ogni Regione ha una possibilità di autosvilupparsi diversa da quella di altre: e allora che la legge stabilisca un minimo e un massimo degli incentivi (finanziari o reali che siano) graduandoli inversamente alla capacità di reddito delle varie Regioni. Occorre in parole povere graduare gli interventi in riferimento alle effettive esigenze delle popolazioni meridionali.

Mi sembra questa una proposta che in sede legislativa possa essere ripresa con opportuni emendamenti "all'articolato di legge".

Purtroppo, non abbiamo molti legislatori qui presenti, ma la cultura meridionalistica, se vuol riprendersi, deve far sentire questa voce, perché questo risolverebbe il problema in termini equi, in termini incontrovertibili. Gli indicatori statistici li abbiamo, Regione per Regione: prendiamo questi come criterio per la graduazione degli incentivi, e avremo fatto un passo avanti sulla strada dell'obiettività e dell'equità, evitando di scatenare guerre fra poveri.

Ivo Putzolu
responsabile dell'Area Sviluppo e Gestione Rischi del Credito Industriale Sardo

Mi è sembrato opportuno intervenire nel dibattito non tanto in rappresentanza del CIS, di cui sono un dirigente, ma per esprimere alcune riflessioni che scaturiscono da una lunga esperienza con gli operatori economici dell'Isola. Esperienza che è andata maturandosi attraverso varie fasi, liete e tristi, della nostra vita isolana. Vorrei soffermarmi soprattutto sull'ultima fase, quella di questi ultimi anni, che ha visto il tracollo della grande industria e l'attenzione di tutti rivolta verso la piccola e media industria, che tutti hanno capito essere il pilastro non solo dell'economia isolana ma di tutta l'economia nazionale.

Al momento noi ci troviamo di fronte a difficoltà eccezionali, nessuno lo nega, ne siamo tutti consci. La stretta creditizia decisa dalle autorità monetarie in questi ultimi giorni è realtà che mette a dura prova il nostro fragile sistema.

Gli effetti depressivi della stretta si manifesteranno con particolare gravità sul sistema produttivo regionale, date le sue caratteristiche peculiari. Il sistema industriale sardo è infatti costituito per il 93% da imprese di piccole dimensioni; le imprese della classe I-100 addetti rappresentano il 95%, mentre solo l'1% è rappresentato da imprese con oltre 100 addetti. Sia le une che le altre fanno del credito un motivo di sopravvivenza; le prime, quelle piccole, a causa delle limitatezze oggettive del capitale a disposizione, non possono nè crescere, nè mantenere gli attuali livelli produttivi e occupativi senza credito di esercizio e senza finanziamenti per la crescita; le altre, quelle grandi, in grave crisi finanziaria e produttiva, non possono fare a meno di finanziamenti per la loro ristrutturazione, nè dei crediti di esercizio per la normale attività produttiva, in parte già compromessa.

Ciò che abbiamo imparato circa la scelta e l'ubicazione dei grandi impianti, contrariamente a quelle che erano le aspettative - fatte naturalmente le debite eccezioni - è che i grandi complessi non hanno avvantaggiato il sorgere delle imprese di piccole dimensioni, perché non hanno creato per queste il luogo economico, nel senso che non hanno prodotto attorno a

loro manodopera specializzata (accentrata piuttosto nella loro sfera) contribuendo non poco alla elevazione dei salari medi difficilmente sopportabili dalle piccole imprese che iniziano l'attività con onerosi costi, sovente anche non possibili e non previsti. Sono stato più volte testimone di casi drammatici; ho visto più di una azienda sorgere ed entrare in crisi durante la fase di decollo a causa degli alti costi di avviamento.

Peraltro, non si deve negare che la grande industria ha anche consentito la registrazione di diversi fenomeni positivi, quali un consistente incremento delle opere infrastrutturali, ai tempi della contrattazione programmata. Non si deve dimenticare che i "poli" d'industrializzazione sono sorti proprio in funzione di questi grandi complessi che andavano a ubicarsi a Cagliari, a Portotorres, a Villacidro, ad Arbatax.

Queste infrastrutture hanno consentito il superamento di rilevanti diseconomie esterne, che discriminano le capacità di investimento da parte del Mezzogiorno e della nostra Isola. La dotazione di questi indispensabili fattori locativi costituisce un importante elemento di vantaggio per la nostra regione rispetto ad aree pure contigue (si pensi alle regioni mediterranee come la Grecia, la Jugoslavia, la Spagna, il Medio Oriente e l'Africa Settentrionale) che compensa svantaggi relativamente legati all'uso ed al costo del lavoro.

Ci potremmo chiedere perché queste opere infrastrutturali non sono state realizzate prima; certo, i tempi si sono dimostrati lunghi, forse più lunghi di certe aspettative e di certe nostre illusioni, ma queste strutture molto spesso chiedono tempo o per lo meno non richiedono tempi brevi e anche le esperienze verificatesi nei trascorsi decenni in altre aree del mondo caratterizzate da situazioni di sottosviluppo, come la Jugoslavia e i paesi dell'America latina, e larghe regioni dell'Asia, non fanno certo nutrire illusioni intorno ai tempi brevi dell'equilibrio territoriale.

Ciò che importa oggi è che non partiamo dall'anno zero nella nostra nuova politica di industrializzazione. Ciò che è stato acquisito con le passate fasi costituisce pur sempre un patrimonio di esperienze e di dotazioni che richiedono complemento e piena valorizzazione dei nuovi interventi che non devono consistere soltanto nei soliti incentivi finanziari che finora non hanno dato i risultati sperati. La politica degli incentivi dovrebbe essere correlata per una maggiore efficacia ad una programmazione effettiva che leghi a questa univoca finalità tutto ciò che alimenta il processo produttivo, cioè i suoi elementi strutturali e infrastrutturali. Voglio riferirmi a ques'ultimo riguardo in particolare alla politica dei trasporti, ad una politica di commercializzazione dei prodotti, al maggior costo del danaro, al proble-

ma delle garanzie, che possano mettere le nostre industrie sullo stesso piano di competitività di quelle del Centro-Nord.

Ritengo inoltre che la piccola industria in particolare debba avere una assistenza di carattere amministrativo e commerciale più attenta e assidua di quanto non sia avvenuto finora.

A questo riguardo il CIS ha istituito di recente un Servizio di assistenza che segue gli operatori nella fase preliminare, cioè prima della presentazione della domanda. Nelle fasi successive l'assistenza è riservata ad altri organismi come l'IASM che sta nel frattempo potenziando le sue strutture in Sardegna con la creazione di nuove delegazioni a Sassari e a Oristano, così da essere presente fra non molto nelle quattro province. L'assistenza dovrebbe essere più incisiva specie nella fase di crescita e di stabilizzazione delle aziende, o quando, per cambiamento del contesto esterno alle aziende stesse, l'imprenditore deve essere tempestivamente informato e aiutato a trovare una ridefinizione del sistema produttivo. Una più stretta collaborazione a questo riguardo è auspicata con le Associazioni di categoria e con i Consorzi che dovrebbero farsi carico degli indirizzi da dare alle aziende, non sempre molto attente alle innovazioni che oggi più che nel passato si verificano nei mercati e in materia di nuove tecnologie e di gestione aziendale.

Gli operatori dal canto loro non devono dimenticare che oltre agli incentivi ciò che conta è l'intraprendenza e l'intelligenza.

Ho sfogliato recentemente una pubblicazione della Mondadori, *La sfida mondiale* di J.J. Servan Schreiber, in cui l'intelligenza dell'imprenditore è indicata come "risorsa infinita" e come questa "risorsa" sia stata la base del primato giapponese dell'ultimo dopoguerra. Alla base del primato giapponese vi sono dei fattori forse lasciati ingiustamente nell'ombra dai luoghi comuni ricorrenti in occidente, come quelli della manodopera a basso prezzo e degli autonomi condizionati a lavorare senza tregua per l'azienda e per la patria.

È peraltro difficile superare l'incredulità e la diffidenza nei confronti di una civiltà che nel giro di un secolo è passata dal medioevo al progresso generalizzato; ma sono in definitiva l'uso dell'intelligenza e lo sfruttamento della materia grigia a consentire appunto questa corsa inarrestabile verso il futuro. Ciò nonostante, non v'è una "sfida giapponese" che si sostituisce alla "sfida americana": è tutto il mondo industrializzato a ricercare una via d'uscita, perché la piena valorizzazione delle capacità intellettuali è alla portata di tutti i popoli e di tutti gli uomini. Il Giappone, secondo l'autore, ha il merito indiscutibile di avere indicato quella che resta la strada migliore

verso la finalizzazione della tecnologia e della ricerca al progetto di una società capace di affrontare il proprio avvenire partendo dalla consapevolezza dei propri limiti. Sia pure in presenza di profonde differenze culturali e filosofiche così come di un'evoluzione storico-sociale del tutto particolare, in favore del Giappone ha giocato un diverso atteggiamento nei confronti della cultura e della conoscenza e cioè l'estrema ricettività, la disponibilità ad apprendere da tutto e da tutti, l'abitudine all'uso critico e creativo delle facoltà razionali che costituiscono un patrimonio comune a tutti i giapponesi fin dall'età dell'apprendimento, l'umiltà intellettuale che si associa all'orgoglio nazionale. La presunzione occidentale è invece l'ostacolo maggiore all'inversione di tendenza. Per quanto riguarda il Mezzogiorno e la Sardegna in particolare, l'ostacolo sta anche nello spirito di autodenigrazione che ci distingue, alternato a volte a un mal celato e ingiustificato spirito di esaltazione di carattere sciovinistico che ci fa perdere il senso vero e profondo della nostra realtà.

Il mio vuole essere in definitiva un invito a scuoterci da dosso quella patina di autocommiserazione che ci portiamo addosso come una tara ereditaria per cercare tutti insieme, operatori economici, politici, associazioni di categoria, di predisporre adeguati strumenti per far fronte alle obiettive esigenze delle imprese, per favorire forme associative e consortili attraverso cui le stesse imprese vengano poste in condizioni di assicurare efficienza e produttività alla loro gestione, in termini non diversi, nella nostra Isola, da quelle che esse incontrano nelle regioni del Centro-Nord e nelle altre regioni d'Europa.

Giacomo Franco Sclocchis
funzionario dell'Assessorato Industria della Regione Sarda, componente della Commissione di Vigilanza e Tutela dei Consorzi per le Aree e Nuclei di Sviluppo Industriale

1. Le norme che prevedono e disciplinano l'ente consortile di diritto pubblico come strumento di promozione dello sviluppo industriale nel Mezzogiorno d'Italia hanno quasi venticinque anni. In questo arco di tempo sono stati sottoposti ad analisi critica gli obiettivi e gli strumenti della politica meridionalistica, è stato ripensato il concetto di sviluppo industriale alla luce di nuove acquisizioni della dottrina economica e delle scienze sociali, è mutata la strategia dello sviluppo come fatto riguardante un'area determinata, la cultura della industrializzazione ha subito una profonda revisione.

Dal punto di vista che ci riguarda più da vicino, è profondamente mutato - in particolare negli ultimi dieci anni - il quadro istituzionale nel quale si sono venuti via via collocando i Consorzi per le Aree di Sviluppo Industriale e per i Nuclei di Industrializzazione sorti nel Mezzogiorno d'Italia: infatti, è stato attuato l'ordinamento regionale di diritto comune, le regioni meridionali sono state coinvolte in misura progressivamente più ampia nelle scelte in materia di politica meridionalistica e di intervento straordinario, si è affermato - almeno sul piano delle intenzioni e delle enunciazioni teoriche - il criterio della programmazione come metodo normale di esercizio della funzione pubblica, è stato avviato e in certa misura portato a compimento un profondo processo di razionalizzazione dell'assetto complessivo dei poteri pubblici.

Rimangono, è vero, incertezze sulla dimensione e struttura dei poteri locali subregionali e, in particolare, sulla figura e sulle attribuzioni del cosiddetto ente intermedio fra regione e comune, ma, nelle grandi linee, la elaborazione dei livelli di governo appare in sede politico-istituzionale ormai compiuta.

Come strumenti per il perseguimento di obiettivi di sviluppo economico e di industrializzazione, i Consorzi industriali non possono sottrarsi alla valutazione critica che investe gli stessi obiettivi e il quadro istituzionale nel cui ambito operano.

2. Le categorie di enti pubblici elaborate dalla dottrina giuridica non si mostrano sempre idonee a ricomprendere i Consorzi industriali. Il modello è per certi versi inedito; notevoli quindi le difficoltà di sistemazione concettuale.

Il dato normativo - peraltro piuttosto scarno - induce a ritenere che il legislatore abbia inteso creare figure giuridiche assimilabili ai tradizionali Consorzi di enti locali previsti e disciplinati dal Testo Unico della legge comunale e provinciale. Vengono infatti evocati (L. 29 luglio 1957, n. 634 - art. 21, 1° comma), fra gli enti pubblici che possono costituirsi in Consorzi, i comune e le provincie, enti locali territoriali; accanto a questi sono presenti le Camere di Commercio, Industria e Agricoltura, enti locali non territoriali. Ma le difficoltà maggiori nascono quando si tenti di dare preciso contenuto alla espressione "altri enti interessati": la stessa sembra comprensiva di tutte le persone giuridiche pubbliche e private che, in relazione alle rispettive finalità, abbiano interesse a concorrere allo sviluppo industriale di una determinata zona.

La legge non si preoccupa neppure di prescrivere, ad esempio, che all'interno degli organi consortili abbia la prevalenza la rappresentanza di persone giuridiche pubbliche rispetto a quella di persone giuridiche private, o la rappresentanza di enti locali territoriali (immediatamente esponenziali della volontà delle rispettive popolazioni) rispetto a quella delle altre persone giuridiche, pubbliche o private, partecipanti al Consorzio.

Nella prima delle ipotesi prospettate, si potrebbe sostenere, sul fondamento di un criterio di proporzione di istanze rappresentate, che ci si trova dinanzi a enti locali; non si potrebbe essere dello stesso avviso ove le istanze dei poteri locali rappresentate in seno agli organi consortili fossero complessivamente minoritarie.

Recentemente è stato posto presso varie sedi giurisdizionali il problema se i Consorzi industriali siano da considerare enti pubblici economici o enti pubblici non economici. L'orientamento in un senso o nell'altro ha, come è noto, conseguenze notevoli in ordine al rapporto di lavoro dei dipendenti (e del giudice competente a conoscere delle relative controversie) ma anche in ordine alla disciplina di specifici aspetti contabili e tributari. Conseguenze di rilievo potrebbero essere ipotizzate anche per il sistema dei controlli e per il procedimento amministrativo, modellati, per quanto risulta, sugli schemi degli enti pubblici tradizionali. Comunque, le pronunce giurisprudenziali su tale aspetto della natura dei Consorzi non appaiono, allo stato, univoche.

La affermata natura di ente pubblico economico, mentre avrebbe una possibile coerenza con un organismo consortile costituito da persone giuri-

diche pubbliche (enti locali non territoriali) e da persone giuridiche private, incontrerebbe rilevanti difficoltà di ordine concettuale quando venisse riferita ad un organismo consortile costituito (enti partecipanti) prevalentemente da enti locali territoriali e modellato a immagine di questi ultimi.

Notevole rilievo assume inoltre la circostanza che le concrete finalità dei singoli Consorzi industriali, la struttura amministrativa, il funzionamento degli organi sono disciplinati dai rispettivi statuti, espressione tipica della autonomia organizzativa ad essi riconosciuta. Si tratta di atti amministrativi evidentemente sottoordinati rispetto alla legge; peraltro contenendo quest'ultima solo la indicazione di criteri e di requisiti generali sui Consorzi industriali sembra conseguirne che il dato statutario è quello determinante ai fini della individuazione della natura dell'ente e che, operando sullo statuto, su può, in linea teorica, in relazione alla natura degli enti partecipanti al Consorzio, alla organizzazione amministrativa, al funzionamento degli organi, dare ad un Consorzio caratteri notevolmente diversificati rispetto ad altro Consorzio che pure ripete la sua legittimazione dalla stessa norma giuridica.

3. Uno dei tratti caratteristici del momento presente della vita dei Consorzi industriali è il manifestarsi in essi e nel loro operare di una sorta di bipolarismo: la attrazione verso due diverse e talvolta concretamente contrapposte entità, lo Stato - e i suoi organi centrali - da un lato, le singole regioni dall'altro. Nell'economia del discorso che si va conducendo, questo fenomeno è interessante, ricco di implicazioni: merita perciò di essere analizzato.

I Consorzi industriali sorgono come strumenti dell'intervento straordinario dello Stato nel Mezzogiorno d'Italia: l'ambito di attività in cui sono chiamati ad operare e l'elemento che caratterizza la loro funzione è l'intervento straordinario. Fino all'avvento, all'inizio degli anni settanta, dell'ordinamento regionale di diritto comune tale assunto appare incontestato: enti pubblici di livello locale promuovono la loro costituzione e partecipano a questi organismi ma restano attribuiti ad organi centrali dello Stato gli aspetti essenziali della loro vita. Sono concessionari della Cassa per il Mezzogiorno per la realizzazione di opere infrastrutturali e dai relativi finanziamenti traggono larga parte delle risorse necessarie per il loro funzionamento. Il controllo amministrativo è esercitato per tutti i Consorzi da una commissione interministeriale (costituita da funzionari) avente sede presso il Ministero dell'Industria. Parimenti ad organi centrali dello Stato spetta l'approvazione degli statuti (e relative modifiche) nonché degli atti di pianificazione urbanistica (piani regolatori generali equiparati a piani territoriali di coordinamento).

Con l'avvento delle regioni di diritto comune ha inizio una nuova fase che, senz'altro avviata, appare tuttora non conclusa. Pur continuando ad essere l'intervento straordinario il denominatore comune e il tratto caratterizzante dell'attività di questi enti e pur restando questa funzione riservata allo Stato, si rileva presto che in ordine ad altri profili la loro sfera di azione riguarda anche materie attribuite dalla Costituzione alla competenza esclusiva delle regioni. Così avviene per l'urbanistica (potere di disciplina del territorio attraverso Piano Regolatore Generale sovraordinato rispetto agli atti di pianificazione urbanistica comunale), per i lavori pubblici di interesse regionale.

Con L. 6 ottobre 1971, n. 853, art. 4, vengono trasferite alle regioni le funzioni già spettanti ad organi centrali dello Stato in materia di Consorzi industriali. La disciplina giuridica e la struttura organizzativa rimangono quelle già stabilite dalla legge dello Stato - e alla Cassa per il Mezzogiorno restano attribuite la programmazione delle infrastrutture e la erogazione dei finanziamenti - ma l'attività dei Consorzi industriali è in misura sempre più ampia attratta nella sfera del nuovo livello di governo: da questo punto di vista inizia ad assumere nei confronti degli obiettivi della regione funzione di organismo strumentale. Questi enti vengono quindi ad assumere nei confronti della regione una posizione non dissimile, almeno per quanto si riferisce alla materia in cui operano, dagli enti strumentali creati dalle stesse regioni per l'attuazione dell'intervento di queste nei vari ambiti attribuiti alla loro competenza.

È ben vero che la materia "industria" non è ricompresa fra quelle che l'art. 117 Cost. attribuisce alla competenza delle regioni di diritto comune; tuttavia, il criterio seguito nella determinazione delle funzioni di spettanza delle regioni ha talvolta superato il dato formale della norma costituzionale. È stato in tal modo possibile attribuire alle regioni, attraverso delega, funzioni non ricomprese fra quelle espressamente indicate dal legislatore costituente.

Deve aggiungersi che numerose regioni di diritto comune - e, per quanto più da vicino ci riguarda, la Regione Sardegna fra quelle ad autonomia speciale - nell'ambito della diffusa sensibilità politica verso il problema dell'ente intermedio, hanno dato vita ai comprensori quali organismi esponenziali della volontà degli enti locali di primo grado e in correlazione con il criterio della programmazione assunto come metodo di esercizio della funzione pubblica.

Solo il futuro potrà dire se l'intuizione dei legislatori regionali ha colto nel segno e se ha dato una risposta valida ad una esigenza - quella dell'ente

intermedio fra comune e regione - oggi ampiamente sentita.

In atto, a tali organismi vengono attribuite, almeno in via di principio, finalità generali, evidentemente limitate all'ambito territoriale al quale gli stessi sono preposti, ma potenzialmente estese - come materia - ai vari campi di possibile intervento della regione nelle realtà locali.

Fra questi, e forse in primo luogo, la gestione della risorsa "territorio", dal punto di vista urbanistico, ecologico, produttivo in senso ampio.

Orbene, i possibili punti di contatto fra un ente intermedio così concepito - e, oggi, con gli organismi comprensoriali - e i Consorzi per le Aree di Sviluppo Industriale e per i Nuclei di Industrializzazione sono senza dubbio molteplici. Non sembrando sostenibile che procedano separatamente nella disciplina di materie o ambiti di attività potenzialmente comuni ad entrambi, si deve giungere alla necessaria delimitazione dei rispettivi compiti. Quando si rivelasse difficile tracciare i confini fra le due entità, si dovrebbe altresì determinare quale delle due istanze, in caso di contrasto, deve prevalere sull'altra.

4. Al fondo della finalità per la quale sono sorti i Consorzi per le Aree di Sviluppo Industriale e per i Nuclei di Industrializzazione nel Mezzogiorno d'Italia è il principio del "polo" di sviluppo, ossia, come è ben noto, il postulato, mutuato dalla scienza economica, per cui in una economia di mercato la creazione in una determinata area di idonee infrastrutture a servizio dello sviluppo industriale (cosiddette economie esterne) costituisce un fattore, insieme ad altri, atto a "suscitare" insediamenti produttivi. Al concetto di "polo" come fatto "monoculturale" è seguita l'idea di insediamento industriale come fatto economico strettamente integrato con il territorio e con gli elementi umani, sociali e ambientali che lo costituiscono.

Orbene, l'idea di "zona industriale" con le caratteristiche e le finalità predette è stata individuata e disciplinata dal legislatore regionale sardo con L.R. 7 maggio 1953, n. 22, nel quadro della competenza legislativa concorrente riconosciutagli nella specifica materia dall'art. 4 dello Statuto.

L'art. 1, 1° comma, di tale legge prevede tra l'altro la possibilità che l'Amministrazione regionale eroghi provvidenze per l'esecuzione delle "opere necessarie per le sistemazioni portuali, ferroviarie, stradali e igieniche, per gli allacciamenti elettrici, idrici, telefonici e simili..." per favorire lo sviluppo economico delle zone che ..."saranno riconosciute idonee ad assicurare una più efficace valorizzazione della mano d'opera e delle risorse isolane".

Le "zone" in argomento sono individuate con decreto del Presidente della Giunta regionale, su conforme deliberazione della Giunta medesima,

su proposta dell'Assessore all'Industria e Commercio, sentiti i Comitati consultivi dell'Industria e del Commercio.

Sul piano della operatività concreta di tale norma si rileva che, intervenuto il riconoscimento delle varie zone industriali "di interesse regionale", si è individuato nel Consorzio di enti locali fondato sulla disciplina giuridica prevista dal Testo Unico della legge comunale e provinciale l'organismo pubblico idoneo a gestirle.

Mentre prendeva avvio il processo di entificazione di queste realtà, si coglievano - parallelamente - le opportunità offerte dalla legislazione sull'intervento straordinario nel Mezzogiorno, di cui si è detto, e, specificatamente, delle norme che prevedono e disciplinano il nuovo istituto consortile, concepito per la specifica finalità della promozione dello sviluppo industriale, fornito - in particolare - di poteri di pianificazione urbanistica, legittimato ad acquisire le aree necessarie attraverso espropriazione.

Ad orientare la scelta verso quest'ultimo tipo di ente, in genere per le realtà di più cospicuo rilievo, è stato il fatto - certo non secondario - che i Consorzi per le Aree di Sviluppo Industriale e per i Nuclei di Industrializzazione, in quanto strumenti dell'intervento straordinario dello Stato, sono normalmente concessionari della Cassa per il Mezzogiorno per la realizzazione delle infrastrutture industriali e fruiscono quindi dei relativi finanziamenti.

I Consorzi per le zone industriali di interesse regionale beneficiano in linea generale di soli finanziamenti della Regione Sardegna, anche se risulta che in qualche caso sono stati ammessi a fruire di finanziamenti da parte della Cassa per il Mezzogiorno.

Gli enti di promozione dello sviluppo industriale dei due tipi considerati - operanti attualmente in Sardegna - essendo del tutto simili sotto il profilo funzionale, si differenziano quindi soltanto per il dato - estrinseco - della disciplina giuridica alla quale sono sottoposti, per la diversità delle fonti di finanziamento (almeno in linea di principio), oltre che per aspetti connessi con il potere di pianificazione urbanistica.

Un intervento volto a razionalizzare il settore sembra imporsi sia per ricondurre ad armonia e organicità interventi talvolta episodici e frammentari, sia per evitare duplicazione di competenze fra i Consorzi dei due tipi, sia, infine, per ricondurre ad una visione globale la promozione dello sviluppo.

Francesco Annunziata
della Sezione Trasporti dell'Istituto di Scienza delle Costruzioni
Facoltà di Ingegneria dell'Università di Cagliari

Lo sviluppo per "poli" ha prodotto un'organizzazione territoriale articolata in aree forti e in aree deboli: già dal 1976 circa il 75% della popolazione residente in Sardegna è concentrata in sette aree.

Non interessa, in questa occasione, entrare nel merito della questione se questo sia stato un bene o un male: intendo invece occuparmi prevalentemente del sistema dei trasporti.

Devo rilevare, infatti, che a fronte della predetta organizzazione territoriale esistono rilevanti carenze di accessibilità, dovute soprattutto alle caratteristiche geometriche e di progetto delle infrastrutture di collegamento.

Si pensi che accanto a ridotti flussi di traffico che interessano le strade della Sardegna si hanno condizioni di esercizio estremamente gravi, e questo unicamente perché le caratteristiche geometriche e di progetto delle strade rendono tali le condizioni di esercizio. I rilevamenti di flusso censiti nell'anno 1970 (purtroppo, non si dispone ancora del censimento '75 e del censimento '80) manifestano per alcune strade statali livelli di servizio D, cioè estremamente ridotti.

Se misuriamo l'accessibilità del territorio regionale attraverso, per esempio, i tempi di percorrenza propri dei servizi di trasporto collettivo su strada e su ferrovia, dobbiamo dire che il territorio regionale è scarsamente accessibile. Tutto questo naturalmente va contro la mobilità degli addetti, che si devono recare dalle regioni dell'interno alle aree forti, in cui sono anche concentrati sostanzialmente gli agglomerati industriali più importanti.

In Sardegna, inoltre, quando si parla di ristrutturazione delle ferrovie, probabilmente se ne tratta in termini estremamente riduttivi. Si discute prevalentemente dell'elettrificazione della dorsale sarda e sostanzialmente qui ci si ferma. Si parla del problema delle ferrovie concesse, caratterizzate da coefficienti di esercizio molto alti e sostanzialmente ci si ferma a questa constatazione, quasi non avendo proposte operative da esprimere in merito a questi problemi.

Limitiamoci al caso delle ferrovie. La rete ferroviaria sarda è insufficien-

temente interconnessa, nel senso che non esistono collegamenti tra i tracciati delle ferrovie in concessione e quelli delle ferrovie dello Stato. Ne consegue che la movimentazione delle merci, prodotte negli agglomerati industriali, è pesantemente condizionata dalle carenze del sistema dei trasporti, in particolare del sistema dei trasporti ferroviari e marittimi.

E allora è riduttivo parlare della rete ferroviaria limitandosi alla elettrificazione della dorsale, perché non si pone sufficientemente l'attenzione sul problema dei raccordi degli agglomerati industriali, come invece era suggerito dalle conclusioni della Conferenza regionale dei trasporti tenutasi nel giugno 1980.

È passato un anno; del piano regionale dei trasporti non si vede ancora inizio, quindi un altro anno va perso e i problemi probabilmente si sono andati aggravando. Il problema delle ferrovie concesse e della carente interconnessione dei sub-sistemi ferroviari è rimasto quello di un anno fa e probabilmente si è aggravato, perché sono aumentati i coefficienti di esercizio.

Alla loro attenzione propongo la riflessione che i parametri energetici che si riferiscono ai mezzi di trasporto indicano che il trasporto delle persone e delle merci dovrebbe richiedere l'impiego, soprattutto, di mezzi di trasporto collettivo e soprattutto del mezzo ferroviario e del mezzo marittimo in alternativa ad altri modi di trasporto. Bene, la maggior parte delle merci prodotte dagli agglomerati industriali della Sardegna, per quello che mi risulta, utilizza, in assenza di raccordi ferroviari, il mezzo gommato caratterizzato peraltro da maggiori valori dei parametri energetici.

Con questo non voglio dire che tutte le merci devono viaggiare per ferrovia e per cabotaggio e che niente più deve andare agli autotrasportatori. Ogni merce ha un proprio valore, per ogni tipo di trasporto esistono determinate distanze di trasporto: quindi, a seconda del valore della merce e a seconda della distanza del trasporto conviene considerare i mezzi di trasporto più convenienti.

Ne discende che, se è vero che il mezzo ferroviario è un mezzo adatto a lavorare sulle medie e lunghe distanze e il mezzo su strada è invece più adatto per le brevi e medie distanze, allora si deve andare verso una politica che veda una rete ferroviaria ampliata rispetto all'attuale (in funzione evidentemente della domanda di trasporto, che deve essere valutata agglomerato per agglomerato), per realizzare il raccordo là dove esso è richiesto e conveniente a realizzare un sistema integrato e interconnesso dei trasporti attraverso anche nodi intermodali di traffico merci, con riferimento ai quali l'autotrasporto assolva funzioni di distribuzione all'interno dei differenti ambiti regionali.

Credo che in questi termini debba essere riguardato il problema, soprattutto, della rete ferroviaria.

Un'ultima riflessione: l'elettrificazione della rete sarda verrà realizzata con lievi modifiche di tracciato. Ciò andrà a favore, non tanto del trasporto passeggeri, quanto del trasporto delle merci, perché consentirà l'uso di motrici più potenti, e quindi l'aumento dell'offerta di trasporto-merci.

La logica conseguenza infrastrutturale di tale realizzazione sono i raccordi industriali, laddove sono oggettivamente richiesti, in collegamento e in completamento, naturalmente, con i nodi per l'esterno, cioè a dire con i porti, classificati a seconda delle differenti funzioni.

Ancora, per concludere, il Mezzogiorno d'Italia è tuttora, prevalentemente, servito da direttrici di traffico longitudinali, le trasversali praticamente non esistono. La Sardegna naturalmente non sfugge a questa regola. In Sardegna tutto il sistema fondamentale delle direttrici di traffico è longitudinale, non esistono trasversali nè stradali nè ferroviarie.

Allora è evidentemente da verificare, in funzione del disegno di assetto territoriale della Regione, ancora da precisare, quali debbano essere le direttrici di traffico che devono essere realizzate per assicurare lo spostamento delle merci e delle persone all'interno dell'Isola. Quando ascoltavo l'intervento del presidente del Nucleo d'industrializzazione di Tortolì-Arbatax che chiedeva infrastrutture per l'Ogliastra pensavo proprio alle infrastrutture trasversali. Naturalmente la scelta è una scelta di programmazione economica e quindi di assetto territoriale che si vuol dare alla Regione, poiché direttrici longitudinali significano mettere l'Ogliastra in collegamento con Nuoro e con Cagliari, mentre direttrici trasversali significano mettere l'Ogliastra in relazione con Arbatax e/o Oristano: sono due disegni di assetto territoriale, oltre che di programmazione economica, radicalmente alternativi.

Alla maggior parte degli intervenuti a questa tribuna, ed in particolare ai rappresentanti delle A.S.I. e dei N.I., ritengo di dover rivolgere l'invito di considerare con maggiore attenzione i differenti mezzi ed infrastrutture di trasporto e di verificare se convenga insistere sulle scelte già operate.

Franco Ledda

L'intervento del dott. Sclocchis mi ha chiamato direttamente in causa, sia pure con una citazione assai benevola; e nel fornire i chiarimenti da lui sollecitati sarò davvero molto breve, non certo perché l'intervento non meriti una molto seria riflessione, ma perché ho già messo a dura prova la pazienza del cortese uditorio.

A ben considerare, non vi sono in fondo motivi reali di dissenso: il dott. Sclocchis ci ha detto giustamente che la Regione può, con i suoi interventi, fare in modo che l'autonomia dell'ente consortile venga ridotta o compressa grandemente. So bene che le sue indicazioni non hanno affatto il senso d'una sorta di minaccia; e quindi posso in definitiva consentire, poiché quella possibilità sussiste.

Cosi, si può ridurre a un dato puramente formale e privo di significato quella potestà statutaria che finora non era stata posta in discussione: non mancan certo mezzi per costringere i Consorzi a esercitarla nel senso o nella direzione che ad altri possono riuscire più graditi. Ma questa, mi sia consentito ribadire, non sarebbe espressione del potere *giuridico* spettante prima allo Stato e adesso alla Regione: sarebbe un uso non corretto del medesimo potere, o, peggio ancora, il risultato dell'abuso di altri poteri pur essi ricordati nel corso dell'intervento; abuso preordinato appunto al fine di condizionare negativamente l'espressione di una certa sfera di autonomia.

Analoghe considerazioni valgono per l'uso dei poteri regionali relativi agli atti di pianificazione urbanistica: poteri che, se correttamente esercitati, non pongono in discussione la titolarità della funzione spettante ai Consorzi in ordine alle decisioni di fondo, cioè alle scelte concernenti l'utilizzazione del territorio inteso come complesso di risorse.

E poi, come ho già detto, la fase della pianificazione è per molti Consorzi ormai quasi esaurita: mentre dobbiamo già pensare alla gestione delle opere, ed alla prestazione dei servizi, cioè a quella attività economica complessa e variamente articolata che rappresenta il "domani" dei Consorzi.

Ci si domanda, ancora, cosa avverrebbe dei Consorzi costituiti sulla base

della legge statale qualora la Regione, avvalendosi dello strumento finanziario o di altri, "privilegiasse" i Consorzi previsti dalla propria legge. È molto facile rispondere: si avrebbe una vicenda non edificante, una palese violazione del principio costituzionale di imparzialità, e un disconoscimento di quella autonomia che, in misura più o meno ampia, corrisponde al regime generale degli enti locali. Sulle distorsioni che ne deriverebbero sul piano pratico, e quindi nel processo di sviluppo, non ritengo neppure necessario soffermarmi.

A questo punto, l'apparente motivo di dissenso può essere agevolmente superato: giacché non del potere di fatto, cioè della *forza*, ma innanzitutto del potere *giuridico* dobbiamo stabilire la misura, attenendoci al fondamentale principio di legalità: ed oltre la misura stabilita dal medesimo principio non vi è potere giuridico ma solamente abuso o arbitrio. Orbene, non degli arbitri si deve qui parlare, se si vuole che il confronto di opinioni sia veramente costruttivo (e appunto ad un intento costruttivo erano palesemente ispirate le considerazioni del dott. Sclocchis); dobbiamo invece prospettarci la possibilità d'una distruzione di poteri e di responsabilità secondo canoni che per un verso assicurino il rispetto del principio di autonomia, per altro verso consentano di assecondare una certa armonia negli interventi.

E sotto questo profilo, non soltanto il riconoscimento delle autonomie già esistenti, ma anche la promozione di quelle forse non compiutamente espresse assume a mio avviso carattere essenziale: così, se è stato merito della Regione sarda anticipare in certo senso il legislatore dello Stato con le creazione dei cosiddetti Z.I.R., occorre fare in modo che questi enti siano posti sullo stesso piano degli altri Consorzi, giacché omogenei, malgrado la località, son gli interessi da tutti perseguiti.

Sono stato il primo, credo, a rilevare in questa sede una certa carenza di rappresentatività effettiva: ma tale scompenso può e deve essere superato proprio ai fini di un recupero che può ottenersi solo nella prospettiva dell'autonomia; ed il processo di recupero deve essere assecondato, come ho detto nella relazione, anche attraverso l'adattamento dei criteri di gestione e di controllo.

Queste, a mio avviso, sono le direzioni da seguire. Poiché il problema del "futuro" che preoccupa i Consorzi può porsi in termini sostanzialmente non diversi anche per altri enti, soggetti di una sfera d'autonomia attuale o potenziale, dalle soluzioni che si adotteranno a scadenza più o meno ravvicinata non dipende solo la "figura" o la "fisionomia" degli enti già esistenti ed operanti: dipende, a ben considerare, la stessa "immagine" della Regione, che non può certo seguire l'esempio dello Stato accentratore ponendosi come "soggetto" quasi distaccato dalla comunità (anzi *dalle* comunità), e come potenziale attributario di qualsiasi potere riferibile alle realtà sociali ricomprese nel suo territorio.

Antonio Sassu

Vorrei innanzitutto fare una premessa e una considerazione di carattere generale. Con la premessa vorrei sgombrare il terreno da qualunque equivoco di natura politica: la relazione da me svolta era quella di un economista e i giudizi di valore, quando sono stati espressi, erano esclusivamente quelli di un economista.

La considerazione di carattere generale è che, data la limitatezza del tempo a disposizione per la relazione, non sempre si riesce a essere perfettamente chiari. E ciò può essere fonte di equivoci anche per il pubblico che ascolta.

Detto questo, credo di poter affermare che, per quanto riguarda gli spunti innovatori presenti nel d.d.l. n. 2276, non ci sia grande differenza, sotto l'aspetto sostanziale, tra il mio punto di vista e quello del prof. Marongiu. Marongiu dice che gli spunti innovativi sono certamente pochi e che bisogna spingere in avanti in questa direzione. Io sostengo la stessa cosa e, seppure con un'enfasi diversa, faccio rilevare che in fondo i provvedimenti relativi agli incentivi che ricalcano la politica passata sono ancora dominanti e che pertanto l'accento va posto sugli aspetti nuovi della politica degli incentivi che il d.d.l. contiene, cioè quelli relativi alla vita produttiva dell'impresa e all'acquisizione della domanda. Direi che mi sta bene anche la conclusione del prof. Marongiu secondo cui, essendo stati fino a questo momento la sede della concentrazione industriale, i Consorzi industriali devono ora cambiare il loro ruolo per diventare lo strumento della diffusione dei servizi puntuali e di rete a vantaggio di un'industria moderna. Questo vuol dire anche che è necessario e opportuno modificare il tiro della politica degli incentivi e quindi si riconosce sostanzialmente che bisogna cambiare rotta. A parte il giudizio di valore che si può dare sulla passata politica, l'importante è che si sia d'accordo nel ritenere che è necessario imporre un cambiamento di direzione all'intervento straordinario.

Vengo ora rapidamente a quello che diceva il dr. Calamita, il quale sostiene che quando si dà un giudizio negativo dei risultati dell'intervento straordinario in tutto questo arco di tempo, dal 1950 al 1980, non si tengo-

no presenti i risultati concreti che ci sono stati, non si tengono presenti, in particolare, le condizioni oggettive dalle quali si è partiti intorno al 1950, cioè subito dopo la seconda guerra mondiale.

Mi permetto di dire che il giudizio che veniva dato non era circa i progressi che si sono realizzati. I progressi ci sono e sono innegabili, almeno dal punto di vista del reddito e dell'ammodernamento dell'apparato produttivo (diverso è il discorso sull'accumulazione e sull'occupazione). È certo che non sono confrontabili l'industria del 1950 e l'industria del 1980. Il Mezzogiorno è oggi la sede privilegiata delle Partecipazioni Statali che rappresentano un punto fondamentale della politica industriale italiana. Nessuno lo mette in dubbio: quello che si pone in dubbio, invece, è la validità delle scelte, la validità dei programmi.

Nel 1950 la politica economica italiana prevede l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno con l'obiettivo preminente di operare nel settore delle infrastrutture e contemporaneamente assegna al meridione un ruolo di regione agraria, sia perché non si crede allo sviluppo industriale del Sud, sia perché una eventuale industria meridionale costituirebbe un doppione di quella del Nord. C'è già un giudizio di valore. Nel 1954-55 si comincia a dire che questa politica è fallita perché milioni di operai, milioni di lavoratori si spostano dal Sud al Nord e creano anche per il Nord una serie di problemi che tutti conosciamo. Allora si dice: la politica agraria è fallita, cerchiamo di introdurre quello strumento che, in modo consistente, promette lo sviluppo delle popolazioni meridionali, cioè l'industria. Ma non si crede ancora all'industria perché nel 1957, con i poli di sviluppo e con la legislazione sugli incentivi, si fa una politica di industrializzazione indiretta.

Nel 1965 i risultati che si vedono sono piuttosto deludenti e pertanto si introduce una nuova strategia, la programmazione, che prevede anche un tenue intervento diretto delle Partecipazioni Statali, chiamate a investire nel Mezzogiorno una quota parte dei loro capitali. Anche questo si fa tiepidamente, direi gradualmente e non attraverso una precisa politica che faccia un taglio netto con il passato.

Nel 1970 si riconosce anche questo ulteriore fallimento e si sostiene la necessità di un intervento più massiccio delle PP.SS. Dopo il 1970, in effetti, la presenza delle PP.SS. nel Mezzogiorno diventa consistente. Riprendendo un articolo di Guido Carli, apparso proprio qualche giorno fa su un quotidiano, si potrebbe dire che, analogamente a quanto avviene nel settore monetario, la politica graduale nel settore industriale è esiziale per l'economia. Una politica di questo tipo non solo è una perdita di tempo, ma è anche spreco di energie. Se l'intervento massiccio fosse stato fatto nel 1950,

se fin da allora la direttrice di marcia fosse stata l'industrializzazione del Sud (che, badate bene, significa industrializzazione del sistema economico italiano), tutti questi errori sarebbero stati evitati.

Incentivi finanziari e incentivi reali. Io non faccio questione di incentivi finanziari e incentivi reali, faccio questione di incentivi per l'installazione dell'impresa, da una parte, e incentivi per la vita dell'impresa dall'altra. Fino ad ora abbiamo avuto essenzialmente incentivi per l'installazione dell'impresa. Ne conosciamo i risultati. Che si chiamino "cattedrali nel deserto" o più semplicemente "grandi impianti", la verità è che questa politica è fallita. Prendiamo atto di questo. Che cosa è rimasto? Nel caso concreto della Sardegna, ben poco.

Certo, sono rimaste le infrastrutture, sono rimasti gli operai, i qualificati e gli specializzati, un patrimonio da difendere. D'accordo. Però lo sviluppo si realizza attraverso l'accumulazione e l'accumulazione si verifica attraverso le imprese che producono, vendono, guadagnano e investono i profitti, ma queste imprese mancano. Si è verificato in Sardegna (ma anche nel Mezzogiorno) un tipo di accumulazione alimentato dall'intervento dello Stato attraverso contributi e sussidi, e, venuto a mancare questo, sono mancati completamente gli investimenti, dato che l'apparato industriale e il sistema economico regionale non sono ancora in grado di crescere autonomamente.

Questo è il punto su cui batto: se è vero che gli incentivi in conto capitale e gli incentivi in conto interesse, cioè il credito agevolato, sono serviti ad attirare le grandi imprese che, tuttavia, non hanno dato contributi all'accumulazione, è necessario evidentemente cambiare rotta, puntare, data l'esperienza, sulle imprese piccole e medie che crescono nel Mezzogiorno, che riaccumulano i profitti e garantiscono lo sviluppo economico.

È questa la strada. È probabile che si procede ancora attraverso una politica graduale, però arriveremo necessariamente a questo: se vogliamo uno sviluppo autopropulsivo, un tessuto industriale autonomo, non c'è altra via che quella di aiutare le imprese che operano nel Mezzogiorno, siano esse locali o non, a crescere, accumulare, espandersi.

Allora il problema è quello di vedere quali sono gli strumenti per far crescere l'impresa. Tenuto presente che le caratteristiche delle imprese meridionali sono quelle che conosciamo, mi chiedo, o tento di spiegare ancora, perché sono indispensabili soprattutto incentivi di altro tipo.

Non sono contrario in assoluto agli incentivi in conto capitale, anzi, poiché il capitale è scarso nel Mezzogiorno, penso che questi contributi siano importanti per aiutare la piccola impresa. Mi stanno meno bene i contributi

in conto capitale per la grande impresa, perché l'esperienza è stata assolutamente negativa. È vero che un'esperienza simile si è verificata anche per la piccola impresa, ma ciò è dovuto a motivi diversi, e cioè al fatto che la piccola impresa, una volta ricevuti i contributi in conto capitale, non è stata aiutata, non è stata assistita nella sua vita produttiva. La grande impresa, ricevuto il contributo in conto capitale, è andata male per una serie di altri motivi: doppioni di impianti, lotta oligopolistica, etc. A questi è difficile che una Regione riesca a porre rimedio, ma per la piccola impresa è possibile fare molte cose, e in particolare preparare una serie di strumenti che aiutino l'azienda a crescere, a vivere, a inserirsi nel mercato per guadagnare, fare profitti (perché questo è il mestiere dell'imprenditore) e per investirli poi in loco.

Oltre che a questi aspetti della vita produttiva dell'impresa bisognerebbe badare al problema dell'acquisizione della domanda. È la domanda, infatti, che è importante, perché se questa c'è e tira, la piccola impresa può anche permettersi di pagare interessi e salari relativamente elevati. Ora, per una piccola impresa, l'acquisizione della domanda comporta costi e sforzi che non sono facilmente sopportabili. L'approntamento di una struttura di incentivi orientata in tal senso, allora, permetterebbe all'impresa non solo di rimanere nel mercato, ma di conquistarsi spazi crescenti fra la concorrenza. Il problema più importante, quindi, non è tanto quello di avere il denaro a buon mercato, e con ciò il credito agevolato, quanto quello di avere le più ampie possibilità di accedere al credito, una volta che se ne ha necessità e quando le prospettive di collocare il prodotto sono buone. Se l'impresa è efficiente, se la domanda c'è, anche gli altri problemi possono essere superati.

Giuseppe Meloni

A conclusione di queste due giornate d'intenso dibattito, il primo sentimento che deve esprimere chi, a nome del Comitato Organizzatore, ha il compito di chiudere i lavori e tentare un primo sommario consuntivo, non può che essere di vivo compiacimento.

Per la numerosa, qualificata e attenta partecipazione; per l'alto livello delle relazioni, cosa di cui del resto non si poteva dubitare, data la qualificazione sia accademica, sia di esperienza dei relatori; per il dibattito appassionatamente dialettico e costruttivo cui i temi proposti hanno dato luogo; per il contributo, infine, che tali interventi potranno dare a un miglioramento della Legge sul Mezzogiorno attualmente all'attenzione del Governo e del Parlamento.

Da tale compiacimento discende naturale e sincero il vivo ringraziamento per tutti coloro che hanno contribuito al successo del Convegno. Ai partecipanti, ai relatori, agli intervenuti; a quanti hanno curato gli aspetti più strettamente tecnici e logistici.

Non tenterò, cosa impossibile in un intervento cui l'ora già tarda e la naturale stanchezza dell'uditorio impongono la brevità, di riepilogare, riassumere o anche semplicemente richiamare tutte le tematiche importanti che sono emerse nel dibattito. Dovrò dire però, in sintesi, come ne siano risultate convalidate con tutta evidenza la specialità, la insostituibilità e la conseguente insopprimibilità dell'Ente Consorzio nell'attuale ordinamento. Felice intuizione del legislatore, che ha saputo con esso creare un prezioso contemperamento tra il rigore amministrativo dell'intervento pubblico e la snellezza efficiente e tempestiva dell'attività privata; una capacità tutta singolare e unica - nel sistema italiano - di unire agli Enti pubblici territoriali tradizionali (Comuni e Provincie), quelli di categoria (Camere di Commercio I.A.A.), quelli finanziari e di credito (CIS - SFIRS), quelli strumentali di settore (ESAF - EAF), gli operatori associati. Realizzando così il massimo di competenze interdisciplinari e di partecipazione politica.

Per queste ragioni soprattutto i Consorzi hanno risposto in maniera ade-

guata ai compiti loro affidati. Con economicità di opere ed evitando il male diffuso ovunque dei famigerati residui passivi.

Del resto anche coloro che sostengono il fallimento della politica meridionalista, ma noi non siamo tra questi, non pongono i Consorzi tra i responsabili di tale insuccesso.

Sulla validità dell'opera compiuta dai Consorzi i giudizi positivi sono abbastanza diffusi e larghi. Eppure su di essi incombe minaccioso un tentativo di soppressione "per assorbimento", che anche in questi lavori ha avuto qualche accesa manifestazione. Come dicevo ieri presentando il Convegno, siamo in un momento di fervide dispute sulla necessità di procedere a mutamenti istituzionali e persino costituzionali. Tra le varie tesi trova luogo la questione non marginale dell'Ente intermedio tra Regione e Comune. Sul quale conveniamo anche noi che sia necessario, che debba essere unico e debba essere investito di autorità piena, entro i limiti fissati dalle indicazioni del sovracoordinamento regionale, in tema di assetto del territorio. Ciò, per poter garantire, in un'epoca in cui è ormai chiaramente insufficiente la dimensione comunale, un disegno e un ordine globale. Detto questo, però, occorre aggiungere qualche ulteriore precisazione, al fine di evitare equivoci e incomprensioni.

In primo luogo occorrerà ricordare che l'attività svolta dai Consorzi, usando di una competenza riconosciuta loro dalla legge, nel proporre piani regolatori territoriali, ha costituito una supplenza preziosa, nell'inerzia generale, che ha consentito di evitare o dimensionare o correggere fenomeni d'incipiente caos, che abbandonati a sè stessi sarebbero divenuti irrimediabili. Inoltre penso che tutti vorranno riconoscere come tale attività si sia svolta nella maniera più corretta, avendo i Consorzi disciplinato rigorosamente solo le aree di "agglomerato", sforzandosi di collegarle razionalmente al restante territorio, rispetto al quale si sono limitati a dare suggerimenti e indicazioni a chi di competenza. Frutto questi di elaborazioni talora lunghe e costose, che i Comuni od altri Enti forse non avrebbero potuto affrontare tempestivamente, o comunque finora non hanno affrontato.

In secondo luogo la polemica di un Ente intermedio che voglia porsi, oltreché unico e globale, totalizzante e assorbente di tutte le forme e i campi di attività nel territorio, appare quanto meno del tutto prematura e fuori tempo. Occorrerà, infatti, che Provincia, Comprensorio, Comunità Montana risolvano prima la questione di chi tra loro debba sopravvivere come Ente intermedio unico. E una volta risolta questa non indifferente questione, che li vede in reciproca opposizione, è necessario che il "sopravvissuto" sia dotato di una competenza giuridica definita e di una struttura e

strumentazione adeguata ai compiti futuri. Cosa non facile e certamente non breve. Come può essere consapevole chi conosca i tempi della macchina legislativa del nostro Paese, e chi rifletta come il Comprensorio non abbia alcuna posizione giuridica certa ed incontestata; la Comunità Montana abbia origine da considerazioni e per funzioni del tutto diverse; e come la Provincia non abbia finora vinto la sua giusta battaglia per "esistere", cioè per non essere solo la forma del decentramento nel territorio "per proconsules" del potere statale (ciò che si chiama propriamente "provincia") nè la pura e semplice "Amministrazione provinciale" nata e vissuta storicamente, e soltanto in piccola misura diversificatasi negli ultimi decenni, come sostenitrice di spese per compiti che lo Stato riconosceva necessari e propri, ma di cui in proprio non voleva assumersi gli oneri.

Esaurite queste due fasi nè facili nè brevi, durante le quali non può restare il vuoto, l'Ente intermedio potrà assumere non solo teoricamente e giuridicamente, ma anche operativamente e concretamente i compiti del disegno e dell'assetto e del governo globale del territorio, e per connessione quelli del coordinamento di molte altre funzioni ed attività. Riteniamo, però, con tutta franchezza, che sarebbe un grave errore caricarlo di innumerevoli altri compiti di attività gestionale specializzata e minuta, cui si troverebbe impossibilitato a far fronte efficacemente e con la dovuta tempestività.

Finora i Consorzi per Aree, Nuclei e Zone industriali si sono adoperati prevalentemente nella progettazione, realizzazione e manutenzione delle opere infrastrutturali che consentissero la collocabilità nel territorio delle aziende imprenditoriali.

Nell'immediato domani, pur non potendosi considerare esaurita la fase della costruzione d'infrastrutture di base, per il cui completamento occorrerà continuare ad operare, i Consorzi dovranno affrontare più decisamente i compiti di apprestamento di servizi che sorreggano la vitalità delle imprese. A ciò potranno far fronte sia direttamente con le proprie strutture, sia attraverso opportune Società da promuovere in collaborazione con le Finanziarie e gli Istituti di Credito e di Assistenza (in Sardegna SFIRS, CIS, IASM, FORMEZ etc.)

Mi limiterò, data l'ampiezza della trattazione svoltasi, a richiamare poco più che per l'elencazione gli oggetti principali.

Creazione di larga e accurata informazione, specie per quanto riguarda il marketing, la disponibilità di risorse locali o viciniori o facilmente accessibili, la scelta di campo più opportuna, di sistemi aggiornati e funzionali di organizzazioni produttive e di contabilità industriale, l'aggiornamento delle tecnologie, la conoscenza e il migliore uso delle provvidenze di legge na-

zionali, regionali e comunitarie, e l'assistenza nelle fasi del percorso burocratico per l'ottenimento. Certo qualunque imprenditore può ricorrere, fuori dai Consorzi, a consulenze specializzate di società e professionisti singoli per ciascuno di questi problemi; non ne mancano di validissimi. Ma i costi relativi non potrebbero essere affrontati da molte aziende, specie se di piccole dimensioni. Un servizio offerto dal Consorzio - direttamente o per via mediata - sarebbe accessibile a costi assai più sopportabili.

All'apprestamento di numerosi altri servizi dovranno nei prossimi anni dedicarsi i Consorzi che non vi abbiano già provveduto.

Tra i più significativi, gli strumenti per la difesa dell'ambiente (depuratori per acque reflue - smaltitori di rifiuti solidi - controllo di disinquinamento atmosferico etc.). Quindi quelli a funzione di carattere sociale, come trasporti di maestranze, presidi sanitari, asili nido, posti di ristoro, mense, sale riunioni, sportelli bancari, attrezzature ricreative e sportive. Infine quelli attinenti in forma più diretta alla attività produttiva specie medio-piccola, come i rustici industriali, le aree attrezzate per depositi collettami, cantieri, vetrine d'esposizione etc.

Molti di questi servizi, quelli destinati a un raggio di azione più vasto, potranno essere proficuamente istituiti e gestiti in collaborazione coi Comuni e le Provincie ed altri Enti locali. I Comuni potranno utilizzare sempre meglio le possibilità offerte loro dalle aree attrezzate, che consentono di liberare spazi notevoli degli agglomerati abitativi da polveri, rumori, traffici fastidiosi, e dare contemporaneamente a tante botteghe artigiane in fase di graduale trasformazione a piccole industrie gli spazi infrastrutturali collegati al nucleo urbano indispensabili alla loro espansione.

Questa che potremo chiamare seconda fase dell'attività dei Consorzi porterà a più chiara evidenza molti problemi, che però già esistono e si fanno sempre più urgenti.

Alludo in particolare alla necessità di raggiungere per gli Enti forme di autosufficienza finanziaria; all'urgenza di fronteggiare gli oneri della manutenzione di opere che costituiscono ormai un patrimonio di parecchie migliaia di miliardi che non può lasciarsi deperire e distruggersi; e a quella di affrontare il problema altrettanto importante delle tariffe di alcuni servizi, specie nella fase di utenza solo parziale e limitata rispetto alla potenzialità degli strumenti approntati necessariamente non solo per le esigenze presenti ma anche per quelle razionalmente prevedibili nel futuro.

Quanto alle tariffe, cioè, occorre contemperare l'esigenza di garantire l'indispensabile equilibrio economico della gestione e, contemporaneamente, di evitare dimensione di costi a carico dell'utenza, che trasformerebbe lo

sforzo sostenuto dalla mano pubblica per favorire lo sviluppo industriale in una specie di deterrente che scoraggerebbe e allontanerebbe l'operatore.

A questo punto mi accorgo della necessità di non abusare oltre della pazienza di chi ascolta.

Ripeto, quindi, a nome del Comitato Organizzatore il più sentito ringraziamento agli illustri relatori e a quanti sono intervenuti, specie ai graditissimi ospiti venuti dalla Penisola in rappresentanza dei Consorzi, della FICEI, della Cassa del Mezzogiorno, dello IASM e del FORMEZ; a tutti coloro che hanno dato un contributo attivo, di consenso o di dissenso dialettico e costruttivo, al dibattito; agli Enti che hanno generosamente concorso alle spese.

A tutti confermo l'impegno di pubblicare sollecitamente gli atti del convegno.

Appendice statistica
della relazione del prof. Sabattini

Tab. 1. Distribuzione degli investimenti regionali ammessi a contributo in conto capitale per aree di intervento e per raggruppamenti di classi di attività economica nei periodi 1960/1969 e 1970/1980: valori assoluti in milioni di lire correnti.

Raggruppamenti di classi di attività	Aree di sviluppo industriale						Nuclei di Industrializzazione					
	1960-69	%	1970-80	%	1960-80	%	1960-69	%	1970-80	%	1960-80	%
Leggere	20.551	6,17	80.716	9,89	101.267	8,81	5.733	10,83	21.350	9,57	27.083	9,81
Intermedie	33.737	10,13	190.918	23.39	224.655	19,55	5.381	10,17	70.373	31,55	75.754	27,45
Pesanti	278.670	83,70	544.670	66,72	823.340	71,64	41.807	79,00	131.326	58,88	173.133	62,74
Totali	**332.958**	**100,00**	**816.304**	**100,00**	**1.149.262**	**100,00**	**52.921**	**100,00**	**223.049**	**100,00**	**275.970**	**100,00**

Raggruppamenti di classi di attività	Resto dell'area regionale						Totali Aree e Nuclei					
	1960-69	%	1970-80	%	1960-80	%	1960-69	%	1970-80	%	1960-80	%
Leggere	3.094	6,86	27.582	17,52	30.676	15,15	29.378	6,82	129.648	10,83	159.026	9,77
Intermedie	41.536	92,15	123.256	78,29	164.792	81,38	80.654	18,71	384.547	32,13	465.201	28,58
Pesanti	447	0,99	6.592	4,19	7.039	3,47	320.924	74,47	682.588	57,04	1.003.512	61,65
Totali	**45.077**	**100,00**	**157.430**	**100,00**	**202.507**	**100,00**	**430.956**	**100,00**	**1.196.783**	**100,00**	**1.627.739**	**100,00**

Fonte: nostra elaborazione su dati Casmez.

Tab. 2. Distribuzione dei contributi in conto capitale concessi per investimenti regionali per aree di intervento e per raggruppamenti di classi di attività economica nel periodi 1960/1969 e 1970/1980: valori assoluti in milioni di lire correnti.

Raggruppamenti di classi di attività	Aree di sviluppo industriale						Nuclei di Industrializzazione					
	1960-69	%	1970-80	%	1960-80	%	1960-69	%	1970-80	%	1960-80	%
Leggere	2.392	3,62	25.000	12,47	27.392	10,28	656	10,18	6.909	11,89	7.565	11,72
Intermedie	4.137	6,26	52.603	26,25	56.740	21,29	674	10,45	17.339	29,83	18.013	27,90
Pesanti	59.560	90,12	122.803	61,28	182.363	68,43	5.117	79,37	33.870	58,28	38.987	60,38
Totali	**66.089**	**100,00**	**200.406**	**100,00**	**266.495**	**100,00**	**6.447**	**100,00**	**58.118**	**100,00**	**64.565**	**100,00**

Raggruppamenti di classi di attività	Resto dell'area regionale						Totali Aree e Nuclei					
	1960-69	%	1970-80	%	1960-80	%	1960-69	%	1970-80	%	1960-80	%
Leggere	375	6,66	9.922	29,22	10.297	26,01	3.423	4,38	41.831	14,30	45.254	12,21
Intermedie	5.213	92,58	22.305	65,68	27.518	69,51	10.024	12,82	92.247	31,54	102.271	27,59
Pesanti	43	0,76	1.731	5,10	1.774	4,48	64.720	82,80	158.404	54,16	223.124	60,20
Totali	**5.631**	**100,00**	**33.958**	**100,00**	**39.589**	**100,00**	**78.167**	**100,00**	**292.482**	**100,00**	**370.649**	**100,00**

Fonte: nostra elaborazione su dati Casmez.

Tab.3.
Distribuzione degli investimenti regionali ammessi a contributo in conto capitale per aree di sviluppo industriale, per agglomerati e per raggruppamenti di classi di attività economica nel periodo 1960/1980: valori assoluti in milioni di lire correnti.

Raggruppamenti di classi di attività	Area di sviluppo industriale di Cagliari							
	Macchiareddu	%	Elmas*	%	Sarroch	%	Totali	%
Leggere	27.058	14,58	33.945	47,43	63	0,04	61.066	14,67
Intermedie	71.928	38,74	37.422	52,29	379	0,24	109.729	26,35
Pesanti	86.658	46,68	196	0,28	158.726	99,72	245.580	58,98
Totali	**185.644**	**100,00**	**71.563**	**100,00**	**159.168**	**100,00**	**416.375**	**100,00**

Raggruppamenti di classi di attività	Area di sviluppo industriale della Sardegna centrale**											
	Ottana	%	Macomer	%	Sologo	%	Sarcidano	%	Resto	%	Totali Area	%
Leggere	---	---	7.550	28,28	---	---	490	100,00	12.343	21,06	20.383	10,61
Intermedie	131	0,12	19.150	71,12	907	100,00	---	---	46.254	78,94	66.442	34,59
Pesanti	105.247	99,88	---	---	---	---	---	---	---	---	105.247	54,80
Totali	**105.378**	**100,00**	**26.700**	**100,00**	**907**	**100,00**	**490**	**100,00**	**58.597**	**100,00**	**192.072**	**100,00**

Raggruppamenti di classi di attività	Area di sviluppo industriale di Sassari										Totali Aree	%
	Porto Torres	%	Alghero	%	Truncu Reale	%	Resto Area	%	Totali	%		
Leggere	6.280	1,27	4.491	44,51	7.618	23,44	1.429	59,64	19.818	3,66	101.267	8,81
Intermedie	20.722	4,18	4.102	40,65	22.693	69,84	967	40,36	48.484	8,97	224.655	19,55
Pesanti	468.833	94,55	1.498	14,84	2.182	6,71	---	---	472.513	87,37	823.340	71,64
Totali	**495.835**	**100,00**	**10.091**	**100,00**	**32.493**	**100,00**	**2.396**	**100,00**	**540.815**	**100,00**	**1.149.262**	**100,00**

* I dati relativi all'agglomerato di Elmas sono inclusivi di quelli relativi al resto dell'area di sviluppo industriale di Cagliari, esclusi gli agglomerati di Macchiareddu e Sarroch.
** Non è riportato l'agglomerato di Suni in quanto nel periodo considerato non è stato eseguito alcun investimento.

Fonte: nostra elaborazione su dati Casmez

Tab.4.
Distribuzione dei contributi in conto capitale concessi per investimenti regionali per aree di sviluppo industriale, per agglomerati e per raggruppamenti di classi di attività economica nel periodo 1960/1980: valori assoluti in milioni di lire correnti.

Raggruppamenti di classi di attività	Area di sviluppo industriale di Cagliari							
	Macchiareddu	%	Elmas*	%	Sarroch	%	Totali	%
Leggere	8.884	22,29	8.082	43,16	8	0,07	16.974	24,07
Intermedie	18.464	46,32	10.373	55,40	154	1,29	28.991	41,10
Pesanti	12.515	31,39	269	1,44	11.781	98,64	24.565	34,83
Totali	**39.863**	**100,00**	**18.724**	**100,00**	**11.943**	**100,00**	**70.530**	**100,00**

Raggruppamenti di classi di attività	Area di sviluppo industriale della Sardegna Centrale**											
	Ottana	%	Macomer	%	Sologo	%	Sarcidano	%	Resto Area	%	Totali	%
Leggere	---	---	2.324	37,43	---	---	107	100,00	2.331	17,14	4.762	7,32
Intermedie	305	0,68	3.885	62,57	153	100,00	---	---	11.268	82,86	15.611	24,01
Pesanti	44.661	99,32	---	---	---	---	---	---	---	---	44.661	68,67
Totali	**44.966**	**100,00**	**6.209**	**100,00**	**153**	**100,00**	**107**	**100,00**	**13.599**	**100,00**	**65.034**	**100,00**

Raggruppamenti di classi di attività	Area di sviluppo industriale di Sassari										Totali Aree	%
	Porto Torres	%	Alghero	%	Truncu Reale	%	Resto Area	%	Totali	%		
Leggere	1.719	1,45	1.862	53,23	1.369	16,26	706	80,14	5.656	4,32	27.392	10,28
Intermedie	4.321	3,66	1.176	38,62	6.466	76,81	175	19,86	12.138	9,27	56.740	21,29
Pesanti	112.094	94,89	460	13,15	583	6,93	---	---	113.197	86,41	182.363	68,73
Totali	**118.134**	**100,00**	**3.498**	**100,00**	**8.418**	**100,00**	**881**	**100,00**	**130.931**	**100,00**	**266.495**	**100,00**

* I dati relativi all'agglomerato di Elmas sono inclusivi di quelli relativi al resto dell'area di sviluppo industriale di Cagliari, esclusi gli agglomerati di Macchiareddu e Sarroch.
** Non è riportato l'agglomerato di Suni in quanto nel periodo considerato non è stato eseguito alcun investimento.
Fonte: nostra elaborazione su dati Casmez

Tab.5. Distribuzione degli investimenti regionali ammessi a contributo in conto capitale per nuclei di industrializzazione, per agglomerato e per raggruppamenti di classi di attività economica nel periodo 1960/1980: valori assoluti in milioni di lire correnti.

Raggruppamenti di classi di attività	Nucleo di industrializzazione del Sulcis-Iglesiente						Nucleo di industrializzazione dell'Oristanese					
	Porto-vesme	%	Resto Area	%	Totali	%	Oristano	%	Resto Area	%	Totali	%
Leggere	---	---	2.418	5,32	2.418	1,44	7.249	33,12	419	100,00	7.668	34,38
Intermedie	4.907	3,98	27.529	60,62	32.436	19,24	12.410	56,71	---	---	12.410	55,64
Pesanti	118.247	96,02	15.467	34,06	133.714	79,32	2.226	10,17	---	---	2.226	9,98
Totali	**123.154**	**100,00**	**45.414**	**100,00**	**168.568**	**100,00**	**21.885**	**100,00**	**419**	**100,00**	**22.304**	**100,00**

Raggruppamenti di classi di attività	Nucleo di industrializzazione di Tortolì-Arbatax						Nucleo di industrializzazione di Olbia						Totali Nuclei	%
	Arbatax	%	Resto Area	%	Totali	%	Olbia	%	Resto Area	%	Totali	%		
Leggere	175	4,12	485	12,26	660	1,42	15.883	47,93	454	8,19	16.337	42,23	27.083	9,81
Intermedie	5.610	13,21	3.315	83,82	8.925	19,23	16.897	50,98	5.086	91,81	21.983	56,83	75.754	27,45
Pesanti	36.676	86,37	155	3,92	36.831	79,35	362	1,09	---	---	362	0,94	173.133	62,74
Totali	**42.461**	**100,00**	**3.955**	**100,00**	**46.416**	**100,00**	**33.142**	**100,00**	**5.540**	**100,00**	**38.682**	**100,00**	**275.970**	**100,00**

Fonte: nostra elaborazione su dati Casmez.

Tab.6. Distribuzione dei contributi in conto capitale concessi per investimenti regionali per nuclei di industrializzazione, per agglomerati e per raggruppamenti di classi di attività economica nel periodo 1960/1980: valori assoluti in milioni di lire correnti.

Raggruppamenti di classi di attività	Nucleo di industrializzazione del Sulcis-Iglesiente						Nucleo di industrializzazione dell'Oristanese					
	Porto-vesme	%	Resto Area	%	Totali	%	Oristano	%	Resto Area	%	Totali	%
Leggere	---	---	574	7,48	574	1,45	2.743	40,79	157	100,00	2.900	42,14
Intermedie	844	2,65	4.325	56,33	5.169	13,07	3.569	53,07	---	---	3.569	51,86
Pesanti	31.025	97,35	2.779	36,19	33.804	85,48	413	6,14	---	---	413	6,00
Totali	**31.869**	**100,00**	**7.678**	**100,00**	**39.547**	**100,00**	**6.725**	**100,00**	**157**	**100,00**	**6.882**	**100,00**

Raggruppamenti di classi di attività	Nucleo di industrializzazione di Tortolì-Arbatax						Nucleo di industrializzazione di Olbia						Totali Nuclei	%
	Arbatax	%	Resto Area	%	Totali	%	Olbia	%	Resto Area	%	Totali	%		
Leggere	21	0,33	90	7,11	111	1,45	3.797	40,39	183	16,50	3.980	37,86	7.565	11,72
Intermedie	1.692	26,60	1.100	89,96	2.792	36,62	5.557	59,10	926	83,50	6.483	61,68	18.013	27,90
Pesanti	4.647	73,07	75	5,93	4.722	61,93	48	0,51	---	---	48	0,46	38.987	60,38
Totali	**6.360**	**100,00**	**1.265**	**100,00**	**7.625**	**100,00**	**9.402**	**100,00**	**1.109**	**100,00**	**10.511**	**100,00**	**64.565**	**100,00**

Fonte: nostra elaborazione su dati Casmez.

Tab.7. Distribuzione degli investimenti regionali ammessi a contributo in conto capitale e dei contributi per raggruppamenti di classi di attività, per aree di intervento, per aree di sviluppo industriale, per nuclei di industrializzazione e per agglomerati nel periodo 1960/1980: valori assoluti in milioni di lire correnti.

Aree di intervento	Investimenti							
	Leggere	%	Intermedie	%	Pesanti	%	Totali	%
Aree di sviluppo industriale	101.267	63,68	224.655	48,29	823.340	82,05	1.149.262	70,61
Nuclei di industrializzazione	27.083	17,03	75.754	16,29	173.133	17,25	275.970	16,95
Resto dell'area regionale	30.676	19,29	164.792	35,42	7.039	0,70	202.507	12,44
Totali	**159.026**	**100,00**	**465.201**	**100,00**	**1.003.512**	**100,00**	**1.627.739**	**100,00**
Macchiareddu	27.058	26,72	71.928	32,02	86.658	10,53	185.644	16,15
Elmas*	33.945	33,52	37.422	16,66	196	0,02	71.563	6,23
Sarroch	63	0,06	379	0,17	158.726	19,28	159.168	13,85
Area di sviluppo industriale di Cagliari	**61.066**	**60,30**	**109.729**	**48,85**	**245.580**	**29,83**	**416.375**	**36,23**
Ottana	---	---	131	0,06	105.247	12,78	105.378	9,17
Macomer	7.550	7,46	19.150	8,52	---	---	26.700	2,32
Sologo	---	---	907	0,40	---	---	907	0,08
Sarcidano	490	0,48	---	---	---	---	490	0,04
Resto dell'area	12.343	12,19	46.254	20,59	---	---	58.597	5,10
Area di sviluppo industriale della Sardegna centrale**	**20.383**	**20,13**	**66.442**	**29,57**	**105.247**	**12,78**	**192.072**	**16,71**
Porto Torres	6.280	6,20	20.722	9,22	468.833	56,94	495.835	43,14
Alghero	4.491	4,44	4.102	1,83	1.498	0,18	10.091	0,88
Truncu Reale	7.618	7,52	22.693	10,10	2.182	0,27	32.493	2,83
Resto dell'area	1.429	1,41	967	0,43	---	---	2.396	0,21
Area di sviluppo industriale di Sassari	**19.818**	**19,57**	**48.484**	**21,58**	**472.513**	**57,39**	**540.815**	**47,06**
TOTALE AREE DI SVILUPPO INDUSTRIALE	**101.267**	**100,00**	**224.655**	**100,00**	**823.340**	**100,00**	**1.149.262**	**100,00**
Portovesme	---	---	4.907	6,48	118.247	68,30	123.154	44,62
Resto dell'area	2.418	8,93	27.529	36,34	15.467	8,93	45.414	16,46
Nucleo di industrializzazione del Sulcis-Iglesiente	**2.418**	**8,93**	**32.436**	**42,82**	**133.714**	**77,23**	**168.568**	**61,08**
Oristano	7.249	26,76	12.410	16,38	2.226	1,29	21.885	7,93
Resto dell'area	419	1,55	---	---	---	---	419	0,15
Nucleo di industrializzazione dell'Oristanese	**7.668**	**28,31**	**12.410**	**16,38**	**2.226**	**1,29**	**22.304**	**8,08**
Arbatax	175	0,65	5.610	7,40	36.676	21,18	42.461	15,39
Resto dell'area	485	1,79	3.315	4,38	155	0,09	3.955	1,43
Nucleo di industrializzazione di Tortolì - Arbatax	**660**	**2,44**	**8.925**	**11,78**	**36.831**	**21,27**	**46.416**	**16,82**
Olbia	15.883	58,64	16.897	22,31	362	0,21	33.142	12,01
Resto dell'area	454	1,68	5.086	6,71	---	---	5.540	2,01
Nucleo di industrializzazione di Olbia	**16.337**	**60,32**	**21.983**	**29,02**	**362**	**0,21**	**38.682**	**14,02**
TOTALI NUCLEI DI INDUSTRIALIZZAZIONE	**27.083**	**100,00**	**75.754**	**100,00**	**173.133**	**100,00**	**275.970**	**100,00**

(segue)

(segue Tab.7.)

Aree di intervento	Contributi in conto capitale							
	Leggere	%	Intermedie	%	Pesanti	%	Totali	%
Aree di sviluppo industriale	27.392	60,53	56.740	55,48	182.363	81,73	266.495	71,90
Nuclei di industrializzazione	7.565	16,72	18.013	17,61	38.987	17,47	64.565	17,42
Resto dell'area regionale	10.297	22,75	27.518	26,91	1.774	0,80	39.589	10,68
Totali	**45.254**	**100,00**	**102.271**	**100,00**	**223.124**	**100,00**	**370.649**	**100,00**
Macchiareddu	8.884	32,43	18.464	32,54	12.515	6,86	39.863	14,96
Elmas*	8.082	29,51	10.373	18,28	269	0,15	18.724	7,03
Sarroch	8	0,03	154	0,27	11.781	6,16	11.943	4,48
Area di sviluppo industriale di Cagliari	**16.974**	**61,97**	**28.981**	**51,09**	**24.565**	**13,47**	**70.530**	**26,47**
Ottana	—	—	305	0,54	44.661	24,49	44.966	16,87
Macomer	2.324	8,48	3.885	6,85	---	---	6.209	2,33
Sologo	—	---	153	0,27	---	---	153	0,06
Sarcidano	107	0,39	---	---	---	---	107	0,04
Resto dell'area	2.331	8,51	11.268	19,86	---	---	13.599	5,10
Area di sviluppo industriale della Sardegna centrale**	**4.762**	**17,38**	**15.611**	**27,52**	**44.661**	**24,49**	**65.034**	**24,40**
Porto Torres	1.719	6,28	4.321	7,61	112.094	61,47	118.134	44,33
Alghero	1.862	6,80	1.176	2,07	460	0,25	3.498	1,31
Truncu Reale	1.369	5,00	6.466	11,40	583	0,32	8.418	3,16
Resto dell'area	706	2,57	175	0,31	---	---	881	0,33
Area di sviluppo industriale di Sassari	**5.656**	**20,65**	**12.138**	**21,39**	**113.137**	**62,04**	**130.931**	**49,13**
TOTALE AREE DI SVILUPPO INDUSTRIALE	**27.392**	**100,00**	**56.740**	**100,00**	**182.363**	**100,00**	**266.495**	**100,00**
Portovesme	---	---	844	4,69	31.025	79,58	31.869	49,36
Resto dell'area	574	7,59	4.325	24,01	2.779	7,13	7.678	11,89
Nucleo di industrializzazione del Sulcis-Iglesiente	**574**	**7,59**	**5.169**	**28,70**	**33.804**	**86,71**	**39.547**	**61,25**
Oristano	2.743	36,26	3.569	19,81	413	1,06	6.725	10,42
Resto dell'area	157	2,07	---	—	---	---	157	0,24
Nucleo di industrializzazione dell'Oristanese	**2.900**	**38,33**	**3.569**	**19,81**	**413**	**1,06**	**6.882**	**10,66**
Arbatax	21	0,28	1.692	9,39	4.647	11,92	6.360	9,85
Resto dell'area	90	1,19	1.100	6,11	75	0,19	1.265	1,96
Nucleo di industrializzazione di Tortolì - Arbatax	**111**	**1,47**	**2.792**	**15,50**	**4.722**	**12,11**	**7.625**	**11,81**
Olbia	3.797	50,19	5.557	30,85	48	0,12	9.402	14,56
Resto dell'area	183	2,42	926	5,14	---	---	1.109	1,72
Nucleo di industrializzazione di Olbia	**3.980**	**52,61**	**6.483**	**35,99**	**48**	**0,12**	**10.511**	**16,20**
TOTALI NUCLEI DI INDUSTRIALIZZAZIONE	**7.565**	**100,00**	**18.013**	**100,00**	**38.987**	**100,00**	**64.565**	**100,00**

*** I dati relativi all'agglomerato di Elmas sono inclusivi di quelli relativi al resto dell'area di sviluppo industriale di Cagliari, esclusi gli agglomerati di Macchiareddu e Sarroch.**

**** Non è riportato l'agglomerato di Suni in quanto nel periodo considerato non è stato eseguito alcun investimento.**

Fonte: nostra elaborazione su dati Casmez

Tab.8. Distribuzione dei finanziamenti regionali agevolati per aree di intervento e per raggruppamento di classi di attività economica nei periodi 1960/1969 e 1970/1980: valori assoluti in milioni di lire correnti.

Raggruppamenti di classi di attività	Aree di sviluppo industriale					
	1960-69	%	1970-80	%	1960-80	%
Leggere	7.158	4,20	16.556	1,75	23.714	2,12
Intermedie	17.415	10,22	63.179	6,65	80.594	7,20
Pesanti	145.952	85,58	869.102	91,60	1.015.054	90,68
Totali	**170.525**	**100,00**	**948.837**	**100,00**	**1.119.362**	**100,00**

Raggruppamenti di classi di attività	Nuclei di industrializzazione					
	1960-69	%	1970-80	%	1960-80	%
Leggere	3.540	3,01	6.287	6,97	9.827	4,73
Intermedie	4.389	3,74	7.918	8,78	12.307	5,93
Pesanti	109.674	93,25	75.984	84,25	185.658	89,34
Totali	**117.603**	**100,00**	**90.189**	**100,00**	**207.792**	**100,00**

Raggruppamenti di classi di attività	Resto dell'area regionale					
	1960-69	%	1970-80	%	1960-80	%
Leggere	430	2,08	4.451	30,92	4.881	13,90
Intermedie	18.768	90,52	9.945	69,08	28.713	81,73
Pesanti	1.534	7,40	---	---	1.534	4,37
Totali	**20.732**	**100,00**	**14.396**	**100,00**	**35.128**	**100,00**

Raggruppamenti di classi di attività	Totali Aree e Nuclei					
	1960-69	%	1970-80	%	1960-80	%
Leggere	11.128	3,61	27.294	2,59	38.422	2,82
Intermedie	40.572	13,14	81.042	7,70	121.614	8,93
Pesanti	257.160	83,25	945.086	89,71	1.202.246	88,25
Totali	**308.860**	**100,00**	**1.053.422**	**100,00**	**1.362.282**	**100,00**

Fonte: nostra elaborazione su dati Casmez.

Tab.9. Distribuzione dei contributi in conto interesse concessi per finanziamenti regionali agevolati per aree di intervento e per raggruppamenti di classi di attività economica nei periodi 1960/1969 e 1970/1980: valori assoluti in milioni di lire correnti.

Raggruppamenti di classi di attività	Aree di sviluppo industriale					
	1960-69	%	1970-80	%	1960-80	%
Leggere	3.155	5,37	12.961	2,85	16.116	3,14
Intermedie	8.230	14,01	32.553	7,14	40.783	7,93
Pesanti	47.376	80,62	410.315	90,01	457.691	88,93
Totali	**58.761**	**100,00**	**455.829**	**100,00**	**514.590**	**100,00**

Raggruppamenti di classi di attività	Nuclei di industrializzazione					
	1960-69	%	1970-80	%	1960-80	%
Leggere	1.340	2,33	4.515	9,21	5.855	5,50
Intermedie	1.926	3,35	5.063	10,32	6.989	6,56
Pesanti	54.288	94,32	39.488	80,47	93.776	87,94
Totali	**57.554**	**100,00**	**49.066**	**100,00**	**106.620**	**100,00**

Raggruppamenti di classi di attività	Resto dell'area regionale					
	1960-69	%	1970-80	%	1960-80	%
Leggere	186	2,35	3.506	26,56	3.692	17,48
Intermedie	7.139	90,15	9.696	73,44	16.835	79,70
Pesanti	594	7,50	---	---	594	2,82
Totali	**7.919**	**100,00**	**13.202**	**100,00**	**21.121**	**100,00**

Raggruppamenti di classi di attività	Totali Aree e Nuclei					
	1960-69	%	1970-80	%	1960-80	%
Leggere	4.681	3,77	20.982	4,05	25.663	4,00
intermedie	17.295	13,93	47.312	9,14	64.607	10,06
Pesanti	102.258	82,30	449.803	86,81	552.061	85,94
Totali	**124.234**	**100,00**	**517.097**	**100,00**	**642.331**	**100,00**

Fonte: nostra elaborazione su dati Casmez.

Tab.10.
Distribuzione dei finanziamenti regionali agevolati per aree di sviluppo industriale, per agglomerati e per raggruppamenti di classi di attività economica nel periodo 1960/1980: valori assoluti in milioni di lire correnti.

Raggruppamenti di classi di attività	Area di sviluppo industriale di Cagliari							
	Macchiareddu	%	Elmas*	%	Sarroch	%	Totali	%
Leggere	2.992	2,32	10.181	20,39	119	0,12	13.292	4,66
Intermedie	10.455	8,11	20.914	41,89	1.732	1,63	33.101	11,59
Pesanti	115.608	89,57	18.841	37,72	104.788	98,25	239.237	83,75
Totali	**129.055**	**100,00**	**49.936**	**100,00**	**106.639**	**100,00**	**285.630**	**100,00**

Raggruppamenti di classi di attività	Area di sviluppo industriale della Sardegna centrale**									
	Ottana	%	Macomer	%	Sarcidano	%	Resto Area	%	Totali	%
Leggere	---	---	1.774	7,41	72	100,00	604	0,59	2.450	0,64
Intermedie	---	---	22.168	92,59	---	---	10.283	9,97	32.451	8,46
Pesanti	256.608	100,00	---	---	---	---	92.298	89,44	348.906	90,90
Totali	**256.608**	**100,00**	**23.942**	**100,00**	**72**	**100,00**	**103.185**	**100,00**	**383.807**	**100,00**

Raggruppamenti di classi di attività	Area di sviluppo industriale di Sassari***								Totali Aree	%
	Porto Torres	%	Alghero	%	Resto Area	%	Totali	%		
Leggere	3.187	0,74	---	---	4.785	43,78	7.972	1,78	23.714	2,12
Intermedie	6.628	1,53	3.440	86,00	4.974	45,51	15.042	3,35	80.594	7,20
Pesanti	425.181	97,73	560	14,00	1.170	10,71	426.911	94,87	1.015.054	90,68
Totali	**434.996**	**100,00**	**4.000**	**100,00**	**10.929**	**100,00**	**449.925**	**100,00**	**1.119.362**	**100,00**

* I dati relativi all'agglomerato di Elmas sono inclusivi di quelli relativi al resto dell'area di sviluppo industriale di Cagliari, esclusi gli agglomerati di Macchiareddu e Sarroch.
** Non sono riportati l'agglomerato di Sologo e di Suni in quanto nel periodo considerato non è stato concesso alcun finanziamento.
*** Il resto dell'area include anche i dati relativi all'agglomerato di Tr. Reale.

Fonte: nostra elaborazione su dati Casmez

Tab.11.
Distribuzione dei contributi in conto interesse concessi per finanziamenti regionali agevolati per aree di sviluppo industriale, per agglomerati e per raggruppamenti di classi di attività economica nel periodo 1960/1980: valori assoluti in milioni di lire correnti.

Raggruppamenti di classi di attività	Area di sviluppo industriale di Cagliari							
	Macchia-reddu	%	Elmas*	%	Sarroch	%	Totali	%
Leggere	1.941	3,07	7.769	25,77	69	0,12	9.779	6,49
Intermedie	5.794	9,15	12.756	42,31	1.764	3,08	20.314	13,48
Pesanti	55.594	87,78	9.629	31,92	55.447	96,80	120.670	80,03
Totali	**65.329**	**100,00**	**30.154**	**100,00**	**57.280**	**100,00**	**150.763**	**100,00**

Raggruppamenti di classi di attività	Area di sviluppo industriale della Sardegna centrale**									
	Ottana	%	Macomer	%	Sarci-dano	%	Resto Area	%	Totali	%
Leggere	---	---	908	0,65	48	100,00	447	0,80	1.403	0,79
Intermedie	---	---	9.596	91,35	---	---	4.044	7,24	13.640	7,61
Pesanti	112.835	100,00	---	---	---	---	51.392	91,96	164.227	91,60
Totali	**112.835**	**100,00**	**10.504**	**100,00**	**48**	**100,00**	**55.883**	**100,00**	**179.270**	**100,00**

Raggruppamenti di classi di attività	Area di sviluppo industriale di Sassari***								Totali Aree	%
	Porto Torres	%	Alghero	%	Resto Area	%	Totali	%		
Leggere	1.955	1,11	---	---	2.979	52,63	4.934	2,68	16.116	3,14
Intermedie	2.232	1,27	2.360	91,19	2.237	39,52	6.829	3,70	40.783	7,93
Pesanti	172.122	97,62	228	8,81	444	7,85	172.794	93,62	457.691	88,93
Totali	**176.309**	**100,00**	**2.588**	**100,00**	**5.660**	**100,00**	**184.557**	**100,00**	**514.590**	**100,00**

* I dati relativi all'agglomerato di Elmas sono inclusivi di quelli relativi al resto dell'area di sviluppo industriale di Cagliari, esclusi gli agglomerati di Macchiareddu e Sarroch.
** Non sono riportati l'agglomerato di Sologo e di Suni in quanto nel periodo considerato non è stato concesso alcun finanziamento.
*** Il resto dell'area include anche i dati relativi all'agglomerato di Tr. Reale.

Fonte: nostra elaborazione su dati Casmez

Tab.12. Distribuzione dei finanziamenti regionali agevolati per nuclei di industrializzazione, per agglomerati e per raggruppamenti di classi di attività economica nel periodo 1960/1980: valori assoluti in milioni di lire correnti.

Raggruppamenti di classi di attività	Nucleo di industrializzazione del Sulcis-Iglesiente						Nucleo di industrializzazione dell'Oristanese					
	Porto-vesme	%	Resto Area	%	Totali	%	Oristano	%	Resto Area	%	Totali	%
Leggere	---	---	121	0,52	121	0,08	4.052	50,47	9	100,00	4.061	50,53
Intermedie	289	0,21	2.186	9,35	2.475	1,51	2.832	35,28	---	---	2.832	35,24
Pesanti	141.169	99,79	21.077	90,13	162.246	98,41	1.144	14,25	---	---	1.144	14,23
Totali	**141.458**	**100,00**	**23.384**	**100,00**	**164.842**	**100,00**	**8.028**	**100,00**	**9**	**100,00**	**8.037**	**100,00**

Raggruppamenti di classi di attività	Nucleo di industrializzazione di Tortoli-Arbatax						Nucleo di industrializzazione di Olbia						Totali Nuclei	%
	Arbatax	%	Resto Area	%	Totali	%	Olbia	%	Resto Area	%	Totali	%		
Leggere	---	---	19	16,82	19	0,08	5.555	57,47	71	97,26	5.626	57,77	9.827	4,73
Intermedie	2.793	11,15	94	83,18	2.887	11,47	4.111	42,53	2	2,74	4.113	42,23	12.307	5,93
Pesanti	22.268	88,85	---	---	22.268	88,45	---	---	---	---	---	---	185.658	89,34
Totali	**25.061**	**100,00**	**113**	**100,00**	**25.174**	**100,00**	**9.666**	**100,00**	**73**	**100,00**	**9.739**	**100,00**	**207.792**	**100,00**

Fonte: nostra elaborazione su dati Casmez.

Tab.13. Distribuzione dei contributi in conto interesse concessi per finanziamenti regionali agevolati per nuclei di industrializzazione, per agglomerati e per raggruppamenti di classi di attività economica nel periodo 1960/1980: valori assoluti in milioni di lire correnti.

Raggruppamenti di classi di attività	Nucleo di industrializzazione del Sulcis-Iglesiente						Nucleo di industrializzazione dell'Oristanese					
	Porto-vesme	%	Resto Area	%	Totali	%	Oristano	%	Resto Area	%	Totali	%
Leggere	---	---	87	1,19	87	0,11	2.696	54,34	4	100,00	2.700	54,37
Intermedie	211	0,28	1.071	14,58	1.282	1,50	1.749	35,25	---	---	1.749	35,22
Pesanti	77.574	99,72	6.187	84,23	83.761	98,39	517	10,41	---	---	517	10,41
Totali	**77.785**	**100,00**	**7.345**	**100,00**	**85.130**	**100,00**	**4.962**	**100,00**	**4**	**100,00**	**4.966**	**100,00**

Raggruppamenti di classi di attività	Nucleo di industrializzazione di Tortolì-Arbatax						Nucleo di industrializzazione di Olbia						Totali Nuclei	%
	Arbatax	%	Resto Area	%	Totali	%	Olbia	%	Resto Area	%	Totali	%		
Leggere	---	---	8	10,26	8	0,08	2.978	53,25	82	100,00	3.060	53,92	5.855	5,50
Intermedie	1.273	11,82	70	89,74	1.343	12,38	2.615	46,75	---	---	2.615	46,08	6.989	6,56
Pesanti	9.498	88,18	---	---	9.498	87,54	---	---	---	---	---	---	93.776	87,94
Totali	**10.771**	**100,00**	**78**	**100,00**	**10.849**	**100,00**	**5.593**	**100,00**	**82**	**100,00**	**5.675**	**100,00**	**106.620**	**100,00**

Fonte: nostra elaborazione su dati Casmez.

Tab. 14. Distribuzione dei finanziamenti regionali ammessi a contributo in conto interesse e dei contributi per raggruppamenti di classi di attività, per aree di intervento, per aree di sviluppo industriale, per nuclei di industrializzazione e per agglomerati nel periodo 1960/1980: valori assoluti in milioni di lire correnti.

Aree di intervento	Finanziamenti							
	Leggere	%	Intermedie	%	Pesanti	%	Totali	%
Aree di sviluppo industriale	23.714	61,72	80.594	66,27	1.015.054	84,83	1.119.362	82,17
Nuclei di industrializzazione	9.827	25,58	12.307	10,12	185.655	15,44	207.792	15,25
Resto dell'area regionale	4.881	12,70	28.713	23,61	1.534	0,13	35.128	2,58
Totali	**38.422**	**100,00**	**121.614**	**100,00**	**1.202.246**	**100,00**	**1.362.282**	**100,00**
Macchiareddu	2.992	12,62	10.455	12,97	115.608	11,39	129.055	11,53
Elmas*	10.181	42,93	20.914	25,95	18.841	1,86	49.936	4,46
Sarroch	119	0,50	1.732	2,15	104.788	10,32	106.639	9,53
Area di sviluppo industriale di Cagliari	**13.292**	**56,05**	**33.101**	**41,07**	**239.237**	**23,57**	**285.630**	**25,52**
Ottana	---	---	---	---	256.608	25,28	256.608	22,92
Macomer	1.774	7,48	22.168	27,51	---	---	23.948	2,14
Sologo	---	---	---	---	---	---	---	---
Sarcidano	72	0,30	---	---	---	---	72	0,01
Resto dell'area	604	2,55	10.283	12,76	92.298	9,09	103.185	9,22
Area di sviluppo industriale della Sardegna centrale**	**2.450**	**10,33**	**32.451**	**40,27**	**348.906**	**34,37**	**383.807**	**34,29**
Porto Torres	3.187	13,44	6.628	8,22	425.181	41,89	434.996	38,86
Alghero	---	---	3.340	4,27	560	0,05	4.000	0,36
Resto dell'area	4.785	20,18	4.974	6,17	1.170	0,12	10.929	0,97
Area di sviluppo Industriale di Sassari	**7.972**	**33,62**	**15.042**	**18,66**	**426.911**	**42,06**	**449.925**	**40,19**
TOTALE AREE DI SVILUPPO INDUSTRIALE	**23.714**	**100,00**	**80.594**	**100,00**	**1.015.054**	**100,00**	**1.119.362**	**100,00**
Portovesme	---	---	289	2,35	141.169	76,04	141.458	68,08
Resto dell'area	121	1,23	2.186	17,76	21.077	11,35	23.384	11,25
Nucleo di industrializzazione del Sulcis-Iglesiente	**121**	**1,23**	**2.475**	**20,11**	**162.246**	**87,39**	**164.842**	**79,33**
Oristano	4.052	41,24	2.832	23,01	1.144	0,62	8.028	3,86
Resto dell'area	9	0,09	---	---	---	---	9	0,01
Nucleo di industrializzazione dell'Oristanese	**4.061**	**41,33**	**2.832**	**23,01**	**1.144**	**0,62**	**8.037**	**3,87**
Arbatax	---	---	2.793	22,70	22.268	11,99	25.061	12,06
Resto dell'area	19	0,19	94	0,76	---	---	113	0,05
Nucleo di industrializzazione di Tortolì - Arbatax	**19**	**0,19**	**2.887**	**23,46**	**22.268**	**11,99**	**25.174**	**12,11**
Olbia	5.555	56,53	4.111	33,40	---	---	9.666	4,65
Resto dell'area	71	0,72	2	0,02	---	---	73	0,04
Nucleo di industrializzazione di Olbia	**5.626**	**57,25**	**4.113**	**33,42**	**---**	**---**	**9.739**	**4,69**
TOTALI NUCLEI DI INDUSTRIALIZZAZIONE	**9.827**	**100,00**	**12.307**	**100,00**	**185.658**	**100,00**	**207.792**	**100,00**

(segue)

(segue Tab.14.)

Aree di intervento	Contributi in conto interesse							
	Leggere	%	Intermedie	%	Pesanti	%	Totali	%
Aree di sviluppo industriale	16.116	62,80	40.783	63,12	457.691	82,90	514.590	80,11
Nuclei di industrializzazione	5.855	22,81	6.989	10,82	93.776	16,99	106.620	16,60
Resto dell'area regionale	3.692	14,39	16.835	26,06	594	0,11	21.121	3,29
Totali	**25.663**	**100,00**	**64.607**	**100,00**	**552.061**	**100,00**	**642.331**	**100,00**
Macchiareddu	1.941	12,04	5.794	14,21	55.594	12,15	63.329	12,31
Elmas*	7.769	48,21	12.756	31,28	9.629	2,10	30.154	5,86
Sarroch	69	0,43	1.764	4,32	55.447	12,12	57.280	11,13
Area di sviluppo industriale di Cagliari	**9.779**	**60,68**	**20.314**	**49,81**	**120.670**	**26,37**	**150.763**	**29,30**
Ottana	---	---	---	---	112.835	24,65	112.835	21,93
Macomer	908	5,64	9.596	23,53	---	---	10.504	2,04
Sologo	---	---	---	---	---	---	---	---
Sarcidano	48	0,30	---	---	---	---	48	0,01
Resto dell'area	447	2,77	4.044	9,92	51.392	11,23	55.883	10,85
Area di sviluppo industriale della Sardegna centrale**	**1.403**	**8,71**	**13.640**	**33,45**	**164.227**	**35,88**	**179.270**	**34,84**
Porto Torres	1.955	12,13	2.232	5,47	172.122	37,61	176.309	34,26
Alghero	---	---	2.360	5,79	228	0,05	2.588	0,50
Resto dell'area	2.979	18,48	2.237	5,48	444	0,10	5.660	1,10
Area di sviluppo industriale di Sassari	**4.934**	**30,61**	**6.829**	**16,74**	**172.794**	**37,75**	**184.557**	**35,88**
TOTALE AREE DI SVILUPPO INDUSTRIALE	**16.116**	**100,00**	**40.783**	**100,00**	**457.691**	**100,00**	**514.590**	**100,00**
Portovesme	---	---	211	3,02	77.574	82,72	77.785	72,96
Resto dell'area	87	1,49	1.071	15,32	6.187	6,60	7.345	6,89
Nucleo di industrializzazione del Sulcis-Iglesiente	**87**	**1,49**	**1.282**	**18,34**	**83.761**	**89,32**	**85.130**	**79,85**
Oristano	2.696	46,04	1.749	25,03	517	0,55	4.962	4,65
Resto dell'area	4	0,07	---	---	---	---	4	0,01
Nucleo di industrializzazione dell'Oristanese	**2.700**	**46,11**	**1.749**	**25,03**	**517**	**0,55**	**4.966**	**4,66**
Arbatax	---	---	1.273	18,21	9.498	10,13	10.771	10,10
Resto dell'area	8	0,14	70	1,00	---	---	78	0,07
Nucleo di industrializzazione di Tortolì - Arbatax	**8**	**0,14**	**1.343**	**19,21**	**9.498**	**10,13**	**10.849**	**10,17**
Olbia	2.978	50,86	2.615	37,42	---	---	5.593	5,24
Resto dell'area	82	1,40	---	---	---	---	82	0,08
Nucleo di industrializzazione di Olbia	**3.060**	**52,26**	**2.615**	**37,42**	**---**	**---**	**5.675**	**5,32**
TOTALI NUCLEI DI INDUSTRIALIZZAZIONE	**5.855**	**100,00**	**6.989**	**100,00**	**93.776**	**100,00**	**106.620**	**100,00**

* I dati relativi all'agglomerato di Elmas sono inclusivi di quelli relativi al resto dell'area di sviluppo industriale di Cagliari, esclusi gli agglomerati di Macchiareddu e Sarroch.

** Non sono riportati gli agglomerati del Sologo e di Suni in quanto nel periodo considerato non è stato concesso alcun finanziamento.

Fonte: nostra elaborazione su dati Casmez

Tab.15. Distribuzione degli investimenti regionali e dei finanziamenti agevolati per zone industriali di interesse regionale e per raggruppamenti di classi di attività economica nel periodo 1950/1980: valori assoluti in milioni di lire correnti.*

Raggruppamenti di classi di attività	Villacidro				Tempio Pausania			
	Investimenti	%	Finanziamenti	%	Investimenti	%	Finanziamenti	%
Leggere	2.870	2,30	1.417	2,25	14.520	66,35	5.547	63,30
Intermedie	113.646	91,10	58.495	98,82	7.358	33,63	3.131	36,07
Pesanti	8.237	6,60	3.105	4,93	4	0,02	3	0,03
Totali	**124.753**	**100,00**	**63.017**	**100,00**	**21.882**	**100,00**	**8.681**	**100,00**

Raggruppamenti di classi di attività	Chilivani-Ozieri				Totali			
	Investimenti	%	Finanziamenti	%	Investimenti	%	Finanziamenti	%
Leggere	1.264	54,67	587	56,61	18.654	12,52	7.551	10,38
Intermedie	1.048	45,33	450	43,39	122.052	81,94	62.076	85,35
Pesanti	---	---	---	---	8.241	5,54	3.108	4,27
Totali	**2.312**	**100,00**	**1.037**	**100,00**	**148.947**	**100,00**	**72.735**	**100,00**

*** Gli investimenti ed i finanziamenti relativi al periodo 1950/1959 sono del tutto trascurabili: rispetto agli investimenti ed ai finanziamenti complessivi, essi rappresentano, rispettivamente, lo 0,90% e lo 0,55% circa.**

Fonte: nostra elaborazione su dati CIS.

Tab.16. Bilancia commerciale della Sardegna al 1965 ed al 1979: valori assoluti in milioni di lire correnti.

Operazioni	Esportazioni											
	1965						1979					
Settori economici e raggruppamenti di classi di attività	Per il resto della economia nazionale	%	Per il resto del mondo	%	Totali	%	Per il resto della economia nazionale	%	Per il resto del mondo	%	Totali	%
1. Settore agricolo	24.717	7,57	1.495	0,54	26.212	4,33	53.545	1,29	14.947	0,18	68.492	0,54
2. Settore industriale: ramo estrattivo	17.225	5,28	7.754	2,78	24.979	4,13	666.752	16,04	1.104.916	12,98	1.771.668	13,99
3. Settore industriale: ramo manifatturiero	284.399	87,15	269.584	96,68	553.983	91,54	3.435.573	82,67	7.389.360	86,84	10.824.933	85,47
3.1. Leggere	24.589	7,53	7.912	2,84	32.506	5,37	377.343	9,08	259.342	3,05	636.685	5,02
3.2. Intermedie	43.135	13,22	6.904	2,47	50.039	8,27	1.301.513	31,32	343.381	4,03	1.644.894	12,99
3.3. Pesanti	216.675	66,40	254.763	91,37	471.438	77,90	1.756.717	42,27	6.786.637	79,76	8.543.354	67,46
4. Totali	**326.341**	**100,00**	**278.833**	**100,00**	**605.174**	**100,00**	**4.155.870**	**100,00**	**8.509.223**	**100,00**	**12.665.093**	**100,00**

Operazioni	Importazioni											
	1965						1979					
Settori economici e raggruppamenti di classi di attività	Dal resto della economia nazionale	%	Dal resto del mondo	%	Totali	%	Dal resto della economia nazionale	%	Dal resto del mondo	%	Totali	%
1. Settore agricolo	18.087	4,18	39.981	8,54	54.068	6,33	296.881	3,42	694.749	8,13	991.630	5,75
2. Settore industriale: ramo estrattivo	7.262	1,68	6.746	1,60	14.008	1,64	1.051.485	12,10	5.666.098	66,26	6.717.583	38,95
3. Settore industriale: ramo manifatturiero	407.393	94,14	378.835	89,87	786.228	92,04	7.345.965	84,50	2.189.949	25,62	9.535.914	55,30
3.1. Leggere	73.367	16,95	10.663	2,53	84.030	9,84	914.766	10,52	509.489	5,96	1.424.255	8,26
3.2. Intermedie	167.604	38,73	9.817	2,33	177.421	20,76	5.947.200	68,40	750.146	8,78	6.697.346	38,84
3.3. Pesanti	166.422	38,46	358.355	85,00	524.777	61,43	483.999	5,56	930.314	10,87	1.414.313	8,20
4. Totali	**432.742**	**100,00**	**421.562**	**100,00**	**854.304**	**100,00**	**8.694.331**	**100,00**	**8.550.796**	**100,00**	**17.245.127**	**100,00**

(segue)

(segue Tab.16.)

Operazioni	Saldi					
	1965			1979		
Settori economici e raggruppamenti di classi di attività	**Rispetto al resto della economia nazionale**	**Rispetto al resto del mondo**	**Totali**	**Rispetto al resto della economia nazionale**	**Rispetto al resto del mondo**	**Totali**
1. Settore agricolo	6.630	-34.486	-27.856	-243.336	-679.802	-923.138
2. Settore industriale: ramo estrattivo	9.963	1.008	10.971	-384.733	-4.561.182	-4.495.915
3. Settore industriale: ramo manifatturiero	-122.944	-109.251	-232.245	-3.910.392	5.199.392	1.289.019
3.1. Leggere	-48.778	-2.746	-51.524	537.423	-250.147	-787.570
3.2. Intermedie	-124.469	-2.913	-127.382	-4.645.687	-406.765	-5.052.452
3.3. Pesanti	50.253	-103.592	-53.339	1.272.718	5.856.323	7.129.041
4. Totali	**-106.401**	**-142.729**	**-249.130**	**-4.358.461**	**-41.573**	**-4.580.034**

Fonte: nostra elaborazione su dati dell'Assessorato dell'industria e Commercio della Regione Autonoma della Sardegna e dell'ISTAT.

Finito di stampare
nel mese di febbraio 1982
presso la Litotipografia
P. Pisano srl, Cagliari