

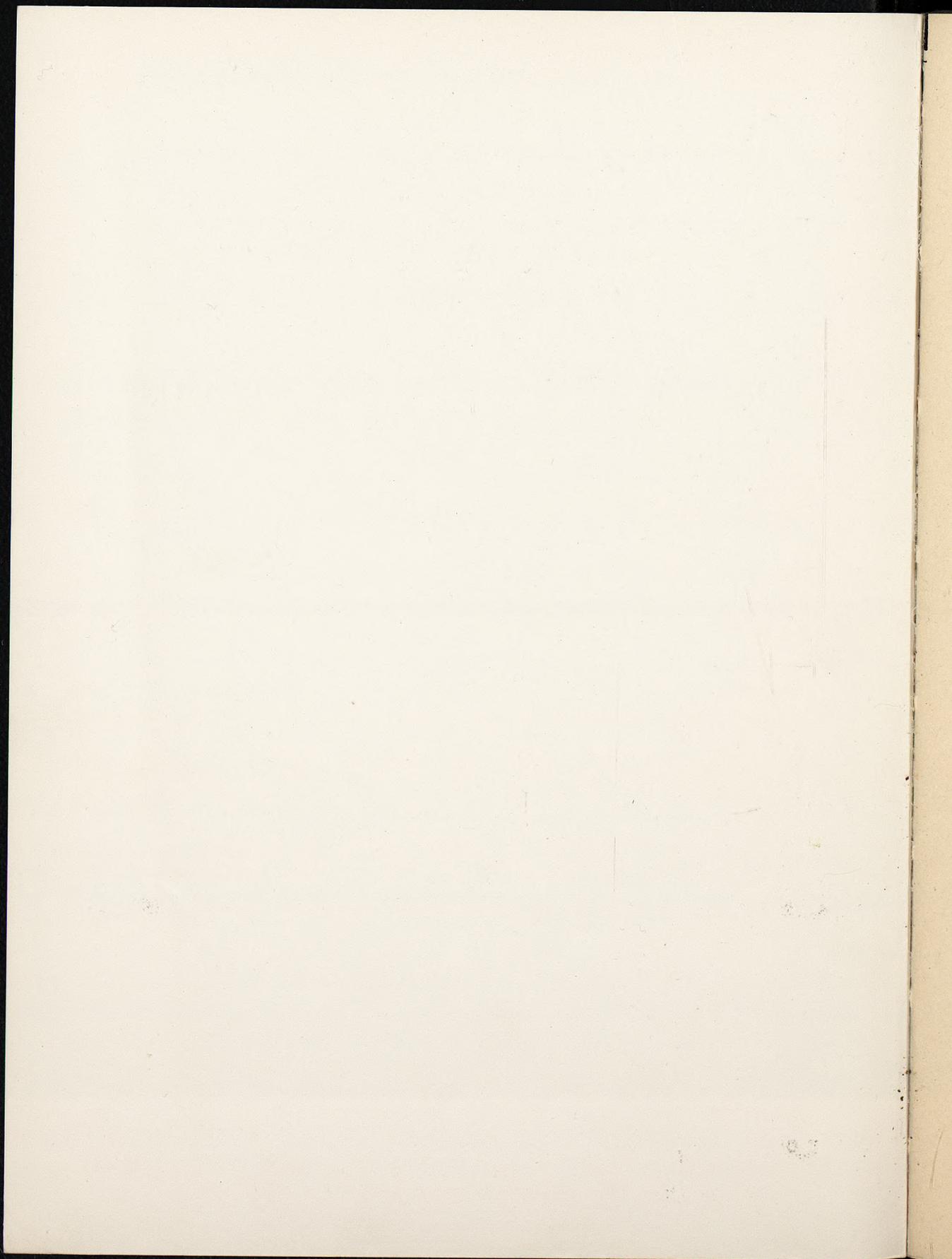
L'INTERVENTO STRAORDINARIO NEL MEZZOGIORNO

(1950 - 1984)

Biblioteca

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIREZIONE GENERALE DELLE INFORMAZIONI, DELL'EDITORIA
E DELLA PROPRIETÀ LETTERARIA, ARTISTICA E SCIENTIFICA



PREMESSA

L'INTERVENTO STRAORDINARIO NEL MEZZOGIORNO

(1950-1984)

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIREZIONE GENERALE DELLE INFORMAZIONI, DELL'EDITORIA
E DELLA PROPRIETÀ LETTERARIA, ARTISTICA E SCIENTIFICA

L'INTERVENTO STRAORDINARIO
NEL MEZZOGIORNO

(1950-1984)

PREMESSA

Il presente volume intende fornire al lettore un panorama dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno dal 1950 (anno di costituzione della Cassa per il Mezzogiorno), al 1984 (anno in cui la Cassa è stata soppressa).

L'analisi si rivolge ai provvedimenti legislativi, alle strutture politiche ed operative dell'intervento, ai settori produttivi interessati e, infine, alle linee seguite dalla politica per il Mezzogiorno.

L'ultimo capitolo è dedicato alla valutazione della politica meridionalistica e alle sue prospettive future, soprattutto con riferimento alle questioni di particolare rilievo che necessitano l'avvio di una soluzione in tempi brevi. È stata inoltre presentata una breve descrizione del disegno di legge di riforma dell'intervento straordinario attualmente all'esame del Parlamento.

Mentre si scrivono queste note, il CIPE Comitato interministeriale per a programmazione economica ha approvato il nuovo Piano Triennale per l'Intervento Straordinario nel Mezzogiorno, che costituisce il documento base delle azioni da intraprendere nel prossimo futuro per la riduzione del divario Nord-Sud, ancora notevole nonostante più di 30 anni di intervento straordinario.

Il Piano prevede una serie di azioni finalizzate allo sviluppo delle attività produttive e alla crescita dei livelli occupazionali attraverso una strategia che privilegia in modo decisivo le iniziative tese alla diffusione e sperimentazione di nuove tecnologie in settori di punta, nonché le iniziative di formazione e qualificazione professionale. Le risorse finanziarie da destinare all'attuazione dei programmi sono valutate in 20.000 miliardi (delibera CIPE 10 luglio 1985).

Il dibattito sul Mezzogiorno è quindi destinato a svilupparsi ulteriormente in attesa dell'approvazione della legge sulle nuove strutture operative che gestiranno gli interventi.

Il presente lavoro costituisce, pertanto, in questa prospettiva, un « bilancio consuntivo » delle azioni intraprese dal 1950 al 1984 e del dibattito in corso in merito ai principali problemi che si presentano nella nuova fase dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

GIOVANNI MAMMUCARI

PREMESA

Il presente volume intende fornire al lettore un panorama dell'investimento
estero diretto nel Mezzogiorno dal 1970 (anno di costituzione della Cassa per
il Mezzogiorno) al 1984 (anno in cui la Cassa è stata soppressa).

L'analisi si rivolge ai provvedimenti legislativi, alle strutture politiche ed
operative dell'investimento, ai settori produttivi interessati e infine, alla linea
regista della politica per il Mezzogiorno.

L'ultimo capitolo è dedicato alla valutazione della politica meridionale,
non a delle sue prospettive future, soprattutto con riferimento alle questioni
di particolare rilievo che necessitano l'urgenza di una soluzione in tempi brevi.
È stata inoltre presentata una breve descrizione del disegno di legge di riforma
dell'investimento straordinario attualmente all'esame del Parlamento.

Merito si ritrovano queste note, il CIPER Comitato interministeriale per
la programmazione economica ha approvato il nuovo Piano Triennale per
l'investimento straordinario nel Mezzogiorno, che costituisce il documento base
delle azioni da intraprendere nel prossimo futuro per la riduzione del divario
Nord-Sud, ancora notevole nonostante più di 10 anni di intervento econo-
mico.

Il Piano prevede una serie di azioni finalizzate allo sviluppo delle attività
produttive e della crescita dei livelli occupazionali attraverso una strategia
che privilegia in modo deciso la iniziativa nel campo della diffusione e sperimenta-
zione di nuove tecnologie in settori di punta, nonché le iniziative di formazione
e qualificazione professionale. Le nuove strategie da definire all'interno
dei programmi sono valutate in 20.000 miliardi (Libretto CIPER 10 luglio
1983).

Il bilancio del Mezzogiorno è quindi destinato a svilupparsi ulteriormente
in attesa dell'approvazione della legge sulla nuova struttura operativa che resterà
tuttavia in vigore.

Il presente lavoro costituisce, pertanto, in questa prospettiva, un « bilancio
contabile » delle azioni intraprese dal 1970 al 1984 e del bilancio in corso
in merito ai principali problemi che si presentano nella nuova fase dell'inter-
vento straordinario nel Mezzogiorno.

CAPITOLO I

IL CONCETTO DI « SOTTOSVILUPPO » ECONOMICO-SOCIALE E LE SUE CARATTERISTICHE

1. - *Significato di sottosviluppo.* 2. - *Caratteristiche del sottosviluppo nei vari settori: agricoltura, industria, commercio, turismo, condizioni sociali.*

1. - SIGNIFICATO DI SOTTOSVILUPPO

Dalla fine del secondo conflitto mondiale ad oggi di nessuna parola, forse, si è fatto tanto uso (e talora abuso) nel linguaggio politico ed economico-sociale come della parola « sviluppo », accompagnata più o meno da aggettivi qualificanti (sviluppo lento, accelerato, ritardato, ecc.), o citata nella sua derivazione, e cioè il « sottosviluppo » (paesi sottosviluppati). Intere biblioteche sono state scritte sulle cause, caratteristiche, rimedi per garantire lo sviluppo di continenti, paesi, regioni, singole zone del mondo più o meno vaste. Istituzioni internazionali (basti per tutte ricordare in Europa l'ex OECE - Organizzazione europea per la cooperazione economica, che da molti anni ha mutato il nome in OCSE - Organizzazione economica per la cooperazione e lo sviluppo) e grandi organismi bancari internazionali hanno ispirato il loro nome e la loro attività appunto allo sviluppo (Banca per la ricostruzione e lo sviluppo). Di sviluppo hanno parlato e continuato a parlare uomini politici, economisti, sociologi, sindacalisti, industriali.

Vale forse la pena anzitutto di ricordare che la parola appare chiaramente prestata, in origine, al linguaggio della politica economica, dal linguaggio medico, o più precisamente dalla fisiologia. Si applicava, cioè, un tempo in riferimento alla crescita, allo sviluppo « fisico » della persona e cioè appunto alla specie umana o animale.

Dallo sviluppo fisico si è passati rapidamente all'uso nei riguardi di quello psichico e mentale (lo « sviluppo della personalità umana »), per poi trasferire il concetto, dal singolo individuo, da una parte al territorio ed alla impresa, dall'altra al settore economico o situazione generale economico-sociale.

Sta di fatto che l'approfondimento a tutti i livelli della tematica dello sviluppo e dei modi per assicurarlo è dovuto, negli ultimi decenni, a numerosi fattori di recente emersi. Fra di essi due particolarmente possono interessare l'argomento qui trattato:

– a livello internazionale l'acquisto dell'indipendenza, e l'assunzione, pertanto, al rango di «nazione», di zone vastissime e caratterizzate da un livello estremamente basso di sviluppo economico-sociale, hanno posto all'attenzione dell'opinione pubblica mondiale, in tutta la loro evidenza, e spesso estrema crudezza, situazioni e problemi che sino a quel momento — salvo rarissime eccezioni — la politica colonialistica aveva mantenuto velati o che almeno erano noti solo a pochi iniziati;

– a livello nazionale il problema specifico del Mezzogiorno (e, sia pure in minor misura, quello di alcune zone del centro-nord) è stato visto, per la prima volta dal momento dell'unità d'Italia, nella sua globalità, e quindi in modo organico ed è stato oggetto di una azione complessa e integrata tendente a coprire tutte le manifestazioni del sottosviluppo in tale parte del Paese, e non più, come in precedenza, di provvedimenti sporadici e casuali sia nel loro aspetto territoriale sia in quello settoriale.

Se per *sviluppo* si intende, come si deve intendere, «crescita armonica», è chiaro che con il termine di «sottosviluppo» si intende una crescita insufficiente, troppo lenta rispetto a quanto sarebbe desiderabile, o a quanto si verifica altrove, o in qualche caso disarmonica, e cioè squilibrata nelle sue varie componenti territoriali, settoriali o altro.

Ne consegue che un paese o una zona sottosviluppata è appunto quella in cui la crescita presenta arresti, immobilismi, lentezze o disarmonie. È bene subito chiarire che, nella quasi totalità dei casi il sottosviluppo è un fenomeno «costituzionale»: collegato, cioè, a determinate caratteristiche «originarie» del paese o della zona considerata. Diverso è il caso della «depressione» economica, che si potrebbe definire invece, sempre mutuando il termine dal campo medico, una malattia acquisita. In altre parole, come una persona, normalmente in buona salute e armonicamente sviluppata, può sentirsi, per periodi più o meno lunghi e per cause diverse, fisicamente e spiritualmente «depressa», così un paese ad economia ampiamente sviluppata può, a causa, per esempio, di crisi settoriali o generali, o di congiunture sfavorevoli per le caratteristiche della sua vita economica, attraversare periodi di depressione. Portando tale ragionamento alle estreme conseguenze si potrebbe dire che «sottosviluppati si nasce, e depressi si diventa»; ciò non toglie che da ambedue le situazioni negative si debba e si possa, più o meno rapidamente, cercare di uscire.

La depressione è un fatto ciclico o congiunturale.

Non così il sottosviluppo, da cui è vincolata l'espansione e la vita economico-sociale (e quindi, spesso, indirettamente, anche politica) di interi paesi o addirittura continenti, i cui paesi sono tradizionalmente annoverati appunto fra i « sottosviluppati »: tutta l'Africa (ad eccezione del Sud-Africa - problemi razziali a parte); tutta l'Asia (ad eccezione del Giappone); tutta l'America latina. Due terzi e più del mondo, « benchè, a tale proposito, nel linguaggio internazionale si preferisca oggi parlare non più di « sottosviluppo » ma di « paesi in via di sviluppo » in senso ottimistico e costruttivo ».

Il metodo che di norma viene adottato per individuare il livello di sottosviluppo consiste nel raffronto del prodotto interno lordo (pil) pro capite di una determinata zona con quello di un'area economicamente progredita.

Recenti elaborazioni delle Commissioni delle Comunità Economiche Europee hanno assunto a parametro le parità di potere di acquisto. Con tale metodo si è accertato che nel 1977 la capacità di acquistare merci e servizi era, in media, in Campania il 48 % di quella della Lombardia, il 26,68 % di quella di Amburgo, il 31,49 % di quella della regione parigina. Da notare che nel 1970 il rapporto era rispettivamente del 50 %; del 30,38 %; del 35,58 %. Si è avuta conferma, quindi, che i distacchi di reddito non si sono ristretti, ma con il passare degli anni sono andati accentuandosi. Ciò conferma la persistenza in Italia di uno squilibrio territoriale che richiede il proseguimento di una energica azione per diminuirne la portata e le conseguenze.

Tuttavia nel grado di sottosviluppo, esistono, come è logico, differenze nei termini di raffronto, e quindi valutazioni diverse. Nessuno può negare che il Mezzogiorno sia da considerarsi sottosviluppato, nel contesto dell'intero nostro paese, e in quello, più ampia, della Comunità europea. Non a caso si è tanto insistito, negli anni passati, perchè il problema del Mezzogiorno sia considerato come un problema, o meglio « il » problema di fondo nazionale, e forse della stessa Comunità. Ma il livello del sottosviluppo meridionale non è certamente paragonabile a quello dell'Anatolia, in Turchia, per restare in Europa, o del Malawi in Africa, o dell'Equador in America Meridionale, solo per fare alcuni degli innumerevoli esempi, dove la situazione è infinitamente più difficile.

Si tratta sempre, peraltro, di « livello » di sottosviluppo, e cioè di « gravità » per così dire, della malattia. I sintomi della stessa, o meglio le situazioni di fatto che contribuiscono a determinare appunto il sottosviluppo, si possono considerare pressoché identiche ovunque. Esse possono ormai ritenersi ben note e si indicano a solo titolo di migliore orientamento, secondo i diversi settori economici.

2. - CARATTERISTICHE DEL SOTTOSVILUPPO NEI VARI SETTORI.

Agricoltura.

- Peso eccessivo del settore agricolo nel complesso della produzione e del reddito nazionale.
- Tendenza alla monocultura, o quanto meno insufficiente ripartizione delle attività fra le varie tipologie colturali (cereali, semi oleosi, culture tropicali, viticoltura, agrumi, ortofrutticoli, zootecnia, ecc.).
- Eccesso di mano d'opera impiegata in tale settore in confronto ad altri, come industria, settori terziari, ecc.
- Scarsa produttività e quindi basso reddito per unità colturale.
- Basso livello salariale del lavoratore.
- Diffusione, in alcune zone, del latifondo, e paurosa frammentazione o polverizzazione della proprietà dei terreni in altre zone: ostacoli, ambedue, anche se fenomeni opposti, all'instaurazione di metodi colturali razionali e moderni.
- Scarsa « flessibilità » produttiva, e quindi adattamento del livello e tipologia della produzione alle vicende dei mercati internazionali.
- Notevole incidenza della intermediazione commerciale.

È bene aggiungere, per obiettività, che è comunque consigliabile non attribuire ai suddetti fenomeni un significato *assoluto*, perché esso varia, talora, nel tempo e secondo le circostanze. Basta pensare, proprio nel Mezzogiorno, e non solo in esso ma nell'intero nostro paese, alle conseguenze sulla economia nazionale e sull'occupazione del mito della « industrializzazione ad ogni costo » che ha regnato sovrano per alcuni anni, provocando un pericoloso abbandono del settore agricolo da parte dei lavoratori del ramo, una caduta nel ritmo di accrescimento produttivo di determinate voci, una corsa all'urbanizzazione, ed infine, per il contemporaneo miglioramento del tenore di vita della popolazione, e quindi del regime alimentare medio, un pericoloso squilibrio nella bilancia alimentare italiana ed un massiccio ricorso alle importazioni (tipico il caso della carne). Per cui negli ultimi anni si è verificata una amplissima « virata di bordo » ed una rivalutazione dell'agricoltura, anche nelle sue forme più tradizionali e ancestrali (per es. pastorizia).

Industria.

- Insufficiente incidenza della produzione industriale sul complesso del prodotto nazionale.
- Dimensioni aziendali medie estremamente ridotte, e prevalenza, perciò, di piccole o piccolissime unità produttive.

- Metodi di conduzione aziendale primitivi e spesso irrazionali.
- Attrezzature antiquate od obsolete, e quindi costi di produzione eccessivi rispetto al mercato.
- Scarsa interrelazione e integrazione fra aziende nelle diverse fasi produttive dei prodotti finiti.

Anche qui si può affermare, come per l'agricoltura, che determinati concetti sono in fase di revisione. Così l'esperienza ha infatti mostrato come la modestia delle dimensioni medie aziendali non possa sempre essere considerata come un fattore negativo, specie nei settori produttivi caratterizzati da forti mutamenti tecnologici. Le piccole imprese presentano, in effetti, un grado di flessibilità e adattabilità alle circostanze congiunturali come è difficile si verifichi per i grandi impianti, molto più difficilmente « riconvertibili » in caso di necessità.

Commercio.

- Polverizzazione dei punti di vendita e insufficienza di complessi di grande distribuzione.
- Elevato numero di intermediari che incidono negativamente sulla formazione del prezzo al consumo.
- Considerazione dell'attività commerciale come una « occupazione rifugio » per coloro che siano in possesso di scarsi capitali e scarsa qualificazione professionale.
- Elevato grado di viscosità dei prezzi e quindi di flessibilità degli stessi rispetto all'andamento del mercato.
- Scarso peso negli scambi interregionali dei prodotti ad elevato valore aggiunto, e cioè prevalenza di materie prime e prodotti agricoli su quelli industriali.

Turismo.

- Inadeguata valorizzazione delle risorse naturali, ambientali, artistiche e culturali.
- Assenza di una politica turistica suscettibile di proiettare il paese o la zona nel mercato internazionale creando in tal modo proventi valutari a beneficio della bilancia dei pagamenti.
- Insufficienza del sistema dei trasporti e della viabilità.
- Scarsa agglomerazione di impianti ricettivi e loro polverizzazione su un vasto territorio.
- Insufficienza di mano d'opera specializzata.

Condizioni sociali.

- Elevato indice di disoccupazione e sottoccupazione.
- Scarsa o comunque insufficiente qualificazione professionale dei lavoratori.
- Elevati indici di analfabetismo e basso livello di istruzione.
- Ampi squilibri nella produzione e distribuzione del reddito.
- Ripercussione del suddetto squilibrio nelle diverse situazioni settoriali.
- Esasperato individualismo nella conduzione di attività economiche ed estrema difficoltà nella formazione di iniziative associate (come consorzi, cooperative e simili).
- Eccessivo numero di occupati nella Pubblica Amministrazione centrale o locale rispetto agli occupati nelle attività realmente produttive.
- Ampio conservatorismo e resistenza individuale o collettiva alle innovazioni.

Ancora una volta, malgrado la validità, in linea generale, dei suddetti punti, come sintomatici di situazioni di sottosviluppo, alcuni concetti sono in corso di revisione, e mutamenti troppo rapidi in un dato aspetto, non accompagnati da azioni « compensative » su altri, possono dar luogo a conseguenze negative inaspettate.

Malgrado le riserve sopra esposte, le situazioni obiettive di cui sopra si ritrovano puntualmente, magari con accentuazioni diverse e varianti non essenziali, in tutti i paesi o zone sottosviluppate.

L'entità e la tipologia di tali varianti rispetto alle caratteristiche suesposte sono d'altra parte la conseguenza di una constatazione di fatto abbastanza importante per chiarire il concetto e le caratteristiche del sottosviluppo. E cioè l'ampia indipendenza di esso da due circostanze apparentemente fondamentali: l'esistenza o meno di risorse naturali e la situazione demografica.

Per il primo punto si può agevolmente osservare come esistano nel mondo paesi e zone economicamente e socialmente sottosviluppate dove, per ragioni climatiche, pedologiche, e, in genere, geografiche, le risorse naturali sono estremamente scarse (zone desertiche in Medio Oriente, alcune vaste parti dell'Africa, ecc.). Ve ne sono altre dove, viceversa, le risorse agricole e minerarie sono abbondantissime (p. es. Brasile, America Latina in genere), ma restano allo stato pressoché potenziale, e cioè non sono sfruttate adeguatamente per una serie di motivi (insufficienza di mezzi finanziari disponibili, scarsità di iniziative locali, pressioni di interessi esterni, ecc.).

È chiaro che anche in questo campo la situazione è estremamente fluida. Basti pensare al capovolgimento economico apportato, a livello

generale, negli ultimi decenni, dalla disponibilità e sfruttamento di risorse petrolifere e metanifere nel Medio Oriente e nell'Africa settentrionale, spostando ampiamente, fra l'altro, le posizioni e gli equilibri politici internazionali. È da tener presente, peraltro, che in casi del genere, e nel campo economico-sociale, il problema del sottosviluppo e della sua soluzione si sposta, ma non si risolve affatto automaticamente a seguito dell'accumularsi di mezzi finanziari. Il fatto nuovo è costituito, in realtà, da una disponibilità di tali mezzi da parte dei Governi. Ma resta l'interrogativo sul migliore e adeguato uso dei mezzi stessi per assicurare un miglior tenore di vita alle popolazioni e creare le premesse per un processo di sviluppo economico-sociale indipendente e autopropulsivo.

La verità è che il processo di sviluppo socio-economico non si svolge in pochi anni, « saltando » determinate fasi. È un lento e graduale cammino, che richiede, oltre che mezzi adeguati, volontà, pazienza e partecipazione comune. Non può neppure esser imposto « dall'alto », ma deve essere il frutto di un equilibrato processo che coinvolge numerose aspetti che non si possono ignorare, e, in sostanza, tutta la vita degli individui e dei popoli.

Per quanto riguarda poi il secondo fattore citato, quello demografico, è facile constatare che esistono paesi sottosviluppati in cui appare evidente una fortissima pressione demografica: la densità della popolazione in India, in Cina, in quasi tutto il sud-est asiatico, è tipica al riguardo. Ciò non toglie che esistano paesi chiaramente sottosviluppati ma a densità demografica estremamente ridotta. Quasi tutta l'Africa è in tali condizioni, e lo stesso si può dire per molte zone dell'America Latina. D'altra parte il sottosviluppo e la miseria in ambienti rurali spesso scarsamente popolati e, magari, con manifestazioni diverse, anche, in quelli urbani (il sottoproletariato urbano) ad elevatissime densità di abitanti, possono coesistere, notoriamente anche all'interno di ciascun singolo paese.

Naturalmente ciò non esclude che, quando esista una situazione originaria di sottosviluppo, elevati tassi di accrescimento demografico possano costituire un fattore aggravante delle condizioni delle popolazioni interessate, per l'evidente aumento dei fabbisogni di infrastrutture e servizi sociali indispensabili, e per la maggiore richiesta di occupazioni. Da qui i problemi della politica di pianificazione familiare, spesso ostacolata da preoccupazioni di carattere religioso o politico, o dall'ignoranza e passività delle popolazioni stesse.

generale, negli ultimi decenni, della disponibilità e sfruttamento di risorse
petroliere e minerarie nel Medio Oriente e nell'Asia meridionale.
postando un'accento su l'altro, la coesistenza e lo sviluppo politico
della nazione. È la crisi presente, pertanto, che in caso del regime
nel campo economico-sociale il problema del sottosviluppo e della sua
soluzione si apra. Ma non si risolve questo problema unicamente a seguito
dell'accumulazione di mezzi finanziari. Il fatto stesso è evidente, in realtà,
che una disponibilità di tali mezzi da parte del Governo, che senza l'inter-
rogativo sul reddito e adeguato uso dei mezzi stessi per l'attuazione
di un piano di sviluppo economico e sociale lo prescrive per un processo
di sviluppo economico sociale indipendente e autarkico.
La verità è che il processo di sviluppo socio-economico non si svolge
in modo rapido e automatico, determinando, infatti, un piano e un'azione cam-
minata che richiede, oltre che mezzi adeguati, volontà, pazienza e parte-
cipazione comune. Non può neppure esser imposto « dall'alto », ma
deve essere il frutto di un equilibrato processo che coinvolge numerose
aspetti che non si possono ignorare, e, in sostanza, tutta la vita degli
individui e delle popolazioni. È difficile, al contrario, attuare un piano
che non tenga conto di queste circostanze. Per il secondo, invece, quanto dianzi
già detto, è facile constatare che esistono paesi sottosviluppati in cui appa-
re una forte pressione demografica; la densità della popola-
zione in India, in Cina, in quasi tutti gli altri paesi è tipica al
riguardo. Ciò non toglie che, nel corso degli ultimi anni, si siano
in alcuni paesi, come l'India, l'Indonesia, l'Algeria, ecc., verificati
in tali condizioni, lo stesso si può dire per l'evoluzione della
popolazione. L'altro punto di riferimento è la crescita in ambienti rurali
e urbani, con un aumento, con manifestazioni diverse, anche
in quelli, infatti, il sottosviluppo urbano e la migrazione demografica
dalla campagna verso le città, per il fatto che, all'interno di ciascun
paese, si crea e si intensifica un movimento di popolazione.
Naturalmente ciò non esclude che, quando esiste un movimento
di popolazione, ci siano anche tendenze socioeconomiche demografiche
positive, come un forte aumento del reddito nazionale, della produttività
e dell'investimento per l'evoluzione economica del sottosviluppo.
I servizi sociali indispensabili, e per la maggioranza delle occupazioni,
deve, per il problema della politica di crescita, infatti, essere un
obiettivo di preoccupazione di carattere strategico e politico, e dall'op-
portunità e parità della popolazione, in (senza di altro) con
l'idea di una sua partecipazione attiva, una non solo
una, ma anche, in alcuni, addirittura, senza il fatto
di una, ma anche, in alcuni, addirittura, senza il fatto

CAPITOLO II

IL SOTTOSVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

1. - *Caratteristiche del sottosviluppo.* 2. - *Cause del sottosviluppo nel Mezzogiorno.*

1. - CARATTERISTICHE DEL SOTTOSVILUPPO.

Se si tenta di effettuare l'applicazione delle considerazioni sopra esposte al nostro Mezzogiorno possiamo rapidamente constatare come questa parte del territorio nazionale non si sottragga in alcun modo alle leggi e alle caratteristiche economico-sociali enunciate.

Tutte, praticamente, le caratteristiche del sottosviluppo indicate per i vari settori economici vi si ritrovano in effetti presenti, sia pure con diversa evidenza. E ciò:

- in zone con *notevoli* risorse naturali (p. es. agricole) ed *elevata* densità demografica (Campania);
- in zone con *notevoli* risorse naturali (agricole, minerarie) e *bassa* densità demografica (Sardegna);
- in zone con *scarse* risorse naturali ed *alta* densità demografica (alcune zone della Puglia o della Sicilia);
- in zone con *scarse* risorse naturali e *bassa* densità demografica (zone montane e interne, Basilicata, Calabria).

Il tutto con indubbi aspetti evolutivi e con alterne vicende che saranno meglio analizzate in seguito; ma, ancor più, in un quadro di condizionamento reciproco di influenze e rapporti fra cause ed effetti in cui è difficile trovare il filo conduttore. Proprio per questo lo sforzo in atto da 34 anni per far uscire il Mezzogiorno dalla sua secolare situazione di sottosviluppo non può essere che « globale », cercando di affrontare, cioè, nello stesso tempo, il maggior numero di interrogativi che presenta il sottosviluppo socio-economico nel suo complesso.

2. - LE CAUSE DEL SOTTOSVILUPPO NEL MEZZOGIORNO.

Quale è in realtà l'origine effettiva della situazione di sottosviluppo del Mezzogiorno? Si è scritto e discusso lungamente in merito, si può dire da poco meno di un secolo: le conclusioni non sono mai state

univoche, e abbastanza spesso distorte secondo le tesi che interessava volta per volta sostenere per finalità politiche, sociali od economiche.

Si è così sostenuto via via che tali cause possono identificarsi in motivi ambientali, storici, politici, economici, sociali; e si è parlato:

- di condizioni naturali e geografiche come l'eccessiva lontananza dai grandi centri di consumo che avrebbe ostacolato l'espansione di un'organizzazione economica moderna;

- di insufficienza di risorse idriche che avrebbe condizionato, salvo rare eccezioni, la nascita di un'agricoltura moderna e della stessa industria;

- dell'apertura delle frontiere, al momento dell'unificazione del paese nel 1961, con il resto della Penisola, che avrebbe spalancato le porte all'afflusso di prodotti di ogni tipo dall'Italia settentrionale, cancellando via via le attività produttive che fiorivano nel Regno delle due Sicilie protette da una elevata cintura doganale;

- di uno sfruttamento dello stesso Mezzogiorno come mercato di sbocco e di ricerca di ogni mezzo per bloccarne la concorrenzialità nei confronti del resto del paese;

- della assenza, o almeno forte carenza, nel Mezzogiorno, di una classe dirigente preparata e dotata di spirito di iniziativa;

- dello scarso rendimento della mano d'opera locale;

- dell'insufficienza di accumulazione del risparmio e della conseguente formazione di capitali di investimento;

- di un diffuso clima di clientelismo.

E si potrebbe continuare.

Naturalmente nessuna di tali cause può ritenersi l'unica. Probabilmente ognuna di esse contiene una parte, piccola o grande, di verità.

Su una cosa si può forse concordare. E cioè l'insufficiente considerazione delle conseguenze politiche, economiche e sociali, che determinate norme, riguardanti tutto il paese, possono avere sulla vita del Mezzogiorno che risente inevitabilmente di certi condizionamenti e certe remore. Ed è a questo fattore « compensativo » che si ispira, in sostanza tutta la legislazione meridionalistica, dal 1950 ad oggi.

CAPITOLO III

LA LEGISLAZIONE MERIDIONALISTICA SINO AL 1950

1. — *La normativa per il Mezzogiorno e le sue caratteristiche.* 2. — *Le fasi dell'intervento legislativo prima del 1950.*

1. — LA NORMATIVA PER IL MEZZOGIORNO E LE SUE CARATTERISTICHE.

Sarebbe assolutamente ingiusto affermare che i problemi delle zone territoriali meridionali, e in particolare dei loro squilibri rispetto all'Italia centro-settentrionale, sono stati sentiti, individuati ed avviati, sia pure con grandi difficoltà, verso una soluzione, solo nel più recente periodo.

Anche un superficiale esame della legislazione intervenuta a favore delle zone meridionali a partire dal 1861 — si può dire quasi senza interruzione — mostra come gli ambienti politici, parlamentari e governativi fossero sin da allora perfettamente consci non solo dell'esistenza di tali problemi, ma, tutto sommato, anche dei settori da curare e dei metodi da adottare: sia pure, naturalmente, in base alle condizioni socio-economiche, ed alle conoscenze tecniche e strutture finanziarie e organizzative di ciascun periodo considerato.

Un testo a disposizione per lo studio di tutta la normativa — dall'Unità d'Italia ad oggi (SVIMEZ — Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno: Legislazione per il Mezzogiorno — 2 volumi: 1861-1924 e 1925-1957, seguito poi da altre pubblicazioni di aggiornamento in materia legislativa della stessa Associazione) — sembra dimostrare, in effetti, almeno due cose:

— che la legislazione sul Mezzogiorno, o almeno su determinate parti di esso, è stata, in effetti, amplissima sin dalla formazione dell'Unità d'Italia;

— che i tipi di provvidenze immaginati e immaginabili per favorire lo sviluppo dei territori meridionali, e ancor oggi adoperati come strumento adatto, nella normativa vigente, sono in grandissima parte ritrovabili nella legislazione anteriore all'inizio di una politica organica per il Mezzogiorno, che si fa notoriamente risalire alla legge 10 agosto 1950, n. 646, che istituì la Cassa per il Mezzogiorno. La materia raccolta nei volumi sopra citati già lo dimostra, scorrendo la premessa che indica

la materia delle leggi raccolte, e considerate connesse, appunto, allo sviluppo economico delle Regioni meridionali. Più precisamente:

MATERIA	Numero provvedimenti (1861-1950)
- Acquedotti ed opere igienico-sanitarie	110
- Acque pubbliche ed impianti elettrici	41
- Agricoltura ed attività peschereccia	95
- Amministrazione autonoma	96
- Amministrazione dello Stato	65
- Bonifiche, opere idrauliche e trasformazioni fondiariae	94
- Interventi statali a seguito di calamità pubbliche	43
- Cassa per il Mezzogiorno	1
- Colonizzazione interna	29
- Comuni e Province	98
- Edilizia statale e sovvenzionata	43
- Finanziamenti e credito:	
a) credito agrario e peschereccio	35
b) credito artigiano	1
c) credito industriale	26
d) credito minerario	9
e) credito fondiario	9
f) credito per opere pubbliche	17
g) credito turistico	5
- Finanza locale	32
- Interventi nel settore industriale:	
Industria e commercio agrumari	22
Industrializzazione	21
Industria mineraria	28
Industria zolfifera	59
- Imposte e tasse: agevolazioni tributarie	29
- Istruzione pubblica	16
- Leggi eversive (1)	14

(1) Di proprietà ecclesiastiche.

MATERIA	Numero provvedimenti (1861-1950)
- Opere pubbliche	260
- Opere igienico-sanitarie e acquedotti	110
- Ordinamento creditizio	49
- Piccola proprietà contadina	5
- Provvedimenti regionali:	
a) Abruzzo e Molise	16
b) Basilicata	33
c) Calabria	89
d) Campania	119
e) Puglia	84
f) Sardegna	102
g) Sicilia	251
- Riforma fondiaria	4
- Riserva di forniture e lavorazioni a favore delle industrie	7
- Sviluppo economico e sociale	23
- Trasporti e comunicazioni:	
a) strade	73
b) ferrovie	86
- Turismo	8
- Urbanistica	17
- Usi civili e proprietà collettive	27
- Zone industriali e porti franchi	15

Ora, in tutta questa materia — sempre, si badi, riguardante, in tutto o in parte, i territori meridionali — la produzione legislativa è stata, sin dall'inizio, abbastanza copiosa. Fra Leggi, Regi decreti, Decreti-Legge, Decreti luogotenenziali, Decreti del Capo Provvisorio dello Stato (per gli anni 1944-47), ed altre forme di iniziative da parte dell'esecutivo, possiamo identificare, almeno numericamente, la seguente normativa:

ANNI	Numero provvedimenti	ANNI	Numero provvedimenti
1861	2	1906	20
1862	5	1907	21
1863	12	1908	18
1864	8	1909	4
1865	8	1910	7
1866	9	1911	9
1867	9	1912	11
1868	8	1913	5
1869	2	1914	6
1870	5	1915	11
1871	2	1916	7
1872	3	1917	19
1873	2	1918	9
1874	1	1919	36
1875	4	1920	9
1876	2	1921	30
1877	3	1922	24
1878	1	1923	31
1879	4	1924	28
1880	1	1925	24
1881	7	1926	29
1882	4	1927	23
1883	3	1928	22
1884	3	1929	19
1885	6	1930	17
1886	4	1931	27
1887	4	1932	16
1888	4	1933	10
1889	3	1934	20
1890	4	1935	15
1891	1	1936	13
1892	2	1937	26
1893	2	1938	31
1894	6	1939	23
1895	2	1940	18
1896	8	1941	13
1897	2	1942	19
1898	4	1943	1
1899	2	1944	8
1900	3	1945	24
1901	4	1946	26
1902	10	1947	33
1903	11	1948	19
1904	11	1949	14
1905	7	1950	21

Certo il numero dei provvedimenti legislativi per ciascun anno non dimostra come tale gran cosa. Vale però forse la pena di notare che:

- non c'è anno, sin dall'Unità d'Italia, in cui qualche provvedimento per il Mezzogiorno, o parte di esso, non sia stato emanato. Ciò si verifica anche in periodi estremamente difficili e delicati per il paese (1917, 1943-45, ecc.), in cui le vicende belliche ponevano in dubbio l'intera vita nazionale. Può essere interessante anche sottolineare il fatto che gli anni di attività legislativa più intensa coincidono con determinate situazioni particolari. Così il 1919, primo anno di pace dopo la prima guerra mondiale; il 1923, primo anno dopo l'instaurazione del regime fascista; il 1946 e 1947, primi anni di assestamento dopo la bufera della seconda guerra mondiale. E così via.

Per quel che riguarda le tipologie dei provvedimenti emanati, esse vanno dal credito agrario (legge 7 luglio 1901 n. 334) affidato al Banco di Napoli, al credito industriale; dalle bonifiche e trasformazioni fondiari (R.D. 7 luglio 1868 n. 4488) al credito per opere pubbliche (R.D. 4 gennaio 1872 n. 659); dalle agevolazioni tributarie all'industrializzazione (legge 8 luglio 1904 n. 351), al turismo allo sviluppo economico e sociale in genere.

- dal 1950 in poi i provvedimenti legislativi hanno ricoperto tutta l'area del Mezzogiorno, come originariamente fissata dalla prima legge (e poi, in pratica, da allora, non più mutata) e non più singole parti e zone dello stesso territorio, se non in casi del tutto particolari indicati nelle leggi stesse.

- da allora la politica meridionalistica è sempre più diventata come vedremo, parte integrante della politica di sviluppo nazionale, e per certi aspetti, ha coinciso addirittura con essa.

- la somma degli interventi operativi messi in atto con la creazione della Cassa per il Mezzogiorno (e, successivamente, dei vari enti collegati alla Cassa per i vari aspetti e tipologie di interventi) è stata convogliata, per la prima volta, attraverso mezzi finanziari, organismi e procedure « straordinarie », costituendo quindi, appunto, quello che ancor oggi si chiama « intervento straordinario », tale da consentire tempi di programmazione, progettazione, realizzazione e gestione ben più rapidi di quelli prevedibili attraverso l'intervento ordinario. Il tutto in uno sforzo generale, organico, finanziario e organizzativo imponente, affrontando via via, attraverso gli anni, come meglio sarà precisato in seguito, praticamente tutti gli aspetti ed i problemi del Mezzogiorno.

Le caratteristiche dell'intervento sono dunque da considerarsi nettamente innovative rispetto al passato. Che poi tale intervento, per una serie di difficoltà sia contingenti sia strutturali e di fondo, abbia potuto raggiungere solo parzialmente i propri obiettivi, è un altro fatto.

2. — LE FASI DELL'INTERVENTO LEGISLATIVO PRIMA DEL 1950.

La citata ampia rassegna legislativa divide il lungo periodo che separa il 1861 dal 1957 in tre fasi. La prima dagli inizi del nuovo Stato unitario sino alla fine del secolo (1861-1900); la seconda dal 1900 al 1940. E la terza fase dal 1945 in poi.

Si può anche, a titolo storico generale, concordare con la determinazione delle prime due fasi, anche se l'inizio del secolo XX non ha in sé un grande valore dal punto di vista della politica meridionalistica come tale, e rappresenta unicamente un distacco convenzionale. Meno d'accordo sulla terza fase. Non perché la data del 1945 (fine della seconda guerra mondiale) non rappresenti una data importante in sé. Ma perché, in effetti, i provvedimenti adottati fra il 1945 e il 1950, non sembrano poter rappresentare una sostanziale svolta nella politica meridionalistica. E del resto solo nel 1951, appunto a seguito della avvenuta costituzione della Cassa per il Mezzogiorno, venne concepito un apposito membro del Governo incaricato proprio del coordinamento della politica meridionalistica (Decr. Pres. Rep. 10 aprile 1951) incarico allora affidato, nell'ambito del sesto Governo De Gasperi, all'on. Pietro Campilli. Sembra quindi che il 1950 debba essere considerato a tutti gli effetti come l'anno di inizio della terza fase che dura tuttora. Come si vedrà, peraltro, in seguito anche 34 anni di politica per il Mezzogiorno che sono trascorsi da allora, possono distinguersi varie fasi di evoluzione della politica stessa.

Tornando al periodo anteriore al 1950, la prima fase 1861-1900 appare nettamente distinta da un concentramento degli interventi nel settore delle opere pubbliche (viabilità e comunicazioni ferroviarie) e in quello dell'agricoltura (in particolare per gli aspetti relativi al riordino fondiario).

Il motivo è molto semplice. I due grandi ostacoli sulla strada dello sviluppo del Mezzogiorno, si diceva, possono considerarsi da una parte il suo relativo isolamento dal resto della penisola (e quindi necessità di agevolare le comunicazioni) e dall'altra parte i vincoli di tipo feudale, spesso di antichissima data, che impedivano la realizzazione di una adeguata piccola proprietà contadina (canoni enfiteutici e di altro tipo a favore di enti e corpi morali; proprietà ecclesiastiche; e così via).

Non mancavano in proposito visioni di una certa ampiezza, e relativa organicità, compresi programmi finanziari pluriennali per la realizzazione di determinate opere.

Naturalmente la rete viaria allora creata, pur rivestendo una sua indubbia utilità, doveva successivamente rivelarsi del tutto inadeguata dopo l'avvento e l'enorme sviluppo dei trasporti motorizzati. In materia ferroviaria, poi, un alternarsi di concessioni e revoche delle stesse provocò

non poche difficoltà e discussioni, parzialmente cessate nel 1885 con un riordinamento generale della materia e della sua competenza, riorganizzata poi definitivamente nel 1905 con l'assunzione diretta della gestione di tutta la rete principale da parte dell'Azienda ferroviaria statale.

A livello fondiario e agricolo, l'eliminazione dei vincoli non sembrò portare i risultati sperati, favorendo, al contrario di quanto si poteva pensare, per una serie di distorsioni applicative dei provvedimenti adottati, l'ulteriore stabilizzazione dei latifondi. Né le prime norme in materia di bonifiche (1882) potevano mutare sostanzialmente il Mezzogiorno, data l'impostazione dell'azione incentrata sugli aspetti idraulici, valida per il centro e ancor più per il nord, ma non certo per i territori meridionali in cui i problemi erano, semmai, di reperimento delle fonti idriche adatte e di regimentazione delle acque torrentizie.

In questo quadro generale non mancano, come si è già accennato, provvidenze particolari per determinate zone e città meridionali in condizioni urbanistiche, sociali, economiche particolarmente difficili. Da qui i primi tentativi del risanamento di Napoli (1885); la istituzione di un Commissario civile in Sicilia (1896); l'emanazione di una serie di provvedimenti per sollevare la depressa economia della Sardegna (1897).

Si arriva così a quella che è stata in qualche modo definita come seconda fase (1901-1950). Mentre da un lato comincia ad affacciarsi la tesi relativa alla necessità di incidere più profondamente, per raggiungere qualche risultato sostanziale, sulla struttura economica, tributaria, distributiva del Mezzogiorno, dall'altro, si cerca di concentrare determinati interventi più incisivi in parti più ristrette del territorio (leggi 31 marzo e 8 luglio 1904, rispettivamente nn. 140 e 351, per Basilicata e nuovamente per Napoli; 25 luglio 1906, n. 255 per la Calabria; 15 luglio 1906, n. 383 per le province meridionali, Sicilia e Sardegna; 9 luglio 1908, n. 445 ancora per Basilicata e Calabria).

La situazione cronicamente deficitaria degli enti locali, in particolare dei Comuni del Mezzogiorno, convince dell'impossibilità per gli stessi di fronteggiare in modo soddisfacente i propri obblighi costituzionali, addossando quindi gli impegni per una serie di opere pubbliche fondamentali direttamente allo Stato. Il tutto estendendo il campo di intervento dei due settori di base identificati nella prima fase, oltre che ad altre tipologie di opere pubbliche, come i rifornimenti idrici per i centri abitati, anche ad agevolazioni creditizie per determinati settori economici ed operatori privati, soprattutto in agricoltura.

Nello stesso tempo di comincia a pensare anche all'industria, come possibile fonte di reddito e di occupazione. Naturalmente i primi settori produttivi interessati da provvedimenti e agevolazioni sono quelli tradizionali del Mezzogiorno (derivati agrumari; estrazione e trasformazione dello zolfo e simili). Si affaccia timidamente la prospettiva di aiuti alla

industria meccanica, sia pure con tipologie ancora poco adeguate alle necessità effettive per la formazione di un valido tessuto industriale meridionale. Si cerca di avviare a soluzione il problema dell'energia elettrica e di sveltire gli scambi di merci ostacolati dai dazi interni.

È appena necessario ricordare come questo complesso di provvedimenti dei primi decenni del nostro secolo portò a risultati sostanzialmente modesti. Molte le cause: cristallizzazione di interessi; immobilismo dell'ambiente locale; scelta talora errata fra le opere da realizzare trascurando problemi di fondo ancor oggi esistenti, e così via.

Nel primo dopoguerra il ritmo delle provvidenze non cessa. Lo Stato prosegue nelle sue funzioni vicarianti di quelle, non svolte per carenza di mezzi finanziari, dagli enti locali, e continua ad attrezzarsi per poter coordinare, anche attraverso un proprio decentramento (v. per es. la creazione dei Provveditorati alle OO.PP. nel 1925), le varie fasi di pianificazione ed esecuzione delle opere. Nuove forme di incoraggiamento della proprietà contadina vengono via via escogitate (Opera Naz. Combattenti del 1926), mentre si fa strada la concezione della bonifica integrale (1924) e di un riassetto degli insediamenti delle popolazioni all'interno del paese.

La seconda guerra mondiale vede un logico rallentamento dell'attività legislativa a favore del Mezzogiorno, con l'eccezione della Sicilia in cui si verifica la creazione dell'Ente per la colonizzazione del latifondo (1940) e dell'Ente acquedotti siciliani (1942).

Dopo i tragici anni della seconda guerra mondiale, dal 1945 sino al 1950, si comincia, nello stesso 1945, con la riserva alle industrie meridionali di un sesto delle lavorazioni e forniture necessarie per le Amministrazioni dello Stato (D.L.C.P.S. del 14 giugno 1945, n. 374). L'Ente per l'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e in Lucania e l'Opera per la valorizzazione della Sila sono ambedue creati nel 1947, mentre già nel 1944, in piena guerra, si erano creati, nelle due isole principali, la Sezione di credito industriale del Banco di Sicilia e il Banco di Sardegna.

Sempre a favore degli Istituti di credito del Mezzogiorno, lo Stato stanziava nel 1948, appunto per la concessione di mutui agevolati alle industrie, appositi importi, mentre concede particolari benefici fiscali e doganali.

Si giunge così alla terza fase, dal 1950 in poi, di cui si parla con maggiore ampiezza nei capitoli seguenti.

CAPITOLO IV

I « CONFINI DEL MEZZOGIORNO » DAL 1950 IN POI

Quello che viene definito attualmente dalla legislazione vigente come « il Mezzogiorno », ed a cui si applica automaticamente, senza altre specificazioni, la relativa normativa, non è, in realtà, un territorio in cui i confini geografici — quanto meno nella sua parte settentrionale — coincidano con l'esistenza di determinate situazioni obiettive socio-economiche distinte, o con specifiche circoscrizioni amministrative.

In effetti i territori meridionali agevolati comprendono:

a) le Regioni Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna;

b) nel Lazio:

– le province di Frosinone e Latina;

– i Comuni della provincia di Roma compresi nella zona del comprensorio di bonifica di Latina (Roma parzialmente, Pomezia, Albano laziale parzialmente, Ariccia, Genzano parzialmente, Lanuvio, Ardea, Velletri parzialmente, Anzio, Nettuno);

– i Comuni della provincia di Rieti compresi nell'ex circondario di Cittaducale (Accumoli, Amatrice, Cittareale, Leonessa, Posta, Borbona, Cantalice, Micigliano, Antrodoco, Castel S. Angelo, Cittaducale, Borgo Velino, Rieti, limitatamente alla frazione di Vazia, Petrella Salto, Fiamignano, Pescorocchiano, Borgorose);

c) in Toscana: le isole d'Elba, del Giglio e di Capraia;

d) nelle Marche: i Comuni della provincia di Ascoli Piceno inclusi nel comprensorio di bonifica del Tronto (Grottammare; Ripatransone; S. Benedetto del Tronto parzialmente; Monteprandone; Acquaviva Picena; Monsampolo del Tronto; Offida; Castorano; Spinetoli; Colli del Tronto; Castel di Lama; Maltignano; Appignano del Tronto; Castignano; Folignano; Ascoli Piceno; Rotella; Force; Venarotta; Roccafluvione; Palmiano; Comunanza; Acquasanta; Montegallo; Arquata del Tronto).

Come si può facilmente osservare il confine settentrionale continentale del Mezzogiorno segue una linea sinuosa; più a sud nella zona tirrenica, più a nord in quella adriatica, con andamento, sul terreno, abbastanza tormentato e che, oltre a tutto, divide all'interno singoli Comuni, che per una parte del territorio sono considerati facenti parte del Mezzogiorno, e per un'altra parte ne sono esclusi.

In pratica la determinazione dei confini è stata il frutto di qualche discussione e compromesso politico per zone marginali, ma è rimasta pressoché intatta dalla prima fissazione effettuata con la legge n. 646 del 1950. Le sole variazioni hanno avuto luogo nel 1955, con l'aggiunta dell'isola del Giglio (Legge 5 gennaio 1955, n. 13), cui, nel 1956 (Legge 18 luglio 1956, n. 760) è stata aggiunta l'isola di Capraia. Più sostanziale, e non senza qualche discussione, è stata l'aggiunta (Legge 19 marzo 1955, n. 105) dei Comuni della provincia di Roma compresi nella zona del comprensorio di bonifica di Latina. Comunque dalle date citate non ha più avuto luogo alcuna variazione ai confini suddetti, anche se vi sono state, a varie riprese, ma senza raggiungere alcun successo, insistenze (forse anche, tecnicamente, non prive di qualche validità) per aggiungere al Mezzogiorno le intere province di Rieti e Viterbo.

Gli altri confini, orientale, occidentale e meridionale, non hanno dato luogo, in pratica, ad alcuna perplessità, essendo segnati naturalmente dal mare.

Quali sono state le conseguenze pratiche della determinazione dei confini settentrionali come sopra citati? Fondamentalmente tre:

– anzitutto un comprensibile fenomeno di concentrazione di iniziative, soprattutto industriali, ma anche di altro tipo, nella parte più settentrionale del territorio, automaticamente favorita da una maggiore vicinanza ai più importanti centri economici dell'Italia centro-settentrionale. È facile rendersi conto, per fare l'esempio più semplice, del vantaggio di poter fruire delle agevolazioni per il Mezzogiorno, ubicando un'attività produttiva a pochi chilometri da un mercato di consumo e da un centro urbano importante come Roma. Da qui il « buom » della zona di Roma-Latina, che ha mantenuto, fra l'altro, per parecchi anni, la provincia di Latina al primo posto fra tutte quelle italiane come ritmo di accrescimento dello sviluppo e del reddito;

– gli accertamenti, resisi necessari, « sulla carta e sul terreno », per accertare, con approssimazione al metro quadrato, se un determinato terreno su cui si pensava di realizzare una determinata iniziativa, fosse considerato o meno appartenente al Mezzogiorno e potesse fruire quindi delle agevolazioni relative;

– un pericolo non indifferente di degradazione socio-economico e impoverimento delle zone situate immediatamente al di là del confine, e, come tali, escluse dalle agevolazioni, trovando, come è logico, tutte le

aziende, maggior convenienza ad insediarsi a pochi chilometri di distanza dai centri economici dove le agevolazioni erano invece utilizzabili.

In posizione particolarmente delicata, in tale contesto, si sono trovate molte zone del Lazio settentrionale, e probabilmente l'intero territorio dell'Umbria.

È facile comunque osservare che il fenomeno si sarebbe verificato qualunque fosse stato il confine fissato, per tutte le zone immediatamente esterne e limitrofe al confine stesso.

... di ...

CAPITOLO V

LE STRUTTURE POLITICHE DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO PER IL MEZZOGIORNO

1. - *Le origini della politica per il Mezzogiorno: dalla legge 10 agosto 1950, n. 646 al T.U. 30 giugno 1967, n. 1523.* 2. - *La nuova fase dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno: dalla legge 6 ottobre 1971, n. 853 al T.U. 6 marzo 1978, n. 218.* 3. - *Gli organismi politici dell'intervento nel Mezzogiorno.*

1. - LE ORIGINI DELLA POLITICA PER IL MEZZOGIORNO.

Sin dall'inizio della politica meridionalistica organica, con la più volte citata legge 10 agosto 1950 n. 646, ci si rese conto che la complessità dei problemi da trattare e da avviare a soluzione superava ampiamente le competenze di una singola Amministrazione, rendendo indispensabile, almeno al vertice, una valutazione di tipo collegiale.

Per tale motivo venne fissato, proprio dall'art. 1 della legge suddetta, che « I Ministri dell'agricoltura e foreste, del tesoro, dell'industria e commercio, dei lavori pubblici, del lavoro e previdenza sociale, sotto la Presidenza del Presidente del Consiglio dei Ministri e di un Ministro all'uopo designato dal Consiglio dei Ministri, formulano un piano generale per l'esecuzione, durante il decennio 1950-60, di opere straordinarie dirette in modo specifico al progresso economico e sociale dell'Italia meridionale coordinando con i programmi di opere predisposti dalle Amministrazioni Pubbliche ».

Già questa originaria impostazione sembra portare ad un certo numero di considerazioni. E cioè:

a) L'affermazione di un'esigenza di programmazione, e quindi di « razionalizzazione » degli interventi;

b) La concezione degli interventi da effettuarsi come *opere fisiche*, come si evince oltre a tutto anche dal nome completo della Cassa per il Mezzogiorno, nome talora dimenticato (Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale), e quindi collegamento concettuale, appunto, dello sviluppo socio-economico del Mezzogiorno alle opere fisiche da realizzare.

c) La formula, quanto meno atipica, di una duplice Presidenza « Presidente del Consiglio e Ministro all'uopo designato dal Consiglio dei Ministri ». In realtà sin dall'inizio è stato sempre designato, in sede di formazione dei Governi che via via si sono succeduti, un Ministro apposito cui è stata affidata la piena responsabilità della materia.

Tale struttura subì già una prima modifica con la legge del 25 luglio 1952, n. 949, « Provvedimenti per lo sviluppo dell'economia e dell'incremento dell'occupazione », che, fra l'altro:

– aggiunse al Comitato dei Ministri previsto dalla legge del 1950 anche il Ministro dei Trasporti;

– chiarì che la Presidenza del Comitato era affidata al Presidente del Consiglio dei Ministri o ad un Ministro all'uopo designato.

La struttura ed i compiti di base del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno restarono sostanzialmente indenni attraverso la legge 29 luglio 1957, n. 634, che anzi, se mai, sottolineò la stretta interconnessione fra i programmi delle singole Amministrazioni ordinarie e quelli straordinari della Cassa, e il carattere *aggiuntivo* di questi ultimi. Ciò facendo obbligò ai Ministri i cui titolari erano membri del Comitato dei Ministri, di presentare al Comitato stesso i propri programmi annuali, per il necessario coordinamento, aggiungendo, per di più, l'impegno in proposito anche del Ministro per le partecipazioni statali per quanto riguarda gli investimenti degli enti ed aziende sottoposti alla sua vigilanza, ai fini di una equa distribuzione territoriale.

Una modifica abbastanza profonda all'ordinamento di tale materia venne viceversa apportata dalla legge 26 giugno 1965, n. 717, in base a cui:

– il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno non viene più considerato come un organismo indipendente, ma è collocato in seno al CIPE – Comitato interministeriale per la programmazione economica, (succeduto a sua volta al CIR – Comitato interministeriale per la Ricostruzione, costituito immediatamente dopo la fine della seconda guerra mondiale, onde coordinare l'azione delle varie Amministrazioni ai fini della « ricostruzione » del paese dopo gli enormi danni subiti nel corso del conflitto, e rimasto immutato quasi per venti anni, anche se ormai da lungo tempo non si trattava più di problemi di ricostruzione, ma di sviluppo socio-economico). Tale provvedimento appare di particolare rilevanza, in quanto segna il momento del passaggio, se così si può chiamare, del problema del Mezzogiorno a componente stabile e indiscutibile dello sviluppo globale di tutto il paese;

– la composizione del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno viene ulteriormente ampliata, con l'inclusione, oltre ai titolari dei dica-

steri già sopra citati, anche dei Ministri del bilancio, della pubblica istruzione, delle partecipazioni statali, della sanità, del turismo e spettacolo.

Anche tale ampliamento non è, come logico, senza significato. La problematica del Mezzogiorno diventa, se così si può dire, pressoché « onnicomprensiva », includendo nuovi settori economici prima non considerati (come il turismo) ed aspetti sociali sino allora poco approfonditi (sanità, istruzione).

La suddetta struttura venne naturalmente riprodotta nel Testo Unico delle leggi sul Mezzogiorno approvato con D.P.R. del 30 giugno 1967, n. 1523.

2. - LA NUOVA FASE DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO NEL MEZZOGIORNO.

Si giunge così alla legge 6 ottobre 1971, n. 853, che sancisce con decisione il « fatto nuovo » dell'ordinamento regionale, quale elemento qualificante della struttura politico-amministrativa del paese, e quindi anche della politica per il Mezzogiorno. E in tale direzione, mentre, anche lessicalmente, parla nel proprio art. 1 di « sviluppo delle Regioni meridionali »:

- sopprime il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno;
- trasferisce le sue competenze generali al CIPE;
- trasferisce alle Regioni interessate le attribuzioni del soppresso Comitato, nonché quelle del Ministro per il Mezzogiorno relative a leggi speciali riguardanti singole Regioni o specifici territori;
- conferma i poteri del Ministro per il Mezzogiorno in materia di direttiva e vigilanza nei confronti della Cassa e degli enti ad essa collegati;
- costituisce un Comitato composto dai Presidenti delle Giunte delle Regioni meridionali, presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, per la formulazione di proposte e pareri su tutte le questioni riguardanti la materia e da sottoporre al CIPE.

Infine la legge 2 maggio 1976, n. 183, ristruttura nuovamente, almeno in parte, il sistema e:

- Integra il CIPE con il Presidente della Giunta di ciascuna Regione interessata quando si debbano esaminare interventi straordinari nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione (1) nel territorio della Regione stessa.

(1) « La Regione emana, per le seguenti materie, norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: ordinamento degli uffici e degli enti

Al CIPE viene demandata l'approvazione del programma quinquennale di intervento e dei « progetti speciali », nonché l'emanazione delle direttive per la relativa attuazione e per l'attuazione dei programmi degli Enti collegati alla Cassa per il Mezzogiorno (vedi capitolo VII).

– Attribuisce importanti compiti in materia di indirizzo del processo di industrializzazione del Mezzogiorno al CIPI – Comitato Interministeriale per la programmazione industriale – (organismo istituito dall'art. 1 della legge 12 agosto 1977, n. 675 per il coordinamento della politica industriale).

– Costituisce una Commissione parlamentare permanente, composta di 15 senatori e 15 deputati per l'esercizio dei poteri di controllo sulla programmazione e sull'attuazione degli interventi ordinari e straordinari nel Mezzogiorno, oltre che per l'emissione di pareri sui provvedimenti legislativi all'esame del Parlamento, in ordine alla loro coerenza con l'obiettivo dello sviluppo delle Regioni meridionali.

– Costituisce, (in sostituzione del Comitato dei rappresentanti delle Regioni meridionali previsto dalla precedente legge n. 853 presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica) un nuovo Comitato composto, come il precedente, dai Presidenti delle giunte delle Regioni interessate, integrati da altri due rappresentanti di ciascuna Regione eletti dai rispettivi Consigli regionali.

Tale Comitato che si riunisce almeno mensilmente, ha il compito di esprimere « entro il termine di quaranta giorni dalla richiesta » pareri sulle iniziative legislative e su tutte le decisioni da sottoporre al CIPE che comunque riguardino lo sviluppo del Mezzogiorno, nonché su tutte le questioni concernenti il coordinamento dell'intervento straordinario con gli interventi dei Ministeri e delle Regioni.

In questa ennesima ristrutturazione appaiono evidenti le seguenti preoccupazioni e intedimenti di fondo:

– garantire un contatto sistematico fra il potere esecutivo centrale e le Regioni;

– garantire un eguale contatto fra il potere esecutivo e quello legislativo, e un continuo controllo, nella materia, del secondo sulla azione del primo;

amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tranvai e linee automobilistiche d'interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti locali; acque minerali e termali, cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato; altre materie indicate dalle leggi costituzionali. Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione ».

- garantire tale contatto anche all'interno di ciascuna Regione, assicurando la possibilità di una rappresentanza delle minoranze politiche regionali all'interno del Comitato delle Regioni meridionali sopra citato.

L'art. 21 della legge 2 maggio 1976, n. 183, autorizza inoltre il governo a procedere « all'aggiornamento del Testo Unico 30 giugno 1967, n. 1523, mediante l'inserimento di tutte le disposizioni al momento vigenti in materia di interventi straordinari nel Mezzogiorno, apportandovi le modifiche necessarie al loro coordinamento ».

Questa delega è stata attuata con l'emanazione del Testo Unico 6 marzo 1978, n. 218 le cui disposizioni sono state prorogate al 31 luglio 1984, e dopo la messa in liquidazione della Cassa per il Mezzogiorno (D.P.R. 6 agosto 1984) sono state ulteriormente prorogate fino al 31 ottobre 1985.

3. - GLI ORGANISMI POLITICI DELL'INTERVENTO NEL MEZZOGIORNO.

In base, comunque, a tutto quanto esposto, l'evoluzione del sistema strutturale degli organismi al vertice della politica meridionalistica si può riassumere, orientativamente e grosso modo, nel seguente schema:

1950 - 1965

Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno

Ministro per gli interventi straordinari
nel Mezzogiorno

Cassa per il Mezzogiorno

1965 - 1971

Comitato interministeriale
per la programmazione economica (CIPE)

Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno

Ministro per gli interventi straordinari
nel Mezzogiorno

Cassa per il Mezzogiorno

1971 - 1976

Comitato interministeriale
per la programmazione economica (CIPE)

Ministro del bilancio
e della programmazione economica

Ministro per gli interventi straordinari
nel Mezzogiorno

Cassa per il Mezzogiorno

Comitato dei Presi-
denti delle Giunte
regionali del Mez-
zogiorno

Dal 1976

Commissione parlamentare per il Mezzogiorno

Comitato interministeriale
per la programmazione economica (CIPE)

Ministro per gli interventi straordinari
nel Mezzogiorno

Cassa per il Mezzogiorno (1)

Presidente della
Giunta della regio-
ne interessata

Comitato dei rap-
presentanti delle
Regioni meridionali

Un cenno particolare merita forse la figura del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, figura sostanzialmente atipica nella compagine governativa.

Considerato inizialmente soprattutto come Presidente del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, in sostituzione, praticamente sistematica, del titolare teorico, e cioè del Presidente del Consiglio, è andato acquistando, con gli anni, una figura dai contorni e dai poteri sempre più precisi (anche se non sono mancate qua e là discussioni in merito nei rapporti, per esempio, con la stessa Cassa). E ciò anche se non è mai stato titolare di un Ministero come tale, ma ha avuto a sua disposizione, ufficializzata dalla legge n. 717 del '65, (più forse, inizialmente,

(1) La Cassa per il Mezzogiorno è stata soppressa e posta in liquidazione con D.P.R. 6 agosto 1984. Gli adempimenti necessari per la definizione dei rapporti giuridici attivi e passivi sono stati demandati al commissario liquidatore nominato ai sensi della legge 4 dicembre 1956 n. 1404, e successivamente al commissario governativo (legge 17 novembre 1984, n. 775). Le disposizioni riguardanti i territori meridionali sono state prorogate fino al 31 ottobre 1985 (vedi capitolo VIII).

come Presidente del Comitato, che come Ministro in quanto tale, anche se alla sue dirette dipendenze), unicamente una Segreteria, composta da personale comandato da altre amministrazioni dello Stato e da enti pubblici nonché da esperti.

Il T.U. 6 marzo 1978, n. 218 amplia e specifica ulteriormente i compiti del Ministro attribuendogli funzioni inerenti alla programmazione (proposta al CIPE del piano quinquennale, approvazione degli interventi annuali della Cassa e dei programmi esecutivi dello IASM e del FORMEZ, predisposizione dei progetti speciali ecc.) nonché funzioni di direzione e di vigilanza su tutto l'intervento straordinario.

Significativa appare, inoltre, la partecipazione del Ministro ai vari Comitati che svolgono attività in materia di politica economica: CIPE, CIPI, CICR - Comitato interministeriale del credito e del risparmio, CIP - Comitato interministeriale prezzi, CIPAA - Comitato interministeriale per la politica agricola e alimentare, Comitato di gestione del fondo per il finanziamento delle agevolazioni al commercio.

Di seguito si riportano i governi delle legislature succedutesi in Italia dal 1948 ad oggi con i relativi Ministri per il Mezzogiorno.

Legislatura	Ministro
I	Giuseppe De Mita
II	Giuseppe De Mita
III	Giuseppe De Mita
IV	Giuseppe De Mita
V	Giuseppe De Mita
VI	Giuseppe De Mita
VII	Giuseppe De Mita
VIII	Giuseppe De Mita
IX	Giuseppe De Mita
X	Giuseppe De Mita
XI	Giuseppe De Mita
XII	Giuseppe De Mita
XIII	Giuseppe De Mita
XIV	Giuseppe De Mita
XV	Giuseppe De Mita
XVI	Giuseppe De Mita
XVII	Giuseppe De Mita
XVIII	Giuseppe De Mita
XIX	Giuseppe De Mita
XX	Giuseppe De Mita
XXI	Giuseppe De Mita
XXII	Giuseppe De Mita
XXIII	Giuseppe De Mita
XXIV	Giuseppe De Mita
XXV	Giuseppe De Mita
XXVI	Giuseppe De Mita
XXVII	Giuseppe De Mita
XXVIII	Giuseppe De Mita
XXIX	Giuseppe De Mita
XXX	Giuseppe De Mita

Governo	Periodo	Ministro per il Mezzogiorno
<i>I Legislatura (1948-1958):</i>		
IV Governo De Gasperi	27/1/50-16/7/51	Pietro Campilli (dal 10/4/51)
VII Governo De Gasperi	26/7/51-29/6/53	»
<i>II Legislatura (1953-1958):</i>		
VII Governo De Gasperi	16-28/7/1953	Pietro Campilli
Governo Pella	17/8/53-5/1/54	»
I Governo Fanfani	18-30/1/54	»
Governo Scelba	10/2/54-22/6/55	»
I Governo Segni	6/7/55-6/5/57	»
Governo Zoli	19/5/57-19/6/58	»
<i>III Legislatura (1958-1963):</i>		
II Governo Fanfani	1/7/58-26/1/59	Giulio Pastore
II Governo Segni	18/2/59-24/2/60	»
Governo Tambroni	25/3-19/7/60	»
III Governo Fanfani	26/7/60-2/2/62	»
IV Governo Fanfani	21/2/62-16/5/63	»
<i>IV Legislatura (1963-1968):</i>		
I Governo Leone	21/6-5/11/63	Giulio Pastore
I Governo Moro	4/12/63-26/6/64	»
II Governo Moro	22/7/64-21/1/66	»
III Governo Moro	23/2/66-5/6/68	»
<i>V Legislatura (1968-1972):</i>		
II Governo Leone	24/6-14/11/68	Italo Giulio Cajati
I Governo Rumor	12/12/68-5/7/69	Paolo Emilio Taviani
II Governo Rumor	5/8/69-7/2/70	»
III Governo Rumor	27/3-6/7/70	»
Governo Colombo	6/8/70-15/1/72	»
I Governo Andreotti	17-26/2/72	Italo Giulio Cajati
<i>VI Legislatura (1972-1976):</i>		
II Governo Andreotti	26/6/72-12/6/73	Paolo Emilio Taviani
IV Governo Rumor	7/7/73-2/3/74	Carlo Donat Cattin
VI Governo Rumor	14/3-3/10/74	Giacomo Mancini
IV Governo Moro	23/11/74-7/1/76	Giulio Andreotti
V Governo Moro	13/1/76-30/4/76	»
<i>VII Legislatura (1976-1978):</i>		
III Governo Andreotti	30/4/76-11/3/78	Ciriaco De Mita
IV Governo Andreotti	11/3/78-20/3/79	Ciriaco De Mita
V Governo Andreotti	20/3/79-4/8/79	Michele Di Giesi
<i>VIII Legislatura:</i>		
I Governo Cossiga	4/8/79-19/3/80	Michele Di Giesi
II Governo Cossiga	4/4/80-27/9/80	Nicola Capria
I Governo Forlani	18/10/80-26/5/81	Nicola Capria
I Governo Spadolini	28/6/81-7/8/82	Claudio Signorile
II Governo Spadolini	23/8/82-13/11/82	»
V Governo Fanfani	16/12/82-29/4/83	»
<i>IX Legislatura:</i>		
I Governo Craxi	13/8/83	Salverino De Vito

CAPITOLO VI

LE STRUTTURE OPERATIVE DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO PER IL MEZZOGIORNO: LA CASSA PER IL MEZZOGIORNO

1. - *Origine della Cassa per il Mezzogiorno, durata, struttura, Collegio dei Revisori, personale.*
2. - *I settori di intervento della Cassa per il Mezzogiorno e gli strumenti finanziari a sua disposizione.*
3. - *Prospettive future.*

1. - ORIGINE DELLA CASSA PER IL MEZZOGIORNO.

La « Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale » (Cassa per il Mezzogiorno) è stata costituita, con propria personalità giuridica, con la legge 10 agosto 1950, n. 646 « per la predisposizione dei programmi, il finanziamento e l'esecuzione delle opere straordinarie contenute nel « piano generale » che, durante il decennio 1950-60 sono predisposte da un apposito Comitato di Ministri e sono « dirette in modo specifico al progresso economico e sociale dell'Italia meridionale », coordinate con i programmi di opere predisposte dalle Amministrazioni pubbliche e riguardanti la sistemazione dei bacini montani e dei relativi corsi d'acqua, la bonifica, l'irrigazione, la trasformazione agraria, anche in dipendenza dei programmi di riforma fondiaria, la viabilità ordinaria non statale, gli acquedotti e fognature, gli impianti per la valorizzazione dei prodotti agricoli e le opere di interesse turistico ».

Durata.

La citata legge non determina in modo esplicito la durata della Cassa. Dal suo contesto, e in particolare dalla durata del piano delle opere previste, e dagli stanziamenti relativi, si deduce che la previsione della durata dell'Istituto era allora decennale.

Durante il lungo e travagliato iter della discussione di quella che poi divenne la legge 6 ottobre 1971, n. 853 — e soprattutto nel quadro riorganizzativo della materia a seguito dell'inizio dell'attività delle Regioni a statuto ordinario — vennero presentate precise proposte di

legge per la soppressione dell'Ente, ipotizzandosi, in alternativa, quanto meno una sua « regionalizzazione ». Ci si limitò, invece, sulla base di un'evidente serie di compromessi fra le diverse tesi sostenute dalle varie parti politiche, ad una logica partecipazione delle Regioni al processo di elaborazione decisionale degli interventi straordinari, partecipazione ulteriormente confermata e accentuata nella successiva legge n. 183 del 1976, ma senza scardinare il principio generale che caratterizza sin dall'inizio la politica meridionalistica dal 1950 in poi, e cioè l'unità di indirizzo per tutto il territorio.

La Cassa è stata quindi successivamente prorogata, con la legge 29 luglio 1957, n. 634 sino al 30 giugno 1965, con la legge 26 giugno 1965, n. 717 sino al 31 dicembre 1980; con D.L. 28 febbraio 1981, n. 36 (convertito in legge 29 aprile 1981, n. 163) sino al 30 settembre 1981; con D.L. 26 novembre 1981, n. 679 (convertito in legge 26 gennaio 1982, n. 13) sino al 30 giugno 1982; con D.L. 30 giugno 1982, n. 389 (convertito in legge 12 agosto 1982, n. 546) sino al 31 dicembre 1982; con legge 23 dicembre 1982, n. 941 sino al 28 febbraio 1983; con legge 30 aprile 1983, n. 132 sino al 30 novembre 1983; con legge 1 dicembre 1983, n. 651 sino al 31 luglio 1984.

Il Governo ha emanato in seguito il D.L. 31 luglio 1984, n. 401 che stabiliva la proroga per altri sei mesi della durata della Cassa. Questo decreto legge è stato tuttavia respinto dal Parlamento. Di conseguenza la Cassa per il Mezzogiorno è stata soppressa e posta in liquidazione con D.P.R. 6 agosto 1984.

Struttura.

Organizzata a livello di Ente Pubblico, e dotata di ampia autonomia giuridica e amministrativa, la Cassa, nella sua struttura originaria era amministrata da un Consiglio di amministrazione composto:

a) da un Presidente, nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio (sostituito poi, con la legge n. 717, dal Ministro per gli interventi straordinari per il Mezzogiorno), sentito il Consiglio dei Ministri;

b) da due Vicepresidenti e da dieci membri scelti tra persone particolarmente esperte, nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (dalla legge 717 in poi su proposta del Ministro per gli Interventi Straordinari per il Mezzogiorno), sentito il Consiglio dei Ministri.

Sin dall'inizio è stata chiara, a livello pratico, l'incompatibilità fra l'incarico di componente il Consiglio di Amministrazione della Cassa e la qualifica di membro del Parlamento.

La durata del Consiglio, prevista originariamente in quattro anni, è stata portata successivamente dalla legge n. 717 a cinque anni.

La Legge n. 853 del 1971 ha ridotto il numero dei consiglieri da dieci a sei, oltre al Presidente, delegando peraltro la nomina di tutti i membri a un decreto del Presidente della Repubblica.

La legge n. 183 del 1976 ha ampliato nuovamente il numero dei consiglieri, sino a 18, oltre al Presidente, chiaramente allo scopo di consentire la partecipazione diretta delle Regioni.

L'assetto della Cassa dal 1976 in poi è quello che emerge dagli artt. 13 e successivi del T.U. 6 marzo 1978, n. 218 modificato con D.L. 21 luglio 1978, n. 383 convertito in legge 25 agosto 1978, n. 480.

La Cassa è un ente pubblico con personalità giuridica amministrato da un Consiglio di Amministrazione composto da un presidente e sette membri scelti tra esperti di particolare e riconosciuta competenza. Il Consiglio dura in carica cinque anni e alle sue sedute « è invitato a partecipare, di volta in volta, un rappresentante della singola regione direttamente interessata a provvedimenti di particolare rilevanza riguardanti la regione medesima » (art. 14).

Questo assetto si è interrotto, come già detto, con la soppressione della Cassa per il Mezzogiorno.

La legge 17 novembre 1984, n. 775 (che ha convertito il precedente D.L. 18 settembre 1984, n. 581) stabilisce che gli interventi previsti dal decreto legge citato siano realizzati in via temporanea da un commissario governativo sottoposto alle direttive e alla vigilanza del MISM e affiancato da un comitato tecnico-amministrativo da lui presieduto composto da sette membri scelti tra esperti in materia giuridica, economica e finanziaria. Il commissario governativo ed il comitato tecnico-amministrativo sono nominati con le modalità previste dall'art. 14 del T.U. 6 marzo 1978, n. 218, e per l'espletamento delle loro funzioni si avvalgono delle strutture e del personale della cessata Cassa per il Mezzogiorno.

Collegio dei revisori.

Il collegio dei revisori della Cassa è sempre stato composto di tre membri effettivi e tre supplenti. La durata in carica del Collegio, originariamente prevista in due anni, e rinnovabile per lo stesso periodo, è stata portata, dalla legge n. 183, a tre anni e rinnovabili per altri tre.

La già citata legge 17 novembre 1984, n. 775 stabilisce che detto collegio resta in carica nella attuale composizione fino alla data di entrata in vigore della nuova disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e i suoi componenti sono collocati fuori ruolo.

Personale.

Secondo la legge originaria del 1950 il personale della Cassa è assunto con prevalenza fra i dipendenti dello Stato e degli Enti pubblici, e le tabelle organiche del personale stesso sono stabilite dal Consiglio di Amministrazione, e successivamente approvate con decreto del Presidente del Consiglio di concerto con il Ministro del Tesoro.

La legge n. 717 del 1965 cita per la prima volta, per l'ordinamento del personale, la consultazione con le organizzazioni sindacali di categoria, e sostituisce l'approvazione del Presidente del Consiglio con quella del Ministro per il Mezzogiorno.

È da notare che, mentre la legge del 1950 prevedeva, per il personale non proveniente dalle Amministrazioni dello Stato, o degli Enti pubblici, il contratto a termine, la legge del 1965 prevede — a parte il comando — per gli altri casi il contratto a tempo indeterminato.

La Legge n. 183 del 1976 ha delegato alla Cassa stessa, sia pure sulla base delle direttive formulate all'uopo dal Ministro per il Mezzogiorno, e sentito il Comitato dei rappresentanti delle Regioni meridionali, funzionante in pratica presso gli uffici del Ministro, la propria ristrutturazione organizzativa e funzionale (da attuare entro sei mesi dall'entrata in vigore del provvedimento) per rispondere ai compiti che la legge stessa prevede. Il solo elemento della struttura interna della Cassa, citato a suo tempo specificamente, è il direttore generale che, sin dall'inizio della vita dell'Ente, partecipa con voto consultivo alle sedute del Consiglio d'Amministrazione.

In seguito alla cessazione della Cassa per il Mezzogiorno il personale di ruolo in servizio al 31 luglio 1984 è collocato senza soluzione di continuità giuridica ed economica in apposito ruolo istituito presso la gestione commissariale, « per essere trasferito negli organismi dell'intervento straordinario anche per l'utilizzazione presso gli uffici del MISM, nonché delle amministrazioni dello Stato, degli enti autonomi territoriali, o di altri enti pubblici » (art. 2 bis, D.L. 18 settembre 1984, n. 581 convertito in legge 17 novembre 1984, n. 775).

2. — I SETTORI DI INTERVENTO DELLA CASSA PER IL MEZZOGIORNO E GLI STRUMENTI FINANZIARI A SUA DISPOSIZIONE.

È estremamente difficile se non addirittura quasi impossibile racchiudere in breve spazio la mole e la tipologia, estremamente diversificata, delle attività svolte dalla Cassa per il Mezzogiorno in 34 anni di vita.

Si possono soltanto formulare alcune considerazioni generali, e tentare successivamente qualche commento alle cifre degli impegni assunti

SETTORE DI INTERVENTO	Importi in miliardi di lire
1) Opere pubbliche	4.558,9
2) Agricoltura	3.519,5
3) Industria:	
- infrastrutture	1.542,6
- incentivi	6.690,5
4) Turismo	417,8
5) Aree di particolare depressione	1.119,3
6) Programmi speciali	3.026,6
7) Progresso tecnico e sviluppo civile	704,6
8) Altri interventi (a)	2.077,4
9) Varie (b)	403,4
TOTALE...	24.060,6

(a) Comprensivi per gli anni 76/79 degli interventi creditizi con fondi sia della Cassa che esteri.
(b) Artigianato, pesca, edilizia scolastica, ospedali, istruzione professionale, assistenza allo sviluppo, ricerca scientifica.

Fonte: Bilanci della Cassa per il Mezzogiorno.

durante questo lungo periodo per i vari settori, cifre che ci possono fornire un orientamento circa la ripartizione fra i vari gruppi di attività e quindi una valutazione un po' più motivata.

Circa l'uso, in generale, dei mezzi che la Cassa ha avuto a disposizione dal 1950 in poi, si può osservare che:

- l'entità degli afflussi, e degli impegni connessi, ha avuto caratteristiche abbastanza variabili in rapporto:

- agli importi determinati via via dalle varie leggi organiche sul Mezzogiorno, che si sono succedute nel tempo ed i cui nuovi orientamenti coincidono quasi sempre con la necessità di fornire alla Cassa nuovi mezzi finanziari perché quelli stanziati in precedenza si stavano esaurendo o erano da qualche tempo esauriti;

- alle possibilità derivanti da provviste di fondi provenienti da prestiti esteri o internazionali (per lo più da Istituti bancari esteri o dalla Banca Europea degli investimenti) concessi alla Cassa con la garanzia, quasi sempre dello Stato;

- alla situazione generale economico-finanziaria del Paese, e quindi dalla parte del reddito nazionale che è stato ritenuto via via possibile destinare alla Cassa;

- alterne vicende ha avuto anche la velocità della spesa, e cioè il tempo di passaggio dagli impegni alla spesa effettiva, per motivi di ordine diverso, ossia non soltanto tecnici, che hanno condotto a volte alla formazione di cospicui residui ed al rallentamento degli interventi; mentre in altri casi si sono verificate improvvise accelerazioni negli impieghi dei mezzi finanziari. Circostanze codeste probabilmente inevitabili in una massa di interventi di notevole ampiezza condizionati dalla situazione economica generale del Paese e non insensibili al drenaggio monetario esercitato dai complessi imprenditoriali dell'Italia settentrionale.

Le tabelle che vengono qui di seguito proposte tendono ad evidenziare quali siano stati i settori di intervento della Cassa per il Mezzogiorno in 30 anni di attività (1951-1980).

La Tab. A indica i valori medi annui della spesa complessiva della Cassa distinta in due grandi settori di intervento: infrastrutture generali, che comprendono le cosiddette opere pubbliche e interventi a favore dei settori produttivi, espressi in miliardi di lire 1980.

Tab. A. - VALORI MEDI ANNUI DELLA SPESA DELLA CASSA PER SETTORI DI INTERVENTO
(Miliardi di lire 1980)

SETTORI DI INTERVENTO	PERIODI			
	1951-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1980
Infrastrutture generali	242	424	866	1.299
Interventi a favore di settori produttivi.....	522	805	1.480	1.683
TOTALE...	764	1.229	2.345	2.982

Fonte: Elaborazione Svimez su dati Cassa per il Mezzogiorno in: Relazione del prof. Pasquale Saraceno alla Conferenza del Mezzogiorno tenutasi a Roma il 22, 23, 24 marzo 1983.

La Tab. B indica in dettaglio i valori medi annui della spesa per le infrastrutture generali, sempre espresse in miliardi di lire 1980. Si può notare che il settore nettamente prevalente in quest'ambito è quello di acquedotti e fognature (nel periodo 1976-80 rappresenta il 50,6 % della spesa totale per infrastrutture) seguito dalle opere stradali che però presentano un andamento nettamente decrescente dal 1951 al 1980.

Tab. B. - VALORI MEDI ANNUI DELLA SPESA PER INFRASTRUTTURE GENERALI,
DISTINTE PER SETTORI

(Miliardi di lire 1980)

SETTORI DI INTERVENTO	PERIODI			
	1951-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1980
1. Acquedotti	108	184	351	658
2. Opere stradali	76	114	213	228
3. Porti e aeroporti	1	30	46	45
4. Ospedali	1	29	21	62
5. Servizi civili aree depresse.....	—	5	148	172
6. Attrezzature aree urbane	—	—	2	74
7. Altri interventi (1)	56	62	75	60
TOTALE...	242	424	866	1.299

(1) Tali interventi riguardano: a) il progresso tecnico e sviluppo civile (istruzione e qualificazione professionale, contributi ad istituzioni di carattere sociale, assistenza allo sviluppo, ricerca scientifica, edilizia scolastica, opere di risanamento della città di Palermo); b) le zone di particolare depressione; c) gli interventi minori nelle zone terremotate della Sicilia; d) la legge di Napoli 27 gennaio 1962, n. 7.

Fonte: Vedi tab. A.

Tab. C. - VALORI MEDI ANNUI DELLA SPESA DELLA CASSA PER SETTORI PRODUTTIVI

(Miliardi di lire 1980)

SETTORI PRODUTTIVI	PERIODI			
	1951-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1980
Agricoltura	437	265	387	428
Industria	41	454	999	1.171
Turismo	19	24	52	59
Artigianato e pesca	12	41	25	—
Partecipazioni ad enti	13	21	17	25
TOTALE...	522	805	1.480	1.683

Fonte: Vedi tab. A.

La Tab. C indica i valori medi annui della spesa della Cassa per settori produttivi in miliardi di lire 1980. Appare subito evidente il forte mutamento intervenuto nel corso di questo triennio circa la destinazione delle risorse. L'agricoltura infatti, che nel periodo 1951-65 rappresentava l'83,7 % della spesa totale per i settori produttivi, nel periodo 1976-80 cala al 25,4 %. Parallelamente l'industria che nel 1951-65 incideva con una percentuale del 7,9 %, nel periodo 1976-80 rappresenta il 69,6 % del totale. Si può inoltre notare che le spese della Cassa per il Mezzogiorno per interventi nei settori produttivi, rappresentano nel periodo 1951-65 il 68,3 % del totale (contro il 31,7 % destinato alle infrastrutture generali), e scendono nel periodo 1976-80 al 56,5 % del totale, mentre la spesa per infrastrutture generali sale al 43,5 %.

Infine, per quel che riguarda l'incidenza della spesa della Cassa sul reddito nazionale (prodotto lordo ai prezzi di mercato), la tab. D mostra come si sia passati dallo 0,58 % del periodo 1951-65 allo 0,95 % del periodo 1976-80, mentre rispetto al prodotto lordo interno del Mezzogiorno si è passati dal 2,43 % al 4 % nel 1976-80.

Complessivamente la spesa totale della Cassa nel periodo 1951-1980 risulta di 44 mila miliardi di lire 1980 pari allo 0,7 % del prodotto nazionale lordo del periodo e al 3,3 % del prodotto lordo del Mezzogiorno.

Tab. D. - VALORI MEDI ANNUI DELLA SPESA DELLA CASSA E RELATIVA INCIDENZA SUL REDDITO NAZIONALE E SUL PRODOTTO LORDO INTERNO DEL MEZZOGIORNO

(Miliardi di lire 1980)

VOCI	PERIODI			
	1951-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1980
Spesa della Cassa				
Valori ass.	764	1.229	2.346	2.982
Variaz. % m.a.	5,1	21,8	20,6	— 6,2
Prodotto nazionale (1)	132.250	222.659	273.273	315.266
P.I.L. del Mezzogiorno (2)	31.505	53.218	65.045	74.395
<i>Spesa della Cassa in % del reddito nazionale e del P.I.L. del mezzogiorno:</i>				
Prodotto nazionale (1)	0,58	0,55	0,86	0,95
P.I.L. del Mezzogiorno	2,43	2,31	3,61	4,00

(1) Prodotto lordo ai prezzi di mercato.

(2) Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato.

Fonte: Vedi tab. A.

Ma attraverso quali forme giuridiche, finanziarie, amministrative, si è realizzata questa enorme massa di interventi?

Per quanto, nell'arco di oltre 34 anni di attività, anche tali aspetti abbiano subito determinate evoluzioni, si può dire che alcuni principi sono rimasti fondamentalmente fermi. La Cassa, cioè, è da considerare essenzialmente come un organismo di finanziamento e di esecuzione tecnica di opere straordinarie, la cui realizzazione può essere effettuata, secondo i casi, direttamente dalla Cassa stessa oppure da Enti locali ed organismi specializzati (come i Consorzi di Bonifica, le Aree e Nuclei Industriali, i Comuni, e così via). In realtà il secondo caso è di gran lunga più frequente del primo.

Successivamente gli altri settori aggiunti dalle leggi alle competenze originarie della Cassa (industria, artigianato, pesca, istruzione professionale, ospedali, scuole materne, assistenza, formazione, ricerca applicata, etc.) hanno portato, come è logico, ad un'espansione degli organismi « esterni » che con la Cassa hanno collaborato a vari livelli.

Da ultimo vale forse la pena di notare le difficoltà che hanno caratterizzato in un primo periodo i rapporti fra la Cassa e le Amministrazioni ordinarie dello Stato; e in un secondo tempo quelli fra la stessa Cassa e le Regioni meridionali.

Le prime hanno considerato la Cassa come una specie di « intruso » nelle loro tradizionali competenze, e per di più un organismo dotato di molto maggiore rapidità ed efficienza di azione (e questo era appunto, tutto sommato, lo scopo originario della creazione dell'Istituto!). Le seconde hanno seguito lo stesso processo mentale, in certo senso « capovolto », e cioè hanno considerato la Cassa come un organismo a suo modo « centralizzatore », poco legato alla realtà locale in confronto alle Regioni stesse, e quindi scarsamente in grado di valutarne le esigenze. Da qui, particolarmente dal 1971 al 1976, un lungo « tiro alla corda » in materia di attribuzione di competenze, risolto con l'entrata in vigore nel settembre 1977 del Decreto delegato di attuazione della legge n. 382 sul passaggio delle competenze dallo Stato alle Regioni, e che chiarisce ormai, in modo definitivo, se non tutte, almeno una grandissima parte delle incertezze esistenti sino a quel momento.

Tali incertezze, purtroppo, unite alla lentezza con cui le Regioni meridionali vanno formando la propria struttura interna, le resistenze politiche, burocratiche e di altro tipo, riscontrate in tale processo, la scarsa disponibilità di mezzi finanziari, hanno contribuito ad un certo immobilismo in alcuni settori, che non ha certo giovato ad un rapido progredire del processo di sviluppo.

In tutti i casi non si può trascurare il fatto che la Cassa ha visto, a seguito della legge n. 183 del 1976, profondamente mutati i propri compiti e, di conseguenza, le proprie strutture organizzative e funzionali,

che anzi, salvo errore, per la prima volta, il Ministro per il Mezzogiorno ha voluto fissare, nell'agosto 1977, in modo abbastanza preciso.

Il T.U. 6 marzo 1978 n. 218 ha infine dato una sistemazione definitiva al complesso degli interventi che la Cassa ha il compito di attuare nell'ambito delle direttive previste dal piano quinquennale.

Detti interventi consistono in:

- progetti speciali, di natura interregionale o di rilevante interesse nazionale, che hanno per oggetto la realizzazione di « interventi organici a carattere intersettoriale per lo sviluppo di attività economiche e sociali in specifici territori e settori produttivi », particolarmente attraverso l'esecuzione di infrastrutture, l'utilizzazione di risorse naturali, la creazione di esercizi commerciali;

- agevolazioni e incentivi alle industrie, attraverso strumenti finanziari e creditizi, creazione di strutture e infrastrutture di uso collettivo, agevolazioni per gli uffici di imprese industriali, per le imprese di progettazione e per i centri di ricerca. Inoltre per le imprese che realizzino iniziative industriali nei territori meridionali sono previsti sgravi fiscali;

- interventi nel settore agricolo che concernono sia gli ausili specifici per le imprese agricole interessate all'attuazione dei progetti speciali, nonchè la concessione di contributi per la realizzazione di opere a carattere privato occorrenti per il rimboschimento, il miglioramento, la costruzione e la trasformazione boschiva;

- interventi per il settore commerciale, artigiano e turistico;

- opere pubbliche per gli interventi connessi alle infezioni coleriche dell'agosto-settembre 1973, attrezzature e impianti per l'esercizio di attività sportive e di formazione realizzati da parte degli enti locali e dei loro consorzi; contributi per il completamento dei programmi di costruzione di case a caratteristica popolare, destinate all'alloggio dei lavoratori.

Si ritiene utile, a questo punto, fornire delle tabelle indicative degli impegni sostenuti dalla Cassa per il Mezzogiorno dal 1976 al 1983 (ultimo periodo della sua attività) distinti per settori di intervento ed espressi in miliardi di lire 1983 (Tab. 1); degli impegni della Cassa per i progetti speciali dal 1976 al 1983 sempre espressi in miliardi di lire 1983 (Tab. 2); infine dei valori medi annui di investimenti e contributi in conto capitale distinti per settori industriali, nei periodi 1971-75; 1976-81; 1982 e 1983 espressi in miliardi di lire 1983 (Tab. 3).

Le indicazioni che emergono dalle suddette tabelle possono essere così riassunte:

- dal 1976 (anno di entrata in vigore della legge n. 183) al 1983 l'impegno prevalente della Cassa si è spostato nettamente dalle attività regionali ai progetti speciali. Le prime, infatti, nel 1976 rappresentavano

Tab. 1. - IMPEGNI DELLA CASSA PER IL MEZZOGIORNO (a)

(miliardi di lire 1983)

SETTORI DI INTERVENTO	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
INTERVENTI PER LA FORMAZIONE DI CAPITALE	5.317	8.594	6.218	5.339	7.296	5.555	5.206	4.344
Progetti speciali	562	3.827	2.883	2.881	5.226	3.263	3.030	2.471
- Infrastrutture	511	3.768	2.825	2.776	5.091	3.173	2.881	2.330
- Contributi in c/ capitale ..	51	59	58	105	135	90	149	141
Industrializzazione	1.417	1.656	2.076	1.313	1.088	1.158	1.208	1.043
- Infrastrutture	395	811	672	481	570	391	350	261
- Contributi in c/ capitale ..	1.022	845	1.404	830	517	764	850	774
- Contributi case lavoratori ..	—	—	—	2	2	3	8	8
Attività regionali	3.338	3.111	1.259	1.145	982	1.134	968	830
- Agricoltura:								
infrastrutture	733	433	296	188	180	174	182	138
contributi in c/ capitale ..	67	90	11	2	— 5	— 1	2	4
- Turismo:								
infrastrutture e restauri....	118	148	51	37	53	46	24	27
contributi in c/ capitale ..	15	26	16	10	3	3	1	—
- Artigianato (contributi in c/ capitale)	—	—	— 8	..	—
- Pesca (contributi in c/ capitale)	— 3	— 5	— 2	—	—	—	—	—
- Infrastrutture generali (b) ..	2.322	2.317	806	829	688	730	643	590
- Istruzione e qualif. professionale	43	41	34	27	26	45	26	39
- Altre spese (c)	43	61	47	52	37	146	90	32
ALTRI INTERVENTI	739	1.098	1.353	603	543	411	681	741
- Contributi c/ interessi su mutui industriali	280	965	1.147	326	320	302	525	564
- Interventi creditizi c/ fondi Cassa:								
progetti speciali	67	46	56	6	55	45	41	55
altri interventi	176	87	107	44	15	4	— 3	—
- Interventi creditizi c/ fondi esteri	173	..	16	188	8	1	2	—
- Partecipazioni	43	—	27	39	145	59	116	122
TOTALE...	6.056	9.692	7.571	5.942	7.839	5.966	5.887	5.085

(a) Non sono comprese le spese di funzionamento.

(b) Compresi i servizi civili in aree depresse.

(c) Comprende: assistenza allo sviluppo, ricerca scientifica, predisposizione piani e varie (opere di risanamento città di Palermo, interventi nelle zone terremotate Sicilia, Campania, Basilicata, e nuova legge Napoli).

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati Cassa per il Mezzogiorno in Rapporto Svimez 1984.

Tab. 2. - IMPEGNI DELLA CASSA PER IL MEZZOGIORNO PER PROGETTI SPECIALI

(miliardi di lire 1983)

SETTORI DI INTERVENTO	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Schemi idrici	380,9	1.569,8	1.561,1	1.746,0	2.133,6	984,5	1.902,7	1.037,4
Infrastrutture e sviluppo industriale ..	102,8	457,0	414,9	422,5	592,2	354,1	200,7	177,3
Sviluppo agricolo ..	123,7	1.444,6	660,8	226,4	1.754,4	388,3	543,0	626,0
Attrezzature aree urbane.....	11,3	263,7	207,6	287,3	586,0	1.259,5	210,9	273,5
Sviluppo zone interne.....	—	—	—	165,5	162,3	222,0	129,6	284,9
Ricerca scientifica .	—	—	2,2	-1,4	34,3	57,2	29,5	72,2
Altri progetti	47,7	137,7	89,4	39,8	19,2	41,8	55,0	29,7
Varie	-37,1	—	0,2	—	0,2	0,3	0,5	24,8
TOTALE...	629,3	3.872,8	2.940,2	2.886,1	5.282,3	3.307,7	3.071,9	2.526,3

Fonte: Vedi tab. 1.

il 55 % dell'impegno totale della Cassa, mentre nel 1983 scendono al 16 %; per contro i Progetti Speciali che nel 1976 rappresentavano il 10 % degli impegni della Cassa, salgono nel 1983 al 49 %. L'impegno nel settore industriale resta invece sempre superiore al 20 % delle risorse disponibili;

- nell'ambito dei Progetti Speciali l'impegno prevalente nel 1976 era nel settore schemi idrici (60 % del totale), nel 1980 e 1983 vi è una maggiore redistribuzione delle risorse fra i settori schemi idrici (41 %), sviluppo agricolo (33 % e 25 %), attrezzature aree urbane (11 %), sviluppo zone interne (3 %, 11 %);

- negli investimenti per l'industria si nota la caduta dei settori metallurgico (dal 31,5 % del totale nel periodo 1971-75 al 4,8 % nel 1983) e chimico (dal 21,2 % al 6,5 %), mentre nello stesso periodo si incrementano gli investimenti nei settori alimentari (+ 11,9 %), meccanico (+ 12,1 %), materiali da costruzione vetro e ceramica (+ 9,3 %). Lo stesso andamento si verifica per i contributi in conto capitale.

Sulle caratteristiche degli interventi nei singoli settori ci si soffermerà più diffusamente in seguito (vedi cap. IX e segg.).

Tab. 3. - VALORI MEDI ANNUI DI INVESTIMENTI E CONTRIBUTI IN CONTO CAPITALE PER SETTORI INDUSTRIALI, NEI PERIODI 1971-1975, 1976-1981, 1982 E NEL 1983 (a)

(miliardi di lire 1983)

SETTORI	INVESTIMENTI AMMESSI A CONTRIBUTO				CONTRIBUTI IN CONTO CAPITALE			
	1971-75	1976-81	1982	1983	1971-75	1976-81	1982	1983
Estrattive	117,0	57,6	65,8	33,4	32,2	18,5	18,9	11,1
Alimentari	403,8	440,0	544,4	408,7	188,1	164,0	201,3	160,3
Tabacco	4,9	7,3	5,2	10,3	1,6	2,9	1,8	3,8
Tessili	161,8	114,5	42,9	59,1	61,2	27,5	16,2	22,7
Vestiaro e abbiglia- mento	28,0	30,0	27,9	50,4	21,9	11,8	12,2	21,5
Calzature, pelli e cuoio	19,5	31,1	59,5	32,9	7,6	12,2	21,9	13,0
Mobilio e lavoraz. legno	86,5	95,1	102,8	104,7	45,6	39,6	46,9	48,8
Metallurgiche	1.771,8	208,8	108,9	103,2	254,6	44,7	34,7	33,5
Meccaniche	921,8	814,4	556,3	607,3	360,3	232,7	210,1	213,9
Mater. costr., vetro e cer.	387,2	396,4	366,0	345,1	140,9	130,7	135,2	119,3
Chimiche e affini ..	1.191,2	486,3	215,4	138,9	243,5	84,7	66,9	46,3
Lavorazione gomma	66,2	38,8	18,2	11,9	33,7	10,3	7,2	5,1
Produzione cellulosa	180,9	138,0	—	—	32,2	15,5	—	—
Carta e cartotecnica	78,2	41,2	26,8	67,0	41,8	13,3	10,2	20,7
Poligrafiche	26,7	27,2	30,7	38,1	10,7	11,3	12,0	15,8
Materie plastiche ..	82,7	84,7	101,5	90,8	39,0	34,4	42,0	35,8
Foto, fono, cinema- tografica	10,2	11,3	7,9	7,7	4,9	4,1	3,2	3,3
Elettricità, gas, acqua	43,2	21,9	—	1,8	16,3	7,1	—	0,7
Trasporti e teleco- municazioni	1,2	3,5	—	—	0,1	0,5	—	—
Varie	33,2	30,0	15,1	21,2	23,4	10,2	5,5	10,2
TOTALE (b)...	5.616,0	3.078,1	2.295,3	2.132,5	1.559,6	876,0	846,2	785,8

(a) A valere sui fondi della legge n. 853/1971 per il periodo 1971-1975, sui fondi della legge n. 183/1976 e leggi progresse per il periodo 1976-1981 e limitatamente sui fondi della legge n. 183 per gli anni 1982 a 1983.
(b) La non perfetta corrispondenza dei totali delle ultime tre colonne, contributi deliberati nei singoli esercizi con i dati di impegno riportati nella settima riga della Tab. 31 è dovuta a vari motivi, tra i quali — secondo quanto indica la Relazione al Bilancio della Cassa (pag. 66) — sono le date di contabilizzazione a ricerche e economie tra impegni assunti in anni precedenti e i compensi agli istituti istruttori.

Fonte: Vedi tab. 1.

3. - PROSPETTIVE FUTURE.

Questo assetto dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno si è bruscamente interrotto nell'agosto del 1984 con la soppressione e la conseguente messa in liquidazione della Cassa. Il D.L. 18 settembre 1984 n. 581 convertito in legge 17 novembre 1984, n. 775 ha infatti prorogato le disposizioni del T.U. 6 marzo 1978 n. 218 fino al 31 ottobre 1985 affidandole però ad un commissario governativo sotto la direzione e vigilanza del Ministro per il Mezzogiorno.

Il nuovo organismo cui sarà affidata la gestione dell'intervento nel Mezzogiorno dovrebbe essere (secondo quanto previsto dal d.d.l. governativo presentato in ottobre al Senato dal Sen. Salverino De Vito) un Fondo nazionale per lo sviluppo del Mezzogiorno con personalità giuridica, sede in Roma e durata prevista fino al 1994.

Il Fondo, cui verrebbe attribuita una dotazione iniziale di 200 miliardi, « è destinato a promuovere le azioni per il superamento dei più gravi squilibri economici e sociali delle singole regioni meridionali e una più accelerata integrazione del Mezzogiorno nel suo complesso nel resto del Paese ».

Sono previsti come Organi del fondo: il Presidente, il Comitato di Gestione e il Collegio dei revisori dei conti.

Per maggiori particolari sulle caratteristiche previste per la nuova struttura di gestione dell'intervento nel Mezzogiorno vedi il cap. XVIII.

CAPITOLO VII

LE STRUTTURE OPERATIVE DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO PER IL MEZZOGIORNO

1. - *Gli Enti collegati alla Cassa e gli altri enti.* 2. - *L'INSUD.* 3. - *La FINAM.* 4. - *La FIME.* 5. - *Lo IASM.* 6. - *Il FORMEZ (rinvio).* 7. - *I Consorzi per lo sviluppo industriale.* 8. - *Le Regioni.*

1. - GLI ENTI COLLEGATI ALLA CASSA E GLI ALTRI ENTI.

Già la legge n. 717 del 1965 aveva provveduto a determinare i compiti di alcuni organismi alla cui costituzione o al cui capitale la Cassa aveva partecipato, e che potevano considerarsi come strumenti esecutivi ed operativi della Cassa stessa per la realizzazione, sul piano pratico, e con maggiore rapidità ed autonomia decisionale, di specifiche attività.

Il Testo Unico delle leggi sul Mezzogiorno del 1957 ha dedicato a tali organismi un intero Capo, il VI (artt. 40, 41 e 42), intitolato, appunto, «Enti collegati alla Cassa per il Mezzogiorno» e composto di tre articoli.

Sono compresi specificamente in tale categoria anzitutto i tre Istituti di credito specializzato per il finanziamento a medio termine delle iniziative industriali, e cioè: l'Istituto per lo Sviluppo Economico dell'Italia Meridionale (ISVEIMER), l'Istituto Regionale per il Finanziamento delle Industrie in Sicilia (IRFIS), il Credito Industriale Sardo (CIS). Si tratta di Istituti al cui fondo di dotazione partecipa direttamente la Cassa per il Mezzogiorno. Il più antico è l'ISVEIMER, costituito con R.D.L. 3 giugno 1938, n. 883. Segue l'IRFIS costituito con legge 22 giugno 1950, n. 445, e infine il CIS costituito con la legge 11 aprile 1953, n. 298, più volte successivamente modificata, sullo sviluppo dell'attività creditizia in campo industriale nell'Italia meridionale ed insulare (1).

(1) Lo stesso art. 40 accenna altresì, fra gli organismi per i finanziamenti a medio termine alle iniziative industriali, anche «... gli altri istituti ed aziende di credito abilitati ad esercitare il credito a medio termine». E sono tanti. Sembra peraltro da escludere che tali altri Istituti possano considerarsi, come i primi tre, «Enti collegati» alla Cassa. Vero è che in materia c'è una discreta concorrenza tra le banche e... una discreta confusione.

Il T.U. (1) cita poi:

- per la promozione dello sviluppo industriale le società finanziarie cui la Cassa è autorizzata a partecipare. Le più importanti fra tali società sono, al 1978, tre: l'INSUD — Nuove Iniziative Industriali per il Sud S.p.A. — in seno al Gruppo a partecipazione statale EFIM, la FIME — Finanziaria Meridionale — per la partecipazione azionaria di capitale di rischio ad imprese industriali, e la FIME-Leasing, per la locazione finanziaria di beni mobili e immobili destinati ad attività industriali (società, quest'ultima, cui peraltro la Cassa non partecipa se non attraverso la stessa FIME (che ha il 60 % delle azioni), cui si sono uniti l'IMI (20 %) e l'ISVEIMER (20 %);

- per la promozione e lo sviluppo delle attività agricole l'apposita società finanziaria, che è stata poi la FINAM — Finanziaria Agricola Meridionale;

- per la promozione di iniziative industriali, l'esecuzione e la gestione delle opere infrastrutturali delle aree e nuclei di sviluppo industriale, gli appositi Consorzi industriali;

- per l'attuazione di opere di interesse turistico e di interventi ed opere diretti alla valorizzazione, ai fini industriali e commerciali, dei prodotti agricoli, le stesse Società finanziarie sopra citate (FINAM e FIME) ed altri Enti cui la Cassa possa eventualmente partecipare a norma dello stesso T.U.;

- per i servizi di assistenza tecnica alle imprese ed a quelli per l'adeguamento dell'organizzazione amministrativa locale ai compiti derivanti dall'attuazione del piano di coordinamento — l'Istituto per l'assistenza allo sviluppo del Mezzogiorno — IASM;

- per l'assistenza tecnica alle imprese agricole la possibilità, per la « Cassa », di avvalersi « degli organi statali e degli enti aventi competenza in materia »;

- per i servizi relativi alla formazione e all'addestramento professionale gli Enti cui la Cassa stessa può partecipare, e che sono stati poi i CIAPI;

- per l'aggiornamento ed il perfezionamento dei quadri direttivi e intermedi delle imprese e dei quadri delle Amministrazioni pubbliche, nonché per l'espletamento di attività di carattere sociale ed educativo, rispettivamente il Centro di formazione e studi — FORMEZ — ed i centri culturali.

Di questo complesso, abbastanza numeroso, come si vede, di Enti di vario tipo e struttura, si sono occupate anche le leggi successive.

(1) Aggiornato con legge 8 agosto 1977, n. 664.

La legge n. 853 del 1971 cita in effetti gli « Enti collegati »:

– *nella loro generalità*:

– attribuendo i poteri di direttive e di vigilanza su di essi al Ministro per il Mezzogiorno (art. 1);

– prevedendo la possibilità dell'affidamento a tali enti della *elaborazione tecnica* dei progetti speciali e della loro *esecuzione* (art. 2, primo e terzo comma);

– prevedendo altresì la possibilità, da parte degli stessi Enti, di fornire assistenza tecnica alle Regioni anche dopo il 31 dicembre 1973, su richiesta delle Regioni stesse (art. 5);

– *specificamente*:

– attribuendo al CIPE l'emanazione di « direttive per lo IASM in ordine alle attività di promozione degli investimenti e di assistenza tecnica alle imprese, alle regioni e alle Amministrazioni locali e per il FORMEZ in ordine all'attività di aggiornamento e di perfezionamento dei quadri direttivi, tecnici, imprenditoriali e culturali e di formazione culturale, al fine di sviluppare i servizi gratuiti da prestare, specie per le iniziative di piccole e medie dimensioni ». (Art. 8);

– prescrivendo la priorità, per le imprese di piccole e medie dimensioni, dei « servizi di assistenza tecnica in materia di gestione e di commercializzazione dei prodotti, prestati dall'IASM, e di perfezionamento ed aggiornamento dei dirigenti aziendali, prestati dal FORMEZ » (art. 10).

Piuttosto dubbia resta l'attribuzione o meno della qualifica di « ente collegato » alla Cassa dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno – SVIMEZ, cui la Cassa stessa è associata, e che la stessa legge n. 853 cita a parte nel proprio art. 11 ai fini della concessione di un contributo annuale. La SVIMEZ, organo senza scopo di lucro, ma sotto forma associativa, di promozione e di stimolo allo sviluppo del Mezzogiorno, è il più antico di tutti gli organismi creati a favore del territorio meridionale, risalendo la sua costituzione alla fine del 1946, praticamente a non molta distanza dalla fine della guerra. Dal 1965 l'Associazione ha ulteriormente accentuato la propria natura di organo di studio.

Il contributo della Cassa per il Mezzogiorno alla SVIMEZ è stato previsto anche dal T.U. 6 marzo 1978, n. 218 sia per la prosecuzione, nella nuova fase dell'intervento straordinario, dell'attività di studio e ricerca propria dell'Associazione, sia per assicurare la collaborazione dell'Associazione agli organi preposti alla programmazione dello sviluppo e degli interventi per il Mezzogiorno.

Può essere abbastanza interessante notare come la legge 853 tenda ad accentuare, tutto sommato, fra le « funzioni degli enti collegati »,

quelle di competenza tecnica nei suoi vari aspetti. Sembrano, in questo quadro, attenuarsi nettamente le figure degli organismi a livello finanziario, ancor più, dei Consorzi industriali, per i quali la figura di « enti collegati » alla Cassa dovrebbe considerarsi addirittura scomparsa. Non sono certo i Consorzi a poter fornire assistenza alle Regioni secondo l'art. 5. Semmai passano alla figura di Enti collegati alle Regioni, che, sempre in base alla stessa legge, assumono i compiti prima spettanti in materia al Comitato dei Ministri, al Ministro per il Mezzogiorno, a quello dell'Industria, Commercio e Artigianato ed a quello dei Lavori Pubblici.

La legge n. 183 del 1976 cita ulteriormente gli Enti collegati:

– *nella loro generalità:*

– impegnandoli, unitamente alle altre Amministrazioni pubbliche ed alla Cassa, ad adottare i provvedimenti necessari alla attuazione del programma quinquennale per il Mezzogiorno (art. 1);

– conferendo al Ministro per il Mezzogiorno la facoltà di autorizzare tali enti a prestare, alle Regioni meridionali che ne facciano richiesta, consulenza e assistenza tecnica mediante la predisposizione di progettazioni e studi, indagini e ricerche connesse, concernenti progetti regionali ed interventi di sviluppo economico e sociale di competenza regionale (art. 4);

– conferendo la suddetta facoltà anche per l'eventuale svolgimento di attività necessarie per l'acquisizione e l'archiviazione dei dati inerenti lo sviluppo economico, sociale e territoriale delle Regioni meridionali, nonché per prevedere i progetti volti all'elaborazione di dati di interesse degli organi regionali e degli Enti dipendenti (art. 4);

– conferendo a tali Enti, unitamente alla Cassa, l'elaborazione progettuale e tecnica dei progetti speciali successivamente predisposti dalle Regioni o dal Ministro per il Mezzogiorno (art. 8). Invece, al contrario di quanto prevedeva la precedente citata legge n. 853, la *realizzazione* dei progetti di cui sopra è affidata unicamente alla Cassa (e non anche agli Enti collegati);

– delegando al Governo il potere di emanare, entro tre mesi, « disposizioni per la ristrutturazione e il riordinamento delle attività attribuite dalla legislazione vigente alle società finanziarie Nuove Iniziative per il Sud S.p.A. (INSUD), Finanziaria Agricola Meridionale S.p.A. (FINAM) e Finanziaria Meridionale S.p.A. (FIME), nonché all'Istituto per l'Assistenza allo Sviluppo del Mezzogiorno (IASM) e al Centro di Formazione e Studi (FORMEZ) in conformità ai seguenti criteri:

a) revisione delle funzioni svolte dai predetti organismi ai fini di una effettiva promozione dello sviluppo dei territori meridionali;

b) adeguamento dei criteri di attribuzione delle funzioni medesime in relazione alle esigenze di un efficace coordinamento tra le attività dei predetti organismi;

c) possibilità di utilizzare per le attività di promozione e di assistenza delle iniziative produttive nel Mezzogiorno mezzi finanziari anche esteri, sulla base delle direttive del programma di cui all'art. 1 (programma quinquennale);

d) previsione di adeguati raccordi con gli interventi di competenza delle Regioni;

e) necessità di un più organico coordinamento fra le attività svolte dai predetti organismi nel Mezzogiorno e l'attività svolta da organismi simili nelle restanti parti del territorio nazionale;

f) attribuzione al CIPE delle decisioni relative ai programmi ed ai conferimenti finanziari agli organismi medesimi (art. 9)».

Le norme sopra descritte sono state in seguito unificate e coordinate nel T.U. 6 marzo 1978, n. 218.

Il Titolo I - Cassa per il Mezzogiorno ed enti collegati è suddiviso in vari Capi fra i quali il V, che si intitola «Enti collegati alla Cassa per il Mezzogiorno» e il VI «Istituti finanziari ed enti vari».

Gli «enti collegati» compresi nel Capo V sono: la FIME e l'INSUD con compiti di promozione dello sviluppo industriale e in particolare per l'INSUD con compiti di attuazione di opere di interesse turistico; la FINAM preposta alla promozione e allo sviluppo delle attività agricole e all'attuazione di interventi e di opere dirette alla valorizzazione ai fini industriali e commerciali dei prodotti agricoli; lo IASM preposto ai servizi di assistenza tecnica alle imprese e ai servizi finalizzati all'adeguamento delle organizzazioni amministrative locali, e ai compiti derivanti dall'attuazione degli interventi pubblici; il FORMEZ che svolge l'attività di aggiornamento o perfezionamento dei quadri direttivi ed intermedi delle imprese e dell'amministrazione pubblica.

Questi cinque enti oltre alle attribuzioni specifiche hanno anche un complesso di attribuzioni comuni specificate dall'art. 40 del testo unico come segue:

- prestare alle Regioni meridionali consulenza ed assistenza tecnica;
- svolgere le attività necessarie per l'acquisizione e l'archiviazione dei dati inerenti lo sviluppo economico-sociale e territoriale delle Regioni meridionali;

- effettuare l'elaborazione progettuale e tecnica dei progetti speciali di competenza delle Regioni o del Ministro per il Mezzogiorno;

- fornire al Ministro per il Mezzogiorno gli elementi di competenza per il preventivo accertamento dell'ammissibilità delle singole iniziative industriali alle agevolazioni della legge;

- attuare il programma quadriennale di assistenza tecnica e formazione per le piccole e medie imprese nei settori dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

Il Capo VI invece prevede altri Enti chiamati a svolgere funzioni specifiche nell'ambito degli interventi programmati. Essi sono gli Istituti per il finanziamento a medio termine delle iniziative industriali e commerciali nel Mezzogiorno ISVEIMER, IRFIS e CIS, nonché gli altri istituti e aziende di credito all'uopo autorizzate.

I tre istituti ISVEIMER, IRFIS e CIS sono particolarmente rilevanti in quanto gestiscono fondi pubblici, e si avvalgono delle somme erogate dalla Cassa per il Mezzogiorno per diminuire l'onere da porre a carico delle imprese ammesse ai finanziamenti agevolati.

Infine il T.U. 6 marzo 1978, n. 218 riprende il già citato art. 9 della legge 183 del 1976 contenente i criteri cui il Governo dovrà attenersi per la ristrutturazione degli enti collegati alla Cassa.

A questi adempimenti ha provveduto il D.P.R. 12 agosto 1978: « disposizioni per la ristrutturazione ed il riordinamento degli Enti collegati alla Cassa per il Mezzogiorno ». Vi si precisa che le attività attribuite dalla vigente legislazione devono essere finalizzate allo sviluppo economico e sociale, mediante la promozione di un organico sistema di servizi e di interventi tecnici e finanziari, connessi al potenziamento dell'apparato produttivo ed al sostegno delle funzioni dell'amministrazione pubblica regionale e locale relativa alla gestione delle attività economiche.

Tali funzioni vanno assolte in attuazione del Programma quinquennale approvato dal CIPE ed in collegamento con gli interventi di competenza delle Regioni, cui, a richiesta, possono prestare consulenza ed assistenza tecnica, mediante la predisposizione di progettazioni e di studi, indagini e ricerche connesse, concernenti progetti regionali ed interventi di sviluppo economico e sociale di competenza regionale.

Semprechè autorizzati, gli Enti collegati possono inoltre realizzare direttamente i progetti e gli interventi, utilizzando i mezzi finanziari delle Regioni stesse.

Le società finanziarie FINAM, FIME, INSUD possono altresì prestare assistenza tecnica ed economica e concedere garanzie alle imprese al cui capitale di rischio partecipano a titolo transitorio, prevedendosi il raggiungimento degli obiettivi prefissati, lo smobilizzo ed il rientro dei capitali impiegati, al fine di poter intervenire in buone iniziative. È prevista anche la costituzione di società cui possa concorrere capitale di provenienza estera.

A parte i succitati criteri generali, ciascun ente opera in un campo specifico come viene indicato nei paragrafi seguenti.

Dopo la soppressione e messa in liquidazione della Cassa per il Mezzogiorno, la legge 17 novembre 1984, n. 775 ha stabilito che il Commissario governativo nelle materie di sua competenza subentra nei rapporti giuridici e finanziari facenti capo alla cessata Cassa per il Mezzogiorno, ivi comprese sia le partecipazioni al fondo di dotazione dell'ISVEIMER, dell'IRFIS e del CIS e al capitale delle società finanziarie FINAM, FIME, INSUD e ITALTRADE, sia le quote di associazione all'IASM, al FORMEZ e alla SVIMEZ.

Il d.d.l. governativo di riforma dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno prevede che il Governo, su proposta del Ministro per il Mezzogiorno, adotti disposizioni, anche in deroga alla legislazione vigente, per il riordinamento degli Enti collegati alla Cassa per il Mezzogiorno.

I criteri cui si dovrà conformare il Governo per il riordino dei suddetti Enti sono:

- assegnare un solo settore di competenza a ciascuno degli Enti;
- costituire un fondo di rotazione per finalità specifiche;
- favorire lo sviluppo di attività rivolte alla innovazione tecnologica e alla fornitura di servizi reali ai vari settori produttivi;
- assicurare l'assistenza tecnica sotto forma di studi di fattibilità, programmazione economica, progetti di massima ed esecutivi a favore di amministrazioni regionali, Enti pubblici e locali;
- rendere più penetranti i poteri di indirizzo, vigilanza e direttiva nei confronti degli Enti;
- favorire la costituzione di Consorzi fra enti locali e di società a partecipazione pubblica per promuovere e sostenere una più efficiente manutenzione e gestione delle opere già realizzate e di quelle finanziate.

Il d.d.l. prevede, inoltre, che nei rapporti giuridici e finanziari facenti capo alla soppressa Cassa per il Mezzogiorno ed esistenti nella gestione liquidatoria al momento di entrata in vigore della legge, subentri il Fondo nazionale per lo sviluppo del Mezzogiorno.

2. - INSUD - NUOVE INIZIATIVE PER IL SUD S.p.A.

È nata il 31 gennaio 1963, nel quadro della legge n. 1462 del 1962 sulla promozione delle attività industriali per iniziativa congiunta del Gruppo EFIM — Ente partecipazioni e Finanziamento Industria Manifatturiera —, nel cui ambito opera, e della Cassa per il Mezzogiorno, che detengono oltre l'80 % del capitale sociale, restando il resto diviso fra l'IMI, la Banca Commerciale Italiana, l'ISVEIMER, il Banco di Napoli e la Banca Nazionale del Lavoro.

L'INSUD opera nel settore dell'industria manifatturiera attraverso una partecipazione del 50 % nelle società che, in collaborazione con partners italiani o stranieri, dotati di adeguata iniziativa e competenza tecnica, vengono costituite per la realizzazione di attività di produzione e servizi nei territori meridionali. Queste attività sono svolte dall'INSUD nell'ambito delle direttive del programma quinquennale per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, approvato dal CIPE. Insieme alla partecipazione finanziaria l'INSUD assicura peraltro anche l'assistenza operativa occorrente al decollo di ciascuna iniziativa (ricerca ubicazione e dei terreni adatti, contatti con i Consorzi per le Aree e Nuclei di Sviluppo Industriale, pratiche con gli Istituti di Credito agevolato e la Cassa per la concessione dei mutui e dei contributi a fondo perduto ecc.), e l'organizzazione di una moderna e razionale gestione e direzione amministrativa.

Questa ripartizione di competenze, grosso modo identificata appunto negli aspetti di gestione tecnica e quelli di gestione amministrativa, fra il socio e l'INSUD (che si avvale ampiamente anche delle strutture ed esperienze del gruppo EFIM cui appartiene) consente una integrazione delle rispettive esperienze e capacità che può colmare quelle carenze che non di rado si riscontrano nella realizzazione di nuove attività nel Mezzogiorno.

L'INSUD può assumere altresì partecipazioni in società del settore turistico nella misura del 40 % del capitale di rischio. La forma di partecipazione in tutti i casi è quella di società per azioni paritetica, nella quale all'imprenditore privato è riservata la conduzione commerciale e tecnica dell'impresa, mentre l'INSUD svolge un ruolo di assistenza, consulenza e controllo amministrativo.

3. - FINAM - FINANZIARIA AGRICOLA DEL MEZZOGIORNO S.p.A.

È stata costituita il 3 marzo 1966 con la partecipazione maggioritaria (poco meno dell'87 %) della Cassa per il Mezzogiorno e quella della Banca Commerciale Italiana, Banco di Sardegna, Banco di Sicilia, INSUD, con il fine « di promuovere e di sviluppare le attività agricole nei territori... mediante la realizzazione di imprese a base associativa per la produzione, nonché la conservazione, la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli ».

In concreto la sua attività si è svolta attraverso la promozione e partecipazione (spesso di maggioranza, talora di minoranza, insieme ad operatori singoli o associati, cooperative, Comuni e altri enti locali, società regionali di partecipazione finanziaria, ecc.) unità naturalmente alla progettazione, impostazione, assistenza tecnica a diverse società nel settore zootecnico, tabacchicolo, dei trasporti, della produzione e tra-

sformazione dei prodotti agroalimentari, degli agrumi, della floricoltura. Il tutto in una vasta distribuzione territoriale che copre il Lazio meridionale, la Campania, la Puglia, la Calabria, la Sicilia e la Sardegna.

La FINAM si è in particolare, nel più recente periodo, inserita nei Progetti speciali della Cassa, e, in via prioritaria, nel Progetto speciale Carne, diretto a promuovere e concretare più validi indirizzi produttivi nel settore zootecnico delle Regioni meridionali, in rapporto al noto e grave deficit del bilancio alimentare italiano in tal campo, dando luogo alla formazione di una serie di società in collaborazione con allevatori locali per la produzione di animali da carne. La FINAM può inoltre partecipare ad iniziative dirette a sviluppare la forestazione a scopo industriale nelle regioni meridionali.

4. - FIME - FINANZIARIA MERIDIONALE S.p.A.

È stata costituita il 7 aprile 1974, sulla base delle indicazioni e previsioni della legge n. 853, fra la Cassa per il Mezzogiorno, la Banca Commerciale Italiana, la Banca Nazionale del Lavoro, il Banco di Napoli, il Banco di Roma, il Banco di Sardegna, il Banco di Sicilia, il Credito Italiano, l'Istituto Bancario San Paolo di Torino, il Monte dei Paschi di Siena.

La FIME assume partecipazioni di minoranza al capitale di rischio di imprese, specie di piccola e media dimensione, che operano nei settori dell'industria e dei servizi connessi alle moderne forme di progettazione industriale e di gestione. Partecipa anche a società di commercializzazione della produzione delle industrie meridionali. Nel complesso, persegue la finalità di favorire mediante la realizzazione di nuovi impianti e l'ampliamento e l'ammodernamento di impianti esistenti, lo sviluppo e l'integrazione dell'apparato industriale del Mezzogiorno.

Tramite la FIME - Leasing, realizza inoltre la locazione finanziaria degli impianti. Nei limiti del 20 % del proprio capitale sociale può inoltre partecipare al capitale di imprese industriali ammesse ad usufruire delle agevolazioni previste dalla legge 12 agosto 1977, n. 675, per progetti di ristrutturazione.

I settori produttivi risultano estremamente articolati, andando da quello alimentare alla metalmeccanica, dalla metallurgia ai materiali plastici agli accessori per edilizia. L'aspetto più interessante è però forse quello della dimensione ridotta delle iniziative e la collaborazione con operatori locali. Non dovrebbe trattarsi, quindi, di iniziative calate artificialmente nel tessuto socio-economico meridionale ma inserite razionalmente nello stesso.

5. - IASM - ISTITUTO PER L'ASSISTENZA ALLO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO.

È stato fondato — nella forma di associazione ai sensi dell'art. 36 cod. civ. — alla fine del 1961 fra la Cassa per il Mezzogiorno ed i tre Istituti specializzati per il credito agevolato ISVEIMER, IRFIS e CIS, cui si sono aggiunti, successivamente, l'ESPI - Ente Siciliano per la Promozione Industriale; il FORMEZ - Centro di formazione e studi per il Mezzogiorno; la già indicata INSUD; la SFIRS - Società Finanziaria Industriale Rinascita Sardegna; la FIME - Finanziaria Meridionale, la FINAM - Finanziaria Agricola per il Mezzogiorno.

In base al T.U. 6 marzo 1978 n. 218 lo IASM ha lo scopo di promuovere lo sviluppo nel Mezzogiorno essenzialmente attraverso l'assistenza alle aziende che vi operano o intendono operarvi, nonchè agli Enti locali meridionali. Lo IASM quindi offre agli imprenditori industriali e turistici che vogliono realizzare nel Sud nuove iniziative produttive e alle piccole e medie imprese che vogliono ampliare, ristrutturare o ammodernare i loro impianti servizi di:

- assistenza e consulenza tecnica mediante la valutazione della fattibilità e redditività delle iniziative, scelta della localizzazione e facilitare l'ottenimento delle infrastrutture necessarie;

- predisposizione della documentazione per usufruire delle agevolazioni pubbliche: creditizie, finanziarie, fiscali;

- facilitazioni nei rapporti con gli Enti centrali, la Cassa per il Mezzogiorno, gli Istituti di credito, le Società finanziarie, le Società di leasing, i Centri di formazione professionale, etc.;

- consulenza legale, finanziaria e fiscale, consulenza sulle innovazioni tecnologiche da introdurre e partecipazione ai costi sostenuti dalle piccole e medie imprese per ricerche a tal fine, sull'avviamento di forme associative e consortili fra piccole e medie imprese;

- commercializzazione dei beni e servizi prodotti nel Mezzogiorno in Italia e all'estero anche in collaborazione con l'ICE - Istituto per il Commercio Estero;

- identificazione di possibili linee di « job creation », valutazione delle condizioni e dei requisiti della loro fattibilità ed eventuale elaborazione progettuale.

Alle amministrazioni regionali e agli Enti locali lo IASM mette a disposizione servizi di consulenza e assistenza tecnica per orientare l'organizzazione del territorio a fini di sviluppo; adeguare l'organizzazione amministrativa locale ai compiti di gestione delle attività economiche;

progettare e realizzare studi e indagini per interventi di sviluppo economico e sociale di competenza regionale.

Lo IASM svolge inoltre un'attività di documentazione e di studio sugli aspetti strutturali e congiunturali dei mercati nazionali ed esteri e di singoli settori produttivi, nonché all'elaborazione di note statistiche di varie ampiezze e materia e in molteplici comparti produttivi. Fra questi studi particolare importanza rivestono il repertorio sulle imprese manifatturiere nel Mezzogiorno (realizzato in collaborazione con il CESAN) e l'indagine sulla situazione e le caratteristiche dei mercati locali del lavoro delle regioni meridionali (in collaborazione con l'ISRIL - Istituto di studi sulle relazioni industriali e di lavoro).

L'attività dello IASM è svolta sulla base dei programmi esecutivi predisposti in attuazione del programma quinquennale approvati dal Ministro per il Mezzogiorno.

6. - FORMEZ - CENTRO DI FORMAZIONE E STUDI PER IL MEZZOGIORNO.

È stato fondato nella sua forma attuale, anche se preesisteva precedentemente in forma diversa, alla fine del 1967 fra la Cassa per il Mezzogiorno, l'IRI, la SVIMEZ, esso pure, come lo IASM, nella forma associativa di fatto. Successivamente si è aggiunto quale associato, appunto, lo IASM.

Gli scopi del FORMEZ sono l'aggiornamento e il perfezionamento:

- a) dei quadri direttivi ed intermedi necessari alle imprese operanti nei vari settori produttivi, ivi comprese le cooperative;
- b) dei quadri delle Amministrazioni Pubbliche più direttamente impegnate nello sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno;
- c) dei quadri impegnati nelle attività a carattere sociale ed educativo.

Inoltre il FORMEZ, per favorire il progresso civile delle popolazioni meridionali può promuovere attività a carattere sociale ed educativo.

Con sede a Napoli, e due uffici direzionali e operativi rispettivamente a Napoli ed a Cagliari (per le specifiche esigenze della Regione Sardegna) il FORMEZ è finanziato dalle quote annuali dei soci fondatori e dai contributi degli stessi, nonché dai fondi stanziati dalla Cassa per il Mezzogiorno per lo svolgimento dei programmi di attività approvati, essi pure, come per lo IASM, dal Ministro per il Mezzogiorno.

Dell'azione del FORMEZ si tratterà più specificamente nel Capitolo XVI sul fattore umano nel Mezzogiorno.

7. - I CONSORZI PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE.

Fra le strutture operative dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno sono inoltre da ricordare i Consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale di cui agli artt. 50 segg. del T.U. 6 marzo 1978, n. 218.

I Consorzi sono enti di diritto pubblico sottoposti alla vigilanza e tutela delle Regioni, che operano sulla base dei piani regolatori regionali. Ad essi spetta il compito di provvedere alla esecuzione delle opere infrastrutturali del comprensorio dove operano, come, per esempio, gli allacciamenti stradali e ferroviari, gli impianti di approvvigionamento dell'acqua e dell'energia per uso industriale e di illuminazione, le fognature, le opere di sistemazione dei terreni, le opere relative ai porti e quelle comunque necessarie e idonee a favorire la localizzazione industriale. Ai Consorzi sono, inoltre, demandate tutte le altre attività ritenute utili per lo sviluppo industriale della zona.

Per quanto riguarda l'esecuzione delle opere i Consorzi si possono avvalere di singole imprese o di consorzi di imprese sulla base di apposite convenzioni e anche in deroga alle disposizioni vigenti in materia di procedure, « salvo il confronto concorrenziale tra diverse soluzioni tecniche ed economiche ».

8. - LE REGIONI.

Come strumenti operativi cui sono demandati interventi di sviluppo il T.U. 6 marzo 1978, n. 218 comprende anche le Regioni cui competono interventi diretti e indiretti. Fra i primi sono da annoverare quelli relativi alle materie di competenza regionale ai sensi dell'art. 117 Cost. per i quali le Regioni « devono attenersi agli indirizzi della programmazione economica nazionale, del programma quinquennale, dei piani regionali, nonché alle direttive del CIPE ».

Questi interventi sono finanziati con il Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo di cui alla legge 16 maggio 1970, n. 281.

L'art. 44 del T.U. 6 marzo 1978, n. 218 destina uno specifico stanziamento a interventi regionali da attuarsi mediante:

- la realizzazione delle opere già di competenza della Cassa per il Mezzogiorno e trasferite alle Regioni competenti per territorio;
- la concessione di agevolazioni per iniziative alberghiere;
- i progetti regionali di sviluppo per la realizzazione di iniziative organiche a carattere intersettoriale per lo sviluppo di attività economiche in specifici territori e settori produttivi.

La ripartizione delle somme tra le Regioni interessate viene effettuata dal CIPE, su proposta del Ministro per il Mezzogiorno, di intesa col Ministro per le Regioni, sentito il Comitato dei rappresentanti delle Regioni meridionali.

Le Regioni possono inoltre effettuare degli interventi indiretti richiedendo la consulenza e assistenza tecnica della Cassa per il Mezzogiorno e degli enti collegati per la « predisposizione di progettazioni e di studi, indagini e ricerche connesse, concernenti progetti regionali ed interventi di sviluppo economico e sociale di competenza regionale » (art. 46).

1. - *Prima fase dell'assetto straordinario del Mezzogiorno (1950-1957)*; 2. - *Seconda fase (1957-1961)*; 3. - *Terza fase (1961-1971)*; 4. - *Quarta fase (1971-1976)*; 5. - *Quinta fase (1976-1984)*; 6. - *Altri provvedimenti rilevanti per il Mezzogiorno.*

PRIMA FASE.

Si è chiarito come l'ampia gamma di provvedimenti per i territori meridionali dal momento della formazione dell'Unità del paese, sino al 1950, possa considerarsi corrispondente ad un certo numero di fasi dell'evoluzione del pensiero meridionalistico e dell'evoluzione legislativa.

Tale evoluzione è benintesa, proseguita, anche dopo il 1950, e quindi dopo l'inizio di una politica meridionalistica più organica di quella del periodo precedente. E le fasi in cui possono considerarsi divisi questi 34 anni che ci separano ormai dal 1950, presentano, anzi, connotati ben più chiari e incisivi delle fasi precedenti, legati, come sono a precisi provvedimenti legislativi la cui emanazione ha corrisposto con un mutamento di direttive o un loro adattamento alle mutate situazioni socio-economiche, e, ancor più, politico-amministrative verificatesi.

Quasi tutte le leggi fondamentali, di seguito citate, e che, appunto, coincidono con una certa fase della politica di sviluppo del Mezzogiorno, non si limitano, invece, ad emanare disposizioni di contenuto strettamente tecnico-economico; ma, come si vedrà, incidono ampiamente sulle strutture politiche, amministrative, organizzative considerate via via atte ad assicurare lo stimolo, la programmazione, la progettazione, la realizzazione, il controllo, la partecipazione del basso alle azioni operative da svolgere. Il tutto coinvolgendo direttamente, in misura anche molto impegnativa, gli organi del potere legislativo ed esecutivo in numerose loro articolazioni, e tenendo ampiamente conto, dei poteri assunti dalle Regioni in numerosi settori essenziali per lo sviluppo socio-economico del Mezzogiorno.

CAPITOLO VIII

LE FASI EVOLUTIVE DELLA POLITICA PER IL MEZZOGIORNO DAL 1950 IN POI

1. - *Premessa: la prima fase dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1957)*. 2. - *La seconda fase (1957-1965)*. 3. - *La terza fase (1965-1971)*. 4. - *La quarta fase (1971-1976)*. 5. - *La quinta fase (1976-1984)*. 6. - *Altri provvedimenti rilevanti per il Mezzogiorno*.

PREMESSA.

Si è chiarito come l'ampia gamma di provvedimenti per i territori meridionali dal momento della formazione dell'Unità del paese, sino al 1950, possa considerarsi corrispondente ad un certo numero di fasi dell'evoluzione del pensiero meridionalistico e dell'evoluzione legislativa.

Tale evoluzione è beninteso, proseguita, anche dopo il 1950, e quindi dopo l'inizio di una politica meridionalistica più organica di quella del periodo precedente. E le fasi in cui possono considerarsi divisi questi 34 anni che ci separano ormai dal 1950, presentano, anzi, connotati ben più chiari e incisivi delle fasi precedenti: legate, come sono a precisi provvedimenti legislativi la cui emanazione ha corrisposto con un mutamento di direttive e un loro adattamento alle mutate situazioni socio-economiche, e, ancor più, politico-amministrative verificatesi.

Quasi tutte le leggi fondamentali, di seguito citate, e che, appunto, coincidono con una certa fase della politica di sviluppo del Mezzogiorno, non si limitano, invero, ad emanare disposizioni di contenuto strettamente tecnico-economico; ma, come si vedrà, incidono ampiamente sulle strutture politiche, amministrative, organizzative considerate via via atte ad assicurare lo stimolo la programmazione, la progettazione, la realizzazione, il controllo la partecipazione dal basso alle azioni operative da svolgere. Il tutto coinvolgendo direttamente, in misura anche molto impegnativa, gli organi del potere legislativo ed esecutivo in numerose loro articolazioni, e tenendo ampiamente conto, dei poteri assunti dalle Regioni in numerosi settori essenziali per lo sviluppo socio-economico del Mezzogiorno.

Le disposizioni legislative di base nel periodo 1950-1984 (in cui si scrivono queste note) possono essere considerate le seguenti:

Legge 10 agosto 1950, n. 646: Istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno);

Legge 29 luglio 1957, n. 634: Provvedimenti per il Mezzogiorno;

Legge 26 giugno 1965, n. 717: Coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno per il quinquennio 1965-1969;

Testo Unico delle leggi sul Mezzogiorno (D.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523);

Legge 6 ottobre 1971, n. 853: Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al Testo Unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno;

Legge 2 maggio 1976, n. 183: Disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno per il quinquennio 1976-1980.

Testo Unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno (D.P.R. 6 marzo 1978, n. 218).

Legge 1 dicembre 1983, n. 651: Disposizioni per il finanziamento triennale degli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

D.P.R. 6 agosto 1984: Soppressione e liquidazione della Cassa per il Mezzogiorno.

Dalla sola lettura delle date delle leggi citate emerge subito la sensazione di un'evoluzione « per cicli ». Due, iniziali, di sette anni ciascuno (1950-1957 e 1958-1965); e tre, grosso modo, di cinque o sei anni ciascuno (1965-1971; 1971-1976; 1976-1984). Il tutto, beninteso, non è affatto casuale. Ma corrisponde chiaramente, soprattutto nel più recente periodo, a precisi fatti e direttive politiche di fondo, e, nello stesso tempo, a concrete necessità di rifinanziamento degli interventi, dopo l'esaurimento dei mezzi stanziati in precedenza.

1. - PRIMA FASE (1950-1957).

Tale fase sembra riprodurre nettamente, sia pure in altro periodo storico e altra atmosfera politica, economica e sociale, la caratteristica di quella iniziale subito dopo l'unità d'Italia, e cioè la convinzione che la premessa fondamentale per qualsiasi inizio di un processo organico

di sviluppo, e quindi la cosa più urgente, fosse costituita dalle infrastrutture fondamentali, nel campo:

- delle bonifiche e sistemazioni fondiari;
- della creazione di acquedotti, e più in genere di disponibilità idriche per gli usi fondamentali dell'agricoltura, dell'industria e del consumo diretto da parte delle popolazioni;
- della viabilità e degli altri mezzi di comunicazione.

Per sottolineare la portata di questa fase vale forse la pena di ricordare che, sugli stanziamenti previsti per dieci anni dall'esercizio 1950-51 in poi, alla fine del primo quinquennio, i mezzi disponibili (1.280 miliardi) erano stati ripartiti:

- per 910 miliardi (71 % del totale) ai programmi di bonifica e di trasformazione fondiaria;
- per 150 miliardi (12 %) ai programmi relativi ad acquedotti;
- per 115 miliardi (9 %) ai programmi per opere stradali;
- per 75 miliardi (6 %) ai programmi di opere ferroviarie;
- per 30 miliardi (2 %) ad opere di interesse turistico.

Pertanto nel corso del periodo considerato le risorse maggiori sono state destinate all'agricoltura, mentre completamente assente era l'industria. La sola azione specifica in favore dell'industria fu infatti quella prevista dalla legge n. 298/1953 che creava tre istituti speciali per l'esercizio del credito a medio termine: lo ISVEIMER, l'IRFIS e il CIS. Del resto questa forte concentrazione dell'azione della Cassa per il Mezzogiorno nelle infrastrutture e nell'agricoltura era dovuto al fatto che si riteneva fondamentale per il rilancio del Sud l'aumento della produzione, della produttività e dei redditi in agricoltura e il miglioramento delle condizioni di vita nelle aree rurali.

Il 1950 aveva segnato l'avvio della riforma agraria nazionale che esplicò la maggior parte dei suoi effetti proprio sulle regioni meridionali. La legge disponeva l'esproprio con indennizzo di grandi possedimenti terrieri e la loro assegnazione agli agricoltori, l'investimento pubblico in abitazioni ed infrastrutture rurali e la fornitura di assistenza tecnica. Pertanto anche la Cassa nella destinazione dei fondi, privilegiava le infrastrutture, in quanto si riteneva che la creazione di un ambiente più favorevole unito con l'aumento dei redditi avrebbe segnato l'avvio di un processo di industrializzazione nel Mezzogiorno (cosiddetta politica di preindustrializzazione).

Nonostante ciò i risultati non furono molto brillanti soprattutto perchè mancò tutta una serie di incentivi necessari a sviluppare la loca-

lizzazione di nuove imprese nel Sud ed a superare il timore che le nuove industrie sarebbero state prive di collegamento con quelle a loro complementari e avrebbero avuto grosse difficoltà nel reperimento di manodopera addestrata.

2. - SECONDA FASE (1957-1965).

Gli anni dal 1957 al 1965 sono caratterizzati da un mutamento dell'atteggiamento e delle convinzioni in merito agli strumenti con cui promuovere lo sviluppo del Mezzogiorno. In particolare si fa strada la consapevolezza che soltanto delle vere e proprie politiche di industrializzazione avrebbero potuto contribuire a ridurre il divario tra il Sud e il resto del Paese.

Gli elementi più qualificanti che contrassegnano tale seconda fase, corrispondente, come inizio, come già sopra si è accennato, all'emanazione della legge n. 634, possono considerarsi (oltre ad altri settori che vengono attribuiti alla competenza della Cassa: contributi alle attività peschereccio; assunzione di oneri dei piccoli Comuni al di sotto dei 10.000 abitanti per reti idriche interne e fognature; contributi ai privati agricoltori per impianti di adduzione e distribuzione di energia elettrica; restauro di opere di interesse artistico, storico e archeologico interessanti zone turistiche; contributi per la modernizzazione di aziende artigiane; contributi per l'insediamento di industrie in Comuni con non più di 75.000 abitanti, ecc.), i seguenti:

- proroga della durata della Cassa al 1965 e aumento dei fondi a sua disposizione: da 1.280 miliardi a 2.069.

- obbligo, da parte dei principali Ministeri economici, di presentare annualmente al Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, i programmi delle opere previste per i territori meridionali, al fine di assicurare il razionale coordinamento fra i programmi dell'intervento ordinario e quelli dell'intervento straordinario;

- obbligo, da parte del Ministro per le Partecipazioni Statali, di presentare allo stesso Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno i programmi di investimenti degli enti e aziende sottoposti alla sua vigilanza, ai fini di una più armonica distribuzione territoriale degli investimenti stessi per i quali anzi, sino all'esercizio 1964-65, si prescrive una realizzazione non inferiore del 60 % nei territori del Mezzogiorno;

- ai compiti affidati alla Cassa nei settori già citati dalla legge del 1950 si aggiungono quelli per la costruzione ed attrezzatura di scuole professionali per la formazione di tecnici e lavoratori specializzati, nonché la possibilità, per la Cassa stessa, di promuovere e finanziare

corsi di qualificazione e specializzazione, nonché istituzioni ed attività di carattere sociale ed educativo;

– stimolo alla costituzione di Consorzi di Comuni, Province, Camere di Commercio per l'esecuzione, sviluppo e gestione di infrastrutture occorrenti per favorire l'insediamento di stabilimenti industriali in determinate zone, ed autorizzazione alla Cassa di concessione di contributi per le spese relative a tali opere;

– concessione di contributi in conto capitale a favore di piccole e medie imprese per investimenti in immobili e per l'acquisto di macchinari e impianti;

– prestiti agevolati per una durata sino a 15 anni per investimenti in nuovi impianti, conversioni e ampliamenti di impianti esistenti.

I criteri direttivi che sembrano presiedere all'emanazione di tale massa rilevante di nuove norme per il Mezzogiorno appaiono dunque:

– l'insistenza sul coordinamento fra interventi ordinari e straordinari, probabilmente tenendo conto della tendenza, già verificatasi sin dai primi anni, da parte delle Amministrazioni ordinarie, di trasferire sulla Cassa l'onere dei finanziamenti per numerose opere, spingendo in tal modo indirettamente la Cassa stessa verso funzioni « sostitutive » invece che « aggiuntive » degli interventi ordinari;

– l'estensione a settori del tutto nuovi della competenza della Cassa, sino a coprire esigenze anche diverse da quelle della realizzazione della semplice « opera fisica ». Comincia così a farsi luce che lo sviluppo socio-economico non si realizza unicamente con le infrastrutture;

– l'inizio di una fase di capovolgimento della ripartizione dei mezzi finanziari, che accentua fortemente l'importanza e le esigenze del settore industriale, e crea la figura dei Consorzi industriali di cui tanto si discuterà negli anni seguenti.

Furono infatti designati due tipi di centri di sviluppo: le « aree di sviluppo » e i « nuclei di industrializzazione », differenziati dal numero minimo di popolazione (rispettivamente almeno 200.000 abitanti e meno di 75.000). La legge disponeva la costituzione di consorzi fra enti locali (comuni, camere di commercio, ecc.) ai quali era attribuita la responsabilità della redazione di un piano regolatore per l'area interessata, nonché della realizzazione delle opere previste dal piano.

Alle aree ed ai nuclei era riservato un trattamento particolare attraverso la concessione di incentivi industriali, la localizzazione di imprese a partecipazione statale nel loro ambito e l'attribuzione di speciali stanziamenti della Cassa per il Mezzogiorno per infrastrutture negli agglomerati industriali. (Confronta Capitolo XI).

Inoltre, questo periodo è caratterizzato dalla creazione di diverse istituzioni finanziarie speciali (ISAP, INSUD, SOFIS e FINSARDA)

con la facoltà di raccogliere fondi sui mercati finanziari interni ed esteri e di fornire capitale di rischio per nuove iniziative, soprattutto industriali, e per assistenza tecnica alle imprese.

Nel 1961 fu costituito lo IASM (vedi Cap. VII), promosso dalla Cassa per il Mezzogiorno con gli istituti speciali di credito, il cui compito era quello di fornire agli imprenditori nell'industria, nel commercio e nel turismo desiderosi di intraprendere nuove iniziative nel Sud o di ampliare quelle esistenti, informazioni ed assistenza tecnica in merito ai contratti con le amministrazioni centrali e locali, l'accesso agli incentivi esistenti a una migliore commercializzazione dei loro prodotti.

Sempre nel 1961 fu creato anche il FORMEZ (vedi Cap. VII) per l'addestramento dei giovani ai lavori industriali e la riqualificazione dei lavoratori già occupati o disoccupati in relazione ai bisogni specifici delle industrie localizzate in una determinata area.

3. - TERZA FASE (1965-1971).

Tale fase, che inizia con la legge n. 717, appunto del 1965, è contrassegnata da:

- la ricerca di un coordinamento più organico di tutta l'azione pubblica nel Sud e l'inserimento dello sviluppo meridionale nel contesto della programmazione economica nazionale. Il programma economico nazionale per il periodo 1966-70 prevedeva, infatti, fra i suoi obiettivi l'eliminazione del divario tra il Mezzogiorno e il resto del Paese attraverso la riduzione della differenza tra il valore aggiunto per addetto nel Sud e quello del Paese;

- la formulazione di un piano di coordinamento pluriennale con lo scopo di regolare tutti gli interventi delle pubbliche amministrazioni operanti nel Sud, e di consentire un collegamento con il Programma economico nazionale. Sul piano istituzionale veniva creato il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno nell'ambito del CIPE - Comitato interministeriale per la programmazione economica. Al Comitato per il Mezzogiorno era affidata la formulazione dei piani di coordinamento in cooperazione con le amministrazioni pubbliche interessate e sulla base di proposte presentate dalle autorità regionali. Al Ministro per il Mezzogiorno erano affidati compiti di direttiva e di controllo precedente e successivo per tutto l'intervento straordinario;

- il prolungamento della vita della Cassa per il Mezzogiorno fino al 1980 con un incremento dei fondi di dotazione a 1.640 miliardi per il quinquennio 1965-69, successivamente aumentati di altri 560 miliardi;

- lo sforzo di limitare i pericoli di dispersione territoriale degli interventi nei vari settori, concentrandoli al massimo in determinate zone del Mezzogiorno, coincidenti con:

- i comprensori irrigui per il settore dell'agricoltura attraverso l'attuazione di opere di rimboschimento, bonifica, provvista di acqua potabile per le popolazioni rurali, distribuzione dell'energia elettrica per usi agricoli, opere stradali, edilizie e di ricomposizione fondiaria;

- le aree industriali e i nuclei di industrializzazione per il settore dell'industria attraverso finanziamenti agevolati e contributi in conto capitale in base a priorità stabilite tenendo conto, per i vari progetti, della localizzazione, del settore industriale considerato, della dimensione dell'investimento;

- i comprensori turistici per il settore del turismo attraverso prestiti agevolati e contributi in conto capitale.

4. - QUARTA FASE (1971-1976).

Questa fase dell'intervento straordinario ha inizio con la legge 6 ottobre 1971, n. 853. Sul piano istituzionale viene mantenuto alla Cassa per il Mezzogiorno il ruolo di esecutore della parte operativa dell'intervento straordinario e di coordinatore dell'attività degli enti ad essa collegati. A ciò si aggiunge però l'altro compito dell'elaborazione tecnica e dell'esecuzione dei « progetti speciali ».

Inoltre in questo stesso periodo viene attuato il decentramento amministrativo attraverso il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni nelle materie previste dall'art. 117 della Costituzione. Pertanto, con riferimento alla politica per il Mezzogiorno, le attribuzioni prima spettanti al Comitato dei Ministri, al Ministro per il Mezzogiorno, ed ai Ministri dell'Industria e dei Lavori Pubblici vengono ora trasferite alle Regioni, che si inseriscono, del resto, anche nei processi decisionali attraverso la formazione di un Comitato dei presidenti dei governi regionali nell'ambito del Ministero del bilancio e della programmazione economica, e attraverso la partecipazione alla formulazione dei progetti speciali.

L'azione della Cassa per il Mezzogiorno (la cui dotazione finanziaria per il periodo 1971-75 è elevata a 3.126 miliardi) si incentra particolarmente:

- nell'attività da realizzare su richiesta delle Regioni;

- nell'attività per la realizzazione di « progetti speciali » di cui si parlerà successivamente;

- nell'erogazione di finanziamenti e contributi alle imprese industriali;

- nell'esecuzione delle opere necessarie all'insediamento di imprese industriali con investimenti superiori ai 5 miliardi di lire.

Il tutto, trasferendo direttamente alle Regioni la competenza circa gli interventi già affidati alla Cassa in tutte le materie di cui all'art. 117 della Costituzione.

Altri aspetti particolarmente rilevanti di questa fase possono essere considerati:

- l'accertamento obbligatorio della rispondenza degli insediamenti industriali ai criteri generali fissati dal CIPE;

- il sia pur parziale abbandono della politica di concentrazione degli insediamenti industriali, sottolineando, anzi, l'opportunità di favorire il processo di industrializzazione nei territori esterni alle zone di concentrazione spontanea; nonché quella di agevolare nuovi insediamenti produttivi nelle zone soggette a spopolamento.

In questo senso sono di particolare interesse anche se di scarsa importanza pratica sia l'introduzione del principio di « autorizzazione » per gli investimenti che si volessero realizzare in qualsiasi parte del Paese, sia la previsione di una « contrattazione programmata » come strumento di politica economica attraverso il quale attuare delle consultazioni con gli imprenditori per definire gli impegni reciproci in tema di nuovi investimenti industriali;

- la costituzione di una società finanziaria meridionale, per la partecipazione al capitale di rischio di nuove imprese o per la realizzazione di iniziative volte al sostegno diretto o indiretto delle imprese, specie piccole e medie.

5. - QUINTA FASE (1976-1984).

Tale fase della politica meridionalistica, non ha potuto non tener conto del particolare difficilissimo momento della vita nazionale e internazionale. Crisi energetica, crisi economica, pesante aumento della disoccupazione e insieme dell'inflazione, sono tutti elementi che hanno inciso inevitabilmente sul Mezzogiorno in misura maggiore che nel resto del paese, data la estrema fragilità del suo tessuto socio-economico. Nello stesso tempo le istanze politiche si sono fatte forse ancor più pressanti, e le Regioni meridionali reclamano con sempre maggiore fermezza il diritto-dovere di decidere autonomamente sul futuro delle proprie popolazioni, pur non stancandosi di chiedere allo Stato mezzi finanziari, investimenti, agevolazioni creditizie e fiscali, posti di lavoro.

Il raccordo fra i vari livelli decisionali, e fra le diverse e non di rado contrastanti esigenze, diventa sempre più difficile.

E appunto tale raccordo cerca di conseguire la legge n. 183; da un lato con un sistema di comunicazioni e controlli che garantisca la piena democraticità decisionale, e che, nei suoi aspetti strutturali, è già stato riassunto; ripartendo, d'altro lato, fra le Regioni, con decisione del CIPE valutata d'intesa con il Comitato dei rappresentanti delle Regioni meridionali, un importo di 2.000 miliardi che si aggiunge alle disponibilità del Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo; costruendo, in terzo luogo, un sistema di contributi alle iniziative industriali che dia agli operatori maggiori « certezze » su quanto potranno ricevere, evitando equivoci o illusioni e consentendo loro un più preciso calcolo dei propri preventivi finanziari e gestionali. A ciò si aggiunge la riserva del credito agevolato solo alle imprese con investimenti non superiori ai 15 miliardi. Netta preferenza, perciò, per le piccole e medie imprese, cui vengono fundamentalmente destinate anche le provvidenze in materia di locazione finanziaria. Nello stesso tempo si stimola l'occupazione attraverso sgravi fiscali sugli oneri contributivi dovuti all'Istituto Nazionale Previdenza Sociale, sgravi estesi, fra l'altro, anche al settore alberghiero ed a quello artigiano.

Come già ricordato la legge n. 183 del 1976 delega il Governo a procedere all'aggiornamento del precedente testo unico del 1967 con l'inserimento di tutte le disposizioni vigenti e apportando ai testi solamente le modifiche necessarie al loro coordinamento. Il T.U. è stato emanato con il D.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 che coordina oltre alle disposizioni sul Mezzogiorno fino alla legge n. 183/1976 anche la legge 12 agosto 1977, n. 675 per la ristrutturazione industriale.

Il disegno dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno che emerge dal testo unico è piuttosto complesso, e comprende interventi di vario tipo. Esso si incentra su un piano quinquennale, approvato dal CIPE su proposta del Ministro per il Mezzogiorno, d'intesa col Ministro per il Bilancio e la Programmazione economica, sentita la Commissione parlamentare per il Mezzogiorno e tenuto conto delle indicazioni e proposte del Comitato dei rappresentanti delle Regioni meridionali.

Detto piano contiene gli obiettivi generali e specifici dell'intervento straordinario, nonché l'indicazione dei loro effetti sull'occupazione, la produttività e il reddito. Nel programma sono inoltre indicati e descritti i progetti speciali, le direttive generali e le priorità per i diversi settori, le dimensioni finanziarie dei vari interventi.

Questi consistono in:

- progetti speciali per lo sviluppo di attività economiche e sociali in specifici territori e settori produttivi predisposti dal Ministro per il Mezzogiorno e dalle Regioni, approvati dal CIPE e attuati dalla Cassa per il Mezzogiorno;

- interventi per l'industrializzazione mediante finanziamenti agevolati, contributi in conto capitale, ausili per gli uffici direzionali, le imprese di progettazione ed i centri di ricerca aziendali, agevolazioni fiscali, assistenza tecnica alle imprese, formazione professionale, ricerca scientifica;

- interventi nel settore agricolo di competenza statale (progetti di nuova irrigazione, misure di sostegno alle imprese agricole, contributi in conto capitale) e di competenza della Cassa per il Mezzogiorno (aiuti alle imprese agricole interessate all'attuazione di progetti speciali mediante prestiti di esercizio a tasso agevolato, anticipazioni finanziarie, a tasso agevolato, su contributi statali, regionali o comunitari; contributi in conto capitale per opere di rimboschimento, miglioramento, costruzione e trasformazione boschiva necessarie per l'attuazione di progetti speciali);

- interventi per le imprese commerciali, artigiane e turistiche;

- interventi per l'occupazione giovanile;

- opere pubbliche;

- riserve di investimenti pubblici da realizzare nei territori meridionali e della quota di forniture e lavorazioni occorrenti alle amministrazioni pubbliche che devono essere riservate alle imprese localizzate nel Mezzogiorno.

6. - ALTRI PROVVEDIMENTI RILEVANTI PER IL MEZZOGIORNO.

Tra gli altri interventi legislativi e regolamentari che contrassegnano la quinta fase della politica del Mezzogiorno, i seguenti rivestono un particolare rilievo:

- la delibera del CIPE, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 183, in data 31 maggio 1977, con la quale si approva il programma di intervento straordinario quinquennale nel Mezzogiorno, con l'indicazione degli obiettivi generali e specifici, nonché delle direttive, dei criteri, delle priorità necessarie per l'attuazione del programma stesso;

- la legge 10 giugno 1978, n. 272 per l'acceleramento delle procedure relative alla concessione delle agevolazioni finanziarie alle iniziative industriali nel Mezzogiorno;

- la legge 29 marzo 1979, n. 91 per la conversione del D.L. 30 gennaio 1979, n. 23. Riguarda modificazioni ed integrazioni alla disciplina in materia di agevolazioni al settore industriale ed introduce il principio che ai fini della concessione del contributo in conto capitale si considerano « ammodernamenti » le iniziative le cui attuazioni specifiche non presuppongono un aumento della occupazione aziendale. Vengono quindi ammessi gli interventi intesi ad apportare innovazioni agli impianti, al fine di introdurre miglioramenti della produttività;

- i D.M. 28 giugno e 10 novembre 1979 riguardanti nuove procedure per la concessione delle agevolazioni rispettivamente alle iniziative industriali con investimenti fissi non superiori e superiori ai 20 miliardi di lire;

- la legge 22 gennaio 1980, n. 10 riguardante lo snellimento delle procedure della Cassa per il Mezzogiorno per la concessione delle agevolazioni alle iniziative industriali con investimenti fino a due miliardi di lire;

- la delibera del CIPI del 5 dicembre 1979 per la determinazione delle zone particolarmente depresse del Mezzogiorno, ai sensi dell'art. 10 quinto comma della legge n. 183 del 1976;

- la delibera CIPI del 31 gennaio 1980 riguardante i finanziamenti ai consorzi per le spese attinenti l'espropriazione dei terreni da adibire alla localizzazione degli impianti industriali;

- il D.L. 28 febbraio 1981, n. 36 convertito in legge 29 aprile 1981, n. 163 per la proroga fino al 31 dicembre 1981 delle disposizioni riguardanti il Mezzogiorno, nonché per la proroga della scadenza del termine di applicazione di alcune agevolazioni fiscali e di quello riguardante l'adeguamento del capitale minimo delle società di capitale;

- il D.L. 26 novembre 1981, n. 679 convertito in legge 26 gennaio 1982, n. 13 concernente la durata dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, prorogato al 30 giugno 1982;

- la legge 17 febbraio 1982, n. 46 che rifinanzia il Fondo ricerca applicata dell'Istituto Mobiliare Italiano - IMI (legge del 1968, n. 1089) e costituisce presso il Ministero dell'industria un Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica. La legge prevede una riserva, da definire ogni anno, a favore dei progetti di ricerca e innovazione di imprese situate nel Mezzogiorno;

- il D.L. 30 giugno 1982, n. 389 convertito in legge 12 agosto 1982, n. 546 sempre sulla durata dell'intervento straordinario, prorogato al 31 dicembre 1982;

- la legge 23 dicembre 1982, n. 941 che proroga l'intervento straordinario al 28 febbraio 1983;

- la legge 30 aprile 1983, n. 132 che proroga l'intervento straordinario al 30 novembre 1983;

- la legge 1 dicembre 1983, n. 651 contenente disposizioni per il finanziamento triennale degli interventi straordinari nel Mezzogiorno, le cui disposizioni vengono prorogate al 31 luglio 1984. La legge inoltre ridefinisce i contenuti dell'intervento straordinario volto in particolare a:

1) opere pubbliche e infrastrutture generali per lo sviluppo civile ed economico, l'attrezzatura del territorio e la riorganizzazione dei sistemi urbani;

- 2) interventi finalizzati allo sviluppo di attività produttive;
- 3) attività di assistenza tecnica e di formazione dei quadri.

Detti interventi devono svolgersi nel quadro del programma triennale 1984-86 approvato dal CIPE, su proposta del Ministro per il Mezzogiorno, sentita la Commissione parlamentare di controllo e il Comitato dei rappresentanti delle regioni meridionali. Il piano indica le priorità per le azioni di maggior rilievo a favore delle regioni e delle aree particolarmente svantaggiate, nonché le attività non più di competenza dell'intervento straordinario, per le quali prevede i criteri per la loro liquidazione;

- la legge 17 dicembre 1983, n. 696 per l'agevolazione della produzione industriale delle piccole e medie imprese e l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, che contiene una riserva di finanziamenti per il Mezzogiorno;

- il D.P.R. 6 agosto 1984 che, in seguito alla mancata conversione in legge del D.L. 31 luglio 1984, n. 401 contenente una ulteriore proroga dell'intervento straordinario, dichiara la soppressione e liquidazione della Cassa per il Mezzogiorno;

- il D.L. 18 settembre 1984, n. 581 convertito in legge 17 novembre 1984, n. 775 che stabilisce gli adempimenti a cui dovrà provvedere il commissario governativo per la prosecuzione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno dopo la soppressione della Cassa, e che proroga le disposizioni del T.U. 6 marzo 1978, n. 218 e successive modificazioni e integrazioni e le altre leggi riguardanti i territori meridionali, fino al 31 ottobre 1985;

- la delibera del CIPE 20 dicembre 1984 sul piano per i completamenti ed i trasferimenti delle opere della cessata Cassa per il Mezzogiorno e la definizione dei rapporti tecnico-amministrativi, ai sensi dell'art. 1 del D.L. 18 settembre 1984, n. 581, convertito, con modificazioni, nella legge 17 novembre 1984, n. 775.

CAPITOLO IX

I SETTORI DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO: LE OPERE PUBBLICHE

1. - *Caratteristiche dell'intervento.* 2. - *Ripartizione delle risorse nei vari settori.*

1. - CARATTERISTICHE DELL'INTERVENTO.

È senza dubbio nel settore delle opere pubbliche che si è maggiormente cimentato, dal 1960 in poi, almeno sino al periodo più recente, l'intervento straordinario e in particolare la Cassa per il Mezzogiorno. Il tutto in funzione, da una parte, aggiuntiva degli interventi delle Amministrazioni ordinarie, e dall'altra in qualche modo vicariante di iniziative che gli enti locali territoriali — Comuni e Province — non erano in grado di assumere per carenza di mezzi finanziari e di strutture tecniche adatte.

Viabilità, acquedotti e fognature, comunicazioni ferroviarie, elettrificazione, hanno costituito per lunghi anni il settore di gran lunga più consistente del lavoro svolto dalla Cassa in sede di finanziamento, progettazione, controllo, collaudo, gestione delle opere realizzate.

Non per questo gli enti locali sono stati emarginati; ché anzi gli stessi hanno svolto, quali organismi concessionari e appaltanti, una parte essenziale nell'iter operativo della imponente massa di opere realizzate.

Gradatamente, con gli anni, le esigenze di fondo che avevano consigliato all'inizio la concentrazione delle risorse proprio in questo settore, si sono logicamente attenuate. La rete di base delle comunicazioni, idrica e fognante, di produzione e distribuzione energetica, elementi fondamentali del vivere civile e premessa non rinunciabile per qualsiasi passo sul cammino dello sviluppo economico, si poteva considerare realizzata pressoché in tutto il territorio meridionale, pur restando ancora alcune sacche di modesta ampiezza in cui si registravano carenze in materia. Nello stesso tempo l'avvio dell'istituto regionale imponeva in questa materia, passata appunto nella quasi totalità alla competenza delle Regioni, una svolta decisiva.

Questa si è in effetti verificata con la legge n. 853 del 1971, con la quale si trasferiscono, appunto alle Regioni, tutti i compiti e gli interventi già affidati alla Cassa nei settori di cui all'art. 117 della Costituzione, e si affidano in pratica alla Cassa fundamentalmente quattro gruppi di compiti:

- l'elaborazione e realizzazione dei progetti speciali (v. cap. XVII);
- il completamento, a stralcio degli interventi in corso, su richiesta delle Regioni, sino alla fine del 1973;
- l'assistenza tecnica alle stesse Regioni, e sempre su loro richiesta, anche dopo la suddetta scadenza;
- la realizzazione delle infrastrutture nelle aree e nei nuclei industriali (v. cap. XI).

La successiva legge n. 183 del 1976 e il T.U. 6 marzo 1978, n. 218 non fanno che ribadire l'indirizzo della normativa precedente, limitandosi sostanzialmente a dettagliare le modalità di attuazione e le caratteristiche dei progetti speciali, quelle del completamento da parte della Cassa di determinate opere, e del trasferimento di determinate sue attività alle Regioni, e le formalità relative alle altre attività che la Cassa può ancora svolgere per conto, dietro richiesta, e in base a particolari convenzioni con le Regioni stesse.

In tali condizioni, come risulta chiaramente anche dai più recenti bilanci della Cassa, è evidente che nel settore delle opere pubbliche la sua azione è in corso di rapido esaurimento. Ci si deve augurare che le Regioni meridionali, spesso ancora in una non agevole fase di avvio, vogliano, possano e sappiano raccogliere l'eredità dei non pochi aspetti positivi, tecnici e amministrativi, insieme con l'esperienza che la Cassa ha accumulato in più di venti anni di lavoro, facendo fruttificare questo patrimonio, nelle sue migliori componenti, a beneficio delle rispettive popolazioni.

2. - RIPARTIZIONE DELLE RISORSE NEI VARI SETTORI.

Si ritiene utile fornire a questo punto qualche dato in merito alle risorse destinate dalla Cassa per il Mezzogiorno alle infrastrutture nel periodo 1951-80. Queste ammontano in tutto a 16.584 miliardi di lire 1980, pari quasi al 40 % della spesa totale della Cassa.

Le ripartizioni delle risorse fra i vari settori di opere vede al primo posto la costruzione di acquedotti e fognature (45 % delle risorse) e di opere stradali (23,6 %).

Come si evince dalla Tab. B del Capitolo VI, le spese per ospedali si espandono a partire dal quinquennio 1966-70, come pure le spese

relative ai servizi civili nelle aree depresse; mentre le spese per le attrezzature delle aree urbane si espandono dal quinquennio 1976-80.

Per quel che riguarda in generale la spesa media annua per infrastrutture questa « è passata dai 242 ai 1.299 miliardi con un aumento del 437 %, la spesa per acquedotti e fognature ha registrato un aumento del 510 %, passando dai 108 ai 658 miliardi annui; la spesa per opere stradali da 76 a 228 miliardi annui con un incremento del 200 %.

Le risorse destinate agli ospedali, dopo aver subito una lieve riduzione dal secondo periodo (29 miliardi), al terzo (21 miliardi), sono risultate pressochè triplicate (62 miliardi) nell'ultimo quinquennio rispetto a quello precedente. L'apporto ai servizi civili delle aree depresse, iniziato alla fine degli anni sessanta, è stato in aumento fino al 1975, anno in cui ha raggiunto l'importo di 306 miliardi; dopo tale data ha avuto inizio una riduzione a 245 miliardi nel 1976, a 184 miliardi nel 1978, a 78 miliardi nel 1980 » (1).

Si riportano, inoltre, nella Tab. 1, le previsioni definitive di spesa delle regioni meridionali per opere pubbliche con l'indicazione della loro percentuale rispetto al totale delle spese regionali. Le cifre riguardano gli esercizi finanziari 1979 e 1983 e sono espresse in miliardi di lire correnti.

Tab. 1. - PREVISIONI DEFINITIVE DI SPESA DELLE REGIONI MERIDIONALI NEL SETTORE DELLE OPERE PUBBLICHE E LORO PERCENTUALE SUL TOTALE DELLE SPESE DELLE REGIONI PER GLI ESERCIZI 1979-1980

(miliardi di lire correnti)

ESERCIZI	1979	% SUL TOTALE SPESE	1983	% SUL TOTALE SPESE	DIFFERENZA %
Regioni:					
Abruzzo	45.834	0,8	105.961	0,8	—
Molise	64.433	25,0	139.902	29,0	4,0
Campania	185.267	0,8	799.081	13,0	12,2
Puglia	100.868	0,6	273.235	0,4	— 0,2
Basilicata	53.279	13,0	220.615	23,0	10,0
Calabria	202.410	19,0	221.136	0,8	— 18,2
Sicilia	344.552	11,0	1.109.256	13,0	2,0
Sardegna	79.542	0,9	271.683	10,0	0,1
TOTALE MEZZOGIORNO	1.076.185	10,0	3.140.869	10,5	0,5

Fonte: Rapporto Svimez 1980 e 1984.

(1) Fonte: confronta tab. A Capitolo VI.

relative al servizio di pubblica assistenza, mentre le spese per le altre attività di pubblica assistenza sono state di 1.200 miliardi nel 1970-1971 e di 1.300 miliardi nel 1971-1972. Le risorse finanziarie per le attività di pubblica assistenza sono state di 1.200 miliardi nel 1970-1971 e di 1.300 miliardi nel 1971-1972. Le risorse finanziarie per le attività di pubblica assistenza sono state di 1.200 miliardi nel 1970-1971 e di 1.300 miliardi nel 1971-1972.

Le risorse finanziarie per le attività di pubblica assistenza sono state di 1.200 miliardi nel 1970-1971 e di 1.300 miliardi nel 1971-1972. Le risorse finanziarie per le attività di pubblica assistenza sono state di 1.200 miliardi nel 1970-1971 e di 1.300 miliardi nel 1971-1972. Le risorse finanziarie per le attività di pubblica assistenza sono state di 1.200 miliardi nel 1970-1971 e di 1.300 miliardi nel 1971-1972.

Le risorse finanziarie per le attività di pubblica assistenza sono state di 1.200 miliardi nel 1970-1971 e di 1.300 miliardi nel 1971-1972. Le risorse finanziarie per le attività di pubblica assistenza sono state di 1.200 miliardi nel 1970-1971 e di 1.300 miliardi nel 1971-1972.

Regioni	1970-1971	1971-1972	1972-1973
Abruzzo	45.831	0,8	103.001
Basilicata	64.612	22,0	117.002
Calabria	100.808	0,8	170.001
Emilia-Romagna	100.808	0,8	170.001
Liguria	100.808	0,8	170.001
Lombardia	100.808	0,8	170.001
Marche	100.808	0,8	170.001
Molise	100.808	0,8	170.001
Puglia	100.808	0,8	170.001
San Marino	100.808	0,8	170.001
Sardegna	100.808	0,8	170.001
Sicilia	100.808	0,8	170.001
Toscana	100.808	0,8	170.001
Umbria	100.808	0,8	170.001
Valle d'Aosta	100.808	0,8	170.001
Veneto	100.808	0,8	170.001

Le risorse finanziarie per le attività di pubblica assistenza sono state di 1.200 miliardi nel 1970-1971 e di 1.300 miliardi nel 1971-1972. Le risorse finanziarie per le attività di pubblica assistenza sono state di 1.200 miliardi nel 1970-1971 e di 1.300 miliardi nel 1971-1972.

Le risorse finanziarie per le attività di pubblica assistenza sono state di 1.200 miliardi nel 1970-1971 e di 1.300 miliardi nel 1971-1972. Le risorse finanziarie per le attività di pubblica assistenza sono state di 1.200 miliardi nel 1970-1971 e di 1.300 miliardi nel 1971-1972.

CAPITOLO X

I SETTORI DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO: L'AGRICOLTURA

1. - *Le principali caratteristiche del settore.* 2. - *Criteri fondamentali di intervento dal 1950 ad oggi.* 3. - *Evoluzione del sistema agricolo meridionale e attuali prospettive.*

1. - LE PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEL SETTORE.

L'agricoltura è, certo, di per sé un settore «difficile». Notoriamente «rigido», perché collegato a cicli stagionali e produttivi che le nuove tecniche culturali riescono solo faticosamente e parzialmente a condizionare, fornisce il suo reddito con lentezza e richiede quindi investimenti lunghi e di risultato talora molto incerto. Costituisce d'altronde, il settore di base per l'economia dei paesi in via di sviluppo, tanto più se a clima tropicale, con costi produttivi inevitabilmente più bassi di quelli di un paese «semi-industrializzato» come il nostro: che si trova quindi, secondo i casi, inondato di aranci marocchini, di pompelmi israeliani, di olive greche, di arachidi senegalesi, di banane somale o equadoriane, di datteri tunisini, di ananas della Costa d'Avorio. Senza contare, magari per altre esigenze, l'olio spagnolo, le sardine portoghesi e il tonnetto giapponese, il burro danese, la carne argentina; o, scavando più in fondo nel nostro recente consumismo, i formaggi e vini pregiati francesi, lo whisky scozzese e magari le marmellate bulgare o il caviale russo.

Siamo in buona compagnia, del resto, perché crisi «parallele» si ritrovano puntualmente in tutti o quasi i paesi europei, che cercano di rispondere in qualche modo alle ansie e alle proteste delle classi agricole locali. Del resto le «maratone» delle sedute notturne in sede CEE dei Ministri europei dell'agricoltura o dei rispettivi esperti, per giungere ad accordi che non danneggino troppo l'uno o l'altro dei partners, sono diventate ormai talmente consuete che nessuno vi fa più caso. Aspetti fondiari, problemi culturali, sovrapproduzioni croniche, speculazioni, esigenze di non creare o approfondire passività aziendali e crisi zonali, desiderio di non compromettere i rapporti con i paesi in via di sviluppo, canali di distribuzione distorti, formano ormai un tale

groviglio che riesce persino difficile agli stessi esperti tracciare una visione chiara dei problemi e delle possibili soluzioni.

Negli ultimi decenni ai vecchi ed endemici mali della nostra agricoltura, e in particolare di quella meridionale, si sono andati aggiungendo altri problemi che volta per volta si sono chiamati, secondo le circostanze:

- eccessivo peso della mano d'opera sul valore della merce prodotta, o viceversa abbandono della terra e difficoltà di reperire i lavoratori necessari alle esigenze dell'azienda;

- salari estremamente bassi in rapporto agli altri settori produttivi, o, viceversa, compensi eccessivi che rischiano di porre le produzioni agricole fuori mercato, interno o internazionale che sia;

- produzioni eccessive, e proclamate necessità di ridurne la portata, o viceversa insufficienza di offerta che rendeva necessario ricorrere alle importazioni per evitare aumenti eccessivi dei prezzi sul mercato nazionale;

- provvedimenti di riforma agraria intesi a spezzare il latifondo e incoraggiare la proprietà contadina, e viceversa tentativi di riaccorpamento di terreni eccessivamente parcellati, per raggiungere un minimo di unità colturale razionale;

- aumenti, a livello proibitivo, di prezzi al consumo e insieme distruzioni di imponenti partite della stessa merce per evitare la caduta delle quotazioni.

Nel complesso un quadro contraddittorio che si riflette nei comportamenti e nelle decisioni sia a livello pubblico che privato.

La verità è che, forse mai come nel settore agricolo:

- è molto difficile adottare provvedimenti validi per tutte le infinite tipologie produttive, perché è chiaro che le situazioni possono variare fortemente, ed essere anche « di segno contrario », fra produzione di grano o di frutta; di prodotti orticoli o di carne; di olio o di tabacco; di riso o di barbabietole; e così all'infinito. E tutti questi prodotti e molti altri con essi, sono *agricoltura*;

- l'influenza delle condizioni e dell'andamento delle produzioni agricole di altri paesi, europei ed extraeuropei, incide in materia agricola in misura nettamente superiore che in altri settori economici;

- le condizioni produttive e di mercato possono essere estremamente diversificate, non solo da un prodotto all'altro, ma da una zona all'altra del territorio (per esempio a causa di disparità climatiche e metereologiche contingenti), provocando squilibri anche gravi e difficoltà ulteriori per una « manovra unica » del settore o anche di un singolo prodotto;

- le suddette variazioni dell'andamento metereologico e le conseguenze sull'apparato produttivo e il sistema distributivo sono spesso imprevedibili, ed è quindi poco agevole predisporre programmi pluriennali che determinate situazioni possono capovolgere nei loro presupposti da un momento all'altro;

- l'estrema capillarità della produzione rende praticamente inevitabili attività di intermediazione e di organizzazione dei mercati all'ingrosso, spesso peraltro punti focali della speculazione e delle pressioni di minoranze che è molto difficile scalzare;

- l'individualismo e l'estrema diffidenza, riscontrabili proprio nel Mezzogiorno, e con poche eccezioni, da parte degli agricoltori, rende ardua l'organizzazione di forme associate di produzione e vendita diretta evitando l'intermediazione speculativa;

- il mito dell'industrializzazione e quello dell'urbanesimo hanno contribuito a staccare dalla terra molti giovani e anche generazioni mature, mentre le giuste rivendicazioni dei lavoratori rimasti hanno inevitabilmente portato a costi difficilmente sostenibili;

- la perenne difficoltà di raggiungere, almeno per alcune produzioni, intese stabili fra gli agricoltori e le aziende industriali utilizzatrici delle stesse, sui prezzi per il prodotto da loro trasformato, hanno provocato continui alti e bassi nel ritmo produttivo da un anno all'altro, con squilibri estremamente dannosi, in particolare per i prodotti stagionali (tipico, nel Mezzogiorno, il caso del pomodoro).

Fattori tecnici, economici, sociali, sono dunque accavallati, provocando nell'agricoltura meridionale un frequente alternarsi di periodi di euforia e di profondo scoraggiamento: in una parola una serie di squilibri cui è stato ed è ancora estremamente arduo cercare di porre rimedio.

2. - CRITERI FONDAMENTALI DI INTERVENTO DAL 1950 AD OGGI.

Quali sono state comunque nel Mezzogiorno le linee direttive cui si è ispirata l'azione svolta nel campo agricolo, soprattutto dal 1950 in poi?

Sembra anzitutto opportuno ricordare che la data di inizio dell'azione meridionalistica organica coincide più o meno con quella dei Trattati di Roma che hanno dato vita ad una sempre più stretta interconnessione fra i nostri problemi e quelli degli altri paesi europei. È un aspetto da non trascurare, soprattutto perché, mentre per determinate produzioni il progressivo abbattimento delle barriere doganali

ha consentito ad alcuni prodotti del Mezzogiorno di accedere a mercati un tempo del tutto chiusi per noi, per altri prodotti ha logicamente facilitato l'afflusso sul nostro mercato, talora a migliori condizioni, di produzioni estere. E l'estensione delle agevolazioni doganali a numerosi paesi in via di sviluppo, la cui economia è ancora basata pressoché totalmente sull'agricoltura, ha ulteriormente appesantito alcune situazioni. La situazione provocata da un lato dall'adozione di tecniche colturali di conservazione moderna che consentivano, in pratica, la disponibilità di numerosi prodotti per l'intero arco annuale, e dall'altro lato dall'accesso al nostro mercato di prodotti di paesi favoriti da condizioni climatiche e ambientali migliori dello stesso Mezzogiorno (non dimentichiamo del resto la montuosità di una gran parte del territorio meridionale e le carenze idriche contro le quali si è dovuto per secoli combattere) oltre che dotati di un'organizzazione distributiva e un'aggressività commerciale che il Mezzogiorno purtroppo non possiede, ha contribuito a rendere estremamente precaria la penetrazione sui principali mercati stranieri di prodotti tipici dell'agricoltura del Mezzogiorno, talora per di più ancorati a qualità e tipologie superate dal continuo evolversi dei gusti e delle preferenze dei consumatori.

Volendo comunque analizzare con qualche maggiore dettaglio il complesso degli interventi per l'agricoltura meridionale, conviene forse seguire i quattro grandi raggruppamenti cui si possono ricondurre le destinazioni della pubblica spesa: formazione di capitale, apprestamento e funzionamento di servizi per la produzione, integrazione dei redditi delle categorie agricole, servizi civili per il settore (1).

Si può subito affermare che lo sforzo compiuto per il Mezzogiorno ha coperto, in complesso, tutti e quattro i suddetti aspetti. E ciò anche se è poco agevole identificare, nell'arco di 34 anni di politica meridionalistica, un filo conduttore organico (a parte le finalità di fondo, certo indiscutibili, di un adattamento della produzione alle condizioni del mercato, un maggior reddito per le categorie agricole, una migliore distribuzione dei fattori produttivi, una migliore organizzazione della produzione), anche per gli imponenti mutamenti, durante questo periodo, avvenuti in tutte le caratteristiche obiettive del settore stesso.

Un altro elemento di poco agevole identificazione delle linee conduttrici dell'opera svolta è la circostanza che in nessun altro settore economico come in quello agricolo operano, o almeno operavano prima del passaggio delle competenze alle Regioni, tanti Enti, talora anche

(1) CARLO PAGLIANI: *La spesa pubblica per l'agricoltura nel decennio precedente l'ordinamento regionale*, SVIMEZ, ed. Giuffrè, 1977, pag. 2.

con finalità disarmoniche, e con casi non infrequenti di duplicazioni e sovrapposizioni di compiti. Basti citare a titolo di esempio (2):

1) Ministero del Tesoro per gli interessi e mutui con il Consorzio per le OO.PP. per il finanziamento dei Piani Verdi (1961-1971); per il programma relativo alla costruzione di case per i lavoratori agricoli;

2) Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale per il saldo delle prestazioni previdenziali dei lavoratori agricoli, per le spese per i cantieri scuola e corsi di istruzione professionale;

3) Ministero dell'Industria per una parte del programma di elettrificazione rurale;

4) Ministero della Sanità per i servizi veterinari ed altri connessi riguardanti le attività zootecniche, nonché per i servizi di repressione delle sofisticazioni e frodi;

5) Ministero della Pubblica Istruzione per l'istruzione tecnica agraria e una parte dell'istruzione professionale;

6) Consiglio Nazionale delle Ricerche per una parte della ricerca applicata all'agricoltura;

7) Banca d'Italia per il finanziamento degli ammassi;

8) Cassa per il Mezzogiorno per la bonifica, irrigazione, miglioramenti fondiari, ecc.

9) Ministero dell'Agricoltura e Foreste per le sue attività istituzionali.

All'elenco vanno aggiunte le Province, gli Enti di sviluppo, i Consorzi di bonifica, con iniziative che necessiterebbero di un miglior coordinamento.

Tornando, peraltro, all'intervento straordinario, e quindi alla politica agricola per il Mezzogiorno, sembra possibile affermare che nel primo quindicennio di tale politica la principale preoccupazione fu quella di assicurare all'agricoltura meridionale le strutture fisiche di base senza le quali sarebbe stato inconcepibile un qualsiasi mutamento di fondo delle forme di conduzione e, in tutti i casi, un razionale decollo. È su questa strada che ci pone la stessa analisi delle destinazioni degli investimenti della Cassa, nella sua ripartizione già riassunta nel Capitolo VIII.

Un tentativo ufficiale di racchiudere l'imponente serie degli investimenti pubblici effettuati entro linee organiche di obiettivi da raggiungere e di metodi da seguire venne compiuto, come del resto si vedrà anche per altri settori, dal Piano di coordinamento degli interventi

(2) *Ibidem*, pag. 4.

pubblici nel Mezzogiorno del 1966, per il quale « l'intervento pubblico in agricoltura deve tendere a conseguire più elevati livelli di produttività dei fattori, in maniera da rendere conveniente un più intenso e diffuso impiego di capitali e da garantire ad una forza di lavoro inferiore a quella attuale, redditi comparabili con quelli offerti da altri settori produttivi ». Il che, in rapporto alle caratteristiche dell'agricoltura meridionale ed alle tendenze evolutive del mercato, equivale a concentrare gli sforzi verso il comparto ortofrutticolo e vitivinicolo, nonché in determinati ambienti, quello zootecnico, senza dimenticare il tradizionale patrimonio olivicolo.

In tale contesto venivano fissate cinque linee di azione fondamentali, intese:

- all'estensione dell'irrigazione;
- alla sostituzione o l'aggiornamento di alcune colture tradizionali;
- alla realizzazione di infrastrutture di conservazione, trasformazione, commercializzazione che possano consentire alle imprese agricole di ottenere una quota più elevata del valore aggiunto della produzione agricolo-alimentare;
- alla realizzazione di infrastrutture strettamente finalizzate ad un più intenso sviluppo dell'agricoltura e al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rurali;
- alla difesa idrogeologica delle zone produttive, attraverso opere di sistemazione montana, conservazione del suolo e rimboschimento.

Entro tali linee due sembrano essere le preoccupazioni fondamentali del Piano: da un lato la concentrazione degli sforzi dell'intervento straordinario sia a livello territoriale (comprensori irrigui e zone di valorizzazione) sia a livello di contenuti (opere di bonifica e di irrigazione; miglioramenti fondiari; dotazioni aziendali; impianti di trasformazione, commercializzazione e conservazione dei prodotti agricoli; entro certi limiti sperimentazione e divulgazione tecnica). Dall'altro lato quella di assicurare un reale coordinamento con le azioni dell'Amministrazione ordinaria, in particolare del Ministero dell'agricoltura.

Il piano definisce in dettaglio i comprensori irrigui e le opere di valorizzazione connesse, li ripartisce in quattro categorie secondo lo stadio della loro valorizzazione, e dettaglia le caratteristiche dei rispettivi Piani di trasformazione entro i quali la Cassa era chiamata ad operare, finanziando, tra l'altro, anche i piani di trasformazione aziendali che si inquadrino nei più vasti Piani comprensoriali.

Particolare rilevanza, a tali fini, avevano naturalmente gli incentivi finanziari della Cassa stessa, che, consentendo il cumulo del contributo in conto capitale con quello sugli interessi relativi ai mutui contratti, era posta in grado di concorrere in modo determinante a sup-

plire alla carenza di capitali disponibili per la trasformazione fondiario-agraria.

Infine il Piano — a parte altri aspetti su cui non è il caso in questa sede di dilungarsi ulteriormente — fa cenno per la prima volta dei compiti spettanti all'allora nuovo organismo, la Finanziaria per l'agricoltura, la FINAM. Secondo il Piano « essa dovrà operare preferibilmente nei territori di concentrazione irrigua e dovrà assolvere compiti di promozione di attività trasformatrici e di valorizzazione in genere dei prodotti agricoli meridionali, sia in forma diretta con l'associare agricoltori alle cui iniziative essa partecipi, sia in forma indiretta, incentivando produzioni e assicurandone l'esito ». E inoltre « avrà il compito di promuovere la realizzazione, nei più importanti comprensori, il cui processo di valorizzazione è in atto, di aziende agricole efficienti e di convenienti dimensioni, sulla base dell'instaurazione di ordinamenti economici tendenti a produzioni mercantili e tipizzate, da inserire nei circuiti di commercializzazione da realizzare — se del caso — con la sua partecipazione o comunque ad essa collegati ».

Il settore dell'agricoltura si può poi considerare quello in cui forse l'azione della Cassa si è maggiormente avvalsa di enti esterni per le fasi di progettazione e realizzazione delle opere: Consorzi di bonifica, enti di sviluppo, Corpo forestale, ecc. Tutti organismi tecnici, senza i quali sarebbe certo stato pressoché impossibile realizzare la massa imponente dei programmi che la Cassa è stata in grado di finanziare, e sulle quali sarebbe dispersivo fornire dettagli.

Vale invece la pena di notare come, grosso modo fino al 1975, malgrado l'agricoltura rientrasse, senza alcun dubbio, sin dalla legge 853 del 1971, tra i settori per i quali le competenze dell'intervento straordinario erano state trasferite alle Regioni, la Cassa per il Mezzogiorno ha continuato ad operare in misura abbastanza rispettabile, anche per colmare inevitabili carenze degli apparati regionali nel primo difficile periodo di transizione. A parte i progetti speciali (v. Cap. XVII) sull'irrigazione, la forestazione, i « progetti carne » e quello sullo sviluppo agrumicolo, interessanti tutti in modo evidente il settore agricolo, la Cassa ha ancora operato con qualche incisività, sia pure entro limiti finanziari certamente modesti rispetto a quelli degli anni precedenti, in materia di conservazione del suolo e di difesa idraulica, di dotazioni infrastrutturali come strade, acquedotti ed elettrodotti rurali, di incentivazione delle iniziative produttive, e più in genere in vari programmi di completamento di attività già intraprese e da trasferire successivamente alle Regioni, secondo programmi concordati appunto con i competenti Assessorati regionali.

Nel corso del 1976, in seguito all'emanazione della legge n. 183 — progetti speciali sempre a parte — la Cassa è stata autorizzata, in

pratica, ad intervenire rigidamente solo per i programmi di completamento, concordati con le Regioni. In ogni caso la somma impiegata in tali interventi nell'agricoltura (sempre per gli aspetti menzionati nel periodo precedente) non è stata sostanzialmente inferiore a quella dell'esercizio 1975.

Il Successivo T.U. 6 marzo 1978, n. 218 ha disciplinato infine gli interventi in agricoltura di competenza statale e di competenza della Cassa per il Mezzogiorno. Allo Stato spettano i progetti di nuova irrigazione nonché misure di sostegno per le imprese agricole e contributi in conto capitale, in aggiunta a quelli a carico del FEOGA - Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia - nel caso di iniziative realizzate nei territori meridionali.

Gli interventi della Cassa sono invece soprattutto quelli realizzati mediante la FINAM, e quelli previsti nel piano nazionale di cui alla legge 27 dicembre 1977, n. 984 (vedi infra). Sono inoltre previsti ausili specifici per le imprese agricole interessate all'attuazione dei progetti speciali, e contributi in conto capitale per le opere di carattere privato occorrenti per il rimboschimento, il miglioramento, la costruzione e la trasformazione boschiva, necessarie all'attuazione dei progetti speciali.

Nella Tab. 1 sono riportati i valori medi annui della spesa della Cassa per il Mezzogiorno nel periodo 1951-1980 in agricoltura distinta per settori di intervento. Le infrastrutture comprendono: a) opere di conservazione del suolo, b) opere pubbliche di bonifica; i contributi in conto capitale riguardano, invece opere di competenza privata (miglioramento fondiario, impianti per la valorizzazione dei prodotti agricoli, ricostruzione opere terremotate, assistenza tecnica, miglioramenti fondiari, ecc.).

Tab. 1. - VALORI MEDI ANNUI DELLA SPESA PER L'AGRICOLTURA DISTINTA PER SETTORI D'INTERVENTO

(miliardi di lire 1980)

SETTORI DI INTERVENTO	PERIODI			
	1951-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1980
1. Infrastrutture	367	205	287	365
2. Contributi in conto capitale	70	60	100	63
TOTALE...	437	265	387	428

Fonte: Cfr. Tab. 1 capitolo VI.

Per quanto riguarda l'incidenza della spesa del settore agricolo rispetto agli altri interventi della Cassa confronta il Capitolo VI.

Ma quali possono considerarsi più specificamente le condizioni dell'agricoltura meridionale nell'attuale momento?

Dal punto di vista puramente finanziario la già citata legge 27 dicembre 1977, n. 984, cosiddetta « legge quadrifoglio », ha operato un imponente stanziamento di 7.000 miliardi per il quinquennio 1978-1982. La legge è intesa a coordinare i quattro fondamentali settori agricoli della zootecnia, orto-floro-frutticoltura, forestazione e irrigazione. Di tale massa di interventi pluriennali (700 miliardi per il 1978; 1.100 per ciascuno degli esercizi dal 1979 al 1982; quote annuali di 380 miliardi fra il 1978 e il 1983 per irrigazione e forestazione), il 40 % è destinato al Mezzogiorno.

Questa legge è stata preceduta da un ampio dibattito sull'agricoltura meridionale che, come emerge dalle dichiarazioni della FINAM deve essere « incentrato sulla consapevolezza della necessità di attuare nel nostro Paese una programmazione complessiva dello sviluppo economico, tanto più urgente ed essenziale quanto più profonde si mostrano le ragioni della crisi in atto ».

La politica nuova che deve essere sviluppata in particolare per l'agricoltura italiana e del Mezzogiorno « è quella che rispetto alla staticità e rigidità dei pacchetti di incentivi, premi la politica di intervento dinamico di promozione dello sviluppo, capace di investire attraverso gli strumenti di piano tutti gli aspetti dell'attività agricola; che, inoltre, faccia carico ai livelli locali di governo di un maggiore, più diretto impegno per l'orientamento, il coordinamento della gestione di iniziative e servizi dimensionali alle esigenze zonali, che realizzi, infine, strumenti e strutture di coagulo e di unitario potenziamento della unità produttiva ».

Le istanze programmatiche e di fondo indicate sopra sono state sostanzialmente raccolte dalla « legge quadrifoglio » secondo la quale gli indirizzi generali, gli obiettivi e gli interventi pubblici in agricoltura devono essere rispondenti al piano nazionale e ai programmi regionali elaborati dal CIPAA (Comitato interministeriale per la politica agricola e alimentare) e dalle Regioni.

Il piano nazionale stabilisce gli interventi da attuarsi nei settori della zootecnia, (comprese le produzioni avicunicole, della piscicoltura nelle acque interne e della produzione foraggera), della produzione ortofrutticola (comprese le colture a fini di trasformazione industriale), della forestazione (con particolare riguardo alle esigenze di incremento della produzione legnosa), dell'irrigazione (con interventi per la realizzazione, la manutenzione e l'esercizio di opere pubbliche di irrigazione, comprese le opere di bonifica idraulica, di completamento e manutenzione straordinaria della rete dei canali demaniali di irrigazione, trasferiti

alle regioni e sottoposti alla disciplina prevista per le altre opere pubbliche di irrigazione di interesse regionale ed interregionale), delle colture arboree mediterranee (per la riconversione, la trasformazione e la qualificazione delle colture, in particolare quelle olivicole), della vitivinicoltura (per la ricostruzione e qualificazione dei vigneti, e la difesa fitosanitaria), della utilizzazione e valorizzazione dei terreni di collina e di montagne (per il riordino agrario e fondiario in funzione dei nuovi assetti produttivi con particolare riguardo ai terreni che presentano una naturale capacità di assicurare elevate produzioni unitarie e di foraggi e cereali per uso zootecnico).

Il piano prevede, inoltre, per i vari settori di intervento, anche le iniziative necessarie per la commercializzazione e la trasformazione dei prodotti, e prevede, come già ricordato, una riserva non inferiore al 40 % degli stanziamenti da utilizzare nei territori meridionali.

3. - EVOLUZIONE DEL SISTEMA AGRICOLO MERIDIONALE E ATTUALI PROSPETTIVE.

Ma come hanno inciso questi provvedimenti sulla struttura e sull'andamento dell'agricoltura meridionale? Dagli articoli, dagli studi disponibili, e soprattutto dai rapporti annuali sull'economia del Mezzogiorno, elaborati dalla Svimez non emerge un quadro molto confortante, soprattutto per il permanere di problemi legati alle strutture che gestiscono gli interventi straordinari (e ordinari) nonché per l'arretratezza tecnologica del settore che le provvidenze degli ultimi anni non sono riusciti in alcun modo a colmare, mentre permangono problemi relativi a determinate zone particolarmente arretrate e in crisi rispetto ad altre maggiormente sviluppate.

Per quel che riguarda l'evoluzione del settore dal 1979 al 1981, si può notare che il contributo dell'agricoltura meridionale rispetto a quella nazionale è passato dal 39,1 % del 1971 al 36,3 % del 1981 mentre il contributo delle regioni centro-settentrionali è passato dal 60,9 % del 1971 al 63,7 % del 1981.

La diminuzione del peso dell'agricoltura meridionale ha interessato sia le coltivazioni che gli allevamenti, mentre all'interno dei tre grandi comparti produttivi (erbacee, legnose e allevamenti) non si sono verificati grandi spostamenti, mantenendo pertanto inalterato il carattere fondamentale dell'agricoltura meridionale che vede circa il 77 % del proprio apporto provenire dalle colture agricole, mentre solo il 23 % è della zootecnia.

Nel 1983, come si rileva dal rapporto annuale della Svimez, la produzione dell'agricoltura è risultata del 9,1 % maggiore rispetto al 1982,

mentre al centro-nord l'aumento è stato solo dello 0,6 %. « Mentre, però, il limitato incremento registrato nel Centro-nord è pur sempre indice di consolidamento di una dimensione mostratasi finora progressivamente crescente, nel Mezzogiorno non si è trattato che di un parziale recupero, dopo due anni di diminuzione ».

Infatti nel Mezzogiorno « il riaccostamento del volume della produzione alla precedente dimensione è stato semplicemente l'effetto di una insolita, quanto anch'essa accidentale, contemporaneità di produzione abbondante, verificatasi per le colture legnose più importanti ».

Circa l'andamento degli investimenti, il decennio 1970-1980 è caratterizzato da un aumento degli investimenti per le attività di bonifica, ma a una loro diminuzione o, al massimo, stazionarietà per quelli destinati a miglioramenti fondiari, alla meccanizzazione, all'acquisto del bestiame. Questa situazione di arretramento tecnologico è stato sempre segnalato dalla Svimez negli ultimi anni; da ultimo il Rapporto 1984 sull'economia nel Mezzogiorno ricorda: « considerata l'espansione verificatasi negli anni 70 per il capitale tecnico di dotazione, e in particolare per il parco macchine, il volume attuale di investimento non appare maggiore delle semplici esigenze di sostituzione e di rinnovo. Può ritenersi, quindi, che nell'agricoltura meridionale non solo si sia avuto per la consistenza dei mezzi tecnici di produzione un incremento ancor più limitato che negli anni precedenti, ma abbia altresì continuato ad essere stentata quell'acquisizione di nuova tecnologia e quell'ammodernamento delle aziende, che l'aumento di competitività imposto da un decrescente sostegno comunitario renderebbe, invece sempre più necessari. La tenuta degli investimenti in opere di bonifica e infrastrutture è dovuta essenzialmente all'intervento straordinario, il cui flusso di spesa in questo settore (essenzialmente nell'infrastruttura irrigua) ha potuto ancora essere consistente, nonostante il condizionamento dell'incerto quadro legislativo ».

Altri aspetti particolari dell'agricoltura del Mezzogiorno riguardano:

- a) lo scarso incremento della superficie totale per azienda;
- b) la minore dimensione media delle aziende del Sud rispetto a quelle del Centro-nord e la loro crescita in termini relativi;
- c) la diminuzione del peso dei bovini e dei suini allevati nel Mezzogiorno sul totale nazionale.

Tutti elementi che denotano come il problema dell'agricoltura nel Mezzogiorno « non coincide con la questione meridionale » tout-court, nel senso che non esiste un arretramento complessivo e diffuso del settore, ma esistono problemi connessi con zone particolarmente arretrate (Calabria, Sicilia, Molise, Basilicata hanno tassi di crescita e di investimento

più bassi rispetto alla stessa media meridionale), problemi di crisi di attività produttive avanzate, di decadimento demografico e sociale, di degrado delle risorse naturali, ambientali e dell'ambiente urbano.

Gli obiettivi generali cui deve tendere la politica agricola meridionale nei prossimi anni sono dunque:

– il riequilibrio interno delle diverse aree territoriali attraverso la programmazione degli interventi pubblici con il « Progetto integrato » e il « piano agricolo di zona » destinati rispettivamente al coordinamento delle azioni necessarie nelle aree non omogenee e in quelle omogenee;

– la diversificazione produttiva, con un allargamento della base foraggera e un potenziamento della zootecnia (specialmente per quel che riguarda l'allevamento bovino, suinicolo, ovicaprino, avicunicolo) e il miglioramento qualitativo delle produzioni ortofrutticole e delle altre colture mediterranee;

– l'innovazione tecnologica a una nuova organizzazione del processo produttivo e distributivo e l'acquisizione di nuove tecnologie e capitale tecnico attraverso il potenziamento della ricerca scientifica, dell'assistenza tecnica, del credito, dei servizi alla produzione, degli investimenti (confronta Rapporto Svimez 1983).

L'intervento straordinario può giocare un ruolo fondamentale per il superamento degli attuali squilibri, purchè esso mantenga il carattere di aggiuntività rispetto agli altri interventi nel settore, e purchè si coinvolgano sempre più le Regioni nella predisposizione ed attuazione dei programmi e dei relativi progetti operativi.

Per tutto ciò occorre tuttavia principalmente definire un nuovo quadro legislativo con adeguati strumenti finanziari. Come è sottolineato anche nel Rapporto Svimez 1984 « nel 1983 la disponibilità di mezzi finanziari per l'agricoltura è stata in larga parte costituita da fondi non utilizzati di anni precedenti (il cui valore reale era stato nel frattempo eroso dall'inflazione), senza apporti sostanziali di nuove leggi di stanziamento ».

Inoltre « dopo la scadenza, con il 1982, del quinquennio considerato dal Piano agricolo nazionale, tutto il 1983 è trascorso senza che si sia provveduto nè a rinnovate norme per il coordinamento dell'intervento pubblico in agricoltura, nè ad un rinnovo del Piano, nè ad una semplice predisposizione di nuovi mezzi finanziari. Solo per il 1984 è stata assicurata — con la legge finanziaria (legge 27 dicembre 1983, n. 730) e con l'altro apposito provvedimento ad essa seguito (legge 4 giugno 1984, n. 194, interventi a sostegno dell'agricoltura) — una maggiore disponibilità, anche se in parte attraverso anticipazioni di stanziamenti già disposti dalla « legge quadrifoglio » per anni successivi ».

La legge finanziaria 1985 (legge 22 dicembre 1984, n. 887) oltre a stanziare i finanziamenti per gli interventi della legge n. 194/1984, fondi per circa 2.800 miliardi, prevede che le provvidenze stabilite in materia di ricerca applicata e di innovazione tecnologica dalla legge 17 febbraio 1982, n. 46 (vedi Cap. VIII) siano estese al settore agroindustriale. Le operazioni di finanziamento relative a questi interventi possono essere effettuate anche dagli istituti e sezioni specializzate di credito agrario.

Infine la legge prevede la parificazione nell'assicurazione del credito all'esportazione ottenuta dai prodotti agricoli rispetto ai prodotti industriali, fatto questo molto importante considerato che le esportazioni agricole superano a tutt'oggi i 7.700 miliardi di lire.

Per completare il quadro della situazione dell'agricoltura meridionale occorre accennare, se pur brevemente, all'influenza che su essa ha la Politica Agraria Comunitaria (PAC). Sugli effetti della PAC molte sono le polemiche spesso tese a sottolineare gli inconvenienti che all'Italia in generale e al Mezzogiorno in particolare derivano dall'appartenenza alla Comunità Europea. Se infatti da una parte il Ministero dell'Agricoltura evidenzia positivamente l'entità dei finanziamenti CEE a sostegno dell'agricoltura (5.796 miliardi nel 1984, + 46 % rispetto al 1983, di cui 5.503 miliardi per il sostegno della produzione e il resto per interventi di carattere strutturale), dall'altra non mancano autorevoli voci che sottolineano gli svantaggi derivanti da questi interventi.

Dal ultimo il Rapporto Svimez 1984 ricorda che « nel 1983, a causa del persistente differenziale di inflazione, l'agricoltura meridionale ha continuato a subire, come tutta l'agricoltura italiana, il danno, di cui si è fatto cenno nelle precedenti edizioni del Rapporto, derivante, da un lato, dal ritardo con cui le decisioni, prese in sede CEE, di modifica del tasso di cambio verde seguono la perdita di valore della lira, dall'altro da una fissazione dei prezzi agricoli comunitari che interviene solo a ripianamento del divario formantesi progressivamente nel corso dell'anno tra i prezzi extraagricoli soggetti alla inflazione e quelli agricoli, che i dispositivi della politica comunitaria di mercato tendono, invece, a trattenere sui livelli prefissati dell'inizio di campagna. ...In presenza dell'attuale orientamento della politica agricola comunitaria, che l'esigenza di arrestare l'espansione della spesa agricola della CEE fa non essere soltanto temporaneo, ciò che si prospetta per l'agricoltura meridionale è, da un lato, l'erosione del reddito connessa al contenimento dei prezzi, dall'altro la limitazione della crescita in termini reali del reddito stesso connessa al contenimento della produzione.... Nè a migliorare la situazione può bastare il maggior peso che la CEE sembra acconsenta a dare, nella politica agricola, alle azioni sulle strutture. Come si rilevava nel Rapporto dello scorso anno, l'accresciuto apporto comunitario diretto

di mezzi finanziari, che può derivarne per il Mezzogiorno, non può essere certamente determinante ».

Esistono dunque sul tappeto molti difficili problemi per l'agricoltura del Mezzogiorno, che potrebbero in parte essere risolti anche attraverso la definizione del nuovo programma triennale dell'intervento straordinario previsto dalla legge 1 dicembre 1983, n. 651 (vedi capitolo VIII).

Detto programma, infatti, determina la quota di risorse da destinare alla realizzazione dei progetti regionali di sviluppo con particolare riferimento a quelli di sviluppo agricolo. Tale quota non può essere inferiore al 15 % dello stanziamento complessivo ed è ripartita fra le regioni interessate. Il programma, inoltre, individua le attività non più di competenza dell'intervento straordinario e definisce i criteri per la loro liquidazione. Ad esso sono strettamente collegati i progetti regionali di sviluppo per la realizzazione di iniziative organiche a carattere intersettoriale per lo sviluppo di attività economiche in specifici territori e settori produttivi, i quali devono considerare come prioritarie le esigenze dell'agricoltura meridionale.

L'attuazione di queste misure legislative e programmatiche, l'attivazione delle Regioni come centri di potere e di proposta di interventi specifici, e infine una adeguata pressione in sede di politica agraria comunitaria per un riequilibrio degli interventi di sostegno e delle strutture che tengano in giusto conto le esigenze dei prodotti del Mediterraneo, sono le iniziative che nel breve periodo possono essere avviate per un reale cambiamento dell'agricoltura meridionale.

CAPITOLO XI

I SETTORI DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO: L'INDUSTRIA

1. - Principali caratteristiche del settore. 2. - Tipi di incentivazione: diretta e indiretta. 3. - Origine territoriale degli operatori. 4. - Natura privatistica o pubblicistica degli operatori. 5. - La dimensione delle imprese. 6. - L'ubicazione territoriale degli investimenti. 7. - Il settore produttivo. 8. - Evoluzione dell'apparato industriale del Mezzogiorno. 9. - Conclusioni.

1. - PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEL SETTORE.

L'industrializzazione è stata, si può dire, da sempre considerata come il grande sogno e la grande aspirazione del Mezzogiorno, la chiave per la soluzione di tutti i suoi problemi. Le prime leggi per favorire il sorgere, l'ammodernamento, l'ampliamento di insediamenti produttivi sono state emanate, come si è visto nei capitoli precedenti, praticamente subito dopo il conseguimento dell'unità del paese. E, per quanto riguarda l'intervento straordinario per il Mezzogiorno, tutte le leggi che si sono susseguite negli ultimi venti anni hanno sempre riservato ai problemi dell'industria il posto d'onore e la maggiore attenzione. Si può forse affermare che pressoché tutto il sistema legislativo specifico per il Mezzogiorno sia stato, almeno dal 1957 in poi, principalmente articolato riferendosi alle esigenze del settore industriale.

Solo negli ultimissimi anni, per una serie di complessi motivi, il « primato », pressoché indiscusso, sino a diventare quasi « monopolio », del settore industriale, ha cominciato a presentare qualche incrinatura ed a sollevare qualche dubbio, le cui componenti possono forse riassumersi come segue:

- la crisi economica tuttora in atto ha scosso la ferrea convinzione sulla sicurezza del posto di lavoro nel settore industriale, pubblico o privato che sia. L'andamento a forbice costi-produttività induce l'impresa ad investimenti che in prevalenza sono orientati verso la limitazione dell'occupazione, al fine di conservare un margine di competitività nei confronti della concorrenza interna ed estera.

- i problemi ambientali, dell'inquinamento industriale, delle condizioni dell'aria e dell'acqua, i pochi ma gravi casi di ripercussioni

patologiche ed immediate di sostanze tossiche venute a contatto, per incidenti casuali, con l'organismo umano, hanno cominciato a far riflettere sulla convenienza o meno di proseguire sulla strada di una « industrializzazione ad ogni costo » che non tenga conto di numerosi altri fattori;

- la paurosa impennata dei prodotti agricolo-alimentari di prima necessità, e lo squilibrio della bilancia dei pagamenti, dovuta, in parte, anche alle esigenze di importazione dei prodotti che si sarebbero potuti ottenere all'interno del paese, e le profonde e macroscopiche contraddizioni fra il livello dei prezzi e la distruzione di interi raccolti, hanno cominciato a far pensare che « qualcosa non andava », e a domandarsi se, tutto sommato, un certo « ritorno alla terra » non sarebbe stata una soluzione adottabile per molti lavoratori e nuclei familiari;

- effetti non sostanzialmente molto diversi hanno avuto, al livello socio-economico e psicologico, le grandi migrazioni dal sud al nord negli anni del boom intorno al '60, e la dilatazione dei problemi di ogni genere delle grandi città dell'Italia settentrionale di fronte alla massa degli immigrati, non sempre in condizioni di rapida assimilazione dei nuovi ambienti, di fronte all'impatto con rapporti umani, sistemi di vita e di comportamento diversi da quelli abituali del Mezzogiorno;

- anche in alcuni grandi e medi centri abitati del Mezzogiorno l'insediamento di grandi complessi industriali, spesso a brevissima distanza dai centri cittadini, portava a giganteschi problemi di trasporto, di circolazione, di abitazioni, di servizi sociali, problemi accresciuti da una forte spinta all'urbanesimo provocata dagli stessi insediamenti produttivi, e quindi da una imponente emigrazione dalle campagne verso i centri urbani (come del resto si verifica, in pratica, in quasi tutto il mondo);

- la constatazione che i grandissimi impianti industriali di base provocano, solo con estrema lentezza, il sorgere intorno ad essi di un tessuto industriale minore produttivo di nuova occupazione, e non il rapido processo diffusivo che ci si attendeva all'inizio, ha frustrato molte attese e provocato non infrequenti perplessità;

- alcuni fatti, come la crisi energetica ed il prezzo, estremamente elevato, delle fonti di energia, hanno ulteriormente contribuito, unitamente alla crisi economica di altri paesi europei, a indurre perplessità sulla prosecuzione di una strada per lo sviluppo del Mezzogiorno basata pressoché esclusivamente sul settore industriale;

- l'acuirsi della concorrenza internazionale nel campo dei beni di consumo o semilavorati, e ciò anche da parte di alcuni paesi in via di sviluppo ed extraeuropei, avviatisi essi pure sulla via dell'industrializzazione, ha acutizzato i problemi delle nostre aziende, con particolare

riguardo a quelle di recente costruzione e quindi inevitabilmente più soggette alle scosse congiunturali;

– alcuni altri settori economici, come per esempio il turismo, hanno cominciato a farsi luce come possibile fonte di occupazione, per di più con investimenti, per unità occupata, molto minori di quelli occorrenti nel settore dell'industria manifatturiera strettamente interessata.

E si potrebbe continuare, anche se non si deve pensare che l'insieme dei fattori sopra riassunti abbia portato, nel complesso, ad una « svalutazione » dell'importanza dell'industria come fattore di sviluppo del Mezzogiorno; ché, al contrario, essa resta il pilastro degli indirizzi politici meridionalistici.

Se si guarda alla serie di problemi connessi con il processo di industrializzazione di un vasto territorio come quello del Mezzogiorno, ci si rende subito conto del fatto che, per determinare via via, anche in rapporto alle situazioni socio-economiche congiunturali, i criteri della normativa in merito, gli organi pubblici, sia politici che operativi, hanno dovuto risolvere, magari attraverso una serie di ripensamenti, non pochi interrogativi, legati:

- *al tipo di incentivazione;*
- *all'origine territoriale degli operatori;*
- *alla natura privatistica o pubblicistica degli operatori stessi;*
- *alla dimensione delle imprese;*
- *alla ubicazione territoriale degli investimenti;*
- *al settore produttivo.*

Vale forse la pena di esaminare separatamente ciascuno dei suddetti interrogativi per identificarne le risposte e la loro evoluzione quanto meno sino ad ora.

2. – TIPI DI INCENTIVAZIONE: DIRETTA E INDIRETTA.

In linea generale si può affermare che pressoché ininterrottamente lo sforzo compiuto non ha avuto luogo in una sola direzione, ma in ambedue. Si è cercato, da una parte, di favorire il verificarsi di condizioni « ambientali » (nel senso più largo del termine) adatte per gli insediamenti industriali attraverso forme di incentivazione indiretta, e dall'altra parte, contemporaneamente, si è cercato di identificare le forme di incentivazione, diretta alle aziende, più attraenti per stimolare gli investimenti.

Il più importante tentativo di creare un ambiente favorevole agli investimenti produttivi, quanto meno in alcune zone del Mezzogiorno,

è rappresentato dalla creazione, con la legge n. 634 del 1957, delle aree industriali, cui nel 1959 si aggiunsero poi, più o meno pragmaticamente, i nuclei industriali per la cosiddetta « industrializzazione minore ». Come già ricordato (confronta capitolo VIII), questi Consorzi riuniscono i Comuni, le Province, le Camere di Commercio e gli altri enti interessati ed agiscono quali concessionari della Cassa per il Mezzogiorno per sviluppare e gestire le opere di attrezzatura delle zone, necessarie per favorire la localizzazione industriale. A questa attività principale si affiancano tutte le altre iniziative che il Consorzio possa ritenere necessarie per la promozione e l'assistenza alle industrie.

Il disegno del legislatore appariva fundamentalmente chiaro. Si tendeva, con l'istituzione dei nuovi organismi, a realizzare nello stesso tempo tre finalità: realizzare un razionale assetto del territorio nel quale i singoli Consorzi avrebbero dovuto operare, e cioè vasti comprensori comprendenti numerosi Comuni e talune intere Province; creare un sistema infrastrutturale particolarmente favorevole e adatto per l'inse-diamento di unità produttive; creare entro il vasto territorio del Mezzogiorno dei veri e propri « poli di attrazione » entro i quali realizzare un concentrazione degli investimenti, provocando, per effetto diretto e indotto, un processo « agglomerativo » che non avrebbe tardato a far sentire i suoi effetti anche sul piano ubicazionale.

A distanza di anni si può constatare che gli obiettivi non sempre e non dappertutto sono stati raggiunti, per diversi motivi che qui di seguito vengono accennati.

È innanzi tutto da evidenziare la proliferazione dei Consorzi e, nel loro ambito, delle aree e dei nuclei di sviluppo.

L'unica differenza fra aree e nuclei consisteva nel fatto che nelle prime si sarebbero potuti identificare più « agglomerati industriali » (e cioè in pratica le zone di terreno, di qualche decina o centinaio di ettari, che sarebbero state concretamente dotate, nella più vasta zona comprensoriale dell'area stessa, di infrastrutture valide e quindi divise in lotti da assegnare alle industrie), mentre i nuclei avrebbero potuto avere un solo « agglomerato ». In queste condizioni era facile profezia prevedere che il numero delle aree, dei nuclei e degli agglomerati, si sarebbe moltiplicato a dismisura, sotto l'incontenibile pressione degli interessi locali. Il che puntualmente si verificò, attraverso una serie più o meno surrettizia di « riconoscimenti » di nuove aree e nuclei, di trasformazione di nuclei in aree per consentire il sorgere di nuovi « agglomerati », di frammentazione di agglomerati in singole zone magari separate tra loro, e così via.

La conseguenza è stata la costituzione di ben 48 Consorzi per la gestione degli agglomerati industriali; ad essi sono da aggiungere i Consorzi di interesse regionale a cura della Regione Siciliana e di quella Sarda.

La situazione a tutto il mese di dicembre 1980 è illustrata nella tabella seguente.

QUADRO RIASSUNTIVO PER REGIONI DEI CONSORZI INDUSTRIALI E DEI RISPETTIVI AGGLOMERATI

(dicembre 1980)

REGIONI	CONSORZI		AGGLOMERATI			
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)
Marche	1	—	1	—	2	2
Lazio	4	—	14	—	—	3
Abruzzo	7	—	12	4	6	—
Molise	3	—	3	—	—	—
Campania	5	—	23	22	—	1
Puglia	5	—	24	—	1	—
Basilicata	2	—	10	5	—	—
Calabria	6	—	14	—	1	—
Sicilia	8	3	26	1	8	1
Sardegna	7	10	24	—	2	—

(a) Consorzi riconosciuti a livello centrale.
 (b) Consorzi di interesse regionale.
 (c) Agglomerati industriali a piano regolatore definitivo approvato.
 (d) Agglomerati industriali con piano regolatore preliminare approvato.
 (e) Agglomerati industriali con piano regolatore preliminare adottato.
 (f) Agglomerati industriali allo studio.

Fonte: Elaborazione su dati dell'Istituto per l'Assistenza allo Sviluppo del Mezzogiorno IASM.

I Consorzi sono stati strutturati, come si è visto, sotto forma di enti pubblici, cui partecipano, in pratica, e con peso preponderante, altri enti pubblici, specie territoriali. Da qui una pesantezza funzionale, ed una ripercussione, entro il Consorzio, delle vicende politiche di ciascun ente partecipante: con la conseguenza di frequenti stasi, difficoltà di convocare gli organi collegiali, ritardi nei controlli delle decisioni adottate per giungere alla loro applicazione, blocco di attività qualche volta per anni interi; e così via.

I Consorzi inoltre non sono stati forniti, sin dall'inizio, di risorse finanziarie autonome, e quindi non sono stati in grado di coprire o di fornire sufficienti garanzie agli istituti di credito per le somme occorrenti alla realizzazione delle infrastrutture non coperte dalla Cassa. Per

cui tale ultima copertura, all'inizio del solo 50 %, si è poi dovuta estendere, in pratica, prima sino all'80 % e poi all'importo totale delle infrastrutture stesse.

In taluni casi, poi, l'incentivazione che i Comuni si proponevano nel predisporre i piani regolatori non ha avuto l'esito sperato nell'attuare nuove iniziative per migliorare la situazione occupazionale.

Ciò ha inciso sulle infrastrutture, che risultano talora sovradimensionate rispetto alle reali necessità, o addirittura non utilizzate. Una certa concorrenza sviluppatasi tra i diversi Consorzi per attirare gli insediamenti ha in un certo qual modo disorientato gli operatori e non ha agevolato il decollo dei poli di sviluppo. Sono da aggiungere le iniziative promosse dalle singole amministrazioni comunali, escluse dall'area dei Consorzi, ai fini di promuovere l'occupazione locale con la istituzione di delimitate zone industriali. Tali circostanze, aggiungendosi alla dispersione delle aree, non hanno facilitato le scelte ottimali quanto ad ubicazione ed a requisiti ambientali.

Infine, in taluni casi, le imprese non sono state soddisfatte dei servizi offerti dai Consorzi, ed hanno ampiamente « contestato » i medesimi, talvolta anche — bisogna riconoscerlo — dimenticando il vantaggio offerto dalla disponibilità di terreni strutturati a prezzo non proibitivo.

Tutti i rilievi sopra esposti non devono far pensare che i Consorzi siano stati inutili o addirittura controproducenti. Essi tuttavia non appaiono più idonei, così come configurati dall'attuale normativa (T.U. 6 marzo 1978, n. 218) ad assolvere quei compiti per i quali furono originariamente concepiti.

Oggi dovrebbe essere superata l'idea del Consorzio come mero esecutore di infrastrutture generali, mentre, al contrario, esso dovrebbe assumere il ruolo di un « ente che va incontro alla imprenditorialità soprattutto quella minore e quella « sommersa » realizzando — come del resto la normativa già prevede — le condizioni idonee a favorire la localizzazione industriale, rimuovendo e supplendo alle carenze e alle insufficienze dei servizi pubblici essenziali per le imprese ». (Vedi Massimo ANNESI — Il T.U. delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno — Svimez 1980).

Il discorso sugli incentivi indiretti all'industria del Mezzogiorno ha comunque un posto di rilievo nel dibattito degli ultimi anni soprattutto a causa del fatto che la recessione economica, cominciata negli anni 1973-74, ha determinato la crisi delle industrie di grande dimensione (con le ovvie conseguenze negative sul piano occupazionale), ed ha sottolineato l'importanza dell'esistenza di una serie di iniziative locali, di piccola e media dimensione, caratterizzate da una notevole elasticità e capacità di mutamento rapido, in grado di assorbire gran parte della disoccupazione creata dalla ristrutturazione o riconversione dei grandi impianti.

Queste piccole e medie imprese sono viste oggi come uno degli strumenti attraverso il quale cercare di ridurre il permanente divario di industrializzazione tra il Sud e il Centro-nord, in quanto idonee a sviluppare un tessuto produttivo autopropulsivo non solo nei settori cosiddetti « tradizionali » ma anche in quelli tecnologicamente più avanzati.

Se questo è l'obiettivo cui deve tendere l'intervento straordinario, uno degli impegni della politica meridionalistica deve essere quello di promuovere e sostenere la nascita e la diffusione di organismi in grado di fornire servizi reali alle imprese.

Una recente indagine promossa dallo IASM e realizzata dal Censis ha evidenziato che nel prossimo decennio lo sviluppo produttivo del mezzogiorno sarà condizionato dalla diffusione nel territorio di quei « servizi alla produzione » essenziali per la vita, la efficienza e l'economia delle imprese. Ci si riferisce, in particolare, per la fase di avvio e di primo consolidamento delle attività produttive, ai servizi di progettazione, di costruzione e di impianto, di reperimento e formazione del personale, servizi finanziari e legali.

Nelle seconde fasi di crescita, stabilizzazione e trasformazione, le aziende necessitano invece prevalentemente di servizi di consulenza gestionale, di informatica, servizi commerciali, di manutenzione e riparazione, di innovazione tecnologica, servizi per la gestione del personale e una serie di servizi ausiliari (telex e trasmissioni, trasporto, pulizia, mensa, sicurezza).

A ciò deve dunque tendere l'intervento straordinario attraverso gli obiettivi previsti nel prossimo Piano Triennale.

Accanto agli incentivi « indiretti », esistono anche quelli « diretti » rivolti, cioè, alle singole imprese.

L'entità ed i criteri pratici di concessione di tali incentivi hanno subito numerose evoluzioni nel corso degli anni, ma sono rimasti fedeli, in linea di principio, ad uno stesso schema.

Tale schema comprende, in base alla legislazione vigente:

a) *Finanziamenti.*

Mutui a basso tasso di interesse per progetti di investimenti industriali che non implicino una spesa superiore a 35 miliardi di lire di investimenti fissi. La misura del finanziamento è del 40 % del costo dell'investimento globale. In esso sono computati gli investimenti fissi e le scorte di materie prime e semilavorati (queste ultime a loro volta nella misura massima del 40 % della spesa sostenuta in investimenti fissi). Il tasso di interesse è fissato al 30 % del tasso ufficiale appositamente stabilito dal Ministero del Tesoro; la durata massima dei mutui

è di 15 anni per le nuove iniziative e di 10 anni per l'ampliamento e l'ammodernamento di impianti esistenti.

La legge 12 agosto 1977, n. 675 subordina i finanziamenti dei progetti di ristrutturazione industriale ad una previa verifica di rispondenza ai piani di settore. A tale formalità non sono soggette le agevolazioni previste dalla legge n. 183/1976 per investimenti inferiori ai due miliardi di lire, che, come sotto indicato, vengono a godere di un contributo pari al 40 % dell'investimento.

b) *Prefinanziamenti.*

Il D.L. 30 giugno 1982, n. 389 convertito in legge 12 agosto 1982, n. 546 ha autorizzato la Cassa per il Mezzogiorno, in deroga all'art. 73 del T.U. 6 marzo 1978, n. 218, ad anticipare il contributo in conto capitale « alle iniziative industriali che realizzino o raggiungano investimenti fissi non superiori a 10 miliardi di lire, localizzate nelle aree — colpite dagli eventi sismici degli anni 1980-82 o caratterizzate dai rilevanti fenomeni di disoccupazione o di mano d'opera in cassa integrazione anche derivanti da processi di ristrutturazione — indicate dal CIPE su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno ». L'anticipazione in questo caso è del 50 %; se invece gli investimenti fissi sono fra i 10 e i 30 miliardi, l'anticipazione è del 50 % per i primi 10 miliardi e fino al 25 % per la parte eccedente tale importo; la sua concessione è inoltre subordinata alla dichiarazione dell'impresa che attesti l'avvenuto avviamento dei lavori i quali devono aver raggiunto uno stato di avanzamento non inferiore al 20 % dell'investimento fisso oggetto della domanda.

c) *Contributi.*

Per la realizzazione di iniziative dirette alla costruzione, alla riattivazione, all'ampliamento e all'ammodernamento di stabilimenti industriali può essere concesso un contributo in conto capitale secondo le seguenti aliquote:

Classe di investimento	Contributo
- fino a 2 miliardi di lire	40 %
- sull'ulteriore quota eccedente i 2 miliardi di lire e fino a 7 miliardi di lire	30 %
- sull'ulteriore quota eccedente i 7 miliardi	20 %

Come si vede esiste un criterio di concessione dei contributi chiaramente di tipo « scalare », inteso in certo senso a privilegiare i piccoli e medi impianti e non incoraggiare eccessivamente gli impianti di grandi dimensioni. Il contributo può essere aumentato di un quinto a favore di quelle aziende che operano in settori da sviluppare prioritariamente secondo le indicazioni del CIPE: un ulteriore aumento di un quinto può essere concesso alle iniziative che si localizzano in zone riconosciute particolarmente depresse. In ogni caso il complesso delle agevolazioni finanziarie (finanziamento a tasso agevolato e contributo a fondo perduto) non potrà superare il 70 % degli investimenti fissi (terreno, opere murarie, macchinari, attrezzature e allacciamenti) salvo le maggiorazioni concernenti settori produttivi prioritari o zone particolarmente depresse di cui sopra.

Il CIPE può comunque deliberare la sospensione temporanea o l'esclusione dal contributo per iniziative in specifici settori o in determinate zone in relazione a considerazioni oggettive o a valutazioni di opportunità settoriali.

Per le iniziative industriali che realizzino investimenti fissi superiori a 30 miliardi di lire, con programmi di costruzione, ampliamento, riattivazione ed ammodernamento, il D.M. 10 novembre 1979 prevede procedure più articolate ai fini del conseguimento del contributo e/o dell'eventuale credito agevolato. Per simili casi le procedure prevedono fasi istruttorie concertate tra la Cassa del Mezzogiorno, gli Istituti abilitati al credito a medio termine ed il CIPI. Il provvedimento finale è demandato al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

d) *Incentivi fiscali.*

Le aziende industriali che vadano a insediarsi nel Mezzogiorno possono godere dei seguenti benefici:

- esenzione decennale dall'imposta locale sui redditi — ILOR;
- esenzione dalla suddetta imposta locale sui redditi — ILOR — sulla parte superiore al 70 % degli utili dichiarati dalla società, direttamente impiegati nell'azienda, e sino alla concorrenza del costo dell'opera e degli impianti;
- esenzione decennale del 50 % dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche — IRPEG;
- esenzione dalle imposte di registro ed ipotecarie per l'acquisto di terreni da parte dei Consorzi;
- riduzione a metà dell'imposta di consumo dell'energia elettrica per forza motrice.

e) *Sgravio degli oneri sociali.*

Le aziende operanti nel Mezzogiorno ed appartenenti ai settori indicati dal CIPE sono totalmente esentate dal pagamento dei contributi posti a loro carico dovuti all'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale — INPS — sulle retribuzioni assoggettate a contribuzione per il Fondo Pensioni relative all'occupazione aggiuntiva creata dal luglio 1976, per un periodo di dieci anni dalla data di assunzione.

Questa agevolazione appare particolarmente importante in quanto rappresenta, fra l'altro, una delle poche agevolazioni vigenti che incida positivamente sui costi di gestione delle imprese. In effetti una delle maggiori critiche sempre avanzate sul sistema delle agevolazioni è stata la constatazione che la quasi totalità degli incentivi agisce unicamente in sede di realizzazione degli impianti, e non nelle fasi successive, e forse ancora più delicate, di conduzione degli stessi; e ciò tenendo presente il fatto che tali impianti, in genere, proprio perché ubicati nel Mezzogiorno, finiscono con il dover sostenere costi più elevati.

f) *Partecipazioni finanziarie.*

Sono costituite dalla possibilità di far ricorso ad organismi come la FINAM, l'INSUD, la FIME e la FIME LEASING, di cui si è fatto cenno nel capitolo VII.

g) *Locazione finanziaria.*

La FIME ha costituito la FIME LEASING S.p.A., con il compito di operare nel campo della locazione finanziaria di impianti industriali, secondo quanto previsto dall'articolo 17 della legge n. 183. I canoni di locazione godono — secondo particolari meccanismi — dei contributi e delle agevolazioni previste per gli insediamenti industriali nel Mezzogiorno. Alla scadenza del contratto di locazione, gli impianti possono essere acquistati dal conduttore per un importo pari all'1 % del loro valore di acquisto.

L'agevolazione è prevista anche per i soli macchinari per stabilimenti già operanti.

h) *Riserva di forniture occorrenti alle Amministrazioni Pubbliche.*

Le aziende industriali ed artigiane operanti nei territori agevolati, hanno la possibilità di partecipare a speciali gare di appalto, ad esse riservate, indette dalle Amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, dalle Aziende autonome e dagli Enti pubblici indicati con decreto del Presidente della Repubblica, per il 30 % di tutte le forniture e lavorazioni occorrenti alle Amministrazioni stesse.

3. - ORIGINE TERRITORIALE DEGLI OPERATORI.

È opportuno premettere che, sin dall'inizio della politica meridionalistica, la legislazione vigente non ha mai effettuato alcuna discriminazione sulla base dell'origine territoriale degli operatori. A questo proposito, e per quanto riguarda, in particolare, gli operatori esteri, si può affermare che la normativa italiana è una delle più aperte del mondo, poiché non prevede alcuna limitazione o condizione particolare per tali investimenti, concedendo anzi agli operatori piena libertà di disinvestire quando lo desiderino, e di riesportare i profitti degli investimenti effettuati, sempre, naturalmente, per il primo caso, che l'entità e la natura dell'investimento siano stati regolarmente denunciati alle autorità competenti al momento iniziale, e che siano stati adempiuti, nel secondo caso, tutti gli obblighi fiscali.

Resta comunque, in questa materia, il problema di orientamento di politica economica. Si può dire però che:

- gli organi pubblici e politici non abbiano mai svolto una politica preferenziale per un operatore locale, del centro-nord o estero;
- che al contrario gli istituti bancari, salvo eccezioni, hanno mostrato di preferire altri operatori a quelli meridionali, asserendo che questi ultimi presentavano, in sede di concessione di mutui, un rischio più elevato;
- che si è sempre notata una certa carenza di iniziative locali;
- che i grandi gruppi industriali del centro-nord hanno talora cercato di effettuare nuovi investimenti, attratti dall'entità delle agevolazioni concesse, ma nello stesso tempo hanno cercato, sino a che è stato possibile, di mantenere egualmente al nord i centri decisionali, rassegnandosi malvolentieri alla concessione di maggiori autonomie alle unità produttive del sud.

4. - NATURA PRIVATISTICA O PUBBLICISTICA DEGLI OPERATORI.

Sin dall'inizio degli interventi straordinari si è delineato uno spiccato orientamento per l'insediamento nel Sud di grandi complessi a prevalente se non esclusivo capitale pubblico come l'IRI, l'ENI, l'EFIM. Ad essi è stato fatto obbligo di localizzare nel Mezzogiorno il 40 % degli investimenti globali. Simile provvedimento imposto dall'autorità politica alle Partecipazioni Statali è stato suggerito da una duplice esigenza. La prima ha perseguito finalità occupazionali, confidandosi anche in attività indotte che poi si sono realizzate solo in misura modesta. Premeva, tuttavia, anche, l'obiettivo di incidere su condizioni ambientali statiche, caratterizzate dalle tipiche tradizioni della civiltà contadina.

A tale atteggiamento ha corrisposto una pressione parallela degli ambienti sindacali e, nel complesso, anche delle popolazioni meridionali che vedevano, nelle possibilità di occupazione in aziende a partecipazione statale, una prospettiva di continuità e di sicurezza che non sempre era riscontrabile nell'occupazione in complessi aziendali privati.

Gli avvenimenti economici degli ultimi anni hanno peraltro ampiamente falcidiato i programmi pubblici per nuovi investimenti, per una serie di motivi che l'italiano medio oramai conosce perfettamente.

Tab. 1. - STABILIMENTI E ADDETTI FISSI PER SETTORE E TIPO DI PROPRIETÀ NEL MEZZOGIORNO AL 1981

(percentuali)

SETTORI	Stab. Add.	PROPRIETÀ NON MERIDIONALE					TOTALE	Complesso
		Pro- prietà meri- dionale	Gruppi privati setentr.	Gruppi pubblici	Gruppi esteri			
Alimentare	Stab. Add.	87,5 63,0	5,7 14,5	4,9 12,5	1,9 10,0	12,5 37,0	100,0 100,0	
Tessile, abbigliamento, calzature, pelli e cuoio	Stab. Add.	92,7 63,6	5,1 18,5	1,6 14,4	0,6 3,5	7,3 36,4	100,0 100,0	
Legno, mobili, arredamento ...	Stab. Add.	95,0 84,3	3,9 11,5	0,7 1,8	0,4 2,4	5,0 15,7	100,0 100,0	
Materiali da costruzione	Stab. Add.	87,2 60,0	10,2 23,9	1,4 8,8	1,2 7,3	12,8 40,0	100,0 100,0	
Chimica, farmaceutica, petrolio, gomma e materie plastiche ..	Stab. Add.	67,3 19,7	20,0 46,5	5,0 13,9	7,7 19,9	32,7 80,3	100,0 100,0	
Carta, cartotecnica, poligrafiche .	Stab. Add.	84,9 50,9	10,4 29,8	2,5 13,6	2,2 5,7	15,1 49,1	100,0 100,0	
Metallurgia	Stab. Add.	61,4 8,3	17,3 9,2	18,1 78,3	3,2 4,2	38,6 91,7	100,0 100,0	
Meccanica e mezzi di trasporto	Stab. Add.	80,5 33,6	13,0 28,1	3,9 32,3	2,6 6,0	19,5 66,4	100,0 100,0	
Elettrotecnica ed elettronica ...	Stab. Add.	63,5 11,4	21,0 33,7	5,2 29,3	10,3 25,6	36,5 88,6	100,0 100,0	
Industrie varie	Stab. Add.	84,6 23,9	1,9 4,5	13,5 71,6	— —	15,4 76,1	100,0 100,0	
TOTALE...	Stab. Add.	84,9 40,7	9,7 25,9	3,1 23,7	2,3 9,7	15,1 59,3	100,0 100,0	

Fonte: Repertorio IASM-CESAN (Industrie manifatturiere con almeno 10 addetti).
Area di competenza CASMEZ.

Per cui, almeno attualmente, ci si va orientando verso un incitamento alla mobilitazione delle imprese e delle iniziative private, naturalmente tenendo adeguato conto delle diverse situazioni settoriali.

Se confrontiamo i dati relativi ai censimenti del 1971 e del 1981 sulla industria manifatturiera nel Mezzogiorno limitatamente alle unità produttive con almeno 10 addetti; (vedi tab. 1); il dato che emerge immediatamente è che le unità di origine meridionale rappresentano l'85 % del totale cui tuttavia corrisponde una quota occupazionale di circa il 41 %.

Le imprese di origine non meridionale (gruppi pubblici, gruppi settentrionali, gruppi esteri) rappresentano il 15 % del totale con una quota occupazionale del 59 %.

In quest'ultimo settore una particolare rilevanza assume la presenza dell'industria pubblica la cui occupazione rappresenta il 24 % del totale con appena il 3 % di unità produttive la cui dimensione media è pertanto molto elevata.

Per quel che riguarda i settori di attività, l'industria pubblica ha un peso rilevante nella metallurgia (78 % degli addetti), nella meccanica (32 %), nell'elettrotecnica ed elettronica (29 %) e nelle industrie varie (72 %), mentre i gruppi privati del Nord prevalgono nei settori della chimica, della carta e cartotecnica, della meccanica e dell'elettrotecnica ed elettronica.

Tutto ciò conferma la necessità di sostenere le grandi strutture produttive che in questi anni stanno attraversando momenti di crisi e che tuttavia rappresentano una parte molto importante dell'apparato industriale del Sud soprattutto in termini occupazionali.

5. - LA DIMENSIONE DELLE IMPRESE.

È abbastanza noto che la scienza economica, come del resto le opinioni politiche e gli stessi ambienti sindacali, ondeggiano, in materia, fra la preferenza da dare, ai fini della sollecitazione del processo globale di sviluppo, ai grandi impianti oppure a quelli di medie e piccole dimensioni. Ognuna delle due soluzioni presenta, come è logico, vantaggi e svantaggi. I grandi impianti, affermano i sostenitori della prima tesi, soprattutto nelle zone « nuove » all'industrializzazione, hanno una spiccata funzione di rottura economica e ambientale, provocando l'avvio di un processo autopropulsivo attraverso la maggiore consistente occupazione, l'aumento del reddito individuale e dei consumi su una scala abbastanza vasta, la trasformazione della base dell'economia locale dall'agricoltura al settore produttivo, l'eliminazione graduale del tradi-

zionale sistema sociale dominante per secoli, creando nuovi e diversi equilibri e rapporti umani, ed occasioni di scambi di esperienze e di vita collettiva. Al contrario un processo di sviluppo attraverso le piccole unità produttive, oltre a non creare il necessario impatto nei confronti del tradizionalismo imperante, sarebbe incapace di assicurare una spinta iniziale sufficiente al desiderato decollo.

I sostenitori della seconda tesi affermano invece che i grandi complessi produttivi, come ha dimostrato l'esperienza, non danno luogo, se non in misura limitata e con grande lentezza a uno spontaneo fiorire di iniziative minori, e anzi rimangono per lungo tempo un fatto isolato in un contesto territoriale ancora depresso (cosiddette cattedrali nel deserto). Inoltre la loro realizzazione comporta difficoltà per il reperimento dei capitali necessari, e le strutture non presentano il carattere di elasticità e flessibilità, propri invece delle piccole aziende, importanti per adattarsi alle mutevoli situazioni economiche. Infine uno sviluppo graduale e progressivo attraverso piccole e medie industrie è molto più « sano » e duraturo ai fini dello sviluppo generale di una data zona.

Una parte di ragione, come del resto è intuibile, l'hanno ambedue le tesi. Le esperienze di questi ultimi anni — e, per la verità, non solo in Italia — sembrano dimostrare la necessità di non nutrire eccessive illusioni circa gli effetti stimolatori, sull'economia locale, da parte di nuovi impianti di notevoli dimensioni. L'incidenza di tali grandi impianti sulla costituzione di altre più piccole iniziative indotte, ha dato non poche delusioni. I motivi sono parecchi, e non tutti facilmente identificabili: senza dubbio la scarsa iniziativa locale vi ha la sua parte, ma non devono essere trascurati anche altri fattori, come la diffidenza istintiva dei dirigenti delle grandi aziende (per lo più, lo si è già osservato, collegate a gruppi non meridionali o addirittura internazionali) verso gli ambienti locali, la deficiente organizzazione degli stessi per poter servire in modo adeguato le grandi industrie, i tradizionali e difficilmente mutabili rapporti esistenti da molti anni fra i grandi gruppi di cui trattasi ed i fornitori settentrionali, l'accentramento degli acquisti presso le sedi centrali del nord anche per gli stessi stabilimenti del Mezzogiorno, ecc.

D'altra parte l'indubbio effetto di rottura ambientale iniziale, provocato dall'insediamento dei grandi impianti, si esplica fortemente nel campo del commercio e dei consumi, provocando indirettamente, attraverso l'aumento del reddito di quella parte della popolazione locale che ha ottenuto di poter lavorare nel grande impianto, una forte richiesta di beni e un conseguente aumento dei prezzi, che potrà essere sopportato abbastanza agevolmente dagli elementi « privilegiati » come sopra, ma che susciterà non lievi difficoltà negli altri nuclei familiari, con frizioni sociali pressoché inevitabili.

Negli ultimi anni, a causa della crisi economica che ha colpito il nostro Paese riflettendosi in maniera più pesante sul Mezzogiorno, in seguito all'emergenza di nuove tecnologie di produzione che inducono nel sistema industriale mutamenti sempre più rapidi, si è avuto un generale ripensamento sul tipo di struttura aziendale più adatta allo sviluppo del Sud.

In particolare, per le grandi imprese pubbliche si sottolinea oggi la necessità di ridisegnare la strategia della loro presenza, puntando soprattutto sulla promozione di ricerca scientifica e sull'introduzione di ammodernamenti tecnologici negli impianti, per realizzare un assetto sempre più aperto alle esigenze di un'economia moderna. Per altro verso si concorda sulla necessità di puntare su medi e piccoli insediamenti soprattutto nei settori produttivi cosiddetti « tradizionali » nei quali essi si presentano particolarmente competitivi.

Per questo le recenti disposizioni sull'intervento straordinario nel Mezzogiorno, nonchè il disegno di legge governativo, prevedono incentivi diretti e indiretti per le piccole e medie imprese, come pure gli enti collegati alla Cassa per il Mezzogiorno, hanno allo studio interventi per la fornitura di servizi reali alle imprese, e per la realizzazione di aree attrezzate che ne favoriscano l'ottimale insediamento nel territorio.

Si può ricordare, infine, in questo senso anche gli strumenti comunitari di sostegno allo sviluppo, e da ultimo, in particolare, i Regolamenti CEE n. 2615/80 del 17 ottobre 1980, e n. 214 del 18 gennaio 1984 relativi ad un'azione specifica denominata Ampliamento, che rientra nella sezione « fuori quota » del FESR - Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

Detta azione specifica, riservata per l'Italia alle regioni del Mezzogiorno, prevede una partecipazione comunitaria a determinate operazioni che permettono alle piccole e medie imprese di accrescere le loro possibilità di azione come: analisi settoriali per la conoscenza dei mercati nazionali ed esteri, aiuti per la creazione di nuove imprese o per adattare la produzione attuale alle potenzialità del mercato; creazione e sviluppo di società di consulenza in materia di gestione o di organizzazione; creazione o sviluppo di servizi comuni a più imprese; realizzazione o miglioramento delle infrastrutture di comunicazione tra le imprese e il sistema economico in cui operano; organizzazione di colloqui di informazione destinati a permettere ai quadri delle piccole e medie imprese di meglio adattarsi ai mutamenti dei processi produttivi; miglioramento dell'accesso delle piccole e medie imprese ai capitali di rischio; incentivi alla attuazione delle innovazioni in materia di prodotti e di tecnologie.

Figure di intervento analoghe a queste appena descritte sono state riproposte anche nel nuovo Regolamento del FESR n. 1787/84 del 19 giugno 1984 (in vigore dal 1° gennaio 1985).

6. - L'UBICAZIONE TERRITORIALE DEGLI INVESTIMENTI.

Si è già detto, che la direttiva in materia di ubicazione territoriale degli insediamenti produttivi è stata, per lungo tempo, quella della creazione di « poli di attrazione », di cui i Consorzi, avrebbero dovuto essere i protagonisti.

Nel periodo intercorrente fra il Piano di Coordinamento degli Interventi Pubblici nel Mezzogiorno (1966) e l'emanazione della legge n. 853 del 1971, tutta la problematica, non solo dell'ubicazione territoriale degli impianti industriali, ma di tutti gli aspetti dell'intervento straordinario, inclusi, ad esempio, l'agricoltura (compensori irrigui) e il turismo (compensori turistici), è stata oggetto di ampie discussioni, sia a livello politico che operativo, giungendo sino ad un'ipotesi di vero e proprio « capovolgimento » della tendenza sino allora seguita, impostata essen-

Tab. 2. - OCCUPATI IN AGRICOLTURA E DENSITÀ DI ADDETTI INDUSTRIALI NELLE REGIONI MERIDIONALI AL 1983

REGIONI E CIRCOSCRIZIONI	OCCUPATI AGRICOLTURA		ADDETTI ALL'INDUSTRIA IN SENSO STRETTO		ADDETTI ALL'INDUSTRIA IN SENSO STRETTO IN UNITÀ LOCALI CON PIÙ DI 9 ADDETTI	
	Migliaia	In % della occup. totale	Migliaia	Per 1000 abitanti	Migliaia	Per 1000 abitanti
Abruzzo	86,7	20,0	95,7	78,6	75,0	61,6
Molise	38,2	32,7	14,6	44,5	9,9	30,1
Campania	301,2	17,7	283,1	51,8	220,9	40,4
Puglia	336,6	25,8	206,3	53,3	147,2	38,0
Basilicata	70,1	30,5	24,4	40,0	16,2	26,5
Calabria	143,0	23,6	45,2	21,9	25,3	12,3
Sicilia	289,8	20,0	159,1	32,4	101,6	20,7
Sardegna	82,3	17,0	72,1	45,2	50,8	31,9
Mezzogiorno	1.347,9	21,3	900,5	44,9	646,9	32,3
Centro-nord	1.156,1	8,0	5.040,8	138,1	3.965,7	108,6
ITALIA...	2.504,0	12,1	5.941,3	105,0	4.612,6	81,6

(1) Dati del Censimento industriale 1981.

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT e SVIMEZ.

zialmente sulla concentrazione territoriale, sostituendola con una tendenza verso la « diffusione » degli interventi stessi.

Per quanto riguarda il settore industriale il motivo di tale capovolgimento è da ricercare nella constatazione:

- della scarsità e della lentezza degli auspicati effetti indotti dallo sviluppo socio-economico degli agglomerati verso le zone periferiche dei comprensori consortili;

- della netta tendenza degli insediamenti a raggrupparsi nelle zone costiere;

- della conseguente degradazione e abbandono delle zone interne, soprattutto collinari e di montagna.

La legislazione ha cercato, attraverso incentivi di vario tipo, di invertire questa tendenza per favorire lo sviluppo delle zone più depresse con risultati, però, molto modesti poichè le imprese sanno che la contrazione dei costi di investimento spesso non riesce a compensare i maggiori costi della successiva fase di gestione.

Il risultato è che oggi esistono nel Mezzogiorno dei grossi divari fra regione e regione circa il grado di industrializzazione. Molto rilevanti sono, per fare solo un esempio, gli scarti fra regione e regione in termini di addetti industriali ogni 1000 abitanti (tab. 2) rispetto alla media del Mezzogiorno che è di 45 addetti (contro i 138 del Centro-Nord). Si passa dal minimo della Calabria con 22 addetti al massimo dell'Abruzzo con 78,6, e sempre al di sotto della media del Mezzogiorno si colloca anche la Sicilia con 32,4. Se poi si osservano gli addetti all'industria in unità locali con più di 9 addetti le differenze appaiono ancora più significative.

L'entità dei divari interni è inoltre molto diversa tra le province di una stessa regione, mentre è da ricordare, come problema emergente e sempre più importante, la gravità della questione urbana che è motivo di ritardo per lo sviluppo complessivo di intere regioni, in particolare della Sicilia e della Campania.

Su questi argomenti ci si fermerà più diffusamente nel capitolo XVIII.

Per ovviare, almeno in parte, a questi problemi si sta sviluppando fra l'altro una politica di sostegno anche indiretto per favorire la localizzazione delle imprese, in particolare le piccole e medie, per esempio attraverso la creazione di specifiche aree attrezzate in modo funzionale all'avvio di attività produttive o mediante l'avvio di indagini conoscitive dei mercati locali del lavoro che forniscano un quadro preciso e molto disaggregato delle potenzialità presenti e attivabili nelle diverse zone (vedi in questo senso l'indagine IASM sui bacini occupazionali).

7. - IL SETTORE PRODUTTIVO.

Basta scorrere e raffrontare i due documenti « Piano di Coordinamento degli Interventi Pubblici nel Mezzogiorno », del 1966, ed il « Programma quinquennale per il Mezzogiorno » del 1977, per rendersi conto delle coincidenze e delle differenze dovute ai mutamenti intervenuti nell'arco di poco più di dieci anni.

Ma, senza prolungarsi eccessivamente in materia, vale forse la pena di riportare letteralmente quanto viene indicato in proposito dal secondo dei due documenti, in particolare con riferimento ai contributi in conto capitale alle iniziative industriali.

« ... L'attuale situazione occupazionale del paese — e del Mezzogiorno in particolare — pone la necessità di favorire le attività capaci di massimizzare l'occupazione permanente. Non debbono peraltro essere sottovalutati i problemi che in concreto tale criterio pone. Si tratta, infatti, di coordinare l'obiettivo occupazionale con l'obiettivo, altrettanto importante nella situazione attuale, di migliorare il grado di produttività e competitività internazionale della produzione italiana soprattutto sotto il profilo tecnologico. In molti casi concreti, infatti, il tipo di organizzazione produttiva — in termini di intensità di lavoro o di capitale — che massimizza l'effetto occupazionale, non è altrettanto soddisfacente ai fini della competitività internazionale o interregionale, col rischio che l'impresa potrà sopravvivere, dopo pochi anni, soltanto se sussidiata.

Un secondo criterio, direttamente connesso con l'attuale situazione congiunturale consiste nell'attribuire carattere di priorità alle produzioni « sostitutive delle importazioni ». Questo tipo di produzioni presenta l'ovvio vantaggio di incidere favorevolmente e in modo diretto sulla bilancia commerciale, che rappresenta attualmente il vincolo dominante della politica economica italiana. Tuttavia, anche questo criterio suscita non pochi problemi: da un lato il vantaggio diretto per il saldo commerciale può rivelarsi assai più modesto del previsto a causa del fabbisogno diretto e indiretto dell'importazione di materie prime e prodotti intermedi che la nuova produzione determina; dall'altro, non si può spingere la logica della sostituzione delle importazioni oltre un certo limite, senza accettare impostazioni incompatibili con la tendenza verso una crescente integrazione economica dell'assetto internazionale; il problema del miglioramento della bilancia commerciale è difficilmente separabile dal problema più ampio del miglioramento della competitività globale del nostro sistema produttivo, e solo la soluzione del secondo pone le premesse reali per risolvere il primo.

Un terzo criterio si riferisce all'opportunità di dare priorità alle attività che, per dimensioni e tecnologie impiegate, rappresentano concretamente un'integrazione delle attività produttive nel Mezzogiorno,

irrobustendo così il tessuto produttivo meridionale oggi particolarmente carente sotto questo profilo, e inducendo al tempo stesso un miglioramento nel grado di imprenditorialità che — come si è detto — rappresenta una strozzatura molto grave. In tal modo si creerebbero le premesse per moltiplicare l'effetto occupazionale e concentrare nelle regioni meridionali gli stimoli che si manifestano attraverso le interdipendenze settoriali nella produzione e nello scambio.

Infine, un ulteriore criterio, rilevante sia per l'effetto indotto sia per la stessa vitalità delle iniziative, è costituito dalla capacità di valorizzazione delle risorse locali. Tale valorizzazione dovrà riguardare principalmente — ma non esclusivamente — le risorse agricole, realizzando in concreto quella integrazione intersettoriale che viene universalmente riconosciuta essere un momento importante per il decollo dell'area interessata.

In ogni caso le condizioni necessarie perchè si possa concedere alle iniziative industriali il contributo in conto capitale sono:

a) validità dell'iniziativa industriale sotto il profilo tecnico-economico-finanziario;

b) adeguatezza dell'iniziativa (sotto il profilo della dimensione, della tecnologia impiegata e della struttura aziendale) all'evoluzione del settore.

In tale quadro l'ammissibilità al contributo in conto capitale dovrà riguardare i progetti di investimento relativi alle attività estrattive e manifatturiere, ivi comprese quelle connesse alla lavorazione, trasformazione e conservazione dei prodotti agricoli.

Per quanto concerne gli allevamenti — pur non essendo considerati nell'accezione corrente come vere e proprie attività industriali — vanno ammesse alle agevolazioni a condizione che abbiano carattere industriale e, cioè, quando si configura un ciclo produttivo svolgentesi al di fuori di un'azienda agricola.

Tenuto conto, tuttavia, degli obiettivi previsti dal progetto speciale per la zootecnia, si ritiene di dover limitare l'agevolazione ai seguenti tipi di allevamento a carattere industriale:

- allevamenti avicoli;
- allevamenti suinicoli proporzionati a connessi stabilimenti di lavorazione e conservazione della carne;
- allevamenti suinicoli specializzati nella ricerca, selezione e diffusione di soggetti riproduttori;
- allevamenti suinicoli e bovini connessi a stabilimenti industriali, i cui sottoprodotti rappresentino la quota alimentare base dell'allevamento stesso;

- allevamenti ovini;
- allevamenti di pesci e molluschi condotti con forzatura dei cicli di produzione.

Sono altresì ammissibili al contributo in conto capitale... gli impianti di produzione di energia elettrica derivante da incenerimento di rifiuti urbani, e i progetti relativi ad attività di elaborazione di dati promossi da più imprese industriali o artigiane consorziate, nonché i progetti relativi ad impianti di installazione, manutenzione e riparazione di impianti industriali».

Questo appare dunque il quadro dei criteri generali preferenziali per la concessione delle agevolazioni previste per le iniziative industriali.

Tab. 3. - STRUTTURA OCCUPAZIONALE E DISLOCAZIONE TERRITORIALE DELL'INDUSTRIA MANIFATTURIERA (1) 1971-1981

SETTORI	PESO OCCUPAZIONALE (%)						MEZZOGIORNO SU ITALIA (%)	
	Mezzogiorno		Centro-Nord		Italia		1971	1981
	1971	1981	1971	1981	1971	1981		
Alimentari e affini	16,3	13,6	6,6	5,9	7,9	7,1	26,8	28,1
Tessili	5,7	4,1	11,4	9,4	10,7	8,6	6,9	6,9
Pelli, cuoio, calzature abbigliamento	15,1	14,1	11,6	12,4	12,0	12,7	16,4	16,3
Mobilio e legno	10,1	8,8	7,6	7,7	7,9	7,8	16,5	16,4
Metallurgiche, cokerie	4,9	4,7	4,3	3,3	4,4	3,5	14,5	19,7
Meccaniche	18,7	24,4	29,2	32,7	27,8	31,5	8,7	11,3
Costruzioni mezzi di trasporto .	5,2	7,6	6,9	7,2	6,7	7,2	10,1	15,4
Lavorazione minerali non metal- liferi	10,7	8,7	5,8	5,1	6,4	5,6	21,5	22,7
Chimiche, fibre, petrolifere, com- bustibili nucleari	7,5	6,8	6,1	5,5	6,3	5,7	15,4	17,4
Gomma, prodotti in plastica ...	2,2	2,8	3,9	3,9	3,7	3,7	7,6	10,9
Carta, stampa, editoria	3,0	3,4	4,8	5,0	4,6	4,8	8,5	10,2
Manifatture diverse	0,6	1,0	1,8	1,9	1,6	1,8	4,6	8,3
TOTALE...	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	13,0	14,6

(1) Dati omogenei relativi ai rami di attività economica 2-3-4 e alle classi 12-14-15, escluse le classi 21-23.

Fonte: ISTAT, Censimento generale dell'Industria e del Commercio. Elaborazione. IASM.

In base a tali criteri di massima sono stati altresì identificati dal CIPE i settori produttivi cui viene applicata — in quanto da considerarsi prioritari e preferenziali — la maggiorazione di un quinto sulla misura ordinaria del contributo.

8. - EVOLUZIONE DELL'APPARATO INDUSTRIALE DEL MEZZOGIORNO.

Sotto un profilo più generale può essere interessante osservare le tendenze evolutive che hanno caratterizzato le attività manifatturiere nel Mezzogiorno dal 1971 al 1981 (sono esclusi i settori edilizio, estrattivo, e delle fonti di energia), a livello di singoli comparti produttivi.

I dati più significativi in questo senso sono:

- la conferma dell'alta incidenza dei settori cosiddetti « tradizionali » (industrie alimentari, tessili, abbigliamento, pelli e cuoio, calzature, industrie del legno e dei minerali non metalliferi);

- il notevole sviluppo nelle industrie meccaniche e dei mezzi di trasporto;

- un progresso registrato anche nei settori metallurgico, chimico e petrolifero e negli altri comparti; così come mostra la tabella 3 relativa alla percentuale del peso occupazionale dei vari settori produttivi dell'industria manifatturiera.

Nel complesso quindi si è avuto un certo riequilibrio fra i settori di attività anche se permangono dei forti divari rispetto al Centro-Nord.

9. - CONCLUSIONI.

Nel dibattito sulla situazione dell'apparato industriale del Mezzogiorno, accanto alla interpretazione, che potremmo definire « ottimista », di chi si dichiara fiducioso sulla capacità di rilancio dell'imprenditoria meridionale, ne esiste un'altra, molto più diffusa, che tende invece ad evidenziare, oltre agli aspetti congiunturali negativi nell'andamento della produzione, anche i problemi strutturali che preoccupano maggiormente in relazione alla possibile evoluzione del sistema industriale del Mezzogiorno.

L'andamento dell'industria meridionale negli ultimi anni 1981, 1982 e 1983 è stato caratterizzato da un calo della produzione che ha interessato quasi tutte le branche dell'attività di trasformazione. Questa tendenza negativa si è riflessa soprattutto sul piano occupazionale che ha registrato una notevole flessione. In questo senso va ricordata, come sottolinea il Rapporto Svimez 1984, l'importanza che l'utilizzo della Cassa integra-

zione guadagni ha assunto ai fini del contenimento dei processi di riduzione di mano d'opera.

Ciò si è verificato in tutti i settori industriali, ma gli incrementi più marcati riguardano i prodotti chimici e farmaceutici, le produzioni meccaniche e dei mezzi di trasporto e soprattutto le produzioni metallurgiche.

Nell'ambito delle singole regioni meridionali si rileva una generale tendenza all'aumento al ricorso alla Cassa integrazione guadagni, che però è particolarmente alto nella Sardegna, Calabria e Campania (in quest'ultima regione è stato utilizzato oltre il 52 % delle ore di Cassa integrazione guadagni autorizzate nel Mezzogiorno).

La quantità di disoccupazione nascosta da questo meccanismo evidenzia un elemento tipico degli ultimi anni: la crisi della grande impresa, soprattutto quella pubblica, che si è sviluppata nei settori siderurgico e chimico i quali attraversano, non solo in Italia, una fase di forte recessione. Il dato è preoccupante in quanto è proprio la crisi della grande impresa che può determinare un peggioramento della condizione meridionale.

Come è stato evidenziato nei paragrafi precedenti, anche se oggi si punta molto sul rilancio delle piccole e medie imprese, tuttavia si è concordi nel ritenere che per la reale crescita del Mezzogiorno il ruolo dei grandi impianti resta determinante. Le forze politiche ritengono pertanto necessario avviare un'azione di stimolo attraverso programmi pubblici nei campi tecnologicamente più avanzati che prevedono come destinatari di primo piano delle commesse proprio le grandi imprese. Questo influirebbe inoltre in maniera molto positiva anche sulle aziende di dimensione media o piccola operanti in settori avanzati le quali potrebbero essere interessate da effetti di riflesso.

In questa azione l'intervento straordinario può giocare un ruolo fondamentale anche attraverso il raccordo con le Regioni le quali devono essere stimolate a sviluppare delle politiche di piano specialmente per i settori di crisi, che identifichino strategie di produzioni sostitutive o alternative in grado di assicurare un salto tecnologico e una maggiore elasticità del mercato. Questo potrebbe consentire la creazione di nuovi posti di lavoro proprio là dove si concentrano le maggiori capacità produttive del Mezzogiorno e indurre nuovi investimenti nelle aree che, viceversa, sono caratterizzate da una insufficiente industrializzazione.

CAPITOLO XII

I SETTORI DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO: IL COMMERCIO

1. - *Le caratteristiche del settore.* 2. - *La legislazione sul commercio per il Mezzogiorno.*

1. - LE CARATTERISTICHE DEL SETTORE.

Il settore della distribuzione è sempre stato uno dei più sensibili e per certi aspetti, dolorosi punti deboli del Mezzogiorno, che hanno inciso e continuano a incidere pesantemente sulla vita socio-economica del territorio, contribuendo ad elevare costi e prezzi e quindi, in sostanza, a costituire una remora agli investimenti anche negli altri settori economici.

Alcuni aspetti negativi del processo distributivo appaiono in verità diffusi in tutto il paese; ma essi si ritrovano nel Mezzogiorno particolarmente esasperati. Così, ad esempio, l'estrema frammentazione aziendale ed il bassissimo numero medio degli addetti per ciascun esercizio, con un rapporto molto inferiore al 2:1 sono sintomi chiarissimi delle distorsioni che il settore presenta.

Per altri versi la già citata considerazione del commercio, soprattutto al dettaglio, e ancor più ambulante, come « occupazione-rifugio », per persone prive di preparazione professionale specifica e di capitali di qualche rilievo, porta non di rado a conseguenze assurde. Per cui il prezzo della merce al consumatore finisce per formarsi non in base all'equilibrato rapporto fra domanda ed offerta, ma in base al profitto necessario per assicurare il « minimo vitale » occorrente al mantenimento del commerciante e della sua famiglia! Il fenomeno è chiaramente identificabile soprattutto nei prodotti alimentari e in particolare ortofrutticoli. Ed è abbastanza noto che, proprio a seguito di tali distorsioni del mercato, non è raro che un chilo di arance costi più a Palermo o Catania, zone di produzione, che a Milano, dove il maggior costo del trasporto è ampiamente compensato da una struttura commerciale più razionale e meno speculativa.

In altre parole quella che dovrebbe essere la direttiva di fondo di un'azienda commerciale, e cioè vendita di grandi quantità di merce con

modesto profitto su ciascuna unità della stessa, abbastanza spesso nel Mezzogiorno si capovolge e diventa la vendita della minor possibile quantità di merce al prezzo più elevato!

Malgrado la notorietà di tali situazioni e la coscienza del loro influsso negativo sul complesso socio-economico meridionale, non si può dire che sinora il settore commerciale come tale sia stato oggetto, nel quadro della politica meridionalistica, di grande attenzione. E non è esagerato affermare che gli operatori economici più seri del settore, anche a livello delle rispettive Associazioni e Confederazioni, si trovano in proposito in una sostanziale posizione contestativa.

Tale atteggiamento è sostenuto tra l'altro dalla convinzione che, anche per gli aspetti occupazionali, attualmente fra i più sentiti ad ogni livello politico ed economico, il settore terziario, rappresentato in prima linea dal commercio, potrebbe offrire possibilità molto maggiori di quelle attuali, soprattutto in un mondo in cammino sulla strada del progresso e dello sviluppo, sia pur graduale e faticoso come quello del Mezzogiorno.

È vero che tale risultato positivo resta subordinato non solo ad un profondo rinnovamento delle strutture mercantili (a sua volta collegato, come è logico, alla disponibilità di agevolazioni finanziarie a tal fine), ma anche, e forse soprattutto, a un profondo mutamento delle mentalità operative. Il che non è sempre facile, data anche la ben nota cristallizzazione di cospicui interessi che è facile si formino appunto nel settore commerciale, e che è molto difficile sradicare.

Basterebbe ricordare che, nel settore commerciale, le rivalità ed i contrasti rilevabili, per fare solo gli esempi estremi, fra un piccolo venditore ambulante e un grande magazzino, sono certo più gravi e meno sanabili di quelli esistenti fra un piccolo e grande agricoltore o una piccola e grande impresa industriale. E ciò si comprende facilmente se si pensa che nel commercio sono meno identificabili quelle forme di « integrazione » fra piccole e maggiori imprese che invece possono più agevolmente alimentarsi negli altri settori economici.

Sarebbe peraltro irgiusto affermare che il Mezzogiorno non si stia muovendo. Anche nelle regioni meridionali le forme cooperative, gli acquisti in comune da parte dei dettaglianti, le catene, gli accordi di « franchising », e simili, cominciano, sia pure lentamente, ad affermarsi. Ma la strada da percorrere è ancora molto lunga, e il consumatore finale resta purtroppo l'ultimo a poter profittare dei progressi compiuti. Non agevole è l'insediamento dei supermercati.

Resta il fatto che le provvidenze assicurate al commercio, nel quadro della politica meridionalistica, sono state nel complesso relativamente modeste.

2. - LA LEGISLAZIONE SUL COMMERCIO PER IL MEZZOGIORNO.

Il primo provvedimento legislativo che abbia tentato di smuovere l'atmosfera, generalmente stagnante, del settore, è costituito dalla legge del 16 settembre 1960, n. 1016, che (per la verità su scala nazionale) prevedeva la concessione di « finanziamenti a medio termine alle medie e piccole imprese commerciali... per la realizzazione di programmi di apprestamento, di ampliamento e di rinnovo delle attrezzature, ivi comprese le opere murarie necessarie per l'adattamento dei locali all'esercizio commerciale », da parte degli Istituti regionali per il finanziamento a medio termine alle medie e piccole industrie, citando peraltro espressamente anche i tre Istituti di credito agevolato per il Mezzogiorno: ISVEIMER, IRFIS e CIS.

Tale normativa venne poi ripresa dal Testo Unico delle leggi sul Mezzogiorno (D.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523), che, nel suo art. 117, determinava specificamente sia il tasso di interesse che gli istituti di credito a medio termine erano tenuti a praticare alle imprese commerciali operanti nel Mezzogiorno (3 % annuo) sia la durata dei finanziamenti (dieci anni).

Durante la sua lunga esistenza (in pratica sino al 1976) la legge n. 1016 ha consentito l'effettuazione di circa 18.000 operazioni di credito agevolato, per un complesso di finanziamenti intorno ai 250 miliardi, corrispondenti, grosso modo, a 350 miliardi di investimenti (tenendo conto del fatto che i crediti coprivano intorno al 70 % dell'investimento). Il tutto con uno stanziamento complessivo, da parte dello Stato, per contributi sugli interessi dei mutui, onde consentire il loro abbassamento sino al citato limite del 3 % annuo, di circa 50 miliardi.

Per quanto riguarda il territorio meridionale un po' in ritardo, forse, la disposizione dell'art. 8 della legge n. 853 del 1971 prescriveva che le somme annue per la corresponsione dei contributi di cui alla legge n. 1016 avrebbero dovuto, nella misura del 50 % essere utilizzate a favore delle piccole e medie imprese commerciali operanti nel Mezzogiorno. In tutti i casi il limitato complesso dei mezzi finanziari a disposizione, e la stessa impostazione della normativa della 1016, non erano tali da permettere di raggiungere in tale territorio risultati complessivi di grande rilievo.

La situazione sembrò peraltro migliorare, con la seconda menzione in materia di commercio da parte della stessa 853 che, nel suo art. 10, prevedeva che « per la costruzione, il rinnovo, la conversione, la trasformazione, la riattivazione e l'ampliamento di impianti, attrezzature e locali per la distribuzione commerciale realizzati da cooperative aventi il fine di favorire la commercializzazione delle produzioni agricole, industriali ed artigiane del Mezzogiorno o realizzati da piccoli o medi opera-

tori commerciali singoli o associati, può essere concesso un finanziamento agevolato degli istituti all'uopo abilitati, nella misura massima del 50 % della spesa ammissibile per impianti fissi, ivi compreso l'acquisto dei locali necessari all'impianto, e scorte. La misura massima per il finanziamento delle scorte è rapportato al 30 % della spesa per impianti fissi.

Il tasso annuo di interesse, comprensivo di ogni onere accessorio e spese, sui finanziamenti agevolati, è fissato con decreto del Ministro del Tesoro, sentito il Comitato interministeriale del credito e del risparmio.

La durata massima dei finanziamenti agevolati è fissata in quindici anni per le nuove iniziative ed in dieci anni per i rinnovi e gli ampliamenti di impianti preesistenti ».

Le suddette norme sembrarono aprire uno spiraglio verso un graduale avvio alla razionalizzazione di tutto il settore distributivo meridionale, anche per il chiaro indirizzo di finalizzazione delle agevolazioni previste. Senonché una serie di motivi hanno fatto sì che la norma restasse praticamente solo sulla carta e priva di applicazione concreta. Sinché con la legge n. 183 del 1976 non si chiese di meglio che approfittare del passaggio della competenza in materia di commercio alle Regioni, e si chiuse definitivamente la partita, limitandosi a sopprimere (art. 19) i tre commi della legge n. 853 sopra citati.

Va ricordato, per obiettività, peraltro, che prima di tale soppressione, e cioè con la legge del 10 ottobre 1975, n. 517, il discorso sul credito agevolato al commercio venne, sempre a livello nazionale, ma con condizioni particolarmente favorevoli per il Mezzogiorno, riaperto. Ed ancor oggi il sistema è tuttora funzionante, attraverso un apposito Fondo per il finanziamento delle agevolazioni concesse, e cioè, in pratica, sempre per il contributo sugli interessi dei mutui. Tale Fondo è gestito da un apposito Comitato operante presso il Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato.

Per quanto riguarda il Mezzogiorno è, in particolare, da notare:

- che la dotazione complessiva del Fondo è di 85 miliardi ripartito in annualità di 4 miliardi per il 1975 e di 9 miliardi per anno dal 1976 al 1984;

- che al Mezzogiorno è riservato il 50 % della dotazione sopra indicata;

- che la durata dei finanziamenti agevolati resta, come a suo tempo fissato dal citato Testo Unico del 1967, in quindici anni per le operazioni relative ad iniziative ubicate nel Mezzogiorno (mentre è di soli 10 anni per l'Italia centro-settentrionale);

- che il tasso di interesse dei mutui è inferiore nel Mezzogiorno rispetto a quello praticato nell'Italia Centro-Settentrionale.

Si ritiene superfluo segnalare — soprattutto perchè si riferiscono a tutto il territorio nazionale — le altre caratteristiche della legge (fissazione di un massimo degli importi di ciascun mutuo secondo la natura di ciascuna iniziativa, determinazione del massimo del mutuo nel 70 % della spesa complessiva prevista, e così via).

Si vuole sottolineare solo che la tendenza della legge è quella di creare per il Mezzogiorno condizioni complessive migliori di quelle vigenti sul resto del territorio nazionale; non di incidere in modo specifico sulla struttura distributiva meridionale.

Il settore commerciale è citato anche dalla legge n. 183 due volte.

La prima nell'art. 8 sui progetti speciali, in cui si fa esplicito cenno, circa i possibili contenuti di tali progetti, anche del « potenziamento di strutture commerciali per la valorizzazione delle produzioni meridionali, specie per i prodotti agricolo-alimentari ». E i progetti 4-10 e 11 (v. Cap. XVII), rispettivamente sulla produzione della carne e sullo sviluppo dell'agrumicoltura comprendono, nella loro impostazione, precisi agganci alla problematica e alle attrezzature distributive. Ma si tratta sempre di collegamenti direttamente connessi alle strutture produttive, più che di incidenze sul sistema distributivo come tale.

Il secondo cenno della legge n. 183 al settore della distribuzione riguarda la possibilità (art. 10) di connessione dei contributi in conto capitale previsti per le iniziative industriali, nella stessa misura (v. Cap. XI), anche a « impianti commerciali e di servizi, ubicati nel Mezzogiorno, costituenti complessi organici o strutture ed infrastrutture polivalenti, anche intersettoriali, a tecnologia avanzata, secondo i criteri e le modalità fissati dal CIPE... ».

Tale ultimo organo, in effetti, con propria deliberazione in data 31 maggio 1977 ha chiarito che il contributo di cui sopra è concedibile ai progetti di investimento in impianti fissi relativi alle seguenti iniziative, purché promossi — a seconda dei diversi tipi di attività — da imprese associate industriali o artigiane e/o da imprese commerciali associate di piccole e media dimensione e/o da imprese associate di autotrasporto:

- a) acquisto in comune di materie prime e semilavorate;
- b) creazione di una rete distributiva comune, acquisizione di ordinativi e promozione comune delle attività di vendita anche all'estero;
- c) costruzione di impianti in comune per la prevenzione dell'inquinamento;
- d) centri di autotrasporto merci destinati alla raccolta, conservazione e smistamento prodotti con la partecipazione di enti pubblici economici rappresentativi su iniziative della Regione, tenuto conto dell'apparato produttivo e dell'assetto territoriale regionale;

e) creazione di strutture intese a promuovere l'adozione di nuove tecnologie da parte di piccole e medie industrie, attraverso attività di raccolta di dati, di documentazione e di diffusione delle informazioni e di addestramento dei quadri.

È facile dedurre da quanto sopra che la vera e propria rete distributiva all'interno del Mezzogiorno non c'entra praticamente per nulla, con l'eccezione dei primi due casi, limitati, peraltro ad azioni comuni associate per gli acquisti e per le vendite. Anzi per la lettera a) la dizione usata sembra far comprendere che si tratta di iniziative prese da aziende industriali, cui appare, peraltro, fundamentalmente indirizzata, in modo più o meno esplicito, tutta l'elencazione di cui sopra.

Per i prossimi anni tutto il discorso sul commercio va riportato — a parte la legge del 1975 già citata — al ruolo che potranno esercitare le Regioni, e questo sembra confermato anche dal disegno di legge governativo per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, là dove prevede come uniche misure a sostegno del commercio che i finanziamenti a tasso agevolato e i contributi in conto capitale previsti per le iniziative industriali (vedi capitolo XI) siano estesi fra l'altro alle imprese che realizzino interporti, centri commerciali all'ingrosso, strutture commerciali per lo stoccaggio, conservazione, preparazione e confezionamento di materie prime, merci semilavorate e prodotti finiti, con esclusione degli esercizi di vendita diretta al pubblico.

CAPITOLO XIII

I SETTORI DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO: L'ARTIGIANATO

1. - *Caratteristiche del settore e la legislazione in materia fino al 1976.* 2. - *Le norme successive al 1976 in materia di artigianato.*

1. - CARATTERISTICHE DEL SETTORE E LA LEGISLAZIONE IN MATERIA FINO AL 1976.

In fase di transizione da una economia prevalentemente agricola e pastorale ad un livello di più intensa industrializzazione, particolare rilevanza ha l'artigianato come fase intermedia, punto di avvio per successivi sviluppi.

Per altri versi l'attività artigiana, richiedendo modesti investimenti, è importante fattore di impiego di manodopera in una situazione caratterizzata da sottocapitalizzazione e sottoccupazione. Nè sono da trascurare in tale attività il valore artistico e/o di testimonianza di antiche tradizioni.

Proseguendo sulla strada segnata dalla legge n. 634 del 1957, già la legge n. 717 del 1965, e con essa il Testo Unico del 1957 (art. 18), aveva autorizzato la Cassa per un quinquennio a partire dal 30 giugno 1965, a concedere alle imprese artigiane del Mezzogiorno « contributi non superiori al 30 % della spesa per i macchinari occorrenti alla trasformazione, all'ammodernamento e alla meccanizzazione dell'azienda, ivi comprese le opere murarie in quanto concorrono in modo diretto ai fini di cui sopra ».

In tale quadro il Piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno, del 1966, forniva elementi di dettaglio circa le priorità nella concessione dei suddetti contributi, riferita più precisamente:

- alle unità che programmano sostanziali ammodernamenti tecnici ed organizzativi;
- alle unità la cui produzione è collegata con le industrie maggiori;
- alle unità che sviluppano lavorazioni tipiche ed artistiche.

Più in concreto i settori prioritari delle attività artigiane ai fini dei contributi citati erano considerati i seguenti:

- arredamento;
- abbigliamento (compreso calzature, guanti ed ogni altro genere di accessorio);
- meccanica ed officine per apparecchiature idrauliche elettriche e radiotecniche;
- artigianato artistico;
- servizi connessi alle attività turistiche (trasporti esclusi);
- attività di apprestamento di casse e gabbie di legno per imballaggi, giocattoli in legno, metallo ed altri materiali; tappi ed articoli vari di sughero nonché tappi corona, articoli tecnici in legno, metallo ed altri materiali, scatole ed astucci, fiale ed articoli tecnici in vetro.

La misura dei contributi veniva fissata dallo stesso Piano, nel 25 % della spesa riconosciuta ammissibile per le finalità indicate dalla legge, per le aziende singole; e del 35 % per gli enti consortili.

L'istruttoria dei progetti veniva affidata alle Commissioni provinciali dell'artigianato, con l'assistenza tecnica dell'ENAPI — Ente Nazionale per l'Artigianato e le Piccole Industrie — chiamato altresì ad accertare, a contributo concesso, l'avvenuto acquisto del macchinario ed attrezzature e dell'avvenuta esecuzione delle opere previste da parte delle aziende artigiane interessate.

Il complesso dei provvedimenti non ebbe tuttavia l'esito sperato, per cui se ne rese necessaria l'integrazione con ulteriori interventi, a mezzo della legge n. 853 del 1971, che all'art. 10:

- concedeva alle «iniziative a carattere industriale con investimenti fissi inferiori ai 100 milioni di lire, *ivi comprese quelle promosse dalle imprese artigiane*», le stesse agevolazioni previste per le imprese industriali di piccole dimensioni;

- determinava tali agevolazioni:

- nella concessione di contributi nella misura del 35 % degli investimenti fissi;

- nella concessione di finanziamenti a tasso agevolato nella stessa misura del 35 % dell'investimento globale (compresi gli impianti fissi, le scorte di materie prime e semilavorati).

Il tutto salvo l'aumento del contributo al 45 % per le imprese che si localizzassero in zone caratterizzate da più intensi fenomeni di spopolamento, più un ulteriore contributo, nella misura massima del 5 %, per la realizzazione di piccole opere di infrastruttura specifica nonché per l'addestramento della mano d'opera.

È da notare che lo stesso articolo della legge 853, nel medesimo tempo:

— riservava alle imprese di piccole dimensioni — e quindi anche alle « iniziative industriali promosse dalle imprese artigiane » (iniziative, per la verità, non molto agevolmente identificabili) — la priorità dei servizi di assistenza tecnica prestata dallo IASM — Istituto per l'Assistenza allo Sviluppo del Mezzogiorno;

— autorizzava la Cassa a stipulare, per le stesse aziende, « per i servizi di assistenza tecnica, commerciale e per i finanziamenti » apposite convenzioni con l'ENAPI — Ente Nazionale per l'Artigianato e le Piccole Industrie.

In effetti la concorrenza fra i due organismi — IASM ed ENAPI — che avrebbe potuto benissimo verificarsi, a seguito di questa assegnazione delle stesse funzioni a due organismi diversi, non si è poi verificata. Anzitutto perché l'ENAPI, sino alla legge del 1973 che lo ha costretto ad abbandonare il settore artigiano per dedicarsi solo alle piccole industrie, ha continuato finché e come ha potuto ad occuparsi delle imprese artigiane, e lo IASM ha continuato invece ad occuparsi pressoché esclusivamente delle imprese industriali. In secondo luogo perché era tutt'altro che chiaro quali potessero essere queste « iniziative industriali promosse da imprese artigiane », e perché, le forme associate a livello operativo fra imprese artigiane, e che avrebbero potuto forse dar luogo proprio a quelle iniziative a carattere industriale di cui sopra, si sono dimostrate, nel Mezzogiorno, estremamente scarse.

2. — LE NORME SUCCESSIVE AL 1976 IN MATERIA DI ARTIGIANATO.

Si giunge così alla legge 183 del 1976, che conferma la concessione di contributi sempre alle iniziative industriali « promosse da imprese artigiane », con investimenti fissi inferiori ai 200 milioni di lire, nella misura fissa del 40 %, aumentabile di un quinto quando si tratti di attività svolta in determinati settori prioritari, fissati poi, in applicazione appunto alla legge, dalla delibera del CIPE del 31 maggio 1977. Un ulteriore quinto di aumento può essere concesso alle imprese che vadano a insediarsi in zone particolarmente depresse.

In pratica, all'artigianato sono state concesse le stesse agevolazioni previste per l'industria. Considerata la fase di decentramento in atto da parte di complessi manifatturieri di rilevante dimensione, non dovrebbero mancare i motivi per l'espansione di un settore che forse più di altri fa

perno sull'iniziativa individuale. Sussistono tuttavia situazioni che possono ostacolarne l'affermazione, tenuto presente che:

- l'ENAPI, in base alla legge 12 aprile 1973, n. 195 non si occupa ormai più di artigianato, materia passata alla competenza delle Regioni e dovrebbe occuparsi unicamente della piccola industria;

- le Regioni meridionali hanno sinora dedicato all'artigianato un'attenzione scarsa. La sola eccezione valida è quella della Basilicata, che da vari anni sta conducendo, attraverso un'apposita convenzione con un gruppo di consulenza specializzata, un'azione organica, che l'ha portata:

- alla costituzione, sul territorio regionale, di un certo numero di centri di sviluppo dell'artigianato;

- alla formazione e disponibilità di personale locale che ha svolto l'opera di stimolo, assistenza e organizzazione necessaria;

- alla costituzione di numerose cooperative di produzione, di acquisti comuni, ecc. nei vari mestieri;

- alla graduale comparsa sul mercato di una produzione artigiana nuova di concezione, disegno e decorazione, interessante, tipica, con buone prospettive di successo commerciale in Italia e per l'esportazione:

- all'instaurazione di rapporti di collaborazione e sottofornitura fra imprese artigiane e industriali, sia nell'ambito regionale sia interregionale.

Ma simili iniziative hanno esito di scarso rilievo; perchè non è certo sufficiente la promozione di mostre divulgative ai fini dello sviluppo di un settore che non può essere limitato alla manifattura di prodotti tipici locali.

Molto prima della Basilicata uno sforzo rilevante, in particolare nel campo dell'artigianato artistico, e per gli aspetti dell'assistenza artistica organizzativa e commerciale, era stato compiuto, per la verità, dalla Sardegna, con la creazione dell'ISOLA - Istituto Sardo Organizzazione Lavoro Artigiano, che, dopo un primo inizio abbastanza promettente, si è praticamente arenato nelle secche dell'immobilismo e della burocratizzazione, ed è attualmente in regime commissariale e di pratico stallo da lungo tempo. In altre Regioni, come la Campania, si è parlato, per qualche tempo, di realizzare per l'artigianato un apposito ente regionale.

Un fatto quanto meno atipico che vale la pena di notare è che, parte, a norma di legge, ad erogare contributi ad aziende in effettivo o sedicente ammodernamento e meccanizzazione, senza alcuna visione organica della problematica del settore, dall'altra parte all'interno della stessa Cassa, entro il Servizio Bonifiche, un piccolissimo numero di

persone di buona volontà e di entusiasmo, stimolavano la costituzione, in zone rurali, fra cui alcune fra le più depresse del Mezzogiorno, di cooperative di produzione artigiana, soprattutto femminile, concepite, con significato profondamente sociale, anche quale mezzo di diversione dal solo lavoro agricolo e di integrazione del reddito agricolo diretto: ma sempre in ambiente rurale, e cercando anzi di radicare così sempre, più profondamente, le cooperatrici alla loro terra. Con un'azione silenziosa, intelligente e integrata, alle cooperative sono stati forniti locali per laboratori, macchinario e soprattutto assistenza tecnica per le lavorazioni, artistica per la creazione di nuovi articoli vendibili ricorrendo quasi sempre a forme, colori, decorazioni tipiche della zona, organizzativa per acquisti di materia prima a prezzi più convenienti e per l'amministrazione, commerciale per agevolare il collocamento dei prodotti.

In Calabria, in Sicilia, in Sardegna, in Molise si è lavorato così per anni, e si continua a lavorare in questa direzione, come attività collaterale a quella strettamente agricola.

Questo piccolo esempio, anche se modesto, anzi forse, proprio perché modesto, e quindi di piccole dimensioni, sta però a significare come e quanto si possa fare di utile (e non solo per l'artigianato ma anche in altri settori economici) quando si sia guidati da due doti indispensabili: entusiasmo e fantasia. E lo stesso si può dire per quanto riguarda la Basilicata.

Nel Mezzogiorno, questo è certo, l'artigianato (di produzione o artistico, rurale o ausiliario dell'industria, di riparazione o di servizio), ha certamente un suo ruolo da giocare e da non trascurare, anche perché, se ben utilizzato, può costituire una fonte non indifferente di occupazione giovanile. Il che nell'attuale momento non è poco.

Sta alle Regioni, ormai nella pienezza delle loro funzioni, rendersene conto e adottare i provvedimenti necessari.

Da ultimo si può ricordare anche per questo settore l'« azione specifica » istituita dai Regolamenti CEE n. 2615/80 e n. 214 (vedi Capitolo XI punto 5) che per le imprese artigianali prevede la partecipazione del Fondo al finanziamento delle stesse operazioni già descritte in generale a proposito delle piccole e medie imprese, nonché la partecipazione alle operazioni di miglioramento dell'informazione tecnica ed economica degli artigiani; di valorizzazione dell'artigianato mediante la ricerca delle tecnologie, la diffusione e adattamento di queste tecnologie, comprese le innovazioni e il miglioramento delle condizioni di vendita.

CAPITOLO XIV

I SETTORI DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO: IL TURISMO

1. - *La legislazione per il Mezzogiorno in materia di turismo.* 2. - *I « Consorzi fra Operatori Turistici ».* 3. - *La legge quadro sul turismo del 17 maggio 1983, n. 217.*

1. - LA LEGISLAZIONE PER IL MEZZOGIORNO IN MATERIA DI TURISMO.

Non si può certo dire che il settore del turismo sia stato considerato fra quelli particolarmente « privilegiati » nel quadro dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Ciò coerentemente, del resto, al suo ruolo relativamente secondario a livello generale nazionale, sino a quanto, recentemente, la competenza in merito è stata trasferita alle Regioni. Diversi fattori influiscono sullo sviluppo del settore: le distanze dai centri di provenienza dei maggiori flussi turistici e le strutture non perfettamente adeguate in qualche caso, concorrono ad accentuare lo scarto di fatturato e di numero di addetti tra Sud e Centro-Nord.

Il primo tentativo di assicurare, nel Mezzogiorno, una politica coerente ed organica di sviluppo del settore venne compiuto dalla legge n. 717 del 1965, il cui testo al riguardo, inserito nel T.U. del 1967, prevedeva la concessione, « per la costruzione, l'ampliamento e l'adattamento di immobili ad uso di alberghi, di pensioni e di locande, nonché di autostelli per la gioventù, di rifugi montani, di campeggi, di villaggi turistici a tipo alberghiero, di impianti termali, di case per ferie e per le rispettive attrezzature, ... alle imprese operanti nel settore turistico-alberghiero e agli enti locali interessati allo sviluppo delle attività turistiche, (di) mutui a tasso agevolato, nonché un contributo nella misura massima del 15 % della spesa ammissibile ».

I mutui erano concessi dagli istituti di credito appositamente autorizzati, e con fondi conferiti direttamente dalla Cassa cui peraltro i suddetti istituti assicuravano il buon fine dell'operazione. In determinati casi peraltro, e in particolare quando gli imprenditori non possedevano sufficienti garanzie, la stessa Cassa era autorizzata ad assumere direttamente i rischi dei mutui per la parte non garantita, sino ad un massimo del 70 % della spesa ammessa al finanziamento.

Tale sistema, si deve obiettivamente riconoscere, si presentava, almeno se preso alla lettera, di grandissima convenienza per gli operatori. Al contrario, infatti, del credito industriale, per il quale gli Istituti erano costretti alla provvista dei fondi presso il risparmio, con costi estremamente mutevoli e in pratica determinati dal mercato, nel caso del turismo i fondi erano praticamente gratuiti per la banca, in quanto provenienti dalla Cassa pressoché senza alcun onere. Il che consentiva, come ha consentito, di praticare tassi di interessi estremamente bassi e che, comprese le spese e commissioni bancarie, non superavano per l'operatore il 3,60 % annuo. Cifra, come si vede, modestissima, accessibile a qualunque operatore, e non comparabile, certo, con i livelli dei tassi di interessi bancari degli ultimi anni.

In realtà la rete infrastrutturale realizzata dalla Cassa nei primi quindici anni della sua attività aveva tolto in pratica quasi tutto il Mezzogiorno dal suo plurisecolare isolamento, e consentiva quindi il decollo turistico di splendide località marine, collinari e montane, prima pressoché o totalmente sconosciute perché, appunto, difficilmente raggiungibili.

Il Piano di coordinamento determinava entro il territorio del Mezzogiorno il numero, le caratteristiche e l'ampiezza di ben 29 « comprensori turistici » nei quali avrebbero dovuto essere, negli anni successivi, concentrati gli interventi sia infrastrutturali sia finanziari. Tali comprensori, erano a loro volta riuniti in tre gruppi:

a) comprensori di sviluppo turistico (zone non ancora valorizzate e suscettibili di consistente sviluppo a breve termine): territori aventi idonei requisiti dal punto di vista paesistico e climatico, con bellezze naturali non ancora compromesse ed effettivamente sfruttabili e di ampiezza tale da permettere e sostenere la realizzazione di rilevanti strutture turistiche;

b) comprensori di *ulteriore* sviluppo turistico (territori in fase iniziale di sviluppo turistico, aventi ampie possibilità di successive espansioni): sono i territori che già posseggono un'accentuata fisionomia turistica e che hanno assunto una incontestabile funzione turistica sul piano nazionale;

c) comprensori ad economia turistica matura: sono i territori di affermato sviluppo turistico che possono presentare fenomeni di saturazione.

In base alla suddetta ripartizione, vennero identificati i comprensori turistici attraverso un faticosissimo lavoro compiuto per evitare che tutto, o quasi tutto, il territorio meridionale rientrasse nei suddetti comprensori. Anche in questo caso, come per i Consorzi industriali, le intenzioni originali erano di stabilire una rigorosa concentrazione degli interventi in poche e ristrette zone. Nulla di tutto questo, per le

consuete pressioni locali: i comprensori furono 29, e tutti di notevoli dimensioni. Per rispondere alle proteste dei Comuni « esclusi » venne subito chiarito che le incentivazioni finanziarie sarebbero state applicate, sia pure con qualche modesta riduzione di percentuale, anche alle aziende che si insediassero al di fuori dei comprensori, che avrebbero goduto unicamente di un certo grado di concentrazione nella realizzazione di infrastrutture. Nei territori al di fuori degli ambiti comprensoriali, sarebbero stati inoltre identificati dei circuiti turistici che avrebbero consentito la valorizzazione di zone forse meno dotate ma egualmente attraenti.

La Cassa, per ciascuno dei comprensori, affidò ad un gruppo professionale qualificato la realizzazione di uno studio sullo sviluppo turistico comprensoriale, includente sia le tipologie ricettive consigliabili, tenendo conto delle caratteristiche del territorio, e le loro dimensioni, sia le infrastrutture ritenute interessanti ai fini dell'auspicato sviluppo del settore.

Per quanto non tutti gli studi potessero ritenersi perfetti, si trattò sempre di un tentativo estremamente serio di condizionare le linee di un organico sviluppo turistico rispettando le esigenze ambientali, indirizzando gli operatori verso zone e tipologie ricettive adatte, di evitare sprechi e frammentazioni infrastrutturali dannose.

Purtroppo gli studi comprensoriali restarono del tutto o quasi sulla carta, e costituirono unicamente un punto di riferimento cui ancora oggi, dopo oltre dieci anni, si fa sovente ricorso. I motivi del mancato utilizzo di tali programmi possono identificarsi:

- nel graduale capovolgimento, anche in campo turistico oltre che negli altri settori, dei criteri di distribuzione degli interventi nel territorio, e nel passaggio dalla concezione dei « poli di sviluppo » (fra i quali erano certamente da annoverare appunto i comprensori) alla concezione di intervento diffuso;

- nella graduale evoluzione del mercato turistico, soprattutto internazionale, sempre più orientato verso impianti di grandi dimensioni;

- nell'estrema scarsità di mezzi finanziari assegnati alla Cassa per il settore turistico, e in particolare per la parte riguardante le infrastrutture (che viceversa nei primi anni avevano costituito, insieme con i lavori di restauro e conservazione di opere d'arte, l'attività unica o quasi della Cassa in materia turistica);

- nelle successive crisi economiche ed energetiche che hanno profondamente influito sulle decisioni e priorità da adottare;

- nel dilagare, soprattutto sulle coste, delle costruzioni private destinate alla « seconda casa », e che hanno compromesso in modo spesse volte irrimediabile zone fra le più attraenti del Mezzogiorno;

- nell'aumento dei prezzi dei terreni, giunti a tali livelli da rendere pressoché impossibile — insieme con l'estrema parcellazione delle proprietà — il loro utilizzo per investimenti turistici.

Le agevolazioni finanziarie sopra riportate stimolarono la nascita di un'ampia serie di impianti ricettivi, per lo più di piccole e medie dimensioni, ma in qualche caso anche grandi (identificando come tali quelli al di sopra dei 600 posti letto), quasi tutti, questi ultimi, sotto forma di villaggi turistici, e cioè a tipologia costruttiva estensiva e non intensiva.

La Cassa per il Mezzogiorno ha continuato la corresponsione di tali agevolazioni agli operatori turistici sino all'emanazione della legge n. 183 del 1976, con la quale le competenze relative sono state trasferite alle Regioni, secondo il dettato costituzionale; e quindi la Cassa ha cessato ogni azione in proposito, ad eccezione di quelle iniziative che, al momento dell'entrata in vigore della suddetta legge, erano già state ammesse all'istruttoria bancaria.

Tale passaggio di competenze ha provocato un arresto pressoché immediato delle nuove iniziative ricettive, per il semplice fatto che le Regioni — in parte per il grande ritardo con cui sono state loro corrisposte le somme con le quali avrebbero dovuto provvedere ai finanziamenti e contributi, in parte per la mancanza di una normativa regionale aggiornata in proposito hanno iniziato a muoversi con una certa lentezza, con ritmi disuguali, e legiferando in materia in modo differente.

Per quel che riguarda l'insieme degli interventi operati dalla Cassa per il Mezzogiorno dal 1950 al 1980, si può ricordare che la spesa a favore del turismo nell'arco del trentennio è stata pari a 958 miliardi di lire 1980 (pari al 2,2 % della spesa totale) destinati per oltre i quattro quinti alle infrastrutture, come: nuove opere di viabilità, opere di difesa o di attracco nei porti utilizzati anche dal turismo nautico ecc.

2. - I « CONSORZI FRA OPERATORI TURISTICI ».

A proposito del turismo meridionale in particolare, vale forse la pena di citare la costituzione, di una serie di « Consorzi fra Operatori turistici », promossi e aiutati nel loro avvio iniziale dallo IASM - Istituto per l'Assistenza allo Sviluppo del Mezzogiorno in sede appunto di assistenza alle aziende ricettive. Si tratta di una vera e propria svolta nel settore turistico meridionale, i cui imprenditori avevano sinora — almeno a livello operativo — proseguito per la loro strada su una base assolutamente individuale.

Tali Consorzi, a struttura esclusivamente privata e volontaria, si prefiggono sostanzialmente tre finalità principali:

- un graduale mutamento di mentalità degli imprenditori turistici affinché si abituino a « lavorare insieme », si rendano conto delle

interdipendenze aziendali, soprattutto nelle strutture economiche moderne, e comprendano che i problemi dello sviluppo turistico, per le loro dimensioni internazionali, non possono in alcun modo essere avviati a soluzione a livello di aziende singole;

- un programma unitario e coordinato di commercializzazione dei servizi delle aziende consorziate, soprattutto ai fini del prolungamento stagionale dell'occupazione dei posti letto disponibili;

- una riduzione dei costi di gestione attraverso iniziative comuni.

I Consorzi suddetti che, in numero di nove, coprono tutte le Regioni del Mezzogiorno, sono a loro volta raggruppati, a livello dell'intero territorio meridionale, in due organismi: il TURMEZ, che è, in pratica, un Consorzio di secondo grado che raggruppa i nove Consorzi regionali in una visione meridionalistica unica, anche per assicurare un colloquio e confronto continuo con gli organismi e le Amministrazioni centrali; e il COTURMEZ S.r.l. (Commercializzazione Turismo Mezzogiorno) che è una vera e propria agenzia di viaggio, braccio operativo dei Consorzi e della loro organizzazione unitaria.

3. - LE LEGGE QUADRO SUL TURISMO DEL 17 MAGGIO 1983, N. 217.

Dopo il passaggio delle competenze in materia di turismo alle regioni ben presto si è avvertita la necessità di una legge-quadro che desse le direttive generali per lo sviluppo del settore e istituisse forme adeguate di incentivazione per le regioni.

Detta esigenza è emersa in particolare alla fine del 1980, anno che ha segnato una battuta di arresto rispetto alla tendenza espansiva del triennio precedente.

Il Rapporto Svimez in quell'occasione segnalava le carenze specifiche del sistema turistico del Mezzogiorno: domanda limitata, maggiori incertezze e aumenti dei costi dei trasporti, offerta recettiva stabile, sottrazione di risorse territoriali all'uso turistico, offerta di attrezzature complementari per il tempo libero assolutamente insufficiente.

Per tutto questo era necessaria una normativa che colmasse l'inadeguatezza dell'intervento regionale nel settore. A questo ha provveduto la legge 17 maggio 1983, n. 217 che definisce i principi fondamentali in tema di turismo e di industria alberghiera per garantire l'equilibrato sviluppo delle attività turistiche e di quelle connesse, considerata la loro rilevanza sia sotto il profilo sociale che sotto quello economico.

La legge prevede che il Governo eserciti la propria attività di indirizzo e coordinamento attraverso due organismi: il Comitato di coordi-

namento per la programmazione turistica e il Comitato consultivo nazionale. Il primo è composto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai presidenti delle giunte regionali e delle giunte provinciali di Trento e Bolzano, e indica le finalità prioritarie in relazione alle quali le singole regioni stabiliscono criteri e modalità di utilizzo dei finanziamenti dello Stato. Il secondo è composto da rappresentanti delle organizzazioni imprenditoriali del settore, dai sindacati, dalle organizzazioni cooperative, dalle associazioni del tempo libero, da esperti e studiosi, ed ha il compito di esprimere pareri e proposte al Comitato di coordinamento.

La legge dispone inoltre il conferimento di 300 miliardi per il triennio 1983-85 per la concessione di contributi alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano per interventi finalizzati allo sviluppo e al riequilibrio territoriale delle attività di interesse turistico, con specifico riferimento alle aree del Mezzogiorno e delle zone interne e montane, nonché per favorire l'ammodernamento e la riqualificazione delle strutture ricettive esistenti, dei servizi turistici e dei centri di vacanza, ivi compresi quelli del turismo nautico, congressuale e termale.

Le opere per investimenti destinati alla creazione di nuove strutture ricettive e di nuovi servizi devono essere incluse nei programmi regionali di sviluppo, i quali devono essere opportunamente aggiornati, nelle parti relative al turismo, al fine di renderli coerenti con gli scopi della legge-quadro.

Per quanto riguarda la ripartizione dei fondi (50 miliardi per il 1983, 125 miliardi per il 1984, 125 miliardi per il 1985), il 70 % delle risorse è ripartito annualmente, sentito il Comitato di coordinamento, tra le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, mentre il rimanente 30 % è riservato alle regioni che comprendono nel proprio territorio le aree del Mezzogiorno.

I finanziamenti devono risultare aggiuntivi rispetto a quelli ordinari a favore del turismo, previsti dalla legislazione regionale preesistente.

Questa legge ha rappresentato senza dubbio un grosso passo avanti soprattutto per una migliore e più uniforme classificazione fra le varie regioni nell'offerta recettiva, anche se il Rapporto Svimez per il 1983 segnala dei ritardi nell'applicazione da parte delle amministrazioni locali.

Tuttavia si sottolinea la necessità di altri interventi per il rilancio del settore « attinenti soprattutto all'operatività dell'ENIT e a un'adeguata normativa per il credito turistico ».

Fra gli interventi in campo turistico occorre infine segnalare le attività di formazione, assistenza tecnica e promozione portate avanti da FORMEZ, IASM e INSUD, e infine il Progetto speciale per gli itinerari turistici del Mezzogiorno.

CAPITOLO XV

I SETTORI DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO: LE ZONE DEPRESSE E I SERVIZI CIVILI GLI ALTRI INTERVENTI MINORI

1. - *Le zone depresse e i servizi civili fino al 1971.* 2. - *L'intervento della Cassa per il Mezzogiorno dopo il 1971.* 3. - *Gli altri interventi minori.*

1. - LE ZONE DEPRESSE E I SERVIZI CIVILI FINO AL 1971.

I problemi socio-economici delle parti del territorio meridionale, che sono state giustamente definite come « Il Mezzogiorno nel Mezzogiorno », e cioè le zone particolarmente depresse, si sono affacciati, nel quadro generale della politica meridionalistica, con particolare evidenza, subito dopo che l'azione di « pronto soccorso » iniziata su grande scala nel 1950, aveva messo in evidenza come fosse difficile, se non impossibile, raggiungere capillarmente l'intero territorio, e come la diversità delle situazioni naturali, economiche, sociali, richiedesse obiettivi e metodi di azione sostanzialmente diversi.

Una volta che ci si rese conto che la vastità del territorio meridionale non permetteva di assicurare ovunque tassi e condizioni di sviluppo analoghe, risultò chiara, con la legge n. 717 del 1965, la tendenza a concentrare la massa degli interventi straordinari più caratterizzanti e qualificanti rispettivamente, per l'agricoltura, nei comprensori irrigui, per l'industria nelle aree e nuclei di sviluppo industriale, per il turismo nei comprensori di sviluppo turistico (v. Capitoli X, XI, XIV), e ciò soprattutto ai fini di limitare le dispersioni eccessive degli investimenti e di garantire, per quanto possibile, un soddisfacente grado di efficacia agli stessi.

Ne conseguì un quadro di riferimento territoriale che lasciava inevitabilmente « scoperte » ampie zone del Mezzogiorno e che, chiaramente, avrebbero potuto solo con estrema difficoltà essere positivamente influenzate dal processo di sviluppo auspicato per le zone di concentrazione suindicate.

In tali obiettive condizioni diventò lecita e logica la domanda sulla sorte riservata a questi territori poco fortunati e alle loro popolazioni,

tanto più che il loro graduale ma sensibile spopolamento, dovuto al movimento migratorio sia verso le stesse zone di concentrazione del Mezzogiorno, sia verso il triangolo industriale, sia infine verso l'estero, rischia di provocare per tali zone un processo negativo alla lunga irreversibile, emarginandole totalmente dal resto del Mezzogiorno e ancor più dal contesto nazionale.

Fu per tali preoccupazioni che l'art. 7 della legge n. 717 citata, trasfuso successivamente negli artt. 157 e 158 del Testo Unico del 1967, prevedeva che per tali territori (definiti appunto come « esterni » ai comprensori irrigui, alle aree e nuclei di sviluppo industriale ed ai comprensori di sviluppo turistico) la Cassa per il Mezzogiorno poteva attuare particolari interventi. Si trattava, in concreto:

a) di infrastrutture e opere pubbliche di bonifica, purché fossero contenute in speciali programmi autorizzati dal « Piano pluriennale e di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno » e connesse con la salvaguardia delle opere irrigue e di valorizzazione dei comprensori irrigui;

b) di opere di viabilità intese ad assicurare il collegamento dei territori in questione con le reti autostradali e ferroviarie e con i comprensori irrigui, le aree e i nuclei di sviluppo industriale e i comprensori turistici;

c) di opere per il potenziamento e l'ammodernamento dei servizi civili in ristretti ambiti territoriali caratterizzati da particolare depressione;

d) di concessione alle imprese agricole di tali territori, di contributi e mutui per l'attuazione di piani di trasformazione aziendale e per la costruzione di impianti per la conservazione, la trasformazione e la destinazione dei prodotti agricoli.

Da tali indicazioni sembrava potersi dedurre una specifica ripartizione dei territori non toccati direttamente dal processo di sviluppo previsto per le zone di concentrazione degli interventi: e cioè da un lato le zone semplicemente « esterne » alle suddette zone di concentrazione, e dall'altro, le zone da considerarsi veramente caratterizzate da particolare depressione.

La tendenza affermata nel testo legislativo appariva quella di riservare alle prime tipologie di interventi chiaramente finalizzati a facilitare il processo di estensione « a macchia d'olio » e a loro favore del processo di sviluppo delle zone di concentrazione; riservando, viceversa, alle seconde, gli interventi per il miglioramento dei servizi civili.

Questa distinzione, nell'ambito delle zone « esterne » a quelle di concentrazione, apparve peraltro alquanto mitigata dallo stesso Piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno del 1966, che sembrò, tutto sommato, dettare direttive sostanzialmente univoche per tali parti del territorio meridionale.

Si trattava, e si tratta anche oggi, è bene chiarirlo subito, essenzialmente di zone interne, spesso montane, che vennero dallo stesso Piano di coordinamento così elencate:

- l'alto bacino del fiume Sangro;
- gli alti bacini dei fiumi Sinello e Trigno;
- il Molise centrale;
- l'alto Fortore;
- l'alta Irpinia e l'alto Potentino;
- l'alto Sele;
- il Cilento;
- il medio Agri e Sinni;
- il Pollino e il destra Sinni;
- la pre-Sila jonica centrale;
- il versante jonico dell'Aspromonte;
- le Caronie e i Peloritani;
- il medio Salso;
- i monti Sicani;
- l'altopiano di Buddusò, dei monti di Alà e dell'Alta Beronia;
- il Gennargentu e l'alto Flumendosa.

Successivamente tali territori vennero più specificamente delimitati, giungendo ad una loro specifica identificazione.

Lo stesso Piano di coordinamento chiariva l'importanza, in tali territori, degli interventi nel settore agricolo, « quale settore di attività dominante e determinante la depressione », e indicava in conseguenza gli obiettivi da raggiungere:

- nel ridimensionamento del carico demografico nei limiti imposti dalle risorse locali;
- nel riordinamento delle strutture aziendali e dei relativi rapporti di produzione;
- nella localizzazione delle colture e delle attività produttive con riguardo alla suscettività dei terreni ed alla disponibilità di risorse di altro genere (finanziarie, idriche, di mano d'opera, di energia, ecc.).

Già, per il conseguimento di tali obiettivi, il Piano di coordinamento auspicava la diffusione dei consigli di valle e di comunità montane, per provvedere a livello intercomunale alla gestione delle risorse esistenti, anticipando in tal modo le strutture che più ambiziosamente la legge n. 1102 del 3 dicembre 1971 doveva regolamentare in modo più completo e organico su scala regionale.

Quali risorse aggiuntive per tali zone, il Piano di coordinamento identificava peraltro anche il turismo e l'artigianato; naturalmente, in entrambi i casi, tenendo adeguato conto delle caratteristiche ambientali delle zone stesse e quindi delle tipologie operative adatte. Accennava infine, a livello sociale, a centri di assistenza allo sviluppo intesi anche come occasioni di promozione di iniziative per il miglioramento della cultura popolare, l'incoraggiamento alla vita associativa in tutte le sue forme, l'assistenza all'emigrazione, e così via.

In tale contesto, sempre secondo il Piano, avrebbero dovuto realizzarsi gli interventi della Cassa intesi al potenziamento dei servizi civili atti a garantire un migliore ed equilibrato tenore di vita alle popolazioni residenti « una volta raggiunto l'auspicato equilibrio » (reti di adduzione e distribuzione dell'acqua potabile e reti fognanti, edilizia scolastica, servizi medico-sanitari, risanamento e consolidamento degli abitati, attività sociali ed educative, ecc.).

In applicazione del Piano di coordinamento si provvide ad identificare con maggior esattezza, nell'ambito delle sedici zone sopra indicate, i Comuni che si potevano considerare appunto particolarmente depressi; e si giunse così — in base a parametri abbastanza obiettivi — all'identificazione di circa 550 Comuni.

La situazione territoriale venne peraltro sostanzialmente mutata nel 1971 a seguito di due provvedimenti legislativi: la legge 15 aprile 1971 n. 205 e la successiva del 3 dicembre dello stesso anno, n. 1102.

Il primo, a carattere strettamente finanziario e funzionante quale « ponte » fra il programma di interventi straordinari del quinquennio 1966-70 (che veniva, incidentalmente, prorogato a tutto il 1971) e la legge n. 853 emanata pochi mesi dopo, stanziava — nel quadro dei nuovi importi destinati alla Cassa per consentirle il proseguimento provvisorio dell'azione senza creare pericolosi « vuoti » sino alla emanazione delle nuove norme — un'apposita somma di 50 miliardi appunto per le « opere civili » nei Comuni manifestanti particolare depressione, *con speciale riguardo a quelli classificati montani*. Ed esemplificava appunto le tipologie delle suddette opere, elencando asili, strade di collegamento dei centri abitati con la campagna o strade d'importanza primaria, acquedotti, fognature, campi sportivi, cimiteri, ambulatori, linee elettriche, pavimentazioni stradali interne, ecc.

La dizione sopra indicata poteva anche interpretarsi unicamente come una particolare priorità da attribuire ai Comuni montani, nell'ambito di quelli identificati come « a particolare depressione ». Ma la legge n. 1102 « per lo sviluppo della montagna » a carattere nazionale e che istituiva, fra l'altro, le Comunità montane, effettuava un ulteriore e inequivocabile passo avanti, stabilendo nel proprio art. 13 che « i Comuni dei territori di cui all'art. 1 del Testo Unico della legge

sugli interventi nel Mezzogiorno... classificati montani... vanno considerati particolarmente depressi... ».

La conseguenza immediata di tale disposizione fu — seguendo anche questa volta il criterio di una dispersione degli interventi, come altre volte segnalato nel corso di queste pagine — un pesante aumento dei Comuni depressi, che risultarono, per ciascuna Regione:

	N.		N.
TOSCANA - Livorno	9	CAMPANIA - Salerno	135
MARCHE - Ascoli	12	BASILICATA - Matera	17
LAZIO - Frosinone	75	» - Potenza	98
» - Latina	23	CALABRIA - Catanzaro	94
» - Rieti	17	» - Cosenza	127
ABRUZZO - Chieti	60	» - Reggio C.	67
» - L'Aquila	107	SICILIA - Agrigento	33
» - Pescara	21	» - Caltanissetta	19
» - Teramo	25	» - Catania	21
MOLISE - Campobasso	73	» - Enna	17
» - Isernia	52	» - Messina	70
PUGLIA - Bari	15	» - Palermo	82
» - Foggia	40	» - Ragusa	4
» - Taranto	5	» - Siracusa	5
CAMPANIA - Avellino	81	» - Trapani	15
» - Benevento	52	SARDEGNA (a) - Cagliari	84
» - Caserta	32	» - Nuoro	95
» - Napoli	13	» - Sassari	41

(a) Non esisteva ancora la provincia di Oristano.

Si trattava dunque di ben 1737 Comuni, che triplicavano più che abbondantemente il numero di quelli originari, apportando fra l'altro distorsioni di non poco rilievo, dovute ai criteri di classificazione dei Comuni nella categoria di quelli montani, in base all'altezza sul mare di una data parte del territorio comunale. Risultano quindi appartenenti alla categoria dei Comuni montani, e quindi, come tali, particolarmente depressi, tanto per fare degli esempi, Comuni come quelli della penisola sorrentina, a tipica economia marittima, Villa San Giovanni, in Calabria; Messina, Erice, Favignana, Marsala, Mazara del

Vallo, Pantelleria, San Vito lo Capo, in Sicilia; varie località costiere della provincia di Sassari in Sardegna, e così via.

Ma anche senza accennare a queste situazioni estreme, era chiaro che l'elevatissimo numero dei Comuni non poteva non provocare quegli interventi « a pioggia » che tutti, a parole, dichiaravano di non volere, senza poi consentire di risolvere se non in minima parte situazioni specifiche particolarmente gravi.

In tali condizioni, obiettivamente difficili, la Cassa fece quello che poteva, in rapporto ai mezzi finanziari disponibili. E finanziò una serie abbastanza imponente di opere, intese fondamentalmente a creare, nei Comuni di cui trattasi, condizioni di vita consone alle esigenze fondamentali moderne, dotandoli dei servizi di base.

Ma l'interesse di questo settore di attività dell'intervento straordinario risiede forse anche in un altro aspetto. Si trattò, forse per la prima volta, di un'esperienza di determinazione delle priorità delle opere da eseguire non « fissata dall'alto », ma determinata dagli stessi Comuni, cui, in pratica, veniva chiesta singolarmente una indicazione in proposito che, in sede operativa, diventava determinante.

In complesso a tutto il 1979, la Cassa ha impiegato 1.048 miliardi di lire in questo particolare settore; le somme sono state destinate in buona parte alla viabilità minore (interno dei centri abitati e servizio delle zone agricole); alle reti idriche e fognanti; all'edilizia scolastica; agli impianti sportivi, che sono stati oggetto di un apposito programma organico a livello, appunto, zonale e intercomunale.

2. - L'INTERVENTO DELLA CASSA PER IL MEZZOGIORNO DOPO IL 1971.

La legge n. 853 del 1971, che sancì il trasferimento alle Regioni della grandissima maggioranza delle attività fino allora svolte dall'intervento straordinario, non fa cenno esplicito alle zone di particolare depressione, almeno ai fini delle opere civili, anche se si poteva ragionevolmente sostenere che una parte della materia di cui all'art. 117 della Costituzione trasferita appunto alle Regioni (dall'assistenza sanitaria e ospedaliera agli acquedotti; dai lavori pubblici di interesse regionale all'agricoltura e foreste, e così via) coincideva precisamente con i settori interessanti i Comuni di cui trattasi. Per altri versi una parte, almeno, dei progetti speciali riguarda territori di cui fanno certamente parte zone a particolare depressione.

Ciò non toglie che durante il quinquennio 1971-76 la Cassa abbia continuato, sia pure in misura ridotta, ad effettuare finanziamenti per le opere sopra menzionate.

Si fece viceversa strada, ma con finalità diverse, il concetto delle « zone caratterizzate da più intensi fenomeni di spopolamento »: feno-

meni che, tutto sommato, erano fra quelli più sintomatici, e all'inizio, proprio fra quelli atti ad identificare le zone di particolare depressione. Ma esse vengono citate per la più elevata percentuale (45 % invece di 35 %) di contributo concesso alle iniziative di piccole dimensioni che in esse vadano a localizzarsi: ciò, naturalmente, onde cercare di favorirne il processo di industrializzazione, dato che di imprese industriali appunto si tratta.

Il Decreto del Ministro per il Mezzogiorno dell'8 maggio 1972 elenca tali zone. Si tratta di una massa enorme di Comuni (per la precisione 1.722). Con altro decreto ministeriale in data 9 agosto 1972 venne fissata la validità di tale elenco, ai fini della concessione del maggior contributo in conto capitale, al 31 luglio 1973, stabilendo che dopo tale data si sarebbe provveduto ad un opportuno aggiornamento. La data di validità venne in seguito prorogata al 31 dicembre 1975, finchè in ottemperanza a quanto disposto dal 5° comma dell'art. 10 della legge 2 maggio 1976, n. 183, il CIPE, con delibera del 5 dicembre 1979, non ha indicato numerosi Comuni inseriti in 34 Province, tra Abruzzi, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Sardegna, Sicilia e Puglia. L'individuazione delle zone di particolare depressione è stata operata dal CIPE su segnalazione delle Regioni e successiva proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e si è basata su criteri obiettivi, quali il tasso di emigrazione; il tasso di popolazione attiva occupata; il rapporto tra occupazione industriale e popolazione residente. Per le iniziative che si insediano nelle zone più depresse, il contributo in conto capitale, previsto dalla stessa legge (1), viene aumentato di un quinto.

Un ulteriore aumento di un quinto del contributo in conto capitale è previsto, dallo stesso art. 10 della legge n. 183 al 4° comma, a favore di specifici settori da sviluppare in via prioritaria nel Mezzogiorno. Anche in questo caso è il CIPE che, sempre su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, ha provveduto ad indicare i settori con riferimento alla classificazione delle attività economiche operata dall'ISTAT nel 1971. La direttiva è del 31 maggio 1977.

3. - GLI ALTRI INTERVENTI MINORI.

Non si sarebbe completi se, nell'elencazione della multiforme azione della Cassa, non venissero citati altri interventi particolari, che pure hanno investito, anche dal punto di vista della entità dei mezzi finanziari impiegati, importi abbastanza rilevanti.

(1) Fino a 2 miliardi di lire: 40 %. Sull'ulteriore quota oltre i due miliardi di lire e fino a 7 miliardi di lire: 30 %. Sull'ulteriore quota eccedente i 7 miliardi di lire: 20 %.

Vanno pertanto citati, quanto meno per avvicinarsi ad una certa completezza di citazione:

- il settore ospedaliero, nel quale la Cassa è stata impegnata soprattutto per la soddisfazione di esigenze di integrazione e completamento di strutture avviate anche dalle Amministrazioni ordinarie, e rimaste incompiute e non agibili a causa di mancanza di mezzi finanziari;

- gli interventi per la ricostruzione e la rinascita delle zone del Sannio e dell'Irpinia (Avellino e Caserta) colpite dal terremoto del 1962, con particolare riferimento alla ricostruzione dei fabbricati rurali (legge 5 ottobre 1962, n. 1431);

- gli interventi a favore delle popolazioni dei Comuni interessati dalla infezione colerica dell'agosto e settembre 1973 (legge 27 dicembre 1973, n. 868);

- gli interventi relativi alle zone della Sicilia colpite dai terremoti del 1967 e 1968 (legge 5 febbraio 1970, n. 21);

- gli interventi relativi a provvedimenti particolari per il Comune di Napoli (legge 27 gennaio 1962, n. 7);

- il settore portuale e aeroportuale, con interventi realizzati anche in collaborazione, talvolta, dell'Amministrazione ordinaria, e per opere la cui importanza supera, senza dubbio, l'ambito locale o anche regionale;

- gli interventi correlati al Piano di Rinascita della Sardegna;

- gli interventi correlati ai Provvedimenti straordinari per la Calabria;

- gli interventi relativi alla salvaguardia dei beni culturali, iniziata già negli anni '50, che hanno coperto una serie non breve di opere riguardanti la costruzione e sistemazione di musei e gallerie d'arte, opere di scavo e sistemazione di zone archeologiche, restauro e consolidamento di monumenti di proprietà demaniale e soggetti alla tutela artistici, e così via;

- gli interventi nel settore della pesca.

E si potrebbe continuare, tenendo presente, ancora una volta, che la Cassa è stata spesso chiamata, per volontà politica, a darsi carico, finanziariamente e operativamente, di interventi particolarmente urgenti, per settori o zone per le quali si presentavano particolari necessità, data la maggiore rapidità ed efficacia, in confronto a quella delle Amministrazioni ordinarie, della sua azione, potenzialmente anche sostitutiva di quella degli enti locali quando questi non erano in condizioni di agire.

Un cenno particolare meritano gli adempimenti della Cassa in attuazione degli aiuti erogati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) della Comunità Economica Europea.

Il Fondo, che è stato istituito nel 1975, non ha finora usufruito di mezzi adeguati al riequilibrio economico tra le Regioni del Mercato Co-

mune, con particolare riferimento a quelle in condizioni più disagiate. Il Governo Italiano ha identificato nel Mezzogiorno l'area per gli interventi del FESR ed ha incaricato la Cassa, per il tramite del Ministro per il Mezzogiorno, di provvedere a tutti gli adempimenti necessari. Le somme disponibili sono state pertanto trasferite appunto alla Cassa, venendo ad aumentare le sue dotazioni, e sono state ripartite fra agevolazioni ad investimenti industriali, infrastrutture industriali, e infrastrutture per zone svantaggiate montane.

Sempre nel quadro internazionale si deve ricordare che gli importi a disposizione della Cassa sono stati sostenuti in misura abbastanza rilevante da prestiti ottenuti da banche estere, come pure da parte della Banca europea per gli investimenti (BEI), che ha assegnato all'Italia, fra tutti i paesi della Comunità, la quota più elevata delle operazioni creditizie concesse, sia pure con la garanzia governativa.

Il Governo italiano ha identificato nel Mezzogiorno l'area per gli interventi del FESR, ed ha incaricato la Cassa per il Mezzogiorno di studiare per il Mezzogiorno di paesi ed aree sottodesviluppate gli obiettivi e le somme disponibili sono state pertanto trasferite in appositi bilanci, secondo le autorizzazioni del Parlamento, e sono state ripartite fra le varie zone strutturali industriali, infrastrutturali e agricole, per zone svantaggiate (zone A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z).

Seppure nel quadro internazionale si deve ricordare che gli interventi a disposizione della Cassa sono stati sostenuti in misura apprezzabile, varie di prestiti ottenuti da banche estere, come pure da parte della Banca europea per gli investimenti (BEI) che ha assegnato all'Italia, tra tutti i paesi della Comunità, la quota più elevata delle operazioni creditizie concesse, sia pure con la garanzia governativa.

Il D. L. n. 271 del 28.12.1971 (art. 5) e il D. L. n. 271 del 28.12.1971 (art. 7);

che ha autorizzato l'istituzione di una struttura di tipo "consorzio" per la gestione e l'amministrazione delle opere, con l'incarico di studiare e realizzare, in collaborazione con le Amministrazioni locali, le opere di cui si è parlato in questo articolo. L'istituzione di una struttura di tipo "consorzio" è stata autorizzata dal Parlamento con la legge n. 10 del 28.12.1971 (art. 5).

La legge n. 10 del 28.12.1971 (art. 5) ha autorizzato l'istituzione di una struttura di tipo "consorzio" per la gestione e l'amministrazione delle opere, con l'incarico di studiare e realizzare, in collaborazione con le Amministrazioni locali, le opere di cui si è parlato in questo articolo. L'istituzione di una struttura di tipo "consorzio" è stata autorizzata dal Parlamento con la legge n. 10 del 28.12.1971 (art. 5).

Un altro provvedimento importante è l'istituzione della Cassa di sviluppo regionale (Cassa di sviluppo regionale) che ha il compito di studiare e realizzare, in collaborazione con le Amministrazioni locali, le opere di cui si è parlato in questo articolo.

Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (Fondo per lo sviluppo e la coesione) è stato istituito nel 1975, con la legge n. 30 del 28.12.1975, e ha il compito di studiare e realizzare, in collaborazione con le Amministrazioni locali, le opere di cui si è parlato in questo articolo.

CAPITOLO XVI

I SETTORI DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO: IL FATTORE UMANO

1. - La formazione professionale. 2. - I quadri direttivi e intermedi. 3. - La formazione professionale dei lavoratori. 4. - Attività sociali, culturali ed educative di base. 5. - Conclusioni.

1. - LA FORMAZIONE PROFESSIONALE.

Non è, in verità, particolarmente difficile comprendere che lo sforzo, sia pure imponente ed organico, per la realizzazione nel Mezzogiorno di un complesso di infrastrutture ed attrezzature di base, non può essere sufficiente ad avviare un processo autopropulsivo di sviluppo se non è accompagnato da interventi diretti a incidere profondamente sul livello culturale, sulla preparazione professionale, sull'atteggiamento psicologico generale delle popolazioni nei confronti del loro stesso ambiente, dello Stato, degli enti locali.

Si pongono in particolare, con grande evidenza, in un territorio sottosviluppato come il Mezzogiorno, condizionandone in modo decisivo qualsiasi serio decollo, almeno quattro esigenze formative di base:

- per gli operatori pubblici locali (amministratori e funzionari);
- per gli operatori economici;
- per i lavoratori a tutti i livelli;
- per il progresso culturale generale delle popolazioni.

Si può dire che solo intorno al 1959-60 cominciò a farsi strada la sensazione che, senza un'energica modificazione e miglioramento del « fattore umano », era lecito persino dubitare che la massa di opere e di strutture poste a disposizione del Mezzogiorno potesse essere utilizzata in modo conveniente e secondo le esigenze socio-economiche in atto. E questo prescindendo dalle esigenze di disponibilità di servizi sociali e assistenziali specializzati.

Una sia pur grossolana ripartizione degli interventi in questa difficile ed estremamente articolata materia può essere fatta distinguendo due gruppi di problemi: la formazione professionale, ai diversi livelli, e gli aspetti sociali e culturali di base. Una certa coincidenza degli organismi che si sono dedicati ai due gruppi di compiti non deve infatti

distrarre dalla differenza delle soluzioni adottate e delle caratteristiche dei rispettivi problemi.

Gli aspetti della formazione professionale, per quanto riguarda, almeno, l'intervento straordinario, possono a loro volta riguardare due settori abbastanza distinti: da una parte i quadri direttivi ed intermedi e dall'altra la formazione della mano d'opera.

2. - I QUADRI DIRETTIVI E INTERMEDI.

Per i problemi quadri direttivi e intermedi solo nel 1962 venne creato, a Napoli, nella sua « prima versione » il Centro di formazione e studi — il FORMEZ — che, sull'onda del boom e del « miracolo economico » italiano, si proponeva di far fronte alla domanda, che appariva allora crescente, di dirigenti e di quadri aziendali a medio livello, mediante iniziative dirette alla formazione degli interessati.

Allo stesso FORMEZ il primo provvedimento legislativo, che abbia tentato di affrontare in modo organico il fattore umano, e cioè la legge n. 717 del 1965, attribuiva compiti specifici.

Infatti, secondo la suddetta legge, nella dizione trasfusa nell'art. 131 del T.U. del 1967 « Per l'aggiornamento ed il perfezionamento dei quadri direttivi e intermedi necessari alle imprese operanti nei vari settori produttivi, ivi comprese le cooperative, e dei quadri delle amministrazioni pubbliche più direttamente impegnate nella attuazione del piano di coordinamento, in funzione delle particolari esigenze delle trasformazioni economiche e sociali, sono predisposte idonee iniziative.

Per favorire il progresso civile delle popolazioni meridionali sono promosse e finanziate attività a carattere sociale ed educativo. Tali attività possono essere rivolte anche ad assistere, nelle zone di nuovo insediamento, gli emigrati provenienti dai territori meridionali.

All'espletamento di tali compiti provvede la Cassa per il Mezzogiorno tramite il Centro di formazione e di studi... sulla base di programmi esecutivi, predisposti in attuazione del piano approvati dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno ».

Il Piano di coordinamento del 1966, nell'apposito capitolo sul « progresso tecnico e sviluppo civile » dobo essersi soffermato sui compiti della Amministrazione ordinaria, e in particolare sugli impegni che il Ministro della Pubblica Istruzione avrebbe dovuto assumere a livello universitario, delinea i compiti dell'intervento straordinario in materia di formazione professionale. E in particolare osservava che « Massima gravità ed urgenza presenta, nel Mezzogiorno il problema dei quadri intermedi e direttivi. Da un lato, infatti, le strutture esistenti non sono in grado di coprire il fabbisogno che lo sviluppo in atto

determinerà sotto l'aspetto quantitativo; dall'altro la semplice formazione scolastica è in troppi casi inadeguata alla preparazione dei quadri intermedi e superiori delle diverse attività produttive». Da simile premessa, il documento traeva la conclusione della necessità di una formazione extra scolastica che tenesse conto della esigenza di riempire i vuoti dei quadri direttivi, mediante la formazione di una dirigenza economico-tecnica adeguata ai moderni metodi di conduzione delle imprese ovvero destinata a snellire ed a rendere più efficienti le amministrazioni locali. L'organismo per raggiungere gli obiettivi proposti veniva indicato nel Centro di Formazione e Studi, quale strumento tecnico della Cassa per simili incombenze.

In base a tali indicazioni, ma anche in rapporto all'evoluzione della situazione socio-economica generale, e dello stesso Mezzogiorno, a partire dal 1967 il FORMEZ venne ristrutturato, portando fra l'altro la sua sede centrale a Roma, e quindi in più immediato contatto con i centri decisionali del paese e con gli altri organi dell'intervento straordinario, pur restando, come in origine, a Napoli, il suo principale centro formativo. Ma la principale modifica riguarda le finalità e le strutture, che vengono adattate per far meglio fronte, oltre che al fabbisogno formativo diretto nel settore prevalentemente industriale, ad altre due fondamentali esigenze:

- la formazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni, soprattutto locali;

- la promozione di nuove risorse formative, permanenti o meno, a livello locale nell'ambito dello stesso Mezzogiorno, e il coordinamento delle attività delle stesse.

Il FORMEZ si pone in tal modo in una posizione di organismo operativo, in certo senso « preferenziale » dell'intervento straordinario per la realizzazione di programmi nel settore formativo. Preferenziale ma non unico, in quanto la Cassa — talvolta anche attraverso una diretta partecipazione — resta spesso in rapporti diretti anche con una serie di altri organismi che coprono — come chiariva, ad esempio, la relazione del bilancio della Cassa ancora nel 1973 —, « quasi tutti i settori produttivi del Mezzogiorno, con particolare riguardo alle tecnologie agricole e industriali ed alle pubbliche amministrazioni ».

Cominciava frattanto, negli stessi anni, un crescente collegamento dello stesso intervento straordinario, direttamente e anche attraverso il FORMEZ, con le strutture formative ordinarie, fra cui, in prima linea, le Università. È con queste, fra l'altro, che molti degli organismi sopra indicati mantengono strettissimi rapporti, non di rado insediando le proprie strutture operative presso le Università stesse e acquisendo alcune volte la loro diretta partecipazione.

La legge n. 853 del 1971 non apportava, almeno formalmente, sostanziali modifiche ai compiti precedenti assegnati al FORMEZ, citato in genere « in parallelo » con lo IASM. L'art. 8 stabilisce infatti che le direttive ai due organismi vengono fornite dal CIPE, per quanto riguarda il FORMEZ « in ordine all'attività di aggiornamento e di perfezionamento dei quadri direttivi, tecnici, imprenditoriali e culturali e di formazione culturale, al fine di sviluppare i servizi gratuiti da prestare, specie per „ le iniziative di piccole e medie dimensioni ” ». L'aspetto « dimensionale » dei destinatari dei servizi è ulteriormente rafforzato dall'art. 10 che ribadisce che « alle imprese di piccole e medie dimensioni sono riservati con priorità i servizi... di perfezionamento dei dirigenti aziendali, prestati dal Centro di formazione e studi ».

Nessun mutamento formale viene apportato neppure dalla legge n. 183 del 1976, che si limita a indicare il FORMEZ, fra quegli Enti per i quali il Governo è chiamato ad emanare disposizioni « per la ristrutturazione e il riordinamento delle attività », insieme all'INSUD, alla FINAM, alla FIME e allo IASM, in base a determinati criteri (v. Cap. VII).

Nel frattempo, peraltro, il FORMEZ non è certo restato in una situazione statica, sforzandosi anzi di adeguare sempre maggiormente la propria struttura ed attività alle mutate esigenze dell'ambiente meridionale.

Già da alcuni anni, e cioè appunto dalle prime impostazioni di fondo della legge n. 853, il FORMEZ aveva identificato come quadro di riferimento della propria azione a breve e medio termine i tre aspetti fondamentali segnati:

- dai progetti speciali e dai programmi di promozione e incentivazione industriale;
- dall'ordinamento regionale e di conseguenza dalle esigenze di riorganizzazione della funzione pubblica a livello locale;
- dagli interventi comunitari di riequilibrio e sviluppo.

In questo quadro lo stesso FORMEZ riaffermava, come esigenza fondamentale, la necessità di un raccordo e di un comune indirizzo politico e didattico fra i servizi offerti dal FORMEZ stesso e quelli degli altri centri finanziati dalla Cassa, e insieme di collaborazione col mondo delle Università, in particolare per la predisposizione comune di programmi di specializzazione atti, da un lato, a recepire le innovazioni via via realizzate nelle varie aree connesse allo sviluppo del Mezzogiorno, e, dall'altro, ad agevolare un crescente contatto fra le stesse Università e il mondo economico e produttivo meridionale.

Per quanto riguarda le piccole e medie imprese un particolare cenno sembra dover rivestire il complesso di iniziative diretto ad aziende

singole o a gruppi di aziende operanti in una stessa area o settore « ai fini della realizzazione di raggruppamenti settoriali, iniziative consortili, intese fra aziende che rendano più efficienti le gestioni, anche mediante l'istituzionalizzazione di servizi comuni, dalla ricerca applicata alla elaborazione di dati, al leasing, alle borse di sub-appalto, all'informazione tecnologica » e simili.

Si tratta di iniziative in cui appare evidente l'esigenza di uno stretto collegamento fra attività di formazione e di assistenza tecnica. Appaiono comunque come le sole linee direttive suscettibili, nel difficile quadro della realtà aziendale meridionale, di contribuire da una parte al graduale mutamento della mentalità individualistica corrente, stimolando ogni possibile forma di collaborazione interaziendale, e dall'altra al progresso e all'ammodernamento tecnico-organizzativo delle unità aziendali di minori dimensioni.

Nel periodo più recente, e tenendo conto delle caratteristiche dell'evoluzione delle strutture meridionali, senza trascurare la congiuntura socio-economica, le attività del FORMEZ si sono andate sviluppando secondo le cinque seguenti linee:

- programmi di assistenza allo sviluppo dei sistemi formativi regionali;
- programmi di assistenza formativa dell'azione regionale di sviluppo;
- programmi di assistenza formativa all'industrializzazione con particolare riguardo alle piccole e medie imprese;
- programmi di assistenza ai processi di formazione culturale;
- programmi di servizi per la formazione.

Il tutto, a sua volta, sempre articolato in due tipologie operative: la formazione diretta e la promozione e l'assistenza ad iniziative formative altrui.

Riassumendo, gli interventi operativi si svolgono, quindi:

- mediante l'apprestamento di servizi per la pubblica amministrazione;
- mediante l'assistenza formativa dei quadri delle imprese industriali;
- mediante la partecipazione ai progetti speciali della Cassa per il Mezzogiorno ed ai progetti di sviluppo delle regioni.

3. - LA FORMAZIONE PROFESSIONALE DEI LAVORATORI.

Il settore della formazione professionale dei lavoratori, al di fuori delle strutture scolastiche permanenti, ha sempre formato oggetto di una tale marea di iniziative, e della creazione di una tale molteplicità

di Enti di ogni tipo, che anche per gli stessi « addetti ai lavori » appare talora difficile orientarsi.

La materia, oggi passata alla competenza delle singole Regioni, è stata, anche in passato, abbondantemente delegata, da parte del Ministero del Lavoro e Previdenza Sociale, e da parte della stessa Cassa per il Mezzogiorno, a una serie di organismi.

I tre Enti di diritto pubblico competenti in materia a livello nazionale, ormai disciolti, ed i cui Corsi di formazione sono passati alla diretta dipendenza delle Regioni, erano l'INAPLI per il settore industriale, l'INIASA per quello dell'artigianato e infine l'ENALC per il settore del commercio e del turismo.

Accanto ad essi nel settore industriale, e specificamente nel quadro dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, un ruolo di estrema specializzazione, e un sostanziale contributo alla formazione professionale e quindi la natura di una vera e propria struttura promozionale per favorire gli insediamenti produttivi, è quello dei CIAPI (Centro Interaziendale Addestramento Professionale per l'Industria) che hanno rappresentato un'esperienza pressoché unica, e fundamentalmente originale, sino al loro trasferimento alle Regioni, con delibera del CIPE del 12 dicembre 1972: trasferimento avvenuto, del resto, insieme con quello dei Centri di servizi culturali e dei Centri di servizi sociali.

Costituiti gradualmente, a partire dal 1962, sulla base della legge n. 604 del 1957, in numero di otto nel Mezzogiorno, più un particolare Centro costituito a Torino in rapporto al movimento migratorio meridionale destinato all'inserimento nei grandi complessi produttivi del Nord, i CIAPI hanno avuto lo scopo fondamentale di venire incontro alle specifiche esigenze di formazione tecnico-professionale della mano d'opera necessaria alle medie e piccole industrie che andavano insediandosi nel Mezzogiorno e che, per evidenti ragioni organizzative e di oneri finanziari, non avrebbero mai potuto provvedere alle proprie necessità con iniziative formative interne.

Le sedi operative dei CIAPI — strutture dotate di ampia autonomia formativa — vennero fissate presso determinate Aree di Sviluppo Industriale (Chieti, Caserta, Bari, Crotone, Catona, Palermo, Priolo, Cagliari): dove, cioè, il processo di insediamento di nuovi complessi produttivi appariva maggiormente attivo.

Mentre la Cassa per il Mezzogiorno provvede al 50 % del finanziamento della costruzione e dell'attrezzatura necessaria, gli altri partecipanti — Confindustria, Unione industriale locale, Amministrazioni pubbliche locali — assicuravano, da una parte la disponibilità del residuo finanziamento iniziale; e dall'altra il continuo, indispensabile contatto con il mondo imprenditoriale, onde conoscerne con opportuno anticipo le esigenze, proiettate nel tempo, in materia di numero di

dipendenti specializzati, e specializzazioni richieste in rapporto agli insediamenti previsti e in corso. Una seria programmazione in questo campo era del resto assicurata anche dalla presenza, nei Consigli di Amministrazione dei CIAPI, degli stessi rappresentanti dei Servizi della Cassa competenti in materia di agevolazioni ai nuovi insediamenti industriali: in condizione, come tali, meglio di chiunque altro, di conoscere con il dovuto anticipo le caratteristiche degli insediamenti previsti e in via di realizzazione, e quindi le loro future esigenze formative.

Il Ministero del Lavoro, per suo conto, provvedeva al finanziamento dei singoli corsi, nelle varie specializzazioni programmate anno per anno, e all'indispensabile controllo amministrativo.

Il passaggio della gestione dei CIAPI alle Regioni non ha, sinora, fatto totalmente cessare — almeno a livello operativo — qualche urgente intervento della Cassa a sostegno dell'attività di tali organismi. Ma non è oggi ancora del tutto chiara la loro sorte e il loro definitivo inserimento nell'ambito regionale.

Sempre nel settore industria, accanto ai CIAPI un'importante attività di formazione è svolta peraltro, nel Mezzogiorno, a livello di partecipazioni statali, dall'ANCIFAP (Associazione Nazionale Centri IRI di Formazione Addestramento Professionale) composta dai principali gruppi finanziari e aziendali raggruppati appunto nell'IRI (Alitalia, Fincantieri, Finmare, Finmeccanica, Finsider, Pro-Form, RAI, SME e STET).

L'ANCIFAP opera nel Mezzogiorno a beneficio sia dei giovani che degli adulti, con due Centri a Napoli ed a Taranto, dotati, come gli altri, di officine, laboratori ed aule modernamente attrezzati.

È opportuno notare, per obiettività, che si tratta di organismi estremamente seri e di provata esperienza, cui si sono anzi ispirati gli stessi CIAPI.

Gli altri enti a carattere nazionale cui prima il Ministero del Lavoro e Previdenza Sociale ed ora le Regioni assicurano finanziamenti e delegano la gestione di determinati corsi sono:

a) *Enti giuridicamente riconosciuti:*

- Associazione Naz. Addestramento Professionale (ANAPIA);
- Centro Italiano Opere Femminili Salesiane (CIOFS);
- Centro Nazionale Opere Salesiane (CNOS).

b) *Enti morali:*

- Ente Meridionale di Cultura Popolare (EMPC);
- Ente Nazionale ACLI Istruzione Professionale (ENAIIP).

c) *Enti privati di emanazione sindacale:*

- ECAP della CGIL;
- ENFAP della UIL;
- IAL della CISL.

d) *Enti privati:*

- Centro Italiano Femminile (CIF);
- Centro Italiano Formaz. Addestr. Professionale (CIFAP);
- Ente Nazionale Addestramento Professionale (ENAP).

Come si vede in questo groviglio di enti non è semplice districarsi.

Si è ritenuto di soffermarsi con qualche maggior dettaglio sul settore industriale nel quale l'intervento straordinario ha creato direttamente strutture formative di carattere permanente. Ma sarebbe ingiusto non citare gli interventi della Cassa per il Mezzogiorno per il sostegno finanziario delle attività degli Istituti e scelte professionali agrarie, a favore di iniziative specifiche nel settore della cooperazione come quella, ben nota, di Borgo Cioffi in provincia di Salerno, di Centri di addestramento professionale per il commercio, e infine per il finanziamento di numerosi corsi di qualificazione della mano d'opera alberghiera per lo sviluppo del settore turistico.

Tutti settori essi pure, come è noto, passati alla competenza regionale.

4. - ATTIVITÀ SOCIALI, CULTURALI ED EDUCATIVE DI BASE.

Risale a sua volta al 1960 il primo relativamente « timido » tentativo di realizzazione di un *programma sperimentale* dell'intervento straordinario in questo nuovo e difficile settore, che va sotto il nome di programma ASEM (Attività sociali ed educative nel Mezzogiorno).

Già la legge 18 luglio 1959, n. 555 prevedeva la possibilità, per la Cassa (su autorizzazione del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno sentito il Ministero della Pubblica Istruzione):

- di « promuovere e finanziare nei settori dell'istruzione e dell'addestramento professionale programmi ed iniziative per la formazione di tecnici e lavoratori specializzati, anche a carattere straordinario, in relazione a particolari esigenze di trasformazione ambientali »;
- di « assumere partecipazioni in Enti che intendano svolgere attività di preparazione professionale in rispondenza alle succitate esigenze »;
- di « promuovere e finanziare istituzioni a carattere sociale ed educativo ».

In base a tali indicazioni, e attraverso apposita convenzione fra la Cassa per il Mezzogiorno e l'Amministrazione per gli Aiuti Internazionali (AAI), ci si propose con il programma ASEM di assicurare nel Mezzogiorno lo sviluppo di una serie di servizi sociali indispensabili, e sino a quel momento estremamente carenti. A parte i campi di intervento relativi ad aspetti assistenziali sanitari, ecc., particolare rilievo assunsero le iniziative relative ai Centri regionali per l'educazione degli adulti, ed i centri sociali giovanili, dai quali poi derivarono i Centri di servizi culturali.

Una parte del programma utilizzava, beninteso, a livelli operativi, strutture centrali e locali già esistenti.

Il programma ASEM venne svolto regolarmente e si chiuse, in pratica, nel 1965, assorbito per una buona parte direttamente dalla Cassa attraverso il suo apposito Servizio per l'istruzione professionale, e attraverso lo stesso FORMEZ.

Anche in questo campo la fonte legislativa risale alla legge n. 717 del 1965 che prevedeva genericamente la possibilità, per la Cassa, di finanziare «attività a carattere sociale ed educativo». In modo più specifico il Piano di coordinamento fissava in materia quattro direttive fondamentali:

a) promozione e animazione culturale (realizzazione di centri comunitari organizzati intorno a un moderno servizio di biblioteca e corredati di adatti strumenti di diffusione culturale — come mezzi e sussidi audiovisivi — e da concepire quali sedi di iniziative di base a carattere sociale ed educativo come e giovanili, di quella lotta contro l'analfabetismo, di educazione degli adulti, ecc.);

b) potenziamento dei servizi sociali fondamentali (assistenziali, scolastici, medico-sanitari, ecc.) da attuare mediante un loro appropriato coordinamento, la formazione del personale addetto e un adeguamento tecnico delle relative strutture e attrezzature;

c) azione sociale legata alla promozione tecnico-professionale concepita quale aiuto alle popolazioni locali per inserirsi proficuamente nelle nuove strutture economiche e quale migliore utilizzo delle risorse familiari;

d) assistenza agli emigrati, sia all'interno dello stesso Mezzogiorno, sia nel centro-nord, sia all'estero.

Il FORMEZ, secondo il Piano, assumeva, nei confronti di tali programmi, una funzione eminentemente «di propulsione e di coordinamento tecnico».

In base a tali indicazioni la Cassa e il FORMEZ fissarono i seguenti criteri metodologici per il lavoro da svolgere negli anni successivi:

a) differenziazione dell'intervento socio-educativo secondo la sua destinazione a zone di concentrazione e sviluppo o alle zone esterne ad esse (in pratica le zone di particolare depressione);

b) massimo possibile coordinamento tra i settori dell'intervento pubblico ordinario e straordinario e le attività specializzate dei singoli Enti;

c) articolazione estremamente flessibile dei « centri comunitari » previsti dal Piano di coordinamento in modo da adattarsi alle esperienze delle varie zone;

d) promozione di una specifica preparazione degli operatori sociali.

Presero così vita, a partire dal 1967, i Centri comunitari previsti dal Piano di coordinamento, con il nome di Centri di servizi culturali, realizzati in tutto il Mezzogiorno, con circoscrizione e competenze, secondo i casi, comprensoriali o in grandi centri urbani. I Centri giungevano gradualmente (a fine 1971) a 90, ed erano gestiti a livello operativo dai seguenti Enti che stipulavano apposite convenzioni con la Cassa:

- ISES (Istituto per lo Sviluppo dell'Edilizia Sociale);
- MCC (Movimento di Collaborazione Civica);
- ENAIP (Ente Nazionale ACLI per l'Istruzione Professionale);
- ISPES (Istituto per lo Studio dei Problemi dello Sviluppo Economico e Sociale);
- UNLA (Unione Naz. per la Lotta contro l'Analfabetismo);
- Soc. Umanitaria;
- Consorzi Intercomunali e Consigli di Valle;
- CIF (Centro Italiano Femminile).

Il FORMEZ assicurava il coordinamento e il controllo dei programmi dei Centri e del loro svolgimento, assicurandone, fra l'altro, la corrispondenza ai principi e alle direttive generali, nonché alla formazione degli operatori dei Centri stessi.

Non è possibile dilungarsi in questa sede sulla tipologia, del resto estremamente articolata, dei servizi culturali che i Centri, nel quadro del FORMEZ, sempre facendo perno sulle biblioteche, sono stati in grado di offrire alle popolazioni meridionali, con circoscrizione comprensoriale o rispettivamente, per i maggiori centri abitati, rionale.

Si tratta di una serie estremamente ampia di attività che, partendo dal servizio di pubblica lettura, hanno cercato gradualmente di incidere sulla crescita civile delle popolazioni locali, e sulla loro mentalità, coinvolgendole via via in altre manifestazioni culturali più avanzate (discussioni, conferenze, spettacoli teatrali e cinematografici, mostre fotografiche e di arti figurative, ecc.), impegnando in tale sforzo sia l'ambiente scolastico in tutte le due componenti, sia l'ambiente familiare, senza per questo trascurare gli aspetti formativi degli operatori culturali, ed impostando anche progetti specifici di offerta di servizi culturali particolari, come quello della stampa e letteratura per ragazzi e dell'educazione musicale.

A fine 1972, su analogia deliberata del CIPE, il Ministro per il Mezzogiorno decideva il trasferimento dei Centri di servizi culturali alle rispettive Regioni. Ed è pertanto unicamente d'intesa con le stesse, e nel quadro dei loro programmi e delle loro politiche che il FORMEZ ha potuto assicurare una certa assistenza per la prosecuzione delle attività in corso di svolgimento, in particolare per quanto riguarda la formazione degli operatori culturali.

5. - CONCLUSIONI.

La crisi socio-economica, esplosa negli ultimi anni, e tuttora in corso, a livello europeo ma con aspetti particolarmente preoccupanti per il nostro Paese, ha posto in ancor maggiore evidenza, se possibile, nel Mezzogiorno, i problemi del fattore umano nel quadro dello sviluppo. In particolare a livello occupazionale il problema del lavoro dei giovani si presenta con estrema gravità.

Come è stato infatti sottolineato (1), «l'uscita dal sistema scolastico significa per la maggior parte dei giovani ingresso immediato sul mercato del lavoro alla ricerca di un inserimento professionale: le difficoltà occupazionali esistenti nella realtà meridionale rendono in genere la ricerca più lunga e complessa rispetto a quello dei giovani del Centro-Nord. A questa difficoltà non sono estranee tuttavia anche le caratteristiche formative dei giovani stessi e in particolare di quelli a più basso reddito formativo da un lato e dei diplomati della scuola secondaria dall'altro. Per i primi le difficoltà sono legate al non possesso neppure di elementi e strumenti culturali, necessari per lo svolgimento di qualsiasi tipo di attività lavorativa, per i secondi le difficoltà sono legate al possesso di titoli di studio qualitativamente distanti dalla necessità e dalle richieste

(1) Relazione del Prof. Giuseppe De Rita (Segretario Generale del CENSIS) alla Conferenza del Mezzogiorno, tenutasi a Roma il 22, 23, 24 marzo 1983.

della struttura economica e produttiva, e contemporaneamente dalle dimensioni quantitative dello specifico segmento di offerta di lavoro rispetto alla domanda esistente sul mercato del lavoro.

Per dare solo qualche flash sulla condizione dei giovani meridionali sul mercato del lavoro è sufficiente qualche dato:

- nel 1981 i giovani meridionali fino a 29 anni sono il 38 % della popolazione italiana di quella fascia di età, ma sono solo il 28 % degli occupati della stessa fascia di età e ben il 48 % dei disoccupati in cerca di prima occupazione con le stesse caratteristiche;

- con riferimento sempre ai giovani fino a 29 anni, ma senza titolo di studio, i giovani del Meridione sono oltre il 53 % ma solo il 47 % degli occupati e oltre il 60 % dei disoccupati in cerca di occupazione;

- con riferimento alla stessa fascia di età, i soggetti in possesso di diploma nel Meridione sono il 35 % del totale nazionale, solo il 23 % degli occupati e quasi il 50 % dei disoccupati in cerca di prima occupazione » (Vedi tab. 1).

In questa prospettiva appaiono essenziali i servizi forniti dal FORMEZ, in particolare anche attraverso indagini conoscitive attualmente in corso sulla occupazione degli studenti delle Università meridionali, come pure la già ricordata indagine IASM-ISRIL sui mercati locali del lavoro, che fornisce agli operatori la conoscenza attuale e potenziale dell'offerta e della domanda di lavoro a livello sub provinciale.

Lo scopo di questi servizi è quello di consentire da una parte una attività di formazione mirata della forza lavoro disponibile, dall'altra di fornire una conoscenza più disarticolata possibile delle competenze disponibili da parte di chi voglia iniziare o modificare un'attività imprenditoriale.

In ogni caso, sembra imporsi, a parte altre considerazioni, nel medio e lungo periodo, una profonda revisione dei valori tradizionalmente attribuiti a determinati corsi e titoli di studi, ed all'accesso al lavoro: rivalutando la considerazione sociale del lavoro manuale (la cui svalutazione è stata in parte colpevole di distorsioni gravide di conseguenze negative); attuando (come in pressoché tutti gli altri paesi progrediti) il numero chiuso nelle Università, consentendovi l'accesso solo agli elementi più preparati e meritevoli; attenuandone le possibili applicazioni « classiste » con un ampio sistema di borse di studio, assicurate, peraltro, sempre ad elementi meritevoli e non in modo indiscriminato; ripristinando il giusto riconoscimento al valore personale e alla volontà di lavorare; proseguendo, e anzi ulteriormente sviluppando, senza per questo ricorrere a facili demagogie, le iniziative per la cultura di base, agevolando la mobilità del lavoro, incoraggiando il rischio e l'iniziativa personale.

Tab. 1. - POPOLAZIONE, FORZE DI LAVORO, OCCUPATI, IN CERCA DI OCCUPAZIONE:
INCIDENZA DEL MEZZOGIORNO SUL TOTALE NAZIONALE (1981)

TITOLO DI STUDIO	14-29 anni	30 anni e oltre	TOTALE
<i>Popolazione</i>			
Senza titolo e licenza elementare	53,3	33,1	35,1
Licenza scuola media	34,3	26,4	30,9
Diploma	35,1	30,7	32,9
Laurea	33,9	33,5	33,6
TOTALE...	38,0	31,7	33,5
<i>Forze di lavoro</i>			
Senza titolo e licenza elementare	49,6	32,7	34,8
Licenza scuola media	27,5	26,0	26,8
Diploma	30,9	28,9	31,3
Laurea	34,3	35,4	35,2
TOTALE...	32,7	31,3	31,7
<i>Occupati</i>			
Senza titolo e licenza elementare	47,7	32,5	34,2
Licenza scuola media	23,7	25,9	24,9
Diploma	23,2	31,4	28,3
Laurea	32,1	35,3	34,7
TOTALE...	28,6	31,0	30,4
<i>In cerca di occ.</i>			
Senza titolo e licenza elementare	60,7	38,3	46,7
Licenza scuola media	44,4	32,9	43,0
Diploma	49,7	44,0	49,0
Laurea	43,7	35,7	41,9
TOTALE...	48,3	37,9	45,8

Fonte: ISTAT, Medie annue delle forze di lavoro.

Il primo gruppo di lavoro, costituito da 1000 persone, ha studiato il problema della...

Per il secondo gruppo di lavoro, costituito da 1000 persone, ha studiato il problema della...

Il terzo gruppo di lavoro, costituito da 1000 persone, ha studiato il problema della...

Il quarto gruppo di lavoro, costituito da 1000 persone, ha studiato il problema della...

Il quinto gruppo di lavoro, costituito da 1000 persone, ha studiato il problema della...

Il sesto gruppo di lavoro, costituito da 1000 persone, ha studiato il problema della...

Il settimo gruppo di lavoro, costituito da 1000 persone, ha studiato il problema della...

Il ottavo gruppo di lavoro, costituito da 1000 persone, ha studiato il problema della...

Il nono gruppo di lavoro, costituito da 1000 persone, ha studiato il problema della...

Il decimo gruppo di lavoro, costituito da 1000 persone, ha studiato il problema della...

Il undicesimo gruppo di lavoro, costituito da 1000 persone, ha studiato il problema della...

Il dodicesimo gruppo di lavoro, costituito da 1000 persone, ha studiato il problema della...

Il tredicesimo gruppo di lavoro, costituito da 1000 persone, ha studiato il problema della...

Il quattordicesimo gruppo di lavoro, costituito da 1000 persone, ha studiato il problema della...

Il quindicesimo gruppo di lavoro, costituito da 1000 persone, ha studiato il problema della...

Il sedicesimo gruppo di lavoro, costituito da 1000 persone, ha studiato il problema della...

Il diciannovesimo gruppo di lavoro, costituito da 1000 persone, ha studiato il problema della...

CAPITOLO XVII

I SETTORI DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO: I PROGETTI SPECIALI

1. - *Origine dei progetti speciali.* 2. - *L'impegno della Cassa per il Mezzogiorno nel settore.*

1. - ORIGINE DEI PROGETTI SPECIALI.

I progetti speciali hanno rappresentato negli ultimi anni l'aspetto più qualificante dell'intervento della Cassa, e, in parte, una specie di « ritorno » ad una concezione originaria della stessa Cassa come organismo ispiratore, programmatore e realizzatore di programmi organici, e specificamente finalizzati, e non più, come forse si è verificato per anni, di frequenti e forse dispersivi interventi finanziari « a pioggia ».

Secondo l'art. 2 della legge n. 853 del 1971, che per la prima volta ne faceva cenno, « I progetti speciali di interventi organici nelle regioni meridionali sono di carattere intersettoriale o di natura interregionale ed hanno per oggetto la realizzazione di grandi infrastrutture generali o volte a facilitare lo sviluppo delle attività produttive e, in particolare, la localizzazione di quelle industriali, l'utilizzazione e la salvaguardia delle risorse naturali e dell'ambiente, anche con iniziative di alto interesse scientifico e tecnologico; l'attuazione di complessi organici di opere e servizi relativi all'attrezzatura di aree metropolitane o di nuove zone di sviluppo; la realizzazione di iniziative organiche per lo sviluppo di attività economiche in specifici territori o in settori produttivi ».

La suddetta definizione risulta alquanto ampliata dall'art. 8 della legge n. 183 del 1976 sostitutivo, fra l'altro del citato articolo della 853, e secondo il quale: « I progetti speciali... aventi natura interregionale o rilevante interesse nazionale, prevedono la realizzazione di interventi organici a carattere intersettoriale per lo sviluppo di attività economiche e sociali in specifici territori e settori produttivi. Essi possono comprendere l'esecuzione di infrastrutture, anche per la localizzazione industriale, e interventi per l'utilizzazione e la salvaguardia delle risorse

naturali e dell'ambiente anche con iniziative di interesse scientifico e tecnologico; l'attuazione di complessi organici di opere e servizi relativi all'attrezzatura di aree metropolitane e di nuove zone di sviluppo; la realizzazione ed il potenziamento di strutture commerciali per la valorizzazione delle produzioni meridionali, specie per i prodotti agricolo-alimentari; lo svolgimento di attività di promozione e di sostegno tecnico-finanziario a favore di forme associative tra piccoli produttori, ed ogni altra iniziativa ritenuta necessaria all'attuazione delle finalità del progetto direttamente collegata agli obiettivi produttivi ed occupazionali ».

« I progetti speciali sono predisposti... dalle Regioni meridionali o dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, previa elaborazione progettuale e tecnica della Cassa e degli Enti ad essa collegati.

I progetti sono sottoposti dal Ministro per gli interventi straordinari per il Mezzogiorno al CIPE, il quale adotta le conseguenti delibere ivi comprese le definitive determinazioni territoriali, temporali e finanziarie, e quelle relative ai tempi per l'esecuzione, stabilendo criteri e modalità per la realizzazione dei progetti stessi anche in deroga alle disposizioni vigenti in materia di procedure amministrative, nonché l'indicazione di massima, fatte salve le competenze regionali, dei principali soggetti pubblici e privati direttamente interessati alla realizzazione dei singoli interventi.

All'attuazione delle deliberazioni del CIPE previste nel precedente comma provvede il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, il quale approva altresì i programmi annuali della Cassa per l'esecuzione dei progetti speciali.

La realizzazione dei progetti speciali è affidata alla Cassa per il Mezzogiorno, la quale è autorizzata ad eseguire a suo totale carico, anche in deroga alla legislazione vigente, tutti gli interventi previsti nei progetti stessi.

La Cassa per il Mezzogiorno può affidare, sulla base delle convenzioni all'uopo stipulate, anche in forma unitaria, la progettazione e l'esecuzione delle opere, ove occorra in deroga a disposizioni vigenti in materia di procedura, mediante confronto concorrenziale tra le diverse soluzioni tecniche ed economiche ».

Si deduce da quanto sopra che la competenza in materia di progetti speciali è, da parte della Cassa, piena ed assoluta. Il che non ha potuto evitare, sin dall'inizio, una notevole differenza nel livello di maturità dei singoli progetti: sia per la loro intrinseca natura, sia per « la discontinuità dei flussi finanziari o la mancanza di un preciso quadro programmatico nazionale », secondo quanto espresso nella relazione al bilancio 1976 della stessa Cassa per il Mezzogiorno.

2. - L'IMPEGNO DELLA CASSA PER IL MEZZOGIORNO NEL SETTORE.

I progetti deliberati dal CIPE a decorrere dal 1972 a tutto il 1983 sono i seguenti:

- 1) Porto canale industriale di Cagliari;
- 2) Infrastrutture zona sud-orientale della Sicilia;
- 3) Disinquinamento del golfo di Napoli;
- 4/10) Produzione intensiva di carne nelle varie regioni del Mezzogiorno continentale;
- 11) Sviluppo dell'agrumicoltura in Sicilia, Calabria e Basilicata;
- 12) Realizzazione della strada mediana transcollinare Aprutina;
- 13) Utilizzazione intersettoriale delle acque del Tirso in Sardegna;
- 14) Utilizzazione intersettoriale delle acque secondo gli schemi idrici in Puglia e Basilicata;
- 15) Utilizzazione intersettoriale delle acque del Biferno in Molise;
- 16) Approvvigionamento idrico delle isole d'Elba e del Giglio in Toscana;
- 17) Realizzazione di approdi turistici nel Tirreno meridionale;
- 18) Realizzazione di approdi turistici nell'Adriatico meridionale;
- 19) Sviluppo agroturistico della Sila, Serre e Apromonte;
- 20) Valorizzazione turistica dei monti della Duchessa e del Velino;
- 21) Realizzazione del sistema viario interregionale della Campania interna;
- 22) Attrezzatura del territorio del versante tirrenico della provincia di Reggio Calabria;
- 23) Irrigazione nel Mezzogiorno;
- 24) Programma di forestazione a scopi produttivi;
- 25) Utilizzazione intersettoriale delle risorse idriche in Sardegna (che congloba anche il progetto n. 13);
- 26) Utilizzazione intersettoriale delle risorse idriche in Calabria;
- 27) Realizzazione di attrezzature sportive nel Mezzogiorno;
- 28) Realizzazione della direttrice viaria interregionale della dorsale appenninica Rieti-Benevento;
- 29) Schemi idrici intersettoriali del Lazio meridionale, del Tronto (parte delle Marche ricadente nel Mezzogiorno), Abruzzo, Molise e Campania;
- 30) Utilizzazione delle acque negli schemi idrici intersettoriali della Sicilia.
- 31) Area metropolitana di Napoli;
- 32) Area metropolitana di Palermo;
- 33) Aree interne;
- 34) Commercializzazione agricola;
- 35) Ricerca scientifica.

Un cenno a parte merita il progetto n. 33 « Aree interne ». Secondo le direttive del CIPE del luglio 1979 avrebbe dovuto riguardare tutte le Regioni del Mezzogiorno, con la limitazione dell'estensione al 30 % della loro superficie. Inoltre avrebbe dovuto dedicare gli interventi di maggior rilievo ad opere di bonifica e di sistemazione montana, nonché a contributi per iniziative di carattere collettivo, in particolare nel settore zootecnico e lattiero caseario. Gli elementi per la elaborazione tecnica del progetto erano ancora alla fase di studio, quando è sopravvenuto il sisma del novembre 1980, talchè tutta la situazione è stata rivista ed integrata in relazione alle nuove drammatiche esigenze.

Tab. 1. - IMPEGNI PER INTERVENTI DIRETTI

ANNI	PROGETTI SPECIALI (a)	INDUSTRIALIZZAZIONE (a)	ATTIVITÀ REGIONALI (b)	TOTALE
<i>Miliardi di lire correnti</i>				
1976.....	168	130	1.072	1.370
1977.....	1.472	317	1.172	2.961
1978.....	1.261	300	551	2.112
1979.....	1.431	248	584	2.263
1980.....	3.162	354	611	4.127
1981.....	2.333	288	839	3.460
1982.....	2.505	304	839	3.648
1983.....	2.330	261	826	3.417
<i>Miliardi di lire 1983</i>				
1976.....	511	395	3.259	4.165
1977.....	3.768	811	3.000	7.579
1978.....	2.825	672	1.234	4.731
1979.....	2.776	481	1.133	4.390
1980.....	5.091	570	984	6.645
1981.....	3.173	391	1.141	4.705
1982.....	2.881	349	965	4.195
1983.....	2.330	261	826	3.417

(a) Solo infrastrutture.
(b) Infrastrutture e altri impieghi assimilabili.

Fonte: Elaborazione SVIMEZ su dati Cassa per il Mezzogiorno.

Tab. 2. - SPESE PER INTERVENTI DIRETTI

ANNI	PROGETTI SPECIALI (a)	INDUSTRIALIZZAZIONE (a)	ATTIVITÀ REGIONALI (b)	TOTALE
<i>Miliardi di lire correnti</i>				
1976.....	251	133	777	1.161
1977.....	346	175	972	1.493
1978.....	527	229	891	1.647
1979.....	565	210	792	1.567
1980.....	838	274	752	1.864
1981.....	1.255	219	761	2.235
1982.....	1.351	281	769	2.401
1983.....	2.939	307	913	4.159
<i>Miliardi di lire 1983</i>				
1976.....	763	404	2.363	3.530
1977.....	886	448	2.488	3.822
1978.....	1.181	513	1.997	3.691
1979.....	1.096	408	1.537	3.041
1980.....	1.349	441	1.211	3.001
1981.....	1.707	298	1.034	3.039
1982.....	1.553	323	885	2.761
1983.....	2.939	307	913	4.159

(a) Solo infrastrutture.

(b) Infrastrutture e altri impieghi assimilabili.

Fonte: Vedi Tab. 1.

Di rilievo, tra i progetti, sono inoltre quelli che riguardano le aree di Napoli e Palermo, al fine di riqualificare il tessuto urbano, decentrare la popolazione, migliorare il livello occupazionale e rinnovare le strutture produttive e distributive, nonché quello sulla ricerca scientifica, teso alla creazione di nuove strutture di ricerca nel Mezzogiorno nei settori dell'acqua, dell'agricoltura e dell'industria.

Gli impegni e le spese che la Cassa per il Mezzogiorno ha sostenuto per i progetti speciali dal 1976 al 1983 sono indicati nelle tabelle n. 1 e n. 2 (Impegni e spese per interventi diretti espressi in miliardi di lire

correnti e in miliardi di lire 1983. Gli interventi diretti non comprendono i contributi in conto capitale all'agricoltura, all'industria, al turismo, all'artigianato, alla pesca, i contributi in conto interessi all'industria, i contributi case lavoratori, nonché gli interventi creditizi con fondi cassa e con fondi esteri e le partecipazioni).

Come si può notare, per la parte relativa agli impegni, i progetti speciali che nel 1976 rappresentavano il 12 % del totale, nel 1980 passano al 76 % e nel 1983 al 68 %.

Per quel che riguarda le spese per interventi diretti, i progetti speciali hanno impegnato il 21 % del totale nel 1976, il 45 % nel 1980 e il 70 % nel 1983.

Questo tipo di andamento era stato già commentato nel Rapporto Svimez del 1981: « a distanza di circa 9 anni dalla legge 853 del 1971 che aveva ridefinito il ruolo della Cassa per il Mezzogiorno individuando nei progetti speciali l'ambito specifico di azione ad essa riservato, gli effetti di tale innovazione legislativa sulla struttura della spesa dell'Istituto risultano ancora limitati: le erogazioni per progetti speciali rappresentano, infatti, al 1980 il 45 % del totale delle spese per interventi infrastrutturali. Sul ritmo delle erogazioni hanno inciso i tempi impiegati nella definizione e approvazione dei progetti speciali e nella loro elaborazione tecnica (è a partire dal 1973 che vengono assunti impegni per progetti speciali) nonché le difficoltà, anche interne alla Cassa di riorganizzare l'attività dell'Istituto intorno al nuovo strumento del progetto speciale ».

Per quel che riguarda l'andamento dell'ultimo anno considerato (1983) si può notare una diminuzione degli impegni della Cassa per interventi diretti che si riflette di conseguenza anche sui progetti speciali.

D'altra parte, come sottolinea il Rapporto Svimez 1984, « l'incertezza del quadro legislativo caratterizzato dal regime di proroghe temporanee della legge n. 183/1976, e l'assenza di uno strumento programmatico pluriennale, hanno condizionato negativamente l'andamento degli impegni i quali risultano in larga misura determinati dalla necessità di far fronte a programmi definiti negli esercizi precedenti ». A ciò si deve aggiungere il peso crescente degli oneri aggiuntivi (perizie suppletive, revisioni prezzi e IVA) i quali hanno rappresentato il 57 % degli impegni per interventi diretti nel 1983.

Le spese, al contrario, hanno segnato un notevole incremento al quale hanno contribuito quasi esclusivamente i progetti speciali, in particolare i settori schemi idrici intersettoriali e attrezzature delle aree urbane.

Dopo la messa in liquidazione della Cassa per il Mezzogiorno, il nuovo piano triennale per l'intervento straordinario, a norma della legge n. 651 del 1983 in particolare prevede « interventi finalizzati allo sviluppo delle attività produttive, ivi comprese le incentivazioni e le attività promozionali dell'iniziativa economica dirette a migliorare

l'utilizzazione delle risorse, anche naturali, storiche e artistiche, diffondere i servizi idonei ad accrescere l'innovazione tecnologica e la produttività, commercializzare e valorizzare la produzione, sostenere la ricerca e la sperimentazione ».

I progetti elaborati sulla base delle indicazioni del Piano triennale dovrebbero essere finanziati dal Fondo nazionale per lo sviluppo del Mezzogiorno e si prevede anche la possibilità di un accordo di programma preventivo fra i soggetti che dovrebbero attendere al loro svolgimento (Regioni, enti locali, altri soggetti e amministrazioni pubbliche, Ministro per il Mezzogiorno ed Enti interessati) per il coordinamento delle azioni di rispettiva competenza, la determinazione dei tempi, delle modalità, dei finanziamenti, dei destinatari della gestione.

Anche nel prossimo futuro, pertanto, una parte dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno dovrebbe consistere in progetti speciali, finalizzati a particolari obiettivi, nel quadro di una precisa programmazione per lo sviluppo e il riequilibrio socio-economico dei territori considerati.

CAPITOLO XVIII

LA VALUTAZIONE DELLA POLITICA MERIDIONALISTICA E IL SUO AVVENIRE

1. - Valutazione della politica meridionalistica nel trentennio 1950-1980. 2. - I problemi attualmente emergenti: 2.1. - Occupazione e industrializzazione; 2.2. - Il credito; 2.3. - I divari interni al Mezzogiorno; 2.4. - La questione urbana. 3. - La riforma dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e il ruolo delle Regioni.

1. - VALUTAZIONE DELLA POLITICA MERIDIONALISTICA NEL TRENTENNIO 1950-1980.

Un bilancio di più di trenta anni di interventi straordinari non è di semplice formulazione, sia per quanto attiene ai singoli settori, avuto riguardo alle priorità ed alla rilevanza di determinate situazioni, sia dal punto di vista complessivo; per la valutazione dei risultati conseguiti in rapporto ai costi sostenuti ed alle risorse impiegate. La riserva non impedisce tuttavia che si pervenga a talune conclusioni.

Una prima osservazione, che si può certamente fare è che il Mezzogiorno non può considerarsi come un territorio « isolato » dal contesto generale italiano, europeo, internazionale in genere, ed il cui sviluppo possa aver luogo in una specie di « atmosfera sterile ». Le vicissitudini e le vicende, in genere, politiche, economiche, sociali, si ripercuotono nel Mezzogiorno con tanta maggiore incidenza quanto più il tessuto socio-economico dello stesso Mezzogiorno è estremamente fragile e soggetto a risentire i contraccolpi di situazioni esterne. Così i periodi di crisi economica, gli sbalzi inflazionistici, le restrizioni creditizie, il rallentamento del mercato della domanda (solo per fare alcuni esempi di fenomeni abbastanza attuali), si ripercuotono nel Mezzogiorno in termini di disoccupazione, aumento dei prezzi, tassi proibitivi praticati dagli istituti bancari, stagnazione nelle vendite, con una rapidità e un impatto maggiore che in altre parti del paese dotate di più elevata « resistenza » ai fattori negativi. E ciò anche in quanto tali fenomeni vanno a rendere più virulente e gravi le malattie croniche di cui lo stesso Mezzogiorno soffre da secoli, e che rappresentano anche gli elementi caratterizzanti i suo arretramento.

Un'altra considerazione da avanzare si riferisce al fatto che, tutto sommato, le leggi che si sono succedute negli anni dal 1950 ad oggi, e che sono state commentate e riassunte nei capitoli precedenti, si possono ritenere, nel complesso, delle « buone leggi ». O quanto meno delle norme che, in un contesto politico, economico e sociale particolarmente difficile e senza dubbio in larga e rapida evoluzione, si sono sforzate di inserire la problematica meridionalistica nel migliore dei modi possibili, tenendo conto delle condizioni in cui tali norme si andavano via via formando a livello governativo e parlamentare.

Gli insuccessi, che pure non sono mancati, nella politica meridionalistica, non sembrano dunque, probabilmente, dovuti alle leggi, ma ad un complesso di circostanze. E ciò si afferma in quanto piuttosto sovente le applicazioni concrete, nel tessuto socio-economico meridionale, della normativa, risentono di alcuni inconvenienti, come:

a) ritardi nella emanazione dei regolamenti, nella disponibilità di mezzi finanziari, nella formazione ed attivazione degli organismi operativi;

b) la non sempre chiara visione offerta agli operatori della opportunità delle iniziative, e del rapporto tra l'entità degli incentivi e l'impegno di spesa globale, restando imprecisati i tempi occorrenti per ottenere i finanziamenti ed i contributi in conto capitale.

Per tornare al tema di un bilancio complessivo se è vero che *natura non facit saltus*, e cioè che le vicende naturali passano attraverso fasi inevitabili di evoluzione (e talvolta anche di involuzione), la stessa cosa si può tranquillamente affermare anche per le strutture economiche e sociali di un paese o di una parte di esso. Non è possibile, in altre parole, illudersi che determinate situazioni ambientali ed umane si possano mutare in breve tempo, « saltando » determinate fasi. Soprattutto quando tali situazioni non siano il frutto di circostanze contingenti, ma di fatti radicati e cristallizzati attraverso secoli di vicende storiche. Si possono, certamente, creare determinate strutture per accelerare questo processo evolutivo; ma esse saranno inevitabilmente calate in un ambiente umano che muta i propri comportamenti di fondo con grande lentezza, e spesso reagisce agli stimoli esterni solo superficialmente, restando in fondo quello che è, nel bene e nel male.

Alcune condizioni di fondo contribuiscono a rendere ancora più lento e difficile il processo evolutivo. Fra queste, l'accrescimento demografico, notoriamente ancor oggi più sensibile nel Mezzogiorno che nel resto del paese.

Vi concorre la forte riduzione della mortalità infantile e l'allungamento dell'età media in conseguenza dei progressi in medicina e della

migliorata assistenza sanitaria: la popolazione in età attiva si accresce e così la domanda di posti di lavoro. Altra circostanza da non sottovalutare è la diffusione della cultura e l'acquisizione notevolmente estesa dei titoli di studio. In difetto di corrispondenza di impieghi adeguati ne consegue o inoccupazione giovanile o senso di frustrazione, per l'adattamento a lavori considerati inferiori.

L'occupazione resta tutt'oggi uno dei nodi più rilevanti da sciogliere rispetto alla questione meridionale. Per valutare meglio i mutamenti intervenuti in questo settore in 30 anni di intervento straordinario si possono sottolineare alcuni dati che emergono dalla tab. 1:

- l'occupazione complessiva in Italia dal 1951 al 1980 è aumentata con un saggio medio annuo dello 0,2 %;

- un settore di occupazione in netta diminuzione nel Mezzogiorno e ancora di più nel Centro-Nord è quello dell'agricoltura in favore dei settori extra-agricoli;

- le suddette variazioni sono state molto differenti fra il Sud e il Centro-Nord: mentre infatti al Sud si è avuta una riduzione complessiva dell'occupazione di 297.000 unità, al Centro-Nord questa si è accresciuta di 1.242.000 unità.

Per quanto riguarda il confronto fra la struttura dell'occupazione e quella del prodotto interno lordo al costo dei fattori si può notare che l'occupazione in agricoltura nel Mezzogiorno passa dal 56,3 % del 1951 al 24,1 % del 1980 e il prodotto si riduce dal 33,1 % al 12,2 %.

L'aumento degli altri settori è dovuto principalmente al terziario (servizi vendibili e servizi non vendibili vedi nota alla tab. 1) che subisce un incremento rispetto all'occupazione del 22,4 % e rispetto al prodotto del 15,3 %.

Si può inoltre sottolineare la circostanza per cui il rapporto fra l'occupazione nel settore agricolo del Sud e quello del Centro-Nord passa dall'1,53 % del 1951 al 2,74 % del 1980, mentre invariato rimane il rapporto fra l'occupazione dell'industria; ugualmente per quel che riguarda il prodotto, il peso del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord in agricoltura passa dall'1,73 % del 1951 al 2,35 % del 1980 mentre il peso dell'industria subisce solo un aumento dello 0,3 % (vedi tab. 2 e 3).

Infine, considerando il prodotto pro-capite del Mezzogiorno, questo, espresso in lire 1980, è passato da 1,5 a 4,7 milioni circa, e il suo divario rispetto al prodotto pro-capite del Centro-Nord ha subito una progressiva riduzione dal 1960 al 1973, che è però cessata negli ultimi anni.

È vero che nei tredici anni di riduzione del divario, l'emigrazione della popolazione meridionale è stata praticamente pari alla sua crescita naturale (4,4 milioni di persone emigrate dal Sud, di cui 2,8 milioni verso il Centro-Nord e 1,6 milioni verso l'estero), e che il saggio di crescita del prodotto

Tab. 1. - OCCUPAZIONE PRESENTE PER CIRCOSCRIZIONI AL 1951 E AL 1980

VOCI	Valori assoluti (migliaia di unità)		Variazione assoluta	Variazione % m.a.
	1951	1980	1951-80	1951-80
a) MEZZOGIORNO				
Agricoltura	3.667,7	1.498,2	- 2.169,5	- 3,0
Industria	856,4	1.095,4	239,0	0,9
Costruzioni.....	389,5	699,8	310,3	2,0
Servizi vendibili	1.036,6	1.800,4	763,8	1,9
Servizi non vendibili	564,3	1.123,2	558,9	2,4
(Totale settori extragricoli) (1) ..	(2.846,8)	(4.718,8)	(1.872,0)	1,8
TOTALE...	6.514,5	6.217,0	- 297,5	- 0,2
b) CENTRO-NORD				
Agricoltura	4.826,7	1.261,8	- 3.564,9	- 4,5
Industria	3.401,6	4.751,6	1.350,0	1,2
Costruzioni.....	755,0	1.039,2	284,2	1,1
Servizi vendibili	2.951,8	4.991,6	2.039,8	1,8
Servizi non vendibili	1.183,3	2.316,8	1.133,5	2,3
(Totale settori extragricoli) (1) ..	(8.291,7)	(13.099,2)	(4.807,5)	1,6
TOTALE...	13.118,4	14.361,0	1.242,6	0,3
c) ITALIA				
Agricoltura	8.494,4	2.760,0	- 5.734,4	- 3,8
Industria	4.258,0	5.847,0	1.589,0	1,1
Costruzioni.....	1.144,5	1.739,0	594,5	1,5
Servizi vendibili	3.988,4	6.792,0	2.803,6	1,9
Servizi non vendibili	1.747,6	3.440,0	1.692,4	2,4
(Totale settori extragricoli) (1) ..	(11.138,5)	(17.818,0)	(6.679,5)	1,6
TOTALE...	19.632,9	20.578,0	945,1	0,2

(1) Nella tabella l'occupazione terziaria è stata ripartita anche per il 1951 tra servizi vendibili e servizi non vendibili, secondo la nuova classificazione delle attività economiche adottata dall'ISTAT dalla metà degli anni '70 (Schema SEC). I servizi vendibili comprendono: commercio, alberghi e pubblici esercizi, trasporti e comunicazioni, credito e assicurazione, locazione di fabbricati e servizi vari; i servizi non destinati alla vendita comprendono: amministrazione pubblica, istituzioni private e servizi domestici.

Fonte: Per il 1951 stime SVIMEZ su dati ISTAT; per il 1980 ISTAT.

Tab. 2. - STRUTTURA DELL'OCCUPAZIONE AL 1951 ED AL 1980

SETTORI DI ATTIVITÀ ECONOMICA	Mezzogiorno (1)	Centro-Nord (2)	1:2
1951			
Agricoltura	56,3	36,8	1,53
Industria	13,1	25,9	0,51
Costruzioni	6,0	5,8	1,03
Servizi vendibili	15,9	22,5	0,71
Servizi non vendibili	8,7	9,0	0,97
(Totale settori extragr.)	(43,7)	(63,2)	(0,69)
TOTALE...	100,0	100,0	—
1980			
Agricoltura	24,1	8,8	2,74
Industria	17,6	33,1	0,53
Costruzioni	11,3	7,2	1,57
Servizi vendibili	28,9	34,8	0,83
Servizi non vendibili	18,1	16,1	1,12
(Totale settori extragr.)	(75,9)	(91,2)	(0,83)
TOTALE...	100,0	100,0	—

Fonte: Cfr. Tab. 1.

complessivo non è stato maggiore nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord.

Tuttavia, negli anni di più intenso sviluppo l'economia meridionale ha tenuto il passo di quella settentrionale grazie soprattutto all'avvio, dopo il 1965, dell'industrializzazione, accompagnata contemporaneamente da un processo di modernizzazione dell'agricoltura. Entrambi questi risultati, con tutti i loro limiti e le loro disfunzioni, sono stati raggiunti soprattutto attraverso l'intervento straordinario.

Abbiamo già descritto nei capitoli precedenti quale è stato il contributo della Cassa allo sviluppo del Mezzogiorno e quali sono state le caratteristiche dell'intervento straordinario nei vari settori. « L'andamento degli apporti della Cassa ai vari settori riflette bene la concezione della

Tab. 3. - PRODOTTO INTERNO LORDO AL COSTO DEI FATTORI AL 1951 E AL 1980
(Composizione % calcolata su valori a prezzi correnti)

SETTORI DI ATTIVITÀ ECONOMICA	Mezzogiorno (1)	Centro-Nord (2)	1:2
1951			
Agricoltura	33,1	19,1	1,73
Industria	18,4	34,2	0,54
Costruzioni.....	6,6	4,8	1,38
Servizi vendibili	27,8	32,5	0,86
Servizi non vendibili	14,1	9,4	1,50
(Totale settori extragr.)	(66,9)	(80,9)	(0,83)
TOTALE...	100,0	100,0	—
1980			
Agricoltura	12,2	5,2	2,35
Industria	20,6	36,2	0,57
Costruzioni.....	10,0	6,4	1,56
Servizi vendibili	39,0	40,5	0,96
Servizi non vendibili	18,2	11,7	1,56
(Totale settori extragr.)	(87,8)	(94,8)	(0,93)
TOTALE...	100,0	100,0	—

Fonte: Cfr. Tab. 1.

politica di sviluppo elaborata nel dopoguerra dal nuovo meridionalismo. Non si ebbero infatti dubbi che in una fase iniziale conveniva concentrare le risorse nel settore agricolo; era pur vero che solo lo sviluppo industriale poteva, insieme all'emigrazione, ridurre la molto rilevante sottoccupazione esistente in agricoltura; all'industria si provvedeva però con la predisposizione di infrastrutture di interesse generale e, d'altra parte, l'industria esistente nelle altre parti del Paese doveva ancora portare a compimento il proprio riassetto dopo le deviazioni autarchiche e lo sconvolgimento bellico. Essa non era quindi in grado di rispondere subito a una politica di industrializzazione, tanto più che il fenomeno della

sottoccupazione agricola era notevole anche all'infuori del Mezzogiorno, in particolare nelle regioni centro-orientali del paese » (Vedi Atti della Conferenza del Mezzogiorno - Marzo 1983). Si spiega così come dal 1957 l'intervento straordinario venne esteso al settore industriale e solo dal 1965 l'industria cominciò ad assorbire la parte più rilevante delle risorse della Cassa.

Il concetto fondamentale che è stato alla base di tutta la politica per il Mezzogiorno dal 1950 ad oggi è quello della sua « straordinarietà », che sotto il profilo dei contenuti dell'azione da svolgere, significava un complesso di attribuzioni più vaste di quelle ordinarie e di difficile esecuzione da parte delle varie amministrazioni pubbliche legate alla osservanza di determinati procedimenti e alle norme della contabilità di Stato. Di qui la necessità di costituire un ente apposito, libero dai vincoli di azione propri della pubblica amministrazione, che avesse la gestione operativa di tutti gli interventi aggiuntivi predisposti dal Governo per l'eliminazione dei divari tra Mezzogiorno e Centro-Nord.

Sotto il profilo dei finanziamenti, la straordinarietà significava che gli apporti all'ente speciale dovevano avere carattere addizionale rispetto a quelli delle altre Amministrazioni che continuavano a svolgere la loro azione ordinaria. Oggi questi concetti appaiono viziati dalla mancanza di realismo sia perchè non è stato sempre possibile riferire i contenuti dell'intervento a un sistema decisionale unico finalizzato alla riduzione del divario fra Sud e Centro-Nord ma, al contrario, detti contenuti hanno fatto più spesso riferimento a un quadro limitato formulato in base alle prospettive a medio e lungo termine del momento; inoltre, sotto il profilo dei finanziamenti appare piuttosto difficile distinguere in che misura nel periodo considerato l'incremento della spesa straordinaria corrisponda al mancato incremento o alla riduzione della spesa ordinaria.

In questa nuova fase della politica meridionalistica devono pertanto essere definitivamente superate le originarie impostazioni circa la straordinarietà dell'intervento e la pretesa distinzione, nella programmazione delle azioni e nella determinazione delle risorse finanziarie, fra intervento ordinario e intervento aggiuntivo al fine della riduzione del divario col Centro-Nord.

Si deve, tuttavia, riconoscere, come è stato autorevolmente sostenuto, che « l'intervento straordinario ha dato nel complesso un contributo relevantissimo al progresso che si è avuto nell'insieme delle regioni meridionali; si può oggi dire con fondamento che in oltre un secolo di vita dello Stato unitario non sia possibile identificare un'altra innovazione avente l'importanza assunta dall'intervento straordinario. Finchè esiste un divario la scelta non può quindi essere tra continuare o far cessare l'intervento straordinario, ma di accertare quale forma esso deve via via assumere nei futuri decenni ».

2. - I PROBLEMI ATTUALMENTE EMERGENTI.

Nell'agosto del 1984 si è conclusa una fase importante dell'intervento straordinario attraverso la soppressione e messa in liquidazione della Cassa per il Mezzogiorno.

La legge 17 novembre 1984, n. 775 ha dettato le norme per la liquidazione delle opere ancora in sospeso della cessata Cassa, prorogando contemporaneamente le disposizioni del T.U. 6 marzo 1978, n. 218 e le successive modificazioni e integrazioni, nonchè le altre leggi riguardanti i territori meridionali fino al 31 ottobre 1985.

Nel momento in cui si scrivono queste note il governo è impegnato nella predisposizione del piano triennale di intervento, in base a quanto disposto dalla legge 1° dicembre 1983 n. 651, e il Parlamento ha in esame il disegno di legge relativo al nuovo intervento straordinario per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Occorre a questo punto cercare di indicare anche se in modo forzatamente sommario quelli che appaiono come i problemi più urgenti ed allarmanti per il Mezzogiorno, in un momento nel quale l'avvio del processo di innovazione tecnologica nel Paese rischia di far aumentare in modo considerevole il divario fra Centro-Nord e Sud.

2.1. - OCCUPAZIONE E INDUSTRIALIZZAZIONE.

Una delle questioni più preoccupanti e giustamente molto sottolineata dal Rapporto Svimez 1984 è quella della disoccupazione che sta divenendo una componente strutturale della crisi del Mezzogiorno. I disoccupati nel Sud al 1983 sono circa 1,1 milioni mentre il tasso di disoccupazione calcolato in media annua è 13,9 % contro l'8 % del Centro-Nord (tab. 4).

Se poi si guardano (tab. 5) le previsioni di aumento della popolazione e della forza lavoro nelle regioni meridionali nel periodo 1983-2000 (ampiezza temporale cui fa riferimento il previsto nuovo ciclo di intervento straordinario) si può notare che la popolazione del Centro-Nord dovrebbe diminuire di 2.124,9 migliaia di unità (- 5,9 %) mentre quella del Mezzogiorno dovrebbe aumentare di 1.637 migliaia di unità (8 %). Contemporaneamente, nel periodo considerato, le forze di lavoro del Centro-Nord dovrebbero ridursi di 457,6 migliaia di unità (- 2,9 %), mentre quelle del Sud dovrebbero aumentare di 1.712,5 migliaia di unità (22,9 %).

Il numero dei posti di lavoro da creare nel Mezzogiorno nei prossimi 9 anni viene stimato dalla Svimez tra i 2 milioni e i 2 milioni e mezzo di unità, tenendo anche presente che nell'attuale fase di sviluppo non si

Tab. 4. - COMPONENTI DELLA DISOCCUPAZIONE GLOBALE
(migliaia di unità, salvo diversa indicazione)

COMPONENTI	1982			1983		
	Mezzo- giorno	Centro- Nord	Italia	Mezzo- giorno	Centro- Nord	Italia
<i>Valori assoluti</i>						
1. Disoccupazione aperta	942	1.126	2.068	1.022	1.256	2.278
2. Lavoratori in C.I.G. (a)	75	273	348	96	323	419
3. Totale disoccupazione effettiva (= 2 + 3)	1.017	1.399	2.416	1.118	1.579	2.697
4. Persone disposte a lavorare	324	332	656	325	319	644
5. Totale riserva palese di lavoro (b) (= 3 + 4)	1.341	1.731	3.072	1.443	1.898	3.341
6. Riserva potenziale di offerta	442	—	442	497	—	497
7. Riserva totale di lavoro (= 5 + 6)	1.783	1.731	3.514	1.940	1.898	3.838
<i>Tassi di non occupazione (c)</i>						
1. Disoccupazione aperta	13,1	7,2	9,1	13,9	8,0	9,9
2. Lavoratori in C.I.G.	1,0	1,8	1,5	1,3	2,1	1,8
3. Totale disoccupazione effettiva (= 2 + 3)	14,1	9,0	10,6	15,2	10,1	11,7
4. Persone disposte a lavorare	4,5	2,1	2,9	4,4	2,0	2,8
5. Totale riserve palese di lavoro (= 3 + 4)	18,6	11,1	13,5	19,6	12,1	14,5
6. Riserva potenziale di offerta	6,1	—	1,9	6,8	—	2,2
7. Riserva totale di lavoro (= 5 + 6)	24,7	11,1	15,4	26,4	12,1	16,7
<p>(a) Le ore di C.I.G. autorizzate sono trasformate in equivalenti unità virtuali di lavoratori disoccupati ipotizzando — per ragioni prudenziali — una durata annua di lavoro di 1.750 ore, per il Mezzogiorno, e di 1.800 ore, per il Centro-nord. In altra parte del presente rapporto si sono utilizzati, per un'analisi più dettagliata, altri coefficienti di conversione (v. Parte II, Industria).</p> <p>(b) Nella presente tabella, la riserva palese di lavoro include, in aggiunta alle componenti tradizionali (disoccupazione aperta e persone disposte a lavorare), anche i lavoratori posti in C.I.G.</p> <p>(c) Per semplicità, il tasso di non occupazione è stato calcolato con riferimento alle forze di lavoro nonostante il fatto che queste ultime, per definizione, non includono gli aggregati di cui ai punti 4 e 6.</p>						

Fonte: ISTAT, INPS e valutazioni integrative SVIMEZ.

tratta più di recuperare la tradizionale sottoccupazione agricola ma la vera e propria disoccupazione extragricola, presente in prevalenza nelle aree urbane, non dissimile a quella localizzata nel Nord del Paese.

Questa preoccupante situazione dell'occupazione è ovviamente legata alla struttura del sistema industriale dell'Italia e in particolare del Mezzo-

Tab. 5. - PREVISIONI DI AUMENTO DELLA POPOLAZIONE E DELLE FORZE DI LAVORO
NELLE REGIONI MERIDIONALI NEL PERIODO 1983-2000
(migliaia di unità)

REGIONI E CIRCOSCRIZIONI	VALORI			VARIAZIONI							
	1983	2000		1983-1992		1992-2000		1983-2000			
		1992	1992	Assoluto	%	Assoluto	%	Assoluto	%		
<i>Popolazione</i>											
Abruzzo	1.237,3	1.238,5	1.226,5	1,2	0,1	—	12,0	—	10,8	—	0,9
Molise	333,5	333,2	329,7	0,3	0,1	—	3,5	—	3,8	—	1,1
Campania	5.514,8	5.845,9	6.071,9	331,1	6,0	—	226,0	—	557,1	—	10,1
Puglia	4.004,7	4.248,8	4.411,5	244,1	6,1	—	162,7	—	406,8	—	10,2
Basilicata	629,9	651,0	661,8	21,1	3,3	—	10,8	—	31,9	—	5,1
Calabria	2.129,6	2.265,1	2.346,2	135,5	6,4	—	81,1	—	216,6	—	10,2
Sicilia	4.999,4	5.214,2	5.330,7	214,8	4,3	—	116,5	—	331,3	—	6,6
Sardegna	1.616,6	1.682,4	1.724,6	65,8	4,1	—	42,2	—	108,0	—	6,7
Mezzogiorno	20.465,8	21.479,1	22.102,9	1.013,3	5,0	—	623,8	—	1.637,1	—	8,0
Centro-Nord	36.285,0	35.287,3	34.160,1	997,7	—	2,8	-1.127,2	—	-2.124,9	—	5,9
ITALIA	56.750,8	56.766,4	56.263,0	15,6	0,0	—	503,4	—	487,8	—	0,9
<i>Forze di lavoro</i>											
Abruzzo	513,5	536,6	540,6	23,1	4,5	—	4,0	—	27,1	—	5,3
Molise	134,0	140,7	143,8	6,7	5,0	—	3,1	—	9,8	—	7,3
Campania	2.072,8	2.370,6	2.751,3	297,8	14,4	—	200,7	—	498,5	—	24,0
Puglia	1.460,3	1.680,2	1.835,4	219,9	15,1	—	155,2	—	375,1	—	25,7
Basilicata	252,2	274,4	286,9	22,2	8,8	—	12,5	—	34,7	—	13,8
Calabria	764,1	879,8	960,3	115,7	15,1	—	80,5	—	196,2	—	25,7
Sicilia	1.695,7	1.937,8	2.119,6	242,1	14,3	—	181,8	—	423,9	—	25,0
Sardegna	590,1	684,1	737,3	94,0	15,9	—	53,2	—	147,2	—	24,9
Mezzogiorno	7.482,7	8.504,2	9.195,2	1.021,5	13,6	—	691,0	—	1.712,5	—	22,9
Centro-Nord	15.518,9	15.730,3	15.061,3	211,4	1,4	—	669,0	—	457,6	—	2,9
ITALIA	23.001,6	24.234,5	24.256,5	1.232,9	5,4	—	22,0	—	1.254,9	—	5,5

Fonte: Per la popolazione: previsioni ISTAT (ipotesi di bassa natalità e movimenti migratori nulli); Per le forze di lavoro: valutazioni SVIMEZ su dati ISTAT (ipotesi di una progressiva riduzione dei divari tra tassi specifici di attività tra Nord e Sud).

giorno. In base ai dati offerti dal Repertorio IASM/CESAN sulle aziende manifatturiere del Mezzogiorno con più di 10 addetti, risulta che più del 50 % dell'occupazione industriale è data da settori in cui operano grandi impianti, settori nei quali, però, l'andamento sfavorevole della domanda induce riduzioni anche rilevanti di produzione e, quindi, di personale. La restante occupazione del Mezzogiorno è dispersa in medie o piccole imprese prevalentemente locali, a produttività spesso inadeguate, operanti in settori cosiddetti tradizionali e perciò molto esposte alla concorrenza dei paesi con un basso costo del lavoro.

Esistono quindi due tipi di disoccupazione: quella derivante da insufficiente domanda e quella derivante dall'insufficiente produttività degli impianti. Si tratta pertanto di avviare, anche attraverso l'intervento straordinario, un processo di sviluppo attraverso produzioni alternative o sostitutive capaci di assicurare il salto tecnologico e l'accesso ai nuovi mercati, attraverso un'azione rivolta da un lato al riassorbimento della disoccupazione creata dai processi di ristrutturazione e riconversione dei grandi impianti, e dall'altro al sostegno alle nuove iniziative imprenditoriali locali operanti in settori innovativi e strategici, anche attraverso la creazione di tutta una rete di servizi alla produzione così necessari per un reale rinnovamento del tessuto industriale del Mezzogiorno (vedi capitolo XI).

2.2. - IL CREDITO.

Per la realizzazione di una strategia in linea con i propositi di riequilibrio prospettati, un contributo fondamentale è atteso anche da una gestione del credito più dinamica e articolata.

Nel Centro-Nord infatti i depositi hanno subito nel 1983 un aumento minore rispetto al 1982 mentre gli impieghi hanno fatto registrare un notevole aumento (dal 9,2 % al 16,1 %). Nel Mezzogiorno, invece, l'aumento dei depositi nel 1983 è stato di poco inferiore allo scorso anno mentre gli impieghi hanno mantenuto un andamento pressochè uguale. Tutto ciò è segno di una gestione statica del sistema creditizio non conforme alle attese di rilancio dell'attività produttiva.

Da più parti, del resto, si sottolinea la necessità di un cambiamento di fisionomia del sistema bancario, in particolare attraverso un più stretto rapporto fra banca e impresa onde evitare eccessi di risparmio sull'investimento. Si ritiene, inoltre, necessaria l'adozione di vincoli amministrativi differenziati in modo da creare nel Mezzogiorno nuovi spazi al credito ordinario, ampliamento auspicabile soprattutto in ragione della rallentata espansione fatta registrare dal credito speciale e, in particolare, dal credito mobiliare agevolato, con effetti negativi per la piccola e media industria e per l'esportazione.

Parallelamente sono da ricordare anche le flessioni subite nel 1983 dagli investimenti industriali nel Mezzogiorno e dagli investimenti meridionali delle imprese a partecipazione statale. Si tratta pertanto di restituire in generale al sistema creditizio maggiore elasticità per incentivare il processo di risanamento e di rilancio dell'economia produttiva.

2.3. - I DIVARI INTERNI AL MEZZOGIORNO.

Un problema che deve essere inoltre considerato in questa nuova fase dell'intervento straordinario è quello dei divari interni al Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord in relazione al prodotto per abitante. Divari interni esistevano già nel 1951 come dimostra la tabella 6 ed essi erano minimi per la Sardegna e massimi per Basilicata, Molise e Calabria. Nel 1980 invece il divario minimo è dell'Abruzzo seguito da Basilicata e Molise che nel trentennio considerato hanno subito la riduzione mag-

Tab. 6. - GRADUATORIA DELLE REGIONI MERIDIONALI IN BASE AL DIVARIO (1)
CON IL PRODOTTO PER ABITANTE DEL CENTRO-NORD

N.	REGIONI	Divario con il prodotto per abitante Centro-nord (1951)	Divario con il prodotto per abitante Centro-nord (1980)	Guadagno o perdita di posti in graduatoria tra il 1951 e il 1980
1	Abruzzo	— 45	— 29	2
2	Basilicata	— 53	— 33	4
3	Molise	— 53	— 33	4
4	Sardegna	— 36	— 36	— 3
5	Puglia	— 46	— 36	—
6	Sicilia	— 46	— 39	— 2
7	Campania	— 44	— 40	— 5
8	Calabria	— 53	— 45	—
	MEZZOGIORNO...	— 46	— 38	—

(1) Si fa presente che il prodotto per abitante fa riferimento al valore dei beni e servizi prodotti in un determinato territorio in un certo intervallo di tempo (di norma l'anno solare) e non tiene conto degli effetti di redistribuzione del reddito operati dalla Pubblica Amministrazione o altre unità economiche (pensioni, rimesse degli emigrati, ecc.); il dato in questione non coincide quindi con il reddito pro-capite disponibile per il consumo ed il risparmio. Per questo ultimo i divari territoriali, e in particolare quello tra Nord e Sud, risultano minori di quelli misurati sulla base del prodotto lordo.

Nelle nostre analisi si è ritenuto interessante considerare il divario in termini di capacità di produrre beni e servizi (e non di capacità di consumo e di risparmio) onde mettere in evidenza il grado di sviluppo raggiunto da una determinata area economica.

Fonte: Elaborazione SVIMEZ.

giore, mentre, tale riduzione è stata minore per Puglia, Calabria, Sicilia e Campania e nulla per la Sardegna.

Per instaurare però una comparazione con un'area più omogenea si sono prese come regioni di confronto solo quelle centrali confinanti con il Mezzogiorno (il reddito della sola Lombardia supera infatti del 30 % quello di Umbria, Marche e Lazio, esclusa la provincia di Roma); inoltre l'industrializzazione dell'Italia ha seguito una linea di sviluppo che va dalle tre regioni del Nord-Ovest verso il Sud. Si può quindi ragionevolmente prevedere che le regioni confinanti con il Mezzogiorno saranno soggette a un processo di progressiva eliminazione del divario con i territori contigui.

Rispetto alle regioni confinanti dell'Italia centrale è possibile quindi identificare gruppi omogenei di regioni meridionali costituiti sulla base del divario del prodotto per abitante (tab. 7). Il primo gruppo comprende

Tab. 7. - GRUPPI OMOGENEI DI REGIONI MERIDIONALI COSTITUITI SULLA BASE DEL DIVARIO RISPETTO AL PRODOTTO PER ABITANTE DELLE REGIONI CONFINANTI DELL'ITALIA CENTRALE

REGIONI	Divario in percentuale rispetto al prodotto per abitante delle regioni confinanti dell'Italia centrale (1)	Abitanti al 1980 (2)	Prodotto lordo per abitante. Saggio medio annuo di aumento 1974-80 (3)	Saldo migratorio nel periodo 1974-80 (%) (4)
1. Abruzzo	- 15,6	1.193	2,6	0,4
Basilicata	- 20,6	312	3,4	- 0,3
Molise	- 20,7	578	4,4	0,2
TOTALE...	- 17,8	2.083	3,1	0,2
2. Sardegna	- 23,5	1.562	1,5	0,0
Puglia	- 24,3	3.772	2,4	- 0,2
TOTALE...	- 24,1	5.334	2,1	- 0,1
3. Sicilia	- 27,2	4.774	1,5	- 0,2
Campania	- 28,3	5.348	1,7	- 0,2
TOTALE...	- 27,8	10.122	1,6	- 0,2
4. Calabria	- 34,4	1.942	1,6	- 0,3
MEZZOGIORNO...	- 26,3	19.481	2,0	- 0,2

Fonte: Elaborazione SVIMEZ.

Abruzzo, Molise e Basilicata. L'Abruzzo ha sviluppato negli ultimi anni un sistema di impianti manifatturieri differenziato e consistente tanto che il tasso di industrializzazione (rapporto tra occupati nelle industrie con più di 10 addetti e popolazione) della regione nel 1980 (48 %) è stato di gran lunga il più alto fra tutte le regioni meridionali. Per il Molise, la valutazione dell'andamento favorevole deve tener conto dell'incidenza che ha avuto, in una regione con poco più di 300.000 abitanti, l'insediamento di unità produttive di notevoli dimensioni come, ad esempio, lo stabilimento automobilistico di Termoli. Tuttavia si deve sottolineare come negli ultimi anni, nonostante la mancanza di nuovi impianti di grandi dimensioni l'economia molisana abbia mantenuto e consolidato la tendenza alla riduzione del divario. Come è stato giustamente rilevato queste due regioni hanno tratto « sicuro vantaggio dalla centralità della collocazione geografica e quindi dalla favorevole accessibilità rispetto ai mercati, ai servizi e ai centri direzionali delle grandi aree metropolitane del Centro-Nord ». Inoltre, « lo sviluppo delle due regioni adriatiche si è realizzato in modo territorialmente diffuso; tutte le province dell'Abruzzo e del Molise, infatti, hanno registrato dopo il 1973 forti incrementi del prodotto complessivo e del prodotto per abitante ».

Anche la Basilicata ha avuto negli ultimi anni una forte crescita sia del prodotto complessivo sia del prodotto dell'industria manifatturiera in un processo che ha interessato ambedue le province. Rispetto al prodotto per abitante e al tasso di industrializzazione, tuttavia, Potenza e Matera presentano sensibili differenze tali da far considerare la prima ancora come « area interna » poco industrializzata, mentre Matera ha un processo di sviluppo in fase più avanzata.

Per le regioni finora considerate, comunque, la crescita industriale non ha coinciso con una riduzione marcata della quota degli occupati agricoli.

Il secondo gruppo di regioni è costituito dalla Sardegna e dalla Puglia. La prima dopo la crisi del 1973 ha visto il saggio medio annuo di incremento del prodotto per abitante ridursi sensibilmente e divenire il più basso di tutto il Mezzogiorno accompagnato dall'attenuarsi del fenomeno migratorio. Le zone delle province di Cagliari e Sassari sono le uniche con un consistente apparato industriale che tuttavia è reso debole dalla presenza di settori in crisi: alluminio e produzioni chimiche.

La Puglia ha invece registrato anche negli ultimi anni una notevole crescita del prodotto complessivo ma contemporaneamente ha avuto un aumento della popolazione tale da abbassare l'incremento in termini di prodotto per abitante.

Questa regione presenta, inoltre, notevoli differenze fra le varie province: Bari e Foggia sono state e sono zone ad intensa crescita economica, mentre Taranto e Brindisi sono caratterizzate dalla presenza di grandi

impianti operanti nei settori economici in crisi di siderurgia e chimica, che assorbono peraltro rispettivamente il 70 % e il 50 % dell'occupazione industriale.

Il terzo gruppo di regioni è costituito da Sicilia e Campania, che da sole raccolgono la metà della popolazione meridionale. Entrambe queste regioni vivono in maniera drammatica il problema della questione urbana: nell'area di Napoli trova occupazione circa 1/3 degli occupati dell'industria propriamente detta (con più di 10 addetti) del Mezzogiorno e a Palermo e Catania sono localizzati oltre 1/3 degli occupati industriali della Sicilia. Questo problema, come vedremo nel paragrafo seguente, costituisce, oggi come oggi, il freno maggiore alla riduzione del divario con il resto del Paese, oltre a contribuire al degrado sociale dei territori interessati.

Infine la regione Calabria che presenta il divario maggiore rispetto alle regioni dell'Italia centrale sia in termini di prodotto per abitante sia come tasso di industrializzazione. La causa di ciò sta principalmente nel fatto che in questa regione non sono stati localizzati i grandi impianti e modesto è stato lo sviluppo di quelli di media dimensione.

Conviene, a questo punto, riportare alcune delle considerazioni che il Rapporto Svimez 1984 ha sottolineato in base all'osservazione della situazione economica e dei divari interni al Mezzogiorno:

1) viene segnalata la generale « tendenza ad uno sviluppo molto più intenso nelle province prossime ai confini dell'Italia centrale rispetto alle province meridionali più periferiche ». Ciò perchè queste ultime appaiono bloccate nel loro sviluppo e talvolta anche in declino a causa della crisi che ha colpito i settori economici in cui operano i grandi impianti grazie ai quali era stato possibile compiere grossi progressi in termini di livello di industrializzazione e di reddito pro capite. A ciò si aggiunge il fatto che le imprese delle regioni del Mezzogiorno più vicine al Centro-Nord sono agevolate dalla possibilità di poter più facilmente disporre di informazioni, servizi tecnologici, contatti personali, competenze specifiche e dalla possibilità di integrazione funzionale fra aziende, fattori questi che risultano oggi sempre più indispensabili per il successo industriale;

2) una seconda tendenza segnalata « è quella della maggior forza di penetrazione dello sviluppo lungo il versante adriatico rispetto al versante tirrenico del Mezzogiorno continentale e delle isole maggiori »;

3) una terza tendenza « è quella al ristagno o al declino relativo delle aree la cui base industriale, sia essa di vecchio o di recente impianto, è costituita in prevalenza da settori entrati in crisi con il mutare delle condizioni interne ed internazionali »;

4) viene, infine, segnalato il problema della crisi delle grandi aree urbane sul quale ci soffermeremo nel seguente paragrafo.

2.4. - LA QUESTIONE URBANA.

Con la nuova fase del progresso tecnico la competitività delle imprese dipende soprattutto dalla possibilità di disporre delle informazioni necessarie per poter assumere corrette e tempestive decisioni in merito alla produzione. Per questo i processi di industrializzazione tendono a diffondersi nel territorio, mentre i centri urbani si convertono verso funzioni direzionali e di terziario avanzato in grado di fornire i suddetti servizi. Sotto questo profilo appare evidente lo svantaggio del Mezzogiorno dove le grandi agglomerazioni urbane sono scarsamente idonee allo sviluppo di funzioni direzionali e di terziario superiore.

Si può quindi affermare che « oggi la questione meridionale tende ad identificarsi con problemi del suo sistema urbano » nel senso che non basta continuare ad incentivare la localizzazione delle imprese nel Mezzogiorno solamente attraverso le azioni pubbliche di carattere infrastrutturale o di carattere finanziario.

Accanto a ciò occorre un impegno volto al risanamento e alla riqualificazione delle grandi aree urbane nel Mezzogiorno « affinché il processo di industrializzazione possa riprendere su tutto il territorio, con le caratteristiche di innovatività e di flessibilità che sono oggi richieste ».

3. - LA RIFORMA DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO NEL MEZZOGIORNO E IL RUOLO DELLE REGIONI.

Se quelli appena descritti sono i problemi più macroscopici della realtà meridionale, appare evidente la necessità di avviare la soluzione attraverso una nuova fase di interventi, che facciano partecipare il Mezzogiorno alla transizione tecnologica in atto nel nostro Paese. Non si può, infatti, pensare che l'Italia possa realmente affrontare e superare i problemi di rilancio del proprio apparato produttivo, di ammodernamento e di innovazione tecnologica, di rinnovamento e modernizzazione delle istituzioni pubbliche, se una parte così considerevole del proprio territorio resta tagliata fuori, per ragioni di crisi strutturale, dalle grandi politiche nazionali.

Questa necessità di raccordo dell'intervento straordinario con tutto il rinnovamento del sistema italiano è alla base del disegno di legge in esame al Parlamento, e muove da premesse notevolmente differenti rispetto a quelle che hanno caratterizzato la politica per il Mezzogiorno dal 1950 ad oggi.

Mentre infatti il precedente intervento si imperniava su un organismo centrale, la Cassa per il Mezzogiorno, che raccoglieva e coordinava tutte le funzioni necessarie a realizzare vasti piani di sviluppo, sommando

in sé compiti di programmazione, progettazione, finanziamento ed esecuzione; il nuovo intervento muove dalla premessa fondamentale che la realtà meridionale ha in sé capacità e risorse culturali, imprenditoriali, istituzionali in grado di farsi carico delle surricordate funzioni e gestire autonomamente dei programmi finalizzati allo sviluppo. Per questo la scelta base del nuovo progetto di legge è quella di « restituire, innanzi tutto, alle amministrazioni così dette ordinarie, a quelle locali, ma anche a quelle centrali nell'ordine delle responsabilità rispettive, funzioni, competenze ed iniziativa, talchè ad esse sia conservata la titolarità formale e sostanziale degli interventi da realizzare, anche quando questi interventi e, si potrebbe dire, soprattutto quando questi interventi sono funzionali agli obiettivi di sviluppo ».

Inoltre viene superata la concezione dell'intervento straordinario dello Stato come quota aggiuntiva di finanziamenti per il Mezzogiorno. Il nuovo sistema mantiene, infatti, la responsabilità statale per la gestione unitaria delle risorse destinate al superamento del divario Nord/Sud ma ciò non perchè dette risorse debbano servire semplicemente ad incrementare la spesa delle amministrazioni locali, quanto piuttosto esse devono risolvere « una questione nazionale, anzi forse, la più importante delle questioni nazionali: quella della stessa unità ed omogeneità economica e sociale del Paese ». Gli strumenti attraverso cui si realizza l'intervento sono il Fondo nazionale per lo sviluppo del Mezzogiorno (strumento finanziario) e le amministrazioni centrali, locali e le imprese operanti nel Sud (strumento progettuale-operativo).

Le attività di programmazione, indirizzo e vigilanza spettano al CIPE, al CIPI, al Ministro per il Mezzogiorno, e alle Regioni con poteri di impulso e di proposta. L'azione che le istituzioni di governo centrali e regionali dovranno svolgere si trova descritta nel Programma triennale di sviluppo, formulato e approvato secondo quanto previsto dall'art. 2 della legge 1° dicembre 1983 n. 651. Detto programma determina le modalità di svolgimento dell'intervento, la sua articolazione temporale, i suoi contenuti, i soggetti cui sarà affidata la realizzazione delle varie iniziative, la ripartizione delle quote finanziarie fra i vari settori, la formulazione dei criteri per il finanziamento e la realizzazione dei programmi regionali di sviluppo.

L'art. 1 del D.D.L. governativo stabilisce che il nuovo intervento ha durata novennale e prevede per il periodo 1985-1993 un apporto complessivo di 120.000 miliardi. Le attività ed iniziative che potranno essere finanziate o agevolate sono quelle previste nel Programma triennale di sviluppo che contiene anche l'indicazione di misure specifiche per il coordinamento degli interventi delle amministrazioni ordinarie, centrali e locali, con l'intervento straordinario. Le azioni programmate devono concorrere al risanamento, all'ammodernamento e all'espansione

dell'apparato produttivo, all'accrescimento dei livelli di produttività economica, al riequilibrio territoriale interno, alla valorizzazione delle risorse locali e al miglioramento della qualità della vita, al potenziamento e alla riqualificazione delle istituzioni locali.

La direzione politica e la vigilanza dell'intervento straordinario spettano al Ministro per il Mezzogiorno che viene configurato come « l'elemento di congiunzione e di integrazione delle iniziative locali e statali, particolari e generali; l'organo di raccordo e di propulsione dell'intervento straordinario nel suo complesso ».

Il D.D.L. conferma, inoltre, la legge n. 651 del 1983 per quanto riguarda:

a) il ruolo della Commissione parlamentare per il Mezzogiorno e del Comitato dei rappresentanti delle Regioni meridionali nella partecipazione alla definizione del programma triennale;

b) l'affidamento al Ministro per il Mezzogiorno del compito di formulare precise proposte al CIPE in sede di programmazione pluriennale per assicurare un efficace coordinamento delle azioni pubbliche statali, locali e comunitarie dirette allo sviluppo del Mezzogiorno.

Lo strumento finanziario dell'intervento è, come già detto, il Fondo nazionale cui è attribuita personalità giuridica e al quale devono essere presentate le domande di finanziamento.

Queste ultime saranno elaborate nel quadro di dettagliati studi di fattibilità, come pure si prevede la opportunità di accompagnare allo studio, nel caso di una pluralità di soggetti interessati alla realizzazione del progetto di cui si chiede il finanziamento, un « accordo di programma » per il coordinamento delle azioni di rispettiva competenza. È questo un modo per risolvere preventivamente le difficoltà e gli intralci che si possono verificare quando la realizzazione di una azione programmata richieda una molteplicità di interventi contestuali o successivi.

In merito agli enti collegati alla Cassa per il Mezzogiorno il D.D.L. delega al Governo l'adozione, su proposta del Ministro per il Mezzogiorno, di disposizioni, anche in deroga alla legislazione vigente in materia per il riordinamento dei suddetti enti. I criteri cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio del suo potere sono:

- assegnare un solo settore di attività e competenza a ciascuno degli Enti;
- rafforzare la struttura finanziaria anche mediante la costituzione di fondi di rotazione per finalità specifiche;
- favorire lo sviluppo di attività rivolte alla innovazione tecnologica e alla fornitura di servizi reali ai vari settori produttivi;
- assicurare la promozione e l'assistenza tecnica in favore di amministrazioni regionali, Enti pubblici ed Enti locali;

– rendere più penetranti i poteri di indirizzo e vigilanza nei confronti degli Enti;

– promuovere e sostenere una più efficiente manutenzione e gestione delle opere già realizzate e di quelle che saranno finanziate attraverso il nuovo intervento straordinario.

Il contenuto dell'intervento viene ripartito, secondo quanto già previsto dall'art. 1 della legge n. 651 del 1983, in tre grandi settori: opere pubbliche, incentivi allo sviluppo economico, assistenza tecnica e formazione.

Le opere pubbliche da realizzare sono indicate nel Piano triennale nell'ambito di complessi organici di opere fra loro interrelate e settorialmente finalizzate all'attrezzatura del territorio e allo sviluppo delle attività produttive. Gli incentivi allo sviluppo economico, ai quali viene dato nel disegno molto rilievo, prevedono agevolazioni alle attività produttive e ai servizi apprestabili per il loro insediamento e il loro esercizio. I settori di intervento sono:

1) l'agricoltura, che viene stimolata nella sua capacità produttiva dalle incentivazioni previste per il settore biotecnologico, agroalimentare, per gli impianti di prima trasformazione dei prodotti agricoli, per gli allevamenti zootecnici e ittici a carattere intensivo-industriale, nonché per le imprese che realizzino strutture commerciali per lo stoccaggio, conservazione, preparazione e confezionamento di materie prime. Fra i servizi è espressamente prevista la locazione finanziaria, ma molti altri potranno esservi ricompresi da parte del CIPI, così come le piccole e medie imprese agricole saranno senz'altro interessate dalle misure previste in favore dei processi di innovazione tecnologica;

2) il territorio con agevolazioni per il commercio (stoccaggio e lavorazione di materie prime, centri commerciali all'ingrosso, conservazione di merci semilavorate e di prodotti finiti), per il settore alberghiero e per i trasporti;

3) l'avanzamento tecnologico, attraverso la possibilità di finanziare brevetti e licenze per nuove tecnologie di processo e di prodotto. È inoltre costituito presso ciascun Istituto meridionale di credito speciale un fondo di rotazione per agevolazioni in favore di acquisti di macchinari ed attrezzature tecnologicamente avanzate, di programmi aziendali di ricerca applicata e di progetti di innovazione organizzativa, commerciale, tecnica, manageriale e di progetti volti ad un uso razionale dell'energia e delle materie prime. I centri di ricerca aziendali con strutture stabili sono ulteriormente facilitati nella loro costituzione e nel loro esercizio. Infine, gli interventi del Fondo innovazione tecnologica di cui all'art. 14 della legge 17 febbraio 1982, n. 46, sono estesi alle imprese meridionali operanti nel settore alimentare, derivati dall'agricoltura, tessile, pelle e cuoio, calzature, vestiario ed abbigliamento;

4) l'industria con finanziamenti a tasso agevolato e contributi in conto capitale per i quali sono previsti snellimenti delle procedure. Una speciale promozione viene proposta per le imprese artigiane per la loro trasformazione in piccole imprese industriali. Inoltre alle imprese che producono servizi alla produzione sono riconosciuti il leasing agevolato per macchinari e apparecchiature ad alta tecnologia e lo sgravio degli oneri sociali, come già previsto dal T.U. n. 218 del 1978.

Il terzo settore dell'intervento straordinario è quello dell'assistenza tecnica e formazione, ulteriormente specificato nel D.D.L. rispetto alla legge n. 651 del 1983 nel senso che possono essere finanziate o agevolate, in attuazione del programma triennale di sviluppo, le attività che perseguono l'obiettivo del « potenziamento e riqualificazione delle istituzioni locali economiche, tecnico-scientifiche, formative ed amministrative ». Si tratta, pertanto, di migliorare le istituzioni locali attraverso un'azione sul fattore umano che dovrebbe cercare di essere, attraverso la programmazione degli interventi, uniforme circa l'intensità e la tipologia ed equamente distribuita fra i territori.

Appare evidente anche da questo primo e sommario esame del disegno di legge la grande importanza che nella nuova fase di intervento straordinario assumeranno le Regioni quali organi di progettazione, esecuzione e gestione, nonché come soggetti dotati di poteri di iniziativa e di impulso in merito alla programmazione delle iniziative da sostenere e sviluppare.

Sull'efficacia del nuovo meccanismo dell'intervento straordinario si cominciano già ad esprimere le prime perplessità: « si può dubitare, e in effetti si dubita, che il nuovo sistema funzionerà, che gli enti ordinari e locali che non sempre sono stati in grado di assolvere il ruolo più modesto che finora era loro assegnato, sapranno assolvere il ruolo certamente molto più complesso che gli si assegna oggi. E non si può nemmeno sottovalutare il rischio che la molteplicità dei soggetti locali, per difficoltà di reciproco coordinamento e per la necessità di far fronte alle tante emergenze da cui spesso sono assediati, tendano a utilizzare lo « sportello » del Fondo di sviluppo, per finanziare in prevalenza i cosiddetti interventi a pioggia » (Vedi Studi Svimez 1984 n. 4).

Queste perplessità sono senz'altro legittime, e del resto le passate esperienze confermano la tendenza delle istituzioni locali a disperdersi in azioni particolari piuttosto che a privilegiare nella loro gestione i momenti di programmazione. Tuttavia il nuovo dettato normativo per lo sviluppo del Mezzogiorno, se correttamente utilizzato, può essere veramente uno strumento efficacissimo di politica regionale. Per realizzare ciò occorre uno sforzo comune e coordinato di tutto l'insieme dei pubblici poteri, che concorrono unitariamente alla soluzione di quel problema nazionale costituito dalla « questione meridionale ».

INDICE ANALITICO

Premessa	Pag. 3
Capitolo I - IL CONCETTO DI SOTTOSVILUPPO ECONOMICO-SOCIALE E LE SUE CARATTERISTICHE	
1. - Significato di sottosviluppo	» 5
2. - Caratteristiche del sottosviluppo nei vari settori: agricoltura, industria, commercio, turismo, condizioni sociali	» 8
Capitolo II - IL SOTTOSVILUPPO DEL MEZZOGIORNO	
1. - Caratteristiche del sottosviluppo	» 13
2. - Cause del sottosviluppo nel Mezzogiorno	» 13
Capitolo III - LA LEGISLAZIONE MERIDIONALISTICA FINO AL 1950	
1. - La normativa per il Mezzogiorno e le sue caratteristiche....	» 15
2. - Le fasi dell'intervento legislativo prima del 1950	» 20
Capitolo IV - I CONFINI DEL MEZZOGIORNO DAL 1950 IN POI	
	23
Capitolo V - LE STRUTTURE POLITICHE DELL'INTERVENTO STRAORDI- NARIO PER IL MEZZOGIORNO	
1. - Le origini della politica per il Mezzogiorno: dalla legge 10 agosto 1950, n. 646 al T.U. 30 giugno 1967, n. 1523	» 27
2. - La nuova fase dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno: dalla legge 6 ottobre 1971, n. 853 al T.U. 6 marzo 1978, n. 218	» 29
3. - Gli organismi politici dell'intervento nel Mezzogiorno.....	» 31
Capitolo VI - LE STRUTTURE OPERATIVE DELL'INTERVENTO STRAOR- DINARIO PER IL MEZZOGIORNO: LA CASSA PER IL MEZZOGIORNO	
1. - Origine della Cassa per il Mezzogiorno, durata, struttura, Col- legio dei Revisori, personale.....	» 35
2. - I settori di intervento della Cassa per il Mezzogiorno e gli stru- menti finanziari a sua disposizione	» 38
3. - Prospettive future	» 48

Capitolo VII - LE STRUTTURE OPERATIVE DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO PER IL MEZZOGIORNO

1. - Gli Enti collegati alla Cassa e gli altri enti	Pag.	49
2. - L'INSUD	»	55
3. - La FINAM	»	56
4. - La FIME	»	57
5. - Lo IASM	»	58
6. - Il FORMEZ (rinvio)	»	59
7. - I Consorzi per lo sviluppo industriale	»	60
8. - Le Regioni	»	60

Capitolo VIII - LE FASI EVOLUTIVE DELLA POLITICA PER IL MEZZOGIORNO DAL 1950 IN POI

1. - Premessa: la prima fase dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1957)	»	64
2. - La seconda fase (1957-1965)	»	66
3. - La terza fase (1965-1971)	»	68
4. - La quarta fase (1971-1976)	»	69
5. - La quinta fase (1976-1984)	»	70
6. - Altri provvedimenti rilevanti per il Mezzogiorno	»	72

Capitolo IX - I SETTORI DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO: LE OPERE PUBBLICHE

1. - Caratteristiche dell'intervento	»	75
2. - Ripartizione delle risorse nei vari settori	»	76

Capitolo X - I SETTORI DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO: L'AGRICOLTURA

1. - Le principali caratteristiche del settore	»	79
2. - Criteri fondamentali di intervento dal 1950 ad oggi	»	81
3. - Evoluzione del sistema agricolo meridionale e attuali prospettive	»	88

Capitolo XI - I SETTORI DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO: L'INDUSTRIA

1. - Principali caratteristiche del settore.....	Pag.	93
2. - Tipi di incentivazione: diretta e indiretta	»	95
3. - Origine territoriale degli operatori	»	103
4. - Natura privatistica o pubblicistica degli operatori	»	103
5. - La dimensione delle imprese	»	105
6. - L'ubicazione territoriale degli investimenti.....	»	108
7. - Il settore produttivo	»	110
8. - Evoluzione dell'apparato industriale del Mezzogiorno	»	113
9. - Conclusioni	»	113

Capitolo XII - I SETTORI DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO: IL COMMERCIO

1. - Le caratteristiche del settore.....	»	115
2. - La legislazione sul commercio per il Mezzogiorno	»	117

Capitolo XIII - I SETTORI DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO: L'ARTIGIANATO

1. - Caratteristiche del settore e la legislazione in materia fino al 1976	»	121
2. - Le norme successive al 1976 in materia di artigianato	»	123

Capitolo XIV - I SETTORI DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO: IL TURISMO

1. - La legislazione per il Mezzogiorno in materia di turismo ...	»	127
2. - I « Consorzi fra operatori turistici »	»	130
3. - La legge quadro sul turismo del 17 maggio 1983, n. 217 ...	»	131

Capitolo XV - I SETTORI DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO: LE ZONE DEPRESSE E I SERVIZI CIVILI. GLI ALTRI INTERVENTI MINORI

1. - Le zone depresse e i servizi civili fino al 1971.....	»	133
2. - L'intervento della Cassa per il Mezzogiorno dopo il 1971....	»	138
3. - Gli altri interventi minori	»	139

CAPITOLO XVI - I SETTORI DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO: IL
FATTORE UMANO

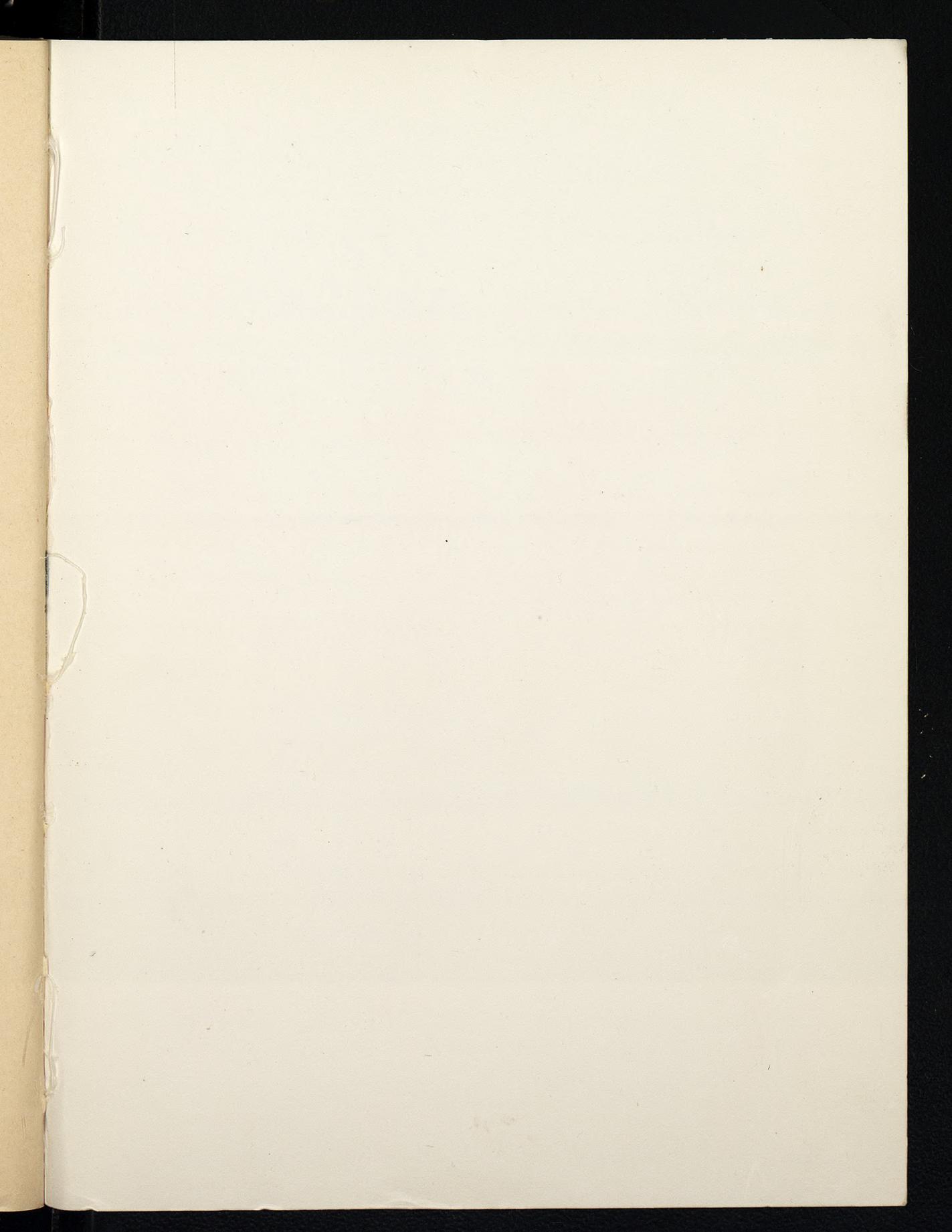
1. - La formazione professionale	Pag. 143
2. - I quadri direttivi e intermedi	» 144
3. - La formazione professionale dei lavoratori	» 147
4. - Attività sociali, culturali ed educative di base	» 150
5. - Conclusioni	» 153

Capitolo XVII - I SETTORI DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO: I PRO-
GETTI SPECIALI

1. - Origine dei progetti speciali	» 157
2. - L'impegno della Cassa per il Mezzogiorno nel settore	» 159

Capitolo XVIII - LA VALUTAZIONE DELLA POLITICA MERIDIONALISTICA
E IL SUO AVVENIRE

1. - Valutazione della politica meridionalistica nel trentennio 1950- 1980	» 165
2. - I problemi attualmente emergenti	» 172
2.1. - Occupazione e industrializzazione	» 172
2.2. - Il credito	» 175
2.3. - I divari interni al Mezzogiorno	» 176
2.4. - La questione urbana	» 180
3. - La riforma dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e il ruolo delle Regioni	» 180
INDICE ANALITICO	» 185



QUADERNO N. 29

Supplemento al n. 8/1985

di Vita Italiana - Documenti e Informazioni

Direttore responsabile: Giovanni Mammucari