GABRIELE PESCATORE

PRESIDENTE DELLA CASSA PER IL MEZZOGIORNO

DIECI ANNI DI ESPERIENZE DELLA CASSA PER IL MEZZOGIORNO

ROMA - MCMLXI

GABRIELE PESCATORE

PRESIDENTE DELLA CASSA PER IL MEZZOGIORNO

DIECI ANNI DI ESPERIENZE DELLA CASSA PER IL MEZZOGIORNO

ROMA - MCMLXI

Il contenuto del presente scritto — nella sua parte essenziale — costituisce l'oggetto della relazione: *Problemi amministrativi della politica di sviluppo del Mezzogiorno*, svolta al « Convegno italo-jugoslavo di studio sugli aspetti sociali dello sviluppo economico », organizzato dalla Commissione italiana per l'Unesco e tenutosi a Napoli dall'1 al 4 febbraio 1961.

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. L'esperienza italiana: istituzione e finalità della « Cassa per il Mezzogiorno ». 3. Caratteristiche dell'intervento in ordine allo strumento applicativo. 4. Criteri innovativi proprî dello strumento prescelto. 5. I problemi di collegamento della nuova organizzazione con l'organizzazione ordinaria: qualificazione della nuova struttura. 6. Il Comitato dei ministri per il Mezzogiorno come centro unitario della politica meridionalistica. 7. Il piano degli interventi della « Cassa » e le sue realizzazioni. 8. *a*) nel settore agricolo; 9. *b*) nel settore degli acquedotti; 10. *c*) nel settore della viabilità e delle ferrovie; 11. *d*) nel settore creditizio e finanziario; 12. *e*) nel settore dell'industrializzazione; 13. *f*) considerazioni con riguardo alle realizzazioni. 14. Il coordinamento politico come presupposto del collegamento tra la « Cassa » e l'amministrazione ordinaria. 15-16. Considerazioni in ordine ai problemi di indirizzo e di organizzazione posti dai rapporti tra le sfere di competenza di enti diversi interessati ai problemi del Mezzogiorno. 17. Il coordinamento delle politiche economiche. 18. Obiettivi di una revisione legislativa: *a*) sul piano organizzativo; 19. *b*) sul piano delle procedure di intervento; 20. *c*) sul piano specifico di situazioni afferenti ad alcuni settori. 21. Conclusioni in ordine al coordinamento degli strumenti. 22. Linee di nuove direttive della politica di sviluppo.

1. Con il progredire delle tecniche di intervento, il costante affinarsi delle metodologie di programmazione e la acquisizione di una concreta esperienza nell'esecuzione dei piani, l'attenzione degli studiosi si è venuta — negli ultimi tempi — sempre più concentrando sugli aspetti strettamente operativi del tema dello sviluppo economico. Tendenza, questa, chiara ed evidente, determinata dalle situazioni medesime in cui l'obiettivo della pianificazione democratica si è configurato, imponendosi alla sensibilità degli esperti e alla coscienza dei politici.

Già da qualche tempo, infatti, per l'attuarsi di uno spontaneo processo evolutivo, nell'ambito delle proprie strutture economiche, l'Occidente ha affrontato il tema dello sviluppo in precisi termini di impostazione economico-amministrativa, in relazione sia alle tecniche della programmazione e del coordinamento degli strumenti operativi sia alla determinazione del ruolo più giusto e conveniente, che compete a quel tradizionale binomio costituito dall'iniziativa pubblica e da quella privata.

Vale la pena di ricordare come sin dalla fase iniziale dell'impostazione alcuni governi abbiano delineato strumenti d'azione, investiti di quel carattere democratico proprio della struttura statuale dalla quale traevano origine. A questo proposito, basterà accennare ad alcune formule adottate dall'America del *new deal* per dimostrare come, in società sane ed intenzionate a creare nuovi mezzi di controllo e di propulsione per il proprio progresso economico, le soluzioni operative in tema di interventi pianificati siano consentite

dal sistema e si pongano come pienamente idonee ad assolvere le funzioni, cui sono destinate.

Non di meno, nella più parte dei casi, le stesse difficoltà che il mondo occidentale ha incontrate nell'intento di conciliare libertà e pianificazione hanno rilevato, più che gli altri, l'aspetto eminentemente economico del tema. Così, è stato solo col tempo che si è riproposto l'accento sui suoi aspetti amministrativi, strutturali e strumentali; e precisamente quando, alla luce dell'esperienza direttamente acquisita, si è resa palese la necessità di istituire, in aderenza a certe ideologie e finalità, adeguati ed efficienti mezzi di azione.

In altri termini, com'è naturale accada, i problemi si sono imposti prima come realtà di fatto e poi come contenuto di soluzioni giuridiche ed istituzionali. È stato in questa seconda fase che la problematica circa gli strumenti di attuazione della politica di sviluppo ha assunto una insolita evidenza, facendo risaltare l'opportunità di comparare le esperienze dei diversi paesi e di ricercare nuovi strumenti esecutivi, adeguati alla novità intrinseca nella concezione moderna dell'economia, caratterizzata dall'analisi di processi in continua, rapidissima evoluzione.

2. Da quest'angolo visuale qual'è stata, in pratica, la esperienza politica dello sviluppo economico in Italia? Il primo, più compiuto ed effettivo esperimento è costituito dalla « Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale », più comunemente detta « Cassa per il Mezzogiorno ».

È opportuno inquadrare esattamente, nei suoi caratteri sociali ed economici, il contesto storico da cui la « Cassa » prese vita.

Nel 1950, l'economia del Mezzogiorno presentava, in un attento esame, condizioni di ristagno. Il suo ritmo di espansione non risultava diverso da quello registrato ancora nella seconda metà del secolo scorso, nè mutate risultavano le caratteristiche strutturali del sistema economico locale. Di contro, l'economia delle regioni settentrionali aveva conseguito proprio nello stesso periodo un forte impulso, nè l'attività di ricostruzione svoltasi fra il 1946 e il 1950 aveva mutato i termini di confronto delle strutture delle due economie; la cui diversità era, anzi, in quegli anni divenuta ancora più palese per effetto dei processi agglomerativi favoriti dalla concentrazione dei grandi complessi industriali nel Nord.

Dinanzi a questi dati di fatto, un obiettivo di politica economica apparve subito chiaro ai fini del riequilibrio e della espansione stessa dell'economia nazionale. Occorreva controllare il processo spontaneo di auto-accumulazione in atto nel Nord e far sì che, attraverso l'intervento pubblico, si mettesse in moto un processo auto-accumulativo nel Sud, dal quale potesse scaturire un miglioramento nella struttura della propria economia e soprattutto nelle condizioni di vita delle locali popolazioni.

In quel momento, una sola scelta operativa si profilò come possibile, anzi necessaria. Fu chiaro, cioè, che soltanto all'iniziativa pubblica poteva spettare un compito di sì vaste ed impegnative proporzioni, quale era quello iniziale di avviare — nel Sud — la formazione di un adeguato capitale fisso sociale.

Questo compito veniva ad essere individuato, da una parte, nella creazione delle economie esterne, che, in quel periodo di gran fervore ideologico, politico e culturale che accompagnò la ripresa in termini concreti del dibattito me-

ridionalistico, parve dovessero riconoscersi principalmente nelle opere infrastrutturali; e, dall'altra parte, nell'avvio della riforma agraria e nel massiccio finanziamento di opere nel settore dell'agricoltura, volte a facilitare l'aumento del reddito delle popolazioni meridionali e, quindi, il risparmio locale. Strumenti, questi, che, a lungo andare e grazie alla formazione di nuovi capitali, avrebbero posto adeguate premesse per il processo di industrializzazione, che fin d'allora veniva ravvisato come la meta ultima della rinascita del Mezzogiorno.

3. Al fine di dare alla politica di sviluppo il necessario impulso si addivenne, fin dapprincipio, ad una duplice qualificazione dell'intervento pubblico nel campo dell'economia meridionale. Anzitutto, si pensò che esso dovesse essere addizionale rispetto a quello che già normalmente lo Stato svolgeva nelle regioni del Sud. In secondo luogo, si precisò che dovesse essere attuato attraverso istituzioni e con modalità di carattere straordinario. Si volle, in tal modo, dare ad una moderna concezione della politica economica uno strumento di applicazione, che differisse strutturalmente da quelli tradizionali.

Fu da queste premesse che prese vita la Cassa per il Mezzogiorno. La novità dell'istituzione — *sub specie oeconomica* — si rivelò subito nella impostazione data all'organismo, nato nel 1950. In senso istituzionale, esso fu investito di compiti di programmazione a lunga scadenza, da sviluppare attraverso il suo pluriennale intervento.

Inoltre, affinchè i suoi programmi fossero organicamente disposti ai fini di una politica di sviluppo, che necessariamente interessa la totalità delle strutture economiche di un territorio, alla « Cassa » furono assegnati, in tutti i

settori, una molteplicità di compiti assolvibili peraltro solo se sorretti da una visione coordinata del processo messo in atto.

Di qui il carattere di straordinarietà dell'istituto, che dal punto di vista storico, economico e amministrativo ha tuttavia origini e motivazioni ben più complesse. L'esperienza storica ha dimostrato, infatti, che l'arretratezza del Mezzogiorno si deve, in parte, alla inadeguatezza delle strutture degli strumenti istituzionali proprî dell'intervento pubblico, attinente sia ai criteri fondamentali delle scelte di politica economica (mancanza di programmi organici, carenza assoluta di coordinamento a livello esecutivo, deficiente o non tempestiva assegnazione di mezzi finanziari) ; sia alle formule adottate (deficienza di nozioni relative alle opere specifiche da attuare, interventi settoriali) ; sia infine alla tendenza — sempre più decisamente delineatasi — di avviare il problema, con riferimenti territorialmente limitati, ad una od a diverse regioni in più evidenti situazioni depressive.

In certa misura, sembra plausibile l'ipotesi che il ricorso ad uno strumento di assoluta straordinarietà, quale la « Cassa », sia stato determinato anche dal fatto che la politica di sviluppo ha preso avvio in Italia proprio dal Mezzogiorno, cioè da una sfera territorialmente definita, unitaria e relativamente circoscritta rispetto all'ambito nazionale. In altri termini, l'assenza di un piano di sviluppo economico nazionale, in un'epoca in cui premeva la necessità di dare risoluto avvio all'esecuzione di un piano di sviluppo in un'area di minore estensione ma a dimensione superregionale, non ha potuto non comportare conseguenze nella sfera istituzionale.

È evidente, infatti, che una politica di sviluppo per il

Mezzogiorno non poteva essere che il primo ed essenziale momento di una più vasta azione di espansione dell'intero sistema economico nazionale, come lo stesso schema Vanoni più volte ha avuto in seguito ad affermare. Ebbene: una politica di sviluppo a livello nazionale impone problemi di scelte di governo e, quindi, decisioni di carattere nettamente politico.

È difficile prospettare l'ipotesi che un programma di sviluppo del Paese possa attuarsi fuori dell'amministrazione ordinaria e persino a cura di un eventuale specifico ministero: perchè una direttiva del genere si persegue esclusivamente se ed in quanto essa divenga impegno di governo. Un conto, in vero, è sostenere la tesi che un determinato ministero possa avere in tal senso compiti di propulsione e di direzione; un conto, permettere che siano attribuiti a quello stesso o ad altro singolo ministero poteri che sembrano più propriamente coincidere con le competenze spettanti, nel complesso, al consiglio dei ministri.

Ma la costituzione della « Cassa » e l'affidamento ad essa di compiti particolari nella programmazione e nell'esecuzione di opere nel Mezzogiorno rappresentarono un *prius* rispetto alla redazione dello schema di sviluppo economico, più noto come schema Vanoni. Lo schema, anzi, fu decisamente influenzato dalle esigenze poste a tutto il sistema economico nazionale dalla politica di intervento messa in atto nel Mezzogiorno.

Sia lecito, a questo punto, esprimere un primo giudizio di sintesi: lo stato di attuazione dello schema Vanoni può rendere edotti di quelli che sono i limiti, non soltanto politici ma anche e soprattutto strumentali, che può incontrare una politica di sviluppo in Italia. Se dunque, per ipo-

tesi, si prospetta il problema che l'azione meridionalistica avrebbe potuto anche risolversi — nell'ambito di una programmazione nazionale — attraverso i canali dell'amministrazione ordinaria, si è portati a concludere che la decisione del legislatore di affidare ad un organismo straordinario gli interventi nel Mezzogiorno sia stata ispirata ad una previsione che il contesto degli avvenimenti, in cui lo schema Vanoni si è inserito, non fa che dimostrare più che saggia ed adeguata. Poichè uno dei termini essenziali della questione consiste appunto in questo: se sia o no possibile affidare all'amministrazione ordinaria compiti attinenti alla realizzazione di una politica di sviluppo.

Qui, naturalmente, non si intende muovere un processo alle strutture amministrative dello Stato italiano. Tuttavia, non si può fare a meno di rilevare che certi mezzi di impostazione pianificativa e di propulsione esecutiva mancano; che gli strumenti, quando non siano invecchiati o pletorici, sono spesso tecnicamente inidonei o scarsamente aggiornati; che il coacervo di norme, sotto le quali di frequente l'attività operativa viene sepolta e anemizzata, accrescono le difficoltà di funzionamento di un ingranaggio che risente senza dubbio del logorio dei suoi meccanismi istituzionali e dei sempre più numerosi oneri che gravano sul suo apparato.

Del resto, non è a caso che si parla fin dal primo dopoguerra di una riforma della burocrazia che dia al nostro corpo amministrativo quella adeguatezza, cui esso aspira per primo. Che, quindi, per l'intervento dello Stato nel Mezzogiorno si sia provveduto alla costituzione di uno strumento istituzionale nuovo è indice di una volontà diretta a studiare moderni mezzi di azione, più agili e confacenti agli obiettivi che si intendono conseguire.

4. Dove stavano i caratteri innovativi insiti nella istituzione « Cassa »?

Anzitutto nel respiro pluriennale conferito alla sua azione: dimensione temporale che, non trovando riscontro nell'ordinaria azione statuale, dimostrava la volontà del nuovo Stato democratico di assegnare a certi strumenti della propria attività, oltre che l'espletamento di compiti nuovi, la ricerca di moderne metodologie di intervento. Il carattere pluriennale del piano si innestava su quello plurisettoriale in vista della unitarietà degli sforzi da compiere. Il che implicava due concetti fondamentali: la necessità del coordinamento a tutti i livelli e la integralità dell'intervento, inteso come somma di azioni contemporanee esplicate in varî settori di attività, omogeneamente impostate e graduate nel tempo secondo un organico quadro di assieme.

Dal punto di vista meramente funzionale, l'ente veniva a configurarsi per particolari linee distintive, la prima delle quali costituita dalla elasticità conferitagli nella disponibilità dei fondi, in vista delle diverse esigenze poste dalle varie fasi di realizzazione dei programmi.

Così, per la «Cassa», la rigidità del suo bilancio era resa minima non vincolandolo con la normale tecnica, non certo elastica, di quello dello Stato ; nello stesso tempo, mentre si assegnava al Comitato dei ministri per il Mezzogiorno l'incarico della distribuzione delle spese per il settore delle opere pubbliche, attraverso la specificazione degli obiettivi previsti dalla legge, le si concedeva di ripartire nel tempo, con l'approvazione di quell'organo e secondo le necessità da essa riscontrate attraverso la programmazione annuale, i mezzi finanziari disponibili.

Un altro carattere distintivo era offerto dalla sottrazione dell'istituto alle procedure stabilite per la erogazione

della spesa da parte delle amministrazioni statali: in particolar modo, per quanto attiene agli interventi degli organi consultivi normali ed ai controlli istituzionali della pubblica amministrazione, essendo stati sostituiti questi ultimi con forme interne di controllo assai più vicine a quelle proprie delle strutture societarie private.

Sotto la visuale della funzionalità della nuova struttura amministrativa rispetto ai propri fini istituzionali, la esigenza da cui prendeva vita la « Cassa » era invece quella di disporre soprattutto di un organismo snello, modernamente concepito ed attrezzato, capace di adattarsi alla complessa articolazione ed esecuzione del piano di interventi che si voleva attuare.

Inoltre — e qui si rileva un elemento base della concezione democratica dello sviluppo economico — all'ente veniva affidato il compito di coordinare gli interventi pubblici e privati; interventi che, in vero, vennero subito ad incontrarsi ed a integrarsi particolarmente nel settore dell'agricoltura.

5. Tutti questi caratteri particolari costituirono le linee salienti e differenziatrici della « Cassa », la quale veniva a configurarsi come istituzione di tipo moderno, atta a perseguire le finalità generali assegnatele, attraverso una serie di obiettivi distinti da un'unitaria impostazione territoriale ed economica.

Ma la costituzione di un ente, con caratteri così proprî ed innovatori, poneva evidentemente grossi problemi di rapporti con le diverse branche dell'amministrazione ordinaria ed anzi istituiva un complesso legame di derivazione, da parte dello Stato, nei confronti di un organismo ad esso vincolato da finalità unitarie e, in certo senso, premi

nenti rispetto a quelle ordinarie della organizzazione statuale.

Le soluzioni vennero trovate soprattutto in relazione al tipo di organismo che si era inteso creare, il cui grado di autonomia ne avrebbe definito non soltanto la sfera operativa ma anche e particolarmente la struttura giuridica, connessa appunto con l'espletamento delle funzioni affidategli.

In ultima analisi, il legislatore si trovò di fronte ad un'alternativa precisa, in una linea di azione democratica. Si sarebbe potuto affidare al nuovo ente un'autonomia assoluta nella programmazione e nella fase esecutiva, a somiglianza di quanto era stato fatto in U.S.A. per la Tennessee Valley Authority; oppure imporgli un collegamento con l'amministrazione ordinaria dello Stato sia nella fase di programmazione che in quella di attuazione.

Fu sulla seconda soluzione che si fermò la scelta; con essa, pur soddisfacendosi certe esigenze degli schemi giuridici classici, si introducevano elementi profondamente originali nell'ordinamento istituzionale italiano.

È stato affermato che la « Cassa », mentre realizza in parte il modello anglosassone della *public corporation*, conciliante l'autorità propria degli enti pubblici con l'autonomia d'azione dell'impresa privata, in definitiva costituisce una figura giuridica a se stante, dal momento che è sottoposta al controllo del potere esecutivo. L'elemento tipico di questa constatazione è, in ultima analisi, nel rapporto in cui l'istituto viene a trovarsi rispetto all'intera organizzazione statuale; è, insomma, nel fatto che l'intervento di maggior rilievo per lo sviluppo del Mezzogiorno sia stato affidato ad un organismo il quale si differenzia nettamente dagli altri che costituiscono gli strumenti soliti dell'azione diretta od indiretta dello Stato.

L'art. 2 della legge 10 agosto 1950, n. 646 statuisce che la « Cassa » ha « propria personalità giuridica ». La definizione si presta ad un duplice ordine di considerazioni, il primo delle quali attiene al fatto che la « Cassa », a differenza delle normali figure di persona giuridica pubblica, persegue fini, taluni dei quali di norma — ed anzi nel tempo stesso in cui all'istituto vengono conferiti — competono anche all'amministrazione statale. Senza voler affrontare e risolvere qui positivamente il problema se ciò possa consentire di configurarla come organo dello Stato provvisto di personalità giuridica, certo è che il perseguimento di finalità nettamente statuali configura in modo del tutto speciale la personalità della « Cassa » : donde la qualificazione di essa come persona giuridica statale o come ente pubblico strumentale o, addirittura, come organo dello Stato-persona giuridica.

Il secondo ordine di considerazioni concerne invece le conseguenze che l'accennata qualificazione dei fini dell'istituto comporta circa il suo inserimento nell'ambito dell'amministrazione dello Stato. Quest'inserimento è determinato in quanto la « Cassa » e l'amministrazione ordinaria svolgono, in realtà, attività talora identiche, sempre indirizzate comunque ad un risultato nelle sue caratteristiche esclusivamente statale ; anche se l'istituto si presenta con caratteri differenziali e con sue proprie modalità sia nella fase di pianificazione che nei momenti del finanziamento e della attuazione dei programmi.

6. Sul piano economico, il carattere saliente della nuova istituzione doveva essere determinato dall'organico quanto complesso quadro delle opere da realizzare. Si trattava, in effetti, di compiere uno sforzo per avviare un processo

di sviluppo integrale e quindi a vastissimo raggio sociale ed economico. Nacque così l'esigenza della programmazione pluriennale, sulla quale si innestarono profonde polemiche intorno alla via da seguire per una politica di sviluppo a lungo termine. Aver scelto inizialmente la via delle infrastrutture fu certo un atto di saggezza economica, d'altronde indispensabile. Ma come proseguire ?

In pratica, si adottarono criteri di omogeneità e di gradualità negli interventi, ispirati tutti ad una visione pienamente realistica, attentamente studiata e documentata, della situazione meridionale. E anche se in seguito si sia convenuto di parlare dello svolgimento di quagli interventi come di veri e propri tempi, cicli o fasi, la realtà è che si partì e si è proseguito secondo un criterio del tutto unitario : quello cioè di avviare, nel Mezzogiorno, lo sviluppo di una economia autopropulsiva. Di fatto, questo obiettivo si è attuato diversamente nel tempo e si è accentuato in un senso piuttosto che in un altro, a seconda delle esigenze del momento; ciò che ha potuto far pensare a processi successivi di integrazione e di impostazione ideologica del problema.

Si mosse dunque, fin dal principio, secondo chiari indirizzi di politica economica e con l'intento di agire sulla realtà meridionale in base alle stesse reazioni provocate nell'ambiente dagli interventi progressivamente svolti. Intento, che doveva tradursi in termini sempre più concreti alla luce dell'esperienza conseguentemente acquisita, la quale ha insegnato come in una politica di sviluppo la distinzione di fasi operative successive in diversi settori dell'economia si dimostri un'esigenza più della logica che non della pratica. È risultata, infatti, sempre più palese la necessità di una ordinata e contemporanea evoluzione di tutti i compartimenti della vita economica.

Un altro punto giova sottolineare a questo proposito: ed è che l'azione della « Cassa » fin dagli inizi ha corrisposto alle prospettive della politica meridionalistica, che ne suggerirono la nascita. Gli interventi sono stati concentrati, come si è detto, nella costruzione delle infrastrutture necessarie per la evoluzione dei vari settori. Con riguardo al settore dell'agricoltura, ciò ha costituito senza dubbio l'avvio verso una nuova fase dell'agricoltura meridionale, che si è aperta a profonde riforme strutturali, dando corso a processi di trasformazione fondiaria e colturale nonchè rinnovata e inusitata ampiezza alle opere di bonifica ed agli interventi di conservazione del suolo.

Nell'insieme, pertanto, e con il tempo, l'impegno pluriennale della « Cassa » si è disposto su un fronte amplissimo che ha richiesto un numero sempre più vasto di competenze tecniche ed amministrative. L'ampiezza dei compiti e delle prospettive economiche dell'ente ha trovato ancor più espressione in taluni interventi legislativi, in virtù dei quali la sua struttura e le sue finalità sono state adattate alle esigenze manifestatesi nella concreta attività di ogni giorno. Infatti, mentre l'azione infrastrutturale si è articolata in maniera sempre più complessa e definita, e maggior slancio ha preso l'attuazione dei programmi inerenti all'agricoltura, con le leggi 29 luglio 1957, n. 634 e 18 luglio 1959, n. 555, alla « Cassa » è stato assegnato il compito di concedere contributi volti a favorire la costruzione di nuovi impianti industriali nel Mezzogiorno e l'ampliamento di quelli esistenti, nonchè di creare aree di sviluppo industriale.

Allo scopo, tuttavia, di avviare il processo di industrializzazione, fin dal 1953 furono creati gli istituti speciali di credito per il finanziamento delle iniziative industriali nelle regioni meridionali. Il che, d'altro canto e

almeno parzialmente, ha incrinato quella forte unitarietà istituzionale ed operativa che nella concezione originaria caratterizzò l'azione statale nel Mezzogiorno.

Nel complesso, per concludere questo breve quadro di assieme, si può ricordare che la « Cassa » venne dotata di un fondo iniziale di 1.000 miliardi di lire, da impiegare in un decennio di attività. In seguito, nel 1952, la sua dotazione aumentò a 1.280 miliardi per un periodo di 12 anni; poi ancora, nel 1957, a 2.040 miliardi per il quindicennio compreso tra il 1950 e il 1965. Oggi, dopo la destinazione all'istituto di una quota del prestito nazionale del 1959 e di una parte degli stanziamenti previsti dalla legge sui *surplus* agricoli, la misura dei suoi fondi ha raggiunto i 2.077,5 miliardi di lire.

Va, altresì, ricordato che alla « Cassa » sono stati assegnati altri 204 miliardi in base alla legge 26 novembre 1955, n. 1117, recante provvedimenti straordinari per la Calabria da attuare nel dodicennio 1955-67.

La programmazione su scala pluriennale dell'istituto ha implicato nell'ambito dell'attività del potere esecutivo la creazione — per il Mezzogiorno — di un organo di unitario indirizzo politico e di correlativa responsabilità innanzi al Parlamento; organo che si concretò nel 1950 con la istituzione del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, del quale furono chiamati a far parte i titolari dei dicasteri economici più direttamente interessati allo sviluppo delle regioni meridionali.

Al Comitato, per l'appunto, fu assegnato il compito di stabilire le linee del piano organico di sviluppo, di cui la « Cassa » sarebbe stata l'organo di attuazione dopo la specificazione del medesimo in programmi annuali, approvati a loro volta dallo stesso Comitato.

L'attività di coordinamento a livello politico, deferita al Comitato dalla stessa legge istitutiva della «Cassa», veniva a definirsi, in quell'ambito normativo, come lo strumento per mettere sia le tradizionali che le nuove istituzioni pubbliche in grado di affrontare con più equilibrio e decisivo impegno, pur nel rispetto delle fondamentali competenze di ciascuna, i problemi di contenuto e di metodo posti dalle notevoli modificazioni intervenute nella concezione e nello svolgimento dell'azione straordinaria.

Giova qui sottolineare che cosa, in teoria ed in pratica, debba intendersi con il termine coordinamento.

L'espansione continua dei compiti statuali, nel mondo moderno, ha determinato spesso rapporti stretti e addirittura sovrapposizioni nell'azione fra i vari rami dell'amministrazione. Nella necessità di dare a ciascuna delle attività un alto grado di funzionalità tecnica e di curare — in maniera organica — interessi pubblici in stretta relazione tra loro, lo Stato ha creato nuove forme istituzionali a carattere politico ed amministrativo. Una delle figure tipiche, sorte per effetto di questa necessità di coordinamento, è proprio quella dei comitati interministeriali, nel cui ambito esso si profila tanto come criterio di fondo per la instaurazione di un determinato ordine quanto come orientamento, verso tale ordine, di forze, di istituzioni e di iniziative molteplici ed autonome.

Il concetto di coordinamento, di conseguenza, sembra rilevare, in vista di un determinato obiettivo ed in considerazione della molteplicità delle istituzioni che tendono a conseguirlo, l'opportunità di ordinare e di orientare verso finalità comuni i diversi organismi che caratterizzano una determinata società. In senso strettamente amministrativo, tale concetto si concreta nella volontà dell'autorità pub-

blica volta ad indirizzare verso una meta unitaria l'azione delle diverse amministrazioni, nel rispetto naturalmente dei diversi gradi di autonomia propri di ognuna.

In pratica, il coordinamento viene a porsi come attività a carattere essenzialmente politico: pertanto, non può non incontrare, nel corso della sua attuazione, difficoltà dovute anche alla diversa natura ed alla stessa motivazione delle scelte di politica economica connesse con l'attività ordinaria e con quella straordinaria dello Stato.

7. Si ritiene indispensabile porre una premessa alla esposizione dei complessi problemi sollevati dall'attività di coordinamento a tutti i livelli; ed è che, nonostante la loro ampiezza, quei problemi se hanno avuto riflessi sull'azione della « Cassa » non hanno tuttavia menomato l'impostazione e l'attuazione del disegno complessivo, che è stato realizzato in piena fedeltà agli schemi previsionali. Il significato delle osservazioni, che in seguito si avrà modo di svolgere, appalesa lo sforzo di adeguare gli strumenti amministrativi alla politica di sviluppo nel Mezzogiorno; non si traduce, comunque, in motivi di pregiudizio per la capacità realizzativa della « Cassa », capacità, del resto, già chiaramente rivelata dalle opere attuate in sì notevole volume.

A voler tirar le somme di questi dieci anni di attività della « Cassa », si deve rilevare che l'ente aveva approvato, a tutto il 31 dicembre 1960, progetti per complessivi 1.419 miliardi di lire, di cui 390 spettanti alle opere di competenza privata e 1.029 alle opere pubbliche. In particolare, l'importo dei lavori appaltati, in quest'ultimo settore, ammontava a 967 miliardi di lire.

Dai dati surriportati sono esclusi quelli concernenti la riforma fondiaria, per la quale l'istituto interviene, con uno stanziamento di 280 miliardi, attraverso il Ministero dell'agricoltura che attende alla sua pratica attuazione.

I dati però che meglio sintetizzano l'attività finora svolta dalla « Cassa », tra i quali si comprendono — per motivi di completezza — anche quelli riguardanti la riforma, sono quelli attinenti alla fase della esecuzione, vale a dire della concreta realizzazione delle opere. Alla data indicata, infatti, l'importo complessivo dei lavori eseguiti dalla « Cassa », dei lavori cioè ultimati e della parte già eseguita di quelli in corso di realizzazione, ammontava, nei settori d'intervento diretto, a 966 miliardi (1). Somma assorbita per 305 miliardi (31,6%) dalle bonifiche; per 42 (4,3%) dai bacini montani; per 280 (29,0%) dalla riforma fondiaria; per 127 (13,1%) dagli acquedotti e fognature; per 118 (12,2%) dalla viabilità ordinaria; per 22 (2,3%) dalle opere di interesse turistico e per 72 (7,5%) da quelle ferroviarie e marittime.

Alla fine del 1960, inoltre, i lavori ultimati e la parte eseguita di quelli in corso di esecuzione, per i miglioramenti

---

(1) Si precisa che 815 miliardi (84,4%) sono relativi ai lavori, la cui percentuale d'avanzamento ha già raggiunto il 100% ; 93 (9,6%) ai lavori in « avanzamento » compreso tra il 99 ed il 76% ; 32 (3,3%) a quelli in avanzamento compreso tra il 75 ed il 51% e 26 (2,7%), a quei lavori in avanzamento inferiore al 50%. Da rilevare, a tal proposito, che alcune opere, in corso di realizzazione con lavori in avanzamento compreso tra il 76 ed il 99%, possono considerarsi come già funzionanti, produttive cioè di effetti. Infatti, un acquedotto già costruito, ma per il quale sono in corso varie opere minori di completamento, è spesso già funzionante, cioè adduce acqua, sebbene il suo grado di avanzamento si aggiri ancora intorno al 90% di tutti i lavori compresi nel progetto. Analoga constatazione può esser fatta per le canalizzazioni nelle opere di bonifica e per le sistemazioni montane per la loro parte eseguita e produttiva di effetti, nonchè per le opere di viabilità realizzate a lotti funzionanti.

fondiari e per i magazzini granari, risultavano di importo rispettivamente pari a 202 ed a 83 miliardi.

Quindi, nel complesso, l'importo dei lavori eseguiti risultava pari a 1.251 miliardi di lire, mentre quello dei lavori ultimati a 1.017.

Le suddette realizzazioni hanno comportato un volume di 248 milioni di giornate-operaio lavorate, di cui 163 per l'esecuzione delle opere pubbliche e 85 per quella delle opere private.

A tal punto, è da sottolineare che nel 1960 si è conseguito, rispetto agli anni precedenti, il più alto livello di approvazioni, le quali hanno raggiunto i 217 miliardi di lire, ripartiti in 139 miliardi per opere pubbliche e 78 per opere di competenza privata. Anche per quanto concerne il volume delle opere pubbliche appaltate annualmente, al 1960 corrisponde il più alto livello finora raggiunto, con 128 miliardi di lire.

L'enorme portata finanziaria di questi sforzi è fedelmente espressa dalle dimensioni reali assunte dagli interventi. In tal senso, i risultati raggiunti suscitano un interesse sempre più crescente se considerati alla luce dei criteri ai quali l'azione della « Cassa » si è informata nei singoli settori di attività.

8. *a*) In primo luogo, v'è da soffermarsi sulla impostazione data dall'istituto al programma di sviluppo agricolo, che, per il suo carattere di investimento in buona parte direttamente produttivo, è preponderante nel vasto quadro di potenziamento economico, delineato in favore del Mezzogiorno.

Le direttive dell'azione di bonifica e di trasformazione fondiaria, la cui validità il tempo trascorso ha in larga parte confermato, sono state riferite, nella entità e nella natura

degli interventi, ai principali tipi di comprensorio definiti — nel caso del Mezzogiorno — di evoluzione, di trasformazione e di prima penetrazione.

Nei primi, la cui superficie fu stimata aggirarsi sui 600 mila ettari, la bonifica aveva raggiunto un notevole grado di avanzamento, mentre le attività di trasformazione risultavano acquisite in misura abbastanza diffusa; nei secondi, estesi per circa 2 milioni e mezzo di ettari, ad un'attività di bonifica in fase di sviluppo non corrispondeva ancora un'analoga attività di trasformazione da parte dei privati; negli ultimi, circa un milione di ettari, l'attività di bonifica era appena agli inizi e inesistente poteva ritenersi la partecipazione dei privati.

L'inquadramento programmatico, pertanto, è stato quello di portare a compimento nei comprensori di evoluzione, (di cui ogni possibilità di valorizzazione è stata ravvisata anzitutto nell'irrigazione) le opere pubbliche, perchè gli investimenti effettuati potessero esplicare appieno gli effetti produttivi; di affrontare con interventi integrali, nei comprensori di trasformazione, le zone suscettibili di maggiore e più pronta valorizzazione; di attuare infine, nei comprensori di prima penetrazione, una serie di opere infrastrutturali, che costituissero la premessa indispensabile per assicurare forme di vita più civili e preservare contemporaneamente, nel settore della difesa idraulica, le realizzazioni conseguite nei perimetri contermini.

Da quanto si è finora esposto appare evidente che l'azione di bonifica è stata caratterizzata dal criterio economico della priorità e della concentrazione degli interventi nei territori di più elevata suscettività; nelle restanti zone, detta azione è stata limitata ad interventi complementari in dipendenza di esigenze tecniche, come nel caso dell'indispen-

sabile collegamento tra opere di piano e di monte ovvero economico-sociali, quale, ad esempio, la presenza di aliquote di popolazioni non trasferibili a breve scadenza nei centri di nuova valorizzazione. In tali zone, rispetto alle quali la « Cassa » ha sempre resistito alle pressioni dirette ad estendere i suoi interventi, il programma dell'istituto ha assunto spesso carattere sostitutivo dell'amministrazione ordinaria.

In particolare, è qui da accennare ad un solo aspetto evolutivo che investe lo stesso fine della bonifica, per il cui conseguimento il nuovo indirizzo prescelto punta non tanto sull'ambiente fisico, che comunque si è cercato di conoscere meglio con una più vasta attività di studio e di indagini, quanto su quello umano. Il vecchio concetto dell'imposizione dall'alto di preordinate soluzioni (tipi di impresa, ordinamenti colturali, carico di bestiame, ecc.), che presupponeva il ligio adempimento da parte dell'operatore privato, è stato superato e sostituito con altro più rispondente e meno coattivo.

La direttiva attuale è, infatti, volta all'apprestamento di una più confacente struttura ambientale mentre la scelta delle nuove forme di agricoltura da porre in atto viene lasciata alla libera iniziativa degli operatori interessati, adeguatamente assistita e sorretta.

Nel sintetizzare i punti fondamentali degli interventi che interessano il settore si è detto che il programma agricolo assume una posizione di preminenza su tutti gli altri compresi nel piano di sviluppo economico del Mezzogiorno, come si desume anche dal volume degli stanziamenti destinati alla sua esecuzione. Dei 2.077,5 miliardi di lire, che costituiscono l'intero fondo di dotazione di cui dispone il piano generale della « Cassa », 1.149,5 miliardi — pari al 55,3 % —

sono stati infatti assegnati all'agricoltura con la seguente ripartizione: alle opere pubbliche nei comprensori e nei bacini montani 662 miliardi; alle opere private di miglioramento agrario 187,5; al credito agrario 20; alle opere connesse con la riforma fondiaria 280.

Il richiamo di tali cifre offre lo spunto per una rapida rassegna dei principali aspetti dell'intervento, svolto nei settori più importanti della bonifica e della trasformazione, e dei conseguenti riflessi sugli ordinamenti produttivi ed in genere sull'economia agricola del Sud.

Una prima serie di opere pubbliche — per lo più complessi organici riferiti ad interi bacini idrografici — riguarda la sistemazione del suolo e la difesa delle sedi agricole o, in senso più lato, la disciplina delle acque. Si tratta di interventi di notevole impegno, richiesti dalle particolari condizioni geo-morfologiche di tanta parte dei terreni meridionali e che vanno dal rimboschimento alla costituzione e ricostituzione dei pascoli nonchè alle sistemazioni idraulico-forestali ed agrarie ; si concretano cioè in un complesso di opere volte a difendere i terreni dalle erosioni e a regolare i corsi d'acqua naturali ed artificiali interessanti soprattutto le zone vallive e le fasce costiere del Mezzogiorno.

Per tal gruppo di opere, sono stati finora impegnati — sullo stanziamento totale su riferito — 205 miliardi di lire, con la cui disponibilità si è potuto tra l'altro impostare, e per gran parte già portare a termine, la costruzione di Km. 3.500 di inalveazioni ed arginature e di Km. 2.500 di canali di scolo.

Le irrigazioni nel Sud, prima del 1950, avevano rilievo più episodico che organico e strutturale. La pianura, quasi sempre malarica, respingeva ogni attenzione mentre le attività si concentravano sui terreni collinari interni. Le utilizzazioni irrigue, prevalentemente oasistiche

ed individuali, concernevano, nella pluralità dei casi, le acque fluenti dei non numerosi corsi d'acqua a regime permanente e quelle sotterranee captate con pozzi. I pochi invasi, realizzati quasi sempre a preminenti scopi idroelettrici, costituivano rara eccezione. Tuttavia, pur se limitata a modeste estensioni (poco più di 240 mila ettari nel 1949), l'irrigazione in atto già costituiva un indice espressivo, nella vasta gamma delle possibilità colturali, del ruolo che avrebbe potuto svolgere con il suo estendimento.

Conseguentemente e tenuto conto del carattere torrentizio e stagionale della maggior parte dei corsi d'acqua regionali, decisiva importanza hanno dovuto assumere gli invasi in quota, mediante lo sbarramento di alvei, e l'utilizzazione delle riserve sotterranee, anche profonde, la cui ricerca è stata favorita dai più moderni mezzi di indagine. Vaste superfici sono state cosí interessate dall'irrigazione di 500 mila ettari, che ha assunto carattere prevalentemente collettivo e ha richiesto e tuttora richiede — è bene non sottacerlo — la messa a punto di tecniche di impianto e di esercizio particolarmente idonee all'ambiente meridionale.

La spesa prevista per il settore irriguo ammonta a circa 253 miliardi di lire, di cui il 62% è stato già impegnato per progetti approvati, fra i quali sono compresi naturalmente quelli ultimati o in avanzato corso di esecuzione. Tra le principali opere, va segnalata la impostazione di 32 dighe e di 14 traverse di derivazione, il trivellamento di 77 pozzi e la posa in opera di oltre Km. 9.000 di reti irrigue.

È quindi affermazione da accogliere, con netta riserva, quella che vuol vedere nelle bonifiche, che si vanno realizzando nel Mezzogiorno, « solo segmenti di complessi organici ». Poichè l'esecuzione, che è organica e obbedisce alle graduali esigenze del piano, è tale da discostarsi dalle

previsioni solo in misura non superiore al 6%, sì da far ritenere possibile la realizzazione dei programmi iniziali entro il termine fissato.

È proprio merito della « Cassa », indubbiamente il più alto, l'aver mirato decisamente — nella iniziale impostazione del suo piano — ai complessi organici irrigui, senza tentennamenti e rallentamenti, anche quando la scelta di obiettivi di più facile ed effimero conseguimento poteva stimolare l'azione in altre direzioni.

Sia consentito rilevare, al riguardo, che la bonifica di Latina e di Pontinia, rappresentante circa un sessantesimo del programma irriguo della « Cassa » e partita a tempi forzati in regime ben diverso dall'attuale, va realizzando la trasformazione irrigua solo oggi, a distanza di circa trenta anni e proprio con il contributo determinante della « Cassa »; che finora, e dopo la costruzione delle grandi opere di base, ha già trasformato in irrigui 150 mila ettari accanto ad altri 198 mila resi tali, con il suo concorso, da parte dei privati.

Tutto ciò dimostra quanto sia infondata la opinione, secondo la quale la « Cassa » avrebbe frammentato i suoi interventi. Come contraddice ai fatti e risulta priva di ogni fondamento logico, storico ed economico, quell'affermazione che esige, per data precisa, che comunque non vada al di là del 1965, la « conclusione » della bonifica affidata alla « Cassa ».

Cosa si intende, infatti, per conclusione della bonifica ? Compimento delle opere pubbliche o realizzazione della trasformazione degli ordinamenti produttivi ? La realizzazione delle opere è tale, in vero, da far ritenere che la « Cassa » sia verso il puntuale « compimento » della bonifica. Con ciò, tuttavia, questa non è certamente conclusa. La trasformazione degli ordinamenti produttivi è, in effetti, opera

prevalente degli interessati ed è sempre lunga, esigendo il rispetto di tempi tecnici ed essendo condizionata dalle disponibilità economiche. Può esser quindi sollecitata e stimolata ; è però sempre condizionata all'azione degli interessati che debbono esser persuasi, aiutati, spinti a realizzarla con il massimo impegno. La bonifica comporta, inoltre, la modificazione, anzi la rivoluzione dell'elemento umano che sarebbe illusorio voler affidare ai « tempi brevissimi ».

Perchè — allora — dovrebbe esser la « Cassa » a « chiudere » entro un certo termine ? Tanto più che non risulta ancora completamente conclusa alcuna delle bonifiche — pur così fruttuose di risultati — iniziatesi nel Nord d'Italia subito dopo la costituzione del Regno ed anche prima ?. D'altra parte sono forse concluse le bonifiche, spinte al massimo, connesse con la riforma fondiaria ?

Alla critica, spesso formulata, di aver compreso nel piano, per taluni settori della bonifica, opere utilizzabili integralmente a non immediata scadenza si risponde che la pianificazione di queste opere ha sostituito il sistema di intervento « a cantiere di lavoro », che caratterizzava molti interventi *ante* « Cassa » ed ha costituito l'unico mezzo, nel quadro di una possibile azione, per incidere profondamente in zone di particolare depressione. Era forse preferibile continuare con una politica di interventi frammentari, episodici ed inorganici o non era migliore scelta quella di aprire polmoni di sviluppo sicuri, anche se destinati a respirare appieno solo a distanza di anni ? Anche perchè non si può ignorare che le suddette opere sono già immediatamente operanti in taluni loro impieghi (di contenimento idraulico, di produzione elettrica, di uso potabile, ecc.) mentre si compie e si diffonde proprio la loro graduale utilizzazione irrigua.

Naturalmente, si parla qui muovendo dalla considerazione della legislazione vigente ; il discorso sarebbe differente se si supponesse che anche l'opera di trasformazione fondiaria è da considerarsi pubblica, cioè a carico dello Stato. Ma potrebbe allora giustificarsi la permanenza dei privati nella titolarità della terra ? Nè, si crede, sono maturi i tempi e le coscienze per forme di espropriazioni o di gestione pubblica delle aziende agrarie, nella operante realtà del Mercato comune e alla luce delle esperienze straniere e italiane, non di certo felici, fatte anche recentemente.

Un altro gruppo di interventi comprende le opere stradali di bonifica e civili, la cui carenza, in passato, è stata di notevole ostacolo all'evoluzione dell'economia agricola meridionale. Sebbene l'attività di bonifica, attuata fino al 1960, sia stata prevalentemente diretta verso l'intensificazione delle opere strumentali, ormai correntemente definite come infrastrutture, i livelli di densità stradale raggiunti nelle varie zone, salvo casi particolari, non risultano ancora adeguati. Onde il notevole impulso dato dall'istituto a questo settore, nell'intento altresì di completare le dotazioni nei comprensori più evoluti o in fase di trasformazione e di assicurarne un primo, indispensabile contingente ai restanti territori.

L'entità raggiunta, nel decennio ora decorso, dallo sviluppo della trasformazione fondiaria — momento conclusivo della valorizzazione agraria del Mezzogiorno — prende rilievo soprattutto con i 164 mila e più progetti approvati per un importo di spesa pari a 361 miliardi di lire, cui corrispondono 149 miliardi erogati per sussidi a carico della « Cassa ». Indice, questo, della sensibilità e della rispondenza dell'iniziativa privata, dalla cui partecipazione e collaborazione, com'è noto, dipende in definitiva il successo dell'azione intrapresa.

Un ultimo elemento, non meno significativo dei precedenti nel porre in rilievo la dinamica della struttura agricola meridionale, è quello inerente alle variazioni verificatesi negli ordinamenti produttivi in conseguenza della trasformazione fondiaria ; la quale, negli anni più recenti, ha assunto aspetti ancor più produttivistici, essendo prevalsa la tendenza — facilitata anche dalla « Cassa » — all'attuazione di veri e propri piani aziendali, in luogo di progetti relativi a singole opere.

Laddove è stato possibile far beneficiare i terreni dell'irrigazione, le variazioni sono state più sensibili, spesso pure di carattere radicale, avendo esse investito tutti gli aspetti dell'ordinamento produttivo, dalla scelta delle colture all'organizzazione e all'esercizio dell'azienda. Prevalente è risultato l'indirizzo ortofrutticolo, sospinto e destinato forse a sviluppi non prevedibili anche dai nuovi e particolari incentivi determinati dall'istituto in favore della costruzione di serre e, ancor più, degli impianti arborei in coltura irrigua, purchè aventi caratteristiche di spiccata specializzazione. Tale orientamento è stato seguito soprattutto allo scopo di consentire al Mezzogiorno di affrontare, più adeguatamente, la concorrenza interna ed estera.

Anche l'indirizzo zootecnico, d'altro canto, ha manifestato, sia nelle trasformazioni irrigue che asciutte, una maggiore tendenza all'espansione, per effetto altresì dei nuovi benefici derivanti dalla concessione, da parte della « Cassa », di sussidi per l'acquisto di bestiame bovino ed ovino selezionato.

Quanto all'incremento della produzione agricola, che rappresenta uno dei parametri più significativi dei risultati economici della bonifica e della trasformazione, i dati rilevati da indagini eseguite dall'istituto denunciano incrementi

che vanno dal 40%, nei comprensori in cui predominano i territori collinari a trasformazione asciutta, al 400-500%, nei comprensori delle pianure alluvionali valorizzati dall'irrigazione. Nei primi, il valore della produzione lorda agricola ha avuto incrementi unitari per ettaro tra le 20 e le 80 mila lire ; nei secondi, tra le 250 e le 600 mila.

9.*b*) Estremamente laboriosa è stata anche la definizione delle linee del programma della « Cassa » per gli acquedotti e le fognature. In quello originario (il decennale, precisamente) era prevista la costruzione di 52 complessi acquedottostici di importanza tale da non poter essere realizzati se non a totale carico dello Stato e diretti ad avere una positiva influenza sulla economia di vaste zone depresse del Sud; in quanto opere di completamento e di sviluppo di grandi acquedotti iniziati sia prima che dopo la guerra, volte a dotare le zone interessate dei maggiori servizi richiesti dalle nuove strutture economiche.

La prima attuazione del programma mise in evidenza come la situazione dell'approvvigionamento idrico nel Mezzogiorno richiedesse un intervento ben più vasto e dimostrò che non si poteva esercitare una vera azione anti depressiva senza dotare, anche di acquedotti e fognature, i centri abitati.

L'esperienza dei primi due anni di lavoro della « Cassa » confermò, inoltre, l'utilità del metodo di affrontare contemporaneamente i problemi acquedottistici di vaste zone, ponendo a confronto tutte le soluzioni tecnicamente possibili per attuare quelle più razionali ed economiche. Utilità, che può apparire ovvia ma che tuttavia prima di allora aveva potuto essere tenuta presente solo raramente e per il naturale scaglionamento delle opere nel tempo e per le

limitazioni territoriali con cui tali problemi venivano posti ; oltre che per la suddivisione di competenza degli organi ordinari preposti al loro esame e la cronica insufficienza dei finanziamenti.

In base al piano quindicennale d'intervento, precisato dopo approfonditi studi condotti per oltre un triennio, si è in seguito stabilito di normalizzare i servizi di acquedotto per i centri urbani di tutto il territorio di azione della « Cassa »; di costruire, cioè, gli acquedotti esterni che mancavano e sviluppare e sistemare quelli esistenti, in modo da realizzare opere capaci di assicurare alle popolazioni interessate un rifornimento idrico adeguato al loro fabbisogno, attentamente valutato in rapporto agli incrementi demografici del prossimo cinquantennio.

Questo intervento che è il primo esempio, non solo italiano, di un fondato tentativo di sistemare in breve tempo un intero settore delle attrezzature civili di così vasti territori, fu dotato, con la legge 25 luglio 1952, n. 949 e con la successiva del 29 luglio 1957, n. 634, di notevoli mezzi finanziari (in complesso 292 miliardi di lire) integrati dalle disposizioni di successive norme che stabiliscono il contributo della « Cassa » (in totale, per 25 miliardi di lire) a completamento di quello concesso dal Ministero dei lavori pubblici per la costruzione di reti di distribuzione e di reti ed impianti di fognatura nei comuni fino a 75.000 abitanti.

L'intervento è stato attuato in rapporto al fabbisogno idrico rilevato e allo stato di consistenza e di efficienza degli acquedotti esistenti, di cui si è cercato di determinare il possibile grado di utilizzazione.

Sulla base di precisi dati si sono formulati i piani di normalizzazione, concernenti le singole zone, e conseguentemente si è passati alla progettazione di massima ed ese-

cutiva delle opere. Questo svolgersi preordinato e graduale degli interventi, per i quali si sono resi necessari continui e particolari studi con la costante e diretta acquisizione di elementi di natura tecnico-ambientale, ha permesso di adeguare con rispondenza l'ampiezza dell'azione, inizialmente intrapresa, alle situazioni che si sono venute poi appalesando e determinando.

Nel programma decennale — per le opere acquedottisti che — era stato infatti previsto uno stanziamento di 115 miliardi di lire; ma, già alla fine del '60, si assisteva alla realizzazione di progetti esecutivi approvati per oltre 200 miliardi. Cifra, che rileva chiaramente lo sforzo tecnico-finanziario compiuto dall'istituto, a quella data impegnato altresì nell'appalto di lavori per un importo, al netto del ribasso d'asta, di 174 miliardi di lire, nonchè nello studio e nella istruttoria di progetti per altri 103 miliardi. Si era così reso possibile costruire — per 130 miliardi di lire (che rappresentano il 75% dell'intero importo dei lavori in appalto) e servendo *ex novo* o integrando nel rifornimento idrico circa 1.150 centri abitati con una popolazione di 5 milioni di unità — oltre km. 6.300 di condotte e canali e 1.200 serbatoi con 950.000 mc. di capacità.

10.*c*) Per quel che riguarda il settore della viabilità occorre ricordare come, al momento della istituzione della « Cassa », la ricognizione da questa fatta abbia posto in piena luce lo stato di arretratezza dell'Italia meridionale sul piano delle comunicazioni stradali. Di fronte ad una densità media stradale di km. 0,562 per kmq., quale era quella risultante nel 1950 per le strade statali, provinciali e comunali di tutta Italia, il Mezzogiorno presentava ancora una densità di soli km. 0,354 per kmq., che in Sar-

degna scendeva a 0,199 e nel Nord saliva a 0,827. La situazione generale non era, per di più, caratterizzata soltanto dalla scarsità di strade ma anche dalla loro difficile percorribilità.

L'intervento della « Cassa » fu perciò volto alla sistemazione di km. 15.000 di strade provinciali, che costituivano già una rete piuttosto organica e offrivano le migliori prospettive di utilizzazione economica, nonchè alla costruzione di nuove strade.

Al 31 dicembre 1960, le realizzazioni si basavano sulla sistemazione ultimata di km. 12.278 di strade con un impegno, al netto del ribasso d'asta, superiore ai 63 miliardi di lire; inoltre, sulla sistemazione in corso di altri km. 2.048 per un impegno di oltre 10 miliardi. A fronte dei rispettivi impegni di spesa di 35 e di 27 miliardi di lire, le nuove strade ultimate e quelle in corso di costruzione si sviluppavano invece per 1.712 e per oltre 875 chilometri.

Considerando che la progettazione e la costruzione di nuove strade (i cui lavori, così come per le sistemazioni, sono stati affidati alle amministrazioni provinciali) sono talvolta particolarmente laboriose per le caratteristiche geomorfologiche del Mezzogiorno e richiedono maggior tempo di quello normalmente prevedibile, può affermarsi che anche in questo tipo di realizzazioni si è in fase notevolmente avanzata.

L'intervento della « Cassa » per le strade ordinarie è stato parallelamente integrato e completato dall'altro notevole, operato per le strade di bonifica, come già detto, e per quelle di interesse turistico.

Nel settore della viabilità turistica, in cui lo stanziamento complessivo ha raggiunto l'importo di 30 miliardi di lire, alla suindicata data erano già state costruite od

erano in corso di costruzione km. 425 di nuove strade; sistemate, invece, o in corso di sistemazione strade per km. 515, per l'importo complessivo di 22 miliardi circa.

Sempre nel settore delle comunicazioni, grande importanza assumono i programmi attuati dalla « Cassa » per l'ammodernamento ed il potenziamento di alcune principali arterie ferroviarie meridionali, con particolare riguardo al raddoppio della Battipaglia-Reggio Calabria, all'elettrificazione della Bari-Foggia-Pescara e all'ammodernamento della Taranto-Metaponto-Reggio Calabria. Per queste opere, quasi tutte ultimate, e per le navi traghetto per la Sicilia e per la Sardegna sono stati stanziati 90 miliardi di lire.

11.*d*) Non di minor rilievo è stata l'attività della « Cassa » sul piano creditizio e finanziario.

Tale attività, al 31 dicembre 1960, si concretava nella partecipazione e nei conferimenti agli istituti di finanziamento industriale a medio termine nel Mezzogiorno (Isveimer, Irfis, e Cis) per 24.240 milioni di lire; nella concessione di finanziamenti, sulla base sia dei fondi esteri che del fondo interventi creditizi, per rispettivi 165.492 e 55.533 milioni ; nel concorso nel pagamento degli interessi, relativi ai finanziamenti industriali, per 2.305 milioni; nelle anticipazioni a favore degli enti locali (al lordo dei rimborsi) per 24.101 milioni. Nel complesso, quindi, in interventi la cui misura superava, alla fine del decimo esercizio, i 270 miliardi di lire.

Nell'intento di meglio rilevare gli aspetti dell'azione condotta dall'istituto si precisa che gli interventi creditizi, volti principalmente a sostenere l'attività dei privati, nel settore dell'agricoltura e del turismo si sono finora determinati nel finanziamento della quota privata delle opere

pubbliche di bonifica con la erogazione di 18.381 milioni di lire; nella effettuazione di operazioni di credito agrario di miglioramento per 22.581 milioni e, per 10.916 milioni, di credito turistico e alberghiero che, risolvendo la particolare situazione dei medi e piccoli centri meridionali in fatto di impianti di quel tipo, ha permesso la costruzione di 260 alberghi per 14.619 posti letto ; inoltre, nel finanziamento, per 3.655 milioni di lire, di centrali ortofrutticole e del latte e di magazzini per la conservazione di cereali.

I finanziamenti finora concessi sulla base dei prestiti esteri, destinati alle iniziative industriali in genere ed in particolare a quelle concernenti la produzione di energia elettrica, riguardano per 62.963 milioni quasi tutti i settori industriali e per 102.529 milioni gli impianti di produzione e di adduzione di energia elettrica. Gli impianti industriali sono tutti ultimati e funzionanti, ad eccezione di quelli elettrici che, ultimati per il 43 %, potranno essere completati entro i prossimi due anni e mezzo.

L'azione svolta dalla « Cassa » assume ancora significato se si tiene presente che, soltanto con i finanziamenti per 62.963 milioni di lire concessi alle industrie, si è consentita l'effettuazione di investimenti complessivi (capitali di impianto e di esercizio) stimabili in circa 150 miliardi di lire, cui sono conseguite annualmente una produzione di valore pari a 100 miliardi di lire e un'occupazione permanente di 10.800 unità lavorative.

Il finanziamento degli impianti elettrici ha determinato investimenti per 180 miliardi di lire, che renderanno possibile il conseguimento di una capacità produttiva annua di energia di 6,5 miliardi di KWh, corrispondenti ad oltre il doppio dell'intera produzione di energia ottenuta nel Mezzogiorno (2,9 miliardi di KWh) nel 1950. Gli impianti

che già funzionano hanno una capacità annua di produzione pari a 3 miliardi di KWh.

Un cenno particolare meritano, altresì, gli interventi che la « Cassa » svolge mediante la concessione di contributi integrativi, a favore dell'edilizia scolastica, e la costruzione di asili infantili con il sistema dei cantieri di lavoro. Tali interventi operati, in un primo tempo, a favore soltanto dei comuni del Mezzogiorno con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, sono stati estesi — con apposita legge emanata nel 1959 — a quelli con popolazione non superiore ai 10.000 abitanti.

Al 31 dicembre 1960, l'istituto aveva provveduto a stanziare per l'edilizia scolastica la somma di 9.270 milioni di lire; cui facevano riscontro 2.801 richieste di contributo, delle quali 664 ancora in corso di istruttoria e 2.137 definite per un importo di circa 3 miliardi e mezzo. Per quanto attiene alla costruzione degli asili infantili, risultavano approvati 434 progetti per un impegno di spesa di 6 miliardi e mezzo.

12.*e*) A parte va, infine, valutato il complessivo andamento del processo di industrializzazione. Nelle prime fasi di attuazione del programma di sviluppo per il Mezzogiorno il maggior interesse fu rivolto alla creazione di quegli impianti, la cui scelta apparve più rispondente agli obiettivi in fase di conseguimento nel settore primario e alla formazione di un adeguato e ben localizzato capitale fisso sociale. Orientamento del quale si sono particolarmente avvantaggiate, in seguito, le industrie dei materiali da costruzione e quelle di trasformazione dei prodotti agricoli.

Non di meno e contemporaneamente, l'industrializzazione del Sud apparve strumento indispensabile per il più

efficace compimento della politica di sviluppo. Se non altro, perchè gli inderogabili interventi per l'agricoltura e per la creazione delle infrastrutture, ai quali era pur stata concessa iniziale priorità rispetto agli altri, non si potevano ritenere — per ovvii motivi — di validità immediata nel promuovere, in breve tempo, incrementi di reddito a ritmo annuo sostenuto e nel favorire il rapido consolidarsi di strutture economiche locali auto-propulsive.

Tuttavia, per porre in atto un razionale processo di industrializzazione, nelle regioni meridionali, era necessario in primo luogo apprestare i necessari capitali, per cui furono creati, affiancati dalla « Cassa », i tre istituti speciali di credito di cui si è già detto. In secondo luogo, bisognava stimolare le locali iniziative imprenditoriali, suscitando anche l'interesse degli operatori provenienti da altre regioni.

Come si vede, il processo di industrializzazione del Mezzogiorno non poteva ritenersi basato se non su di una azione combinata, sia privata che pubblica. L'ambito operativo della « Cassa » doveva pertanto essere determinato dalla conciliazione delle due sfere di influenza e dal loro correlarsi in vista di identici obiettivi. Tuttavia, poichè questa combinazione di forze, di per sè autonome e operanti in ambiti diversi, non veniva prestabilita — nei suoi obiettivi e nelle sue concrete determinazioni — da alcun piano o programma generale, nessuna pregiudiziale di politica economica di interesse nazionale, o più limitatamente territoriale, doveva condizionare il processo industriale del Sud, anche se configurato in tutte le sue componenti nelle circostanze richiamate.

Gli stessi interventi consentiti dalla legge istitutiva della « Cassa » e dalle norme integrative recate dalla legge n. 166 del 1952 — prima solo sotto forma di concessione

di finanziamenti con mezzi propri e con il ricavo di prestiti esteri e poi anche mediante le partecipazioni e i conferimenti agli istituti speciali sorti nel 1953 — non rispondevano ad un obiettivo organico. Miravano in via preliminare a mediare, attraverso la « Cassa », l'acquisizione di mezzi da destinare a nuove iniziative industriali meridionali. E l'istituto ha corrisposto a tale esigenza in misura nettamente superiore ad ogni previsione, riuscendo a mobilitare, in meno di otto anni, oltre 275 miliardi di lire derivati, per la maggior parte, dai 13 prestiti contratti in America e in Europa.

La legge 29 luglio 1957, n. 634 diede poi più deciso indirizzo alla materia dei finanziamenti e dei contributi industriali precisando, nello stesso tempo, i compiti particolari che sarebbero stati assunti dalle industrie a partecipazione statale. Successivamente, altre norme dovevano puntualizzare sempre più esattamente gli strumenti disposti per favorire la nascita di nuove industrie.

Nell'ambito dei suindicati interventi, la concessione di contributi a fondo perduto in favore delle singole iniziative industriali meridionali, in base agli artt. 18, 19 e 20 della legge n. 634, è compito esclusivo della « Cassa », che al 31 dicembre 1960, aveva concesso contributi per 4.255 milioni di lire.

Accanto ai contributi a fondo perduto, va ricordato il concorso nel pagamento degli interessi relativi ai finanziamenti industriali in applicazione dell'art. 24 della suindicata legge.

L'azione della « Cassa » si estende altresì ai settori dell'artigianato, della pesca e del turismo. Alla fine del 1960, l'ente aveva emesso provvedimenti, a favore di imprese artigiane, per 3.627 milioni di lire e contribuito allo sviluppo delle attività della pesca con concessioni di importo pari a 4.000 milioni; aveva, inoltre, approvato opere

nel settore turistico per una spesa complessiva di 35 miliardi. In questo settore la politica degli interventi della « Cassa » si è gradualmente aperta: da un avvio propulsivo delle zone più pronte alla valorizzazione si è passati alla delineazione di veri e propri « comprensori » turistici, destinati ad assorbire interventi massivi e diretti a determinare il concorso organico della pubblica e della privata iniziativa.

13. *f*) In relazione a quanto si è constatato nelle precedenti pagine appare chiaro come solo sulla scorta di dati sia possibile porre esattamente a fuoco il problema della politica meridionalistica e valutare, nelle sue conseguenze presenti e future, l'attività della « Cassa ».

Il significato della politica di sviluppo del Mezzogiorno è nello stesso volume degli investimenti effettuati e nella stessa portata delle opere realizzate. Entità che, d'altra parte, rilevano le dimensioni nazionali del problema, giacchè al progresso di tutta l'economia del Paese, particolarmente di quella delle regioni già industrializzate, ha concorso in notevole misura anche il processo di sviluppo in atto nel Sud. Lo dimostrano, d'altronde, le maggiori possibilità di investimenti produttivi, e quindi di lavoro, che per gli operatori economici del Nord sono derivate dall'apertura e dalla dilatazione dei mercati meridionali.

Gli apprezzabili risultati del processo di sollevamento economico in atto nelle regioni meridionali si son potuti conseguire nonostante la « Cassa » abbia investito il 75% dei suoi mezzi finanziari nel settore delle infrastrutture, nel cui ambito — com'è noto — gli investimenti sono a fecondità differita; nonostante le difficoltà che ad una rapida produttività dell'azione intrapresa sono state opposte dal fattore umano, da un elemento, cioè, indubbiamente deter-

minante per il maggior o minor successo delle iniziative assunte in aree sottosviluppate, caratterizzate da condizioni ambientali non facilmente superabili e sulle quali può avere decisa influenza soltanto una lunga e costante opera di trasformazione.

14. Delineati gli interventi dell'istituto e le realizzazioni conseguite, preme chiarire che il programma di opere finora attuato avrebbe — per molti aspetti — comportato forse un minore assorbimento di energie e di mezzi, ove gli strumenti amministrativi che ne hanno permesso la esecuzione fossero stati orientati verso una più effettiva unitarietà ; fossero stati cioè volti, in maniera più funzionale, al conseguimento degli obiettivi inizialmente posti.

Nelle pagine che seguono si preciseranno i limiti e gli obiettivi, in rapporto ai quali questa affermazione assume significato e validità; non dimenticando naturalmente che se le disfunzioni e le sfasature finora verificatesi hanno talvolta ritardato e complicato l'opera della « Cassa », la loro esistenza non ha tuttavia impedito il perseguimento delle finalità dell'istituto.

In particolare, i problemi del coordinamento, la cui soluzione si è dovuta affrontare nei dieci scorsi anni di attività, si palesano di duplice ordine, concernendo essi le strutture della pubblica amministrazione sia centrali che periferiche.

Per quanto attiene al complesso dei rapporti fra « Cassa » e ministeri, mediati dall'azione del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, il principio del coordinamento, politico per essenza, è solo a livello amministrativo che in realtà assume forma concreta.

Qual'è stata la difficoltà di fondo che il Comitato ha incontrata all'atto di coordinare i rapporti fra la « Cassa »

e l'amministrazione ordinaria ? A voler racchiudere in un giudizio di sintesi l'intera azione che nel Mezzogiorno lo Stato ha svolta nel dopoguerra, è possibile affermare che si è delineato un duplice indirizzo di politica economica. E cioè, mentre l'intervento straordinario si è articolato organicamente, quello ordinario non pare essersi svolto su di una linea ispirata ad una visione di unitario coordinamento sul piano della politica economica adottata nell'area depressa. Ciò ha comportato un grave squilibrio in tutta l'azione dello Stato nel Sud, poichè l'attività della « Cassa » ha finito con l'isolarsi dal contesto organico, proporzionato e diffuso degli interventi dell'amministrazione ordinaria. Gli effetti dell'azione straordinaria non sono stati, logicamente, quelli che in altre circostanze si sarebbero potuti conseguire.

Il successo di una politica di sviluppo di un'area depressa è legato, infatti, ad una politica generale di governo che investa tutti i settori fondamentali della vita economico-sociale : dall'agricoltura ai trasporti ; dalla politica fiscale e della finanza locale a quella delle partecipazioni statali e della sanità ; dalla scuola e dal lavoro al credito, potendo la sola legittimazione delle imprese al finanziamento, se ben diretta, avere molta più efficacia di qualsiasi incentivo ; dal turismo alle direttive generali dell'industrializzazione, sotto l'aspetto sia della localizzazione e della diversificazione delle nuove industrie da creare, che dell'incoraggiamento delle iniziative in generale da non assumersi peraltro nelle zone congestionate del Paese, nelle quali esse sono da scoraggiare. Opportuno sarebbe, a tal titolo, che il governo si impegnasse in una più rigorosa classificazione delle località economicamente depresse al di fuori della zona omogenea e territorialmente definita del Mezzogiorno, ai sensi dell'art. 8 della legge 29 luglio 1957, n. 635. L'aver

reso operante, per le aree depresse centro-settentrionali (già gravanti su quelle evolute della zona), la sola esenzione « da ogni tributo diretto sul reddito », in aggiunta alla concessione dei benefici sugli interessi disposta dall'art. 1 della legge 30 luglio 1959, n. 623, non incoraggia l'assunzione di iniziative imprenditoriali nel Sud fra gli operatori economici del Nord, anche se si tratta di medi o piccoli industriali.

Per non facilitare quindi, in un modo o nell'altro, la disintegrazione della politica disegnata a favore del Mezzogiorno non si può non concepire un'azione di coordinamento nel suindicato senso, la cui attuazione dovrebbe competere al Consiglio dei ministri, al Comitato dei ministri per il Mezzogiorno e ad appositi comitati interministeriali, di volta in volta costituiti con riferimento ai problemi da trattare.

Finora, è stato il Comitato ad orientare — in senso unitario — l'impostazione dei bilanci preventivi dei dicasteri interessati da una parte e della « Cassa » dall'altra, allo scopo di garantire l'armonizzazione delle varie componenti della politica perseguita. Ciò che, d'altra parte, si rende solo possibile seguendo un indirizzo unitario nelle valutazioni su cui si basa l'assegnazione dei mezzi finanziari, di cui sono annualmente dotate l'amministrazione ordinaria e quella straordinaria; all'atto, pertanto, della redazione dei bilanci, quando cioè, in fatto di programmazione, ha realmente ad esprimersi e concretarsi la volontà politica.

Numerosi sono stati, però, gli ostacoli che si sono contrapposti al coordinamento, in sede politica, dei programmi. Il ministro Campilli e il suo successore, on. Pastore, hanno tentato con paziente fervore di stabilire procedure di coordinamento in ordine ai programmi esecutivi delle opere. Ma

è stato proprio su questo terreno che le intese e i tentativi di cooperazione hanno incontrato, e incontrano, le maggiori difficoltà inerenti prevalentemente al diverso grado di elasticità e di adattabilità, alle esigenze della politica di sviluppo, degli organismi ordinari da un lato e di quello straordinario dall'altro.

In altri termini, alla pratica del coordinamento in questi anni si è opposta, in misura particolare, l'esistenza di schemi giuridico-istituzionali tradizionalmente connessi con le strutture dell'amministrazione italiana, nell'ambito della quale i singoli dicasteri hanno sempre presentato un'accentuata verticalità strutturale e sono stati impediti, anche nella previsione pluriennale degli interventi, dal ferreo schema della legge annuale del bilancio.

15-16. Altre considerazioni comporta l'esame dei rapporti che la « Cassa » ha intrattenuti con gli organismi amministrativi locali, sia territoriali che non territoriali.

L'ente si è dovuto avvalere, nella fase esecutiva dei progetti, di organismi a struttura diversa dalla propria, facendo ricorso agli istituti dell'affidamento e della concessione delle opere, a seconda che per la loro esecuzione hanno dovuto essere interessate aziende autonome statali od amministrazioni diverse da quelle.

In termini giuridici e nelle sue linee fondamentali, l'istituto dell'affidamento si definisce in contrapposto a quello della concessione, che si estrinseca concretamente nell'esercizio dei servizi e comporta la titolarità di un pubblico potere che, per dover essere trasferito ad altro (cioè al concessionario), presuppone l'esistenza di un ente pubblico, in posizione di supremazia, e di un'altra istituzione — pubblica o privata — in posizione di subordinazione. L'affi-

damento, di contro, si fonda sul concetto che i due soggetti (o i due enti), che entrano in rapporto fiduciario, abbiano la stessa posizione e — in ultima analisi — agiscano nell'ambito della medesima organizzazione, assunta nel suo significato più lato.

Una prima difficoltà nei rapporti con gli enti esecutori è stata determinata dalla circostanza che l'attività della « Cassa » viene ad essere disciplinata da una congerie di norme, già vigenti per regolare l'attività amministrativa ordinaria e quindi preesistenti alla sua costituzione. Il più delle volte, inoltre, l'attività dell'istituto è stata rallentata da presupposti normativi che prevedono pesanti procedure e macchinosi congegni, poco rispondenti allo svolgersi dell'azione di un organismo di tipo nuovo, quale esso è. Basterà ricordare che la « Cassa » si è dovuta inserire nell'ambito di leggi, come quelle che regolano la contabilità di stato, l'esecuzione delle opere pubbliche, la bonifica (anche se da considerarsi un modello di esperienze economico-tecniche e di strumentazione giuridica, la legge n. 215 del 1933 era certamente inadeguata a fronteggiare l'ondata massiccia e improvvisa degli interventi attuali nel Mezzogiorno, operati fra l'altro a ritmo accelerato), le sistemazioni montane, la viabilità, le acque pubbliche, le espropriazioni e gli interventi industriali; vale a dire entro un contesto di norme, molte delle quali dignitosamente vetuste, che lasciano comprendere come la spinta innovatrice dell'ente sia nata sotto il segno del « vino nuovo negli otri vecchi ».

Una seconda difficoltà è consistita nella talora mediocre efficienza tecnica di taluni organismi cui la « Cassa » ha concesso o affidato l'esecuzione delle opere di bonifica, di trasformazione fondiaria e di viabilità. Settori, questi, la cui

situazione non può ritenersi tra le più soddisfacenti a causa di un complesso di particolari circostanze che negli anni scorsi hanno caratterizzato l'attività di buona parte degli enti locali. Se si pensa, come anche di recente è stato efficacemente avvertito, che l'impulso all'attività economica — in quanto prodotto artificialmente e non generato autonomamente dall'interno del sistema — si trasmette attraverso « propagatori », generalmente organi istituzionali di un paese, dalla cui rispondenza soprattutto dipende il risultato della politica di sviluppo, si potrà ben comprendere quali siano stati gli sforzi della « Cassa » per fronteggiare le situazioni piuttosto difficili dei suddetti enti e per realizzare gli impegnativi compiti che le sono stati assegnati.

Tali considerazioni valgono specialmente per le amministrazioni comunali e provinciali. Infatti, queste amministrazioni presentano assai spesso, nel Mezzogiorno, bilanci deficitari che fra l'altro non consentono il conseguimento di apprezzabili gradi di efficienza tecnica e lasciano scarso margine alle iniziative da assumersi in rispondenza alle particolari ed urgenti necessità locali.

Nei comuni l'attrezzatura tecnica esistente risulta assolutamente scarsa se rapportata ai compiti assunti per la direzione dei lavori e per la gestione delle opere. Per quelli minori inoltre, riscontrandosi anche un'assoluta carenza di personale tecnico, la direzione dei lavori è quasi sempre affidata a liberi professionisti, ció che talvolta causa manchevolezze nella loro esecuzione.

La negatività degli effetti, che di conseguenza si sono determinati e tuttora si determinano nell'ambito dell'azione della « Cassa », è facilmente valutabile specie se si tien conto della molteplicità e della complessità dei rapporti che l'istituto intrattiene con i comuni per la normalizzazione

dei servizi idraulici (reti interne e fognature) ; la costruzione degli elettrodotti rurali ; l'edilizia scolastica ; la costruzione degli asili e la creazione delle aree industriali. La loro non piena rispondenza in questi rapporti ha comportato per la « Cassa »: *a*) oneri organizzativi, in quanto più volte l'ha costretta ad assumersi compiti e responsabilità non suoi e ad allargare i propri quadri ispettivi e di assistenza tecnica; *b*) oneri finanziari, inerenti alle maggiori spese affrontate sia in fase di studio e di progettazione sia in fase di esecuzione, attesa anche la deficienza *in loco* dell'occorrente mano d'opera specializzata; *c*) oneri finanziari per ricostruire opere ridotte in condizioni di inefficienza per trascurata o non valida manutenzione, come si è verificato soprattutto per gli acquedotti ; *d*) prolungamento dei tempi tecnici di realizzazione delle opere.

Nè minori ostacoli la « Cassa » ha dovuto superare nei suoi rapporti con le amministrazioni provinciali, specialmente per quanto attiene alla realizzazione delle opere di viabilità, sebbene alcune di tali amministrazioni si siano distinte sia nella progettazione che nella direzione dei lavori.

Comunque, proprio per le carenze generalmente riscontrate, l'istituto ha apportato notevoli vantaggi economici alle amministrazioni locali che rappresentano i destinatari diretti e i beneficiari dei programmi di trasformazione attuati. Anche perchè, per le possibilità che scaturiscono dalla costruzione di nuove opere pubbliche, le realizzazioni conseguite per intervento della « Cassa » hanno in effetti potenziato le preesistenti fonti di reddito, creandone altre.

Dal punto di vista sociale, gli interventi dell'istituto si sono concretati in un notevole alleggerimento del carico di disoccupazione transitoria e permanente ; nel miglioramento delle condizioni igieniche ed ambientali e in un rilevante

incremento dei consumi ; quindi, in una elevazione del tenore medio di vita.

Infine, con il ricorso in fase esecutiva alle amministrazioni locali i cui organi tecnici ha tentato in ogni modo di vitalizzare, la « Cassa » ha ottenuto l'effetto secondario, non peraltro trascurabile, di avviare il potenziamento delle loro strutture tecniche, consolidandone altresì la partecipazione operativa nell'ambito non solo degli interventi in atto ma anche di quelli, il cui espletamento dovrà essere ancora attuato.

La « Cassa », dunque, ha finora adempiuto i suoi compiti, avvalendosi della collaborazione delle amministrazioni periferiche con le quali ha impostato ogni rapporto su di una linea di vero e proprio decentramento democratico. È però opportuno rilevare che, nel complesso, buona parte dei problemi finanziari e tecnici che si oppongono ad un efficiente svolgersi della loro attività rimane ancora insoluta. Per cui, anche se indirettamente, l'inazione di quelle amministrazioni, determinata dalle loro limitate disponibilità finanziarie, si riflette negativamente sul piano generale da realizzarsi da parte della « Cassa ». Ad esempio, nel settore degli acquedotti, l'istituto attende per legge alla costruzione delle opere esterne agli abitati mentre gli enti locali restano impegnati a progettare e ad eseguire le reti interne di distribuzione a condizioni finanziarie di favore. Ciò nonostante, fino ad oggi, di fronte a circa 1150 centri serviti dalle reti costruite ed appartenenti a 700 comuni solo 218 centri hanno beneficiato delle provvidenze previste per la costruzione delle reti interne di distribuzione.

Oltre che di natura finanziaria le carenze riscontrate nell'ambito degli enti autarchici locali attengono alla loro efficienza tecnico-istituzionale. Anche su questo piano la

« Cassa » non ha mancato di svolgere una funzione propulsiva, che tuttavia non ha eliminato ogni inconveniente dell'attuale sistema. L'istituto ha cercato di soccorrere — per addurre un ulteriore significativo esempio — l'agricoltura montana, in favore della quale sono previsti contributi di miglioramento fondiario che talvolta sono financo concessi nella misura del 70% della spesa globale. Ebbene, le provvidenze hanno trovato attuazione con notevole ritardo proprio per la scarsezza delle iniziative, da parte degli enti locali, che ha indotto la « Cassa » a promuoverne e concretarne di proprie. È necessario pertanto, se si vuole che l'organo straordinario ed in genere gli strumenti istituzionali della politica di sviluppo conseguano tutte le finalità cui sono destinati, che la loro azione trovi riscontro negli enti periferici, o quanto meno che l'organo propulsore sia messo in condizione di informarne in maniera più diretta l'attività.

Essendo tale, nei suoi termini generali, l'obiettivo che si vuol conseguire, si ritiene che l'imperativo del momento stia proprio nell'urgenza di dare un impulso unitario all'intervento pubblico nei territori meridionali, orientandolo verso ben determinate finalità. Il decennio di attività della « Cassa » ha dimostrato che l'impegno straordinario in tanto può perseguire tutti gli scopi per i quali è stato assunto in quanto sia accompagnato e sostenuto da un intervento dell'amministrazione ordinaria, organicamente e coerentemente programmato.

È evidente che il problema potrà esser risolto solo nella misura in cui saranno apprestati gli strumenti istituzionali in grado di sciogliere i nodi finora incontrati nello svolgimento della politica di sviluppo in favore del Mezzogiorno. Si tratterà dunque di riguardare, del problema, alcu-

ni aspetti di ordine operativo e che qui pare utile precisare nei particolari.

Una linea organica d'azione è contenuta nella legge del 1950, istitutiva della « Cassa », e in quella successiva n. 634 del 29 luglio 1957. Muovendosi proprio in questo alveo, alcune soluzioni si profilano possibili, anche se impongono un duplice ordine di problemi.

Esiste, infatti, a livello politico una serie di temi da discutere ed ampliare sulla scorta di quanto è stato fatto nel corso di questi anni. Mentre sul piano giuridico-amministrativo si rivelano esigenze varie che postulano l'apprestamento di strumenti e mezzi di esecuzione più adatti a sollecitare il processo di sviluppo.

Nel complesso, questo assieme di considerazioni trae appunto motivo dalla ripartizione che caratterizza l'intervento pubblico nel Mezzogiorno e dalla necessità che l'azione ordinaria e quella straordinaria si coordinino al fine di inserirsi in una visione unitaria e compiuta dello sviluppo economico.

Sul piano della politica degli investimenti esiste, in primo luogo, un problema di natura quantitativa, perchè è chiaro che l'azione della « Cassa » potrà conservare il suo carattere di aggiuntività e di straordinarietà solo se gli interventi dell'amministrazione ordinaria non subiranno una flessione nella intensità e nei tempi di esecuzione. Il carattere aggiuntivo e straordinario dell'attività dell'istituto è elemento da riaffermare, perchè ne costituisce l'essenza stessa. È appena il caso di ricordare come l'indirizzo politico, su cui si è concretato il particolare impegno assunto dallo Stato nei confronti delle popolazioni meridionali, abbia tratto la sua motivazione nella esigenza — ritenuta allora ed oggi inderogabile — di superare alcune strozzature strutturali che

impedivano al Mezzogiorno di seguire il processo generale di sviluppo del Paese. Ora è chiaro che tale azione verrebbe ad essere del tutto frustrata, ove l'intervento straordinario si riducesse in tutto o in parte a colmare le lacune di quello ordinario. D'altronde, lo stesso processo di sviluppo economico, che per il proprio svolgimento richiede ritmi di investimento costanti, non permetterebbe di deflettere sia pure minimamente dall'indirizzo tracciato con l'assunzione di un preciso impegno legislativo (artt. 2 e 3 della legge 29 luglio 1957, n. 634), che può esser rispettato solo con l'adozione di adeguate determinazioni annuali.

Il problema assume anche aspetti qualitativi estremamente importanti ed ancor più afferenti al tema del coordinamento se si pensa che continuamente l'intervento straordinario, in sè e per sè, per le opere che mette in esecuzione o per gli effetti prodotti, determina situazioni che solo con l'intervento ordinario delle pubbliche amministrazioni si possono superare.

Di quì la necessità di una politica di integrazione tra l'intervento straordinario e quello ordinario.

È superfluo constatare ancora che il massiccio intervento della « Cassa » si attua all'interno di strutture e di ordinamenti, che non è nel potere di chi ha le leve dell'intervento stesso toccare o modificare. Ma è pur vero che, nell'ambito di una politica di sviluppo, l'intervento ordinario e quello straordinario — nel rispetto delle reciproche sfere di competenza e dei caratteri che di ciascuno sono propri — debbono coordinarsi, porsi in correlazione ed integrarsi in modo da permettere l'effettivo conseguimento dell'obiettivo prefisso. Perchè è logico che, nel momento in cui speciali provvidenze — volte al superamento di determinate condizioni di fondo — sono attuate, anche le

strutture ordinarie debbono adeguarsi al ritmo di sviluppo che le realizzazioni impongono.

A tal proposito e solo per esemplificare su punti che si sono già richiamati in linee generali, si deve rilevare la necessità che un massiccio intervento nel settore della preparazione professionale, come quello programmato dal Comitato dei ministri ed affidato all'esecuzione della « Cassa », sia sostenuto da una ben decisa politica della scuola d'obbligo, dell'assistenza professionale e del lavoro; che una intensificazione dei contributi di miglioramento fondiario, destinata ad avviare l'attività di aziende anche marginali, sia accompagnata da un'adeguata politica del credito agrario e di difesa del mercato; che i provvedimenti in materia di industrializzazione trovino riscontro nella possibilità, per gli enti locali, di far fronte ad alcune esigenze nuove in materia di servizi pubblici e di edilizia popolare (case, impianti igienici, campi sportivi, opere sociali, ecc.); infine, che l'importante complesso di opere e servizi di acquedotti e fognature, che la « Cassa » costruisce, trovi preparati i necessari organismi per la sua gestione.

In taluni ambienti, sembra esprimersi la ferma convinzione che la « Cassa » altro non è che un istituto erogatore di fondi, quasi privo, come tale, di un proprio potere di valutazione delle iniziative che via via è chiamato a finanziare. Tutto quello che essa fa nell'attuazione dei propri interventi straordinari viene così interpretato come una indebita ed arbitraria attribuzione di compiti che, quanto meno sotto l'aspetto della programmazione e del coordinamento, spetterebbero all'amministrazione ordinaria.

Un caso tipico di questo orientamento si è appunto verificato nel settore dell'istruzione professionale. All'istituto sarebbe spettato intervenirvi con poche iniziative, al

di fuori degli schemi usuali e con finalità esemplare, realizzando una collaborazione continua ed approfondita con gli operatori di tutti i settori di attività (dell'industria, dell'agricoltura e dei servizi), nell'ambito della quale si sarebbero potute segnare vie nuove, efficienti e concrete.

Comunque, pur contenuta in gran parte nelle linee tradizionali, la realizzazione del programma « aggiuntivo » della «Cassa», in favore degli istituti e delle scuole professionali di Stato, è stata fortemente ostacolata dalla deficienza — sopratutto qualitativa — dei dirigenti; dalla situazione di quasi completo isolamento nella quale sono costretti ad operare i presidi degli istituti; oltre che dalla non immediata rispondenza degli organi nell'aggiornare gli indirizzi didattici ed organizzativi delle scuole per adattarli alle dinamiche esigenze della odierna realtà sociale.

Analogo rilievo si potrebbe fare in materia di qualificazione del lavoro, specie per quanto concerne il settore degli interventi a favore delle istituzioni private di addestramento professionale. Il riconoscimento dei nuovi centri privati, agli effetti dei requisiti tecnici e delle garanzie, parifica completamente le evolute situazioni del Nord a quelle depresse del Sud, con risultati facilmente immaginabili; inoltre, i criteri di concessione del contributo per la gestione dei corsi, ai nuovi centri finanziati dalla « Cassa », hanno ricondotto praticamente gli interventi straordinari dell'istituto nell'ambito dell'ordinario programma ministeriale.

In tutta una serie di attività l'amministrazione ordinaria e quella straordinaria si trovano in contatto su un piano eminentemente esecutivo, come avviene, ad esempio, per i collaudi che, in base alla legge istitutiva del 10 agosto 1950, n. 646, spettano ai « competenti organi statali ». In pratica accade però che detti organi seguono, per tali forme di verifica,

procedure talvolta assai lente, affidando la effettuazione dei collaudi a pochi esperti qualificati, per cui questi spesso vengono ad essere gravati, ad un tempo, da vari incarichi, con serio pregiudizio della tempestività delle operazioni.

Per rilevare i termini reali della situazione si tenga conto, per contrasto, del fatto che, in base all'art. 20 della legge 29 luglio 1957, n. 634 in materia di opere industriali ammesse al contributo della « Cassa », i collaudi sono affidati alla iniziativa dell'istituto, che finora ha proceduto conferendo i relativi incarichi a tecnici iscritti nell'elenco dei collaudatori, tenuto dal Ministero dei lavori pubblici. Estendendo gli affidamenti di collaudo al maggior numero possibile di esperti, l'istituto è riuscito a definire i controlli per tutti quegli impianti industriali in condizione di esservi sottoposti.

In questi casi, tuttavia, non si tratta tanto di un'esigenza di revisione degli strumenti legislativi, quanto e piuttosto di una questione di miglior coordinamento e di maggiore comprensione tra amministrazione ordinaria e amministrazione straordinaria. Nel meditarne i vari aspetti, si perviene ad una sola conclusione : quella precisamente che asserisce la necessità assoluta di compiere uno sforzo di determinazione comune di alcune linee direttive unitarie, sulla base delle quali rilevare i termini dell'attuale situazione, procedere al coordinamento dei programmi esecutivi e rendere l'intervento pubblico effettivamente organico ed armonico.

17. Fin qui, non si sono sottolineati che taluni aspetti formali del coordinamento a livello politico ed amministrativo. Venendo al contenuto dell'attività coordinatrice, ossia alle sue implicazioni sul piano economico, v'è da ricordare

che il principio del coordinamento, per poter essere concretato, richiede l'esistenza — nell'ambito di previsioni generali estese all'intero sistema economico nazionale — di una programmazione organica dello sviluppo del Mezzogiorno, nel cui quadro gli interventi dell'amministrazione ordinaria e di quella straordinaria abbiano funzioni diverse ma pronte ad armonizzarsi ed integrarsi.

In Italia, la programmazione economica ha attinto in questi anni previsioni di insieme, forse non assistite da adeguate indicazioni sulle politiche da seguire e sulle soluzioni da adottare praticamente per realizzare gli obiettivi posti a lunga scadenza. Questo modo di procedere, mentre ha avuto una ragion d'essere nel primo priodo dell'azione meridionalistica, sembra ormai inadeguato rispetto alla nuova realtà del Mezzogiorno ; dovendosi anche considerare l'attuale moltiplicarsi dei tentativi di programmazione che fanno capo a varie branche della organizzazione pubblica, come i piani territoriali di coordinamento, in corso di elaborazione da parte del Ministero dei lavori pubblici, con finalità che li sottraggono ad una visione integrale della politica economica, dirigendoli piuttosto — come può desumersi dalle competenze istituzionali dell'amministrazione promotrice — alla sistemazione dei centri abitati e delle loro correlazioni strettamente urbanistiche. E, in proposito, occorre ricordare anche l'iniziativa del Ministero dell'industria di dar contenuto alla politica di sviluppo industriale attraverso piani regionali ed esperimenti-pilota, ai quali non può non essere connaturale una vocazione prevalentemente settoriale.

Una prima, immediata analisi della situazione porta ad affermare che è la stessa insistenza nel proporre programmi, su specifici settori di attività economica, a distinguerli da un vero e proprio piano di sviluppo. Poichè una

politica di sviluppo non può non essere il portato di una visione organica ed intersettoriale dell'economia nazionale (e, nei suoi termini, dell'economia di una zona territoriale), che si realizza soltanto nell'attività di coordinamento a livello superiore dei singoli programmi di intervento.

Va aggiunto che la distribuzione, su vari fronti e in maniera autonoma, dei programmi di sviluppo più che agevolare contrasta la loro efficacia. Poichè è solo sul piano dell'unità delle prospettive di politica economica e delle modalità di attuazione dei programmi che si può conseguire la maggior efficacia di applicazione e di effetti ; mentre la dispersione settoriale (ed in certa misura anche quella regionale, quando sia effetto della carenza di un impulso e di una visione unitaria centrale) non può che provocare scompensi in ordine alla soluzione complessiva dei problemi a carattere interregionale, come sono in particolare quelli, a base fortemente unitaria, del Mezzogiorno d'Italia. Lo dimostra la stessa portata storica della questione meridionale determinata e distinta dalla fondamentale unità dei suoi termini anche territoriali, ossia dalla considerazione di uno stato di arretratezza di un intero territorio, pur nelle diversificazioni ambientali locali. Il togliere al problema questo carattere può significare, al di là delle contingenti valutazioni politiche, una forma di rinunzia ad alcuni imprescindibili principî della moderna concezione dell'intervento, la quale deve essere fondata su criteri di connessione, di coordinamento e di integrazione su scala territoriale quanto più vasta possibile.

18. Ma ancor più che sul piano politico, sembra opportuno profilare alcune soluzioni su quello giuridico ed istituzionale ; che pure il dato politico presuppongono e

che, modificando lo *status* attuale, permetterebbero di dare all'ente straordinario la vantaggiosa disponibilità di strumenti paralleli d'azione, capaci di agevolarne l'opera e di valorizzarne le realizzazioni.

V'è da precisare, in proposito, un concetto di fondamentale importanza ai fini del buon esito di una politica di sviluppo, cui concorrano organismi ordinari e straordinari, operatori pubblici e privati. Ed è che una tale politica si realizza solo nella misura in cui il contesto normativo preesistente, nel quale essa si inserisce con obiettivi nuovi e strumenti differenziati, viene adeguato ai problemi generali e specifici sollevati dalla presenza e dalla concorrente azione di organismi e di operatori aventi caratteri e finalità ben distinti.

Ora, uno degli impedimenti di rilievo se non di maggior rilievo, incontrato dalla « Cassa », è stato appunto l'esistenza di schemi giuridici ed istituzionali le cui strutture, come si è detto, non sono adeguate alle esigenze della politica di sviluppo o, quanto meno, ne ritardano i tempi e ne attenuano l'efficienza. Poichè, e qui è un pò l'essenza del problema nei suoi termini attuali e largamente sperimentati in questo decennio di azione meridionalistica, la convivenza su di uno stesso piano di organismi ordinari e straordinari, già di per sè problematica, diviene fattore d'attrito ogni volta che le specifiche — o, se si vuole, differenti — necessità dell'istituto a carattere straordinario non trovano riscontro nelle attitudini istituzionali e nelle linee di azione pratica che necessariamente guidano la condotta delle altre amministrazioni, in particolare degli enti locali territoriali e non territoriali. In breve, non sembra razionale introdurre — com'è accaduto per il Mezzogiorno — innovazioni nelle strutture, senza che si apprestino contemporaneamente gli

strumenti legislativi affinchè le medesime possano funzionare e perseguire in maniera adeguata tutte le finalità loro attribuite.

Per ovviare a questi inconvenienti, bisognerebbe porre in atto un processo di revisione legislativa avente triplice senso.

a) Anzitutto, occorrerebbe provvedere ad una esatta delimitazione delle sfere di competenza dei vari organismi, di cui oggi si avverte la promiscuità e la sovrapposizione dei poteri. Troppo spesso accade nell'ordinamento istituzionale italiano di trovarsi di fronte ad enti che si erigono a torri di controllo del settore loro affidato, ma la cui influenza è tuttavia limitata dagli interventi di altri soggetti di potere che ne contengono l'autorità, sia in quanto a materia trattata che a territorio. Da questo configurarsi di posizioni scaturisce talvolta, quale diretta conseguenza, un intrecciarsi di attività che spesso finiscono con l'essere d'ostacolo l'una all'altra. La mancanza di direzione unitaria comporta, infatti, un irrigidimento delle strutture amministrative, ciascuna delle quali tende ad imporsi alle altre, sul piano dell'azione, lasciando cadere ogni possibilità di collegamento e di intesa fra i vari enti e facendo sì che di frequente le iniziative abbiano a sovrapporsi e l'attività di organismi interessati alla stessa opera abbia a svolgersi su binari che non riescono a convergere in vista dell'identità dell'obiettivo da conseguire.

Il minimo che si possa pretendere, quindi, è che si specifichino esattamente le competenze.

La constatazione ha motivo di farsi, ancor più, sul piano dei rapporti fra gli organismi amministrativi periferici.

La « Cassa », com'è noto, si è impegnata in un programma aggiuntivo d'intervento per la costruzione di nuovi istituti e di scuole professionali agrarie di Stato per l'agricoltura,

l'industria e l'artigianato. Una delle difficoltà sorte nel corso della realizzazione di questo programma ha riguardato gli oneri della manutenzione delle nuove scuole e delle spese per la illuminazione, il riscaldamento, il gas e la erogazione dell'acqua. Gli organi dell'amministrazione locale se ne sono lungamente palleggiate le responsabilità, facendo leva sull'incertezza derivante da alcune poco chiare disposizioni del vigente T.U. della legge comunale e provinciale, approvato con il R.D. 3 marzo 1934, n. 383, le quali non definiscono con esattezza se i suindicati oneri di spesa siano a carico delle amministrazioni provinciali oppure di quelle comunali. Dalla mancanza di precisi impegni da parte delle amministrazioni locali è derivato un notevole ritardo nella realizzazione proprio di quelle opere che la « Cassa » viene in pratica a costituire in loro patrimonio.

Un altro caso significativo può essere quello del settore degli elettrodotti, dove l'istituto sviluppa la propria azione con la diretta partecipazione degli enti e dei consorzi di bonifica, dei comuni e delle società o degli enti locali produttori di energia.

L'esperienza ha sempre dimostrato che la pluralità delle competenze dà luogo a complesse trattative ed intese, le quali comportano una notevolissima perdita di tempo, con grave danno per le popolazioni in attesa delle opere delle quali avvertono urgente il bisogno. D'altronde, nell'attuale situazione, le trattative preliminari risultano necessariamente lunghe, poichè bisogna coordinare lo schema delle opere che ciascun ente è portato a proporre con la visione particolare delle necessità e degli interessi strettamente locali. Allo svolgersi di non brevi trattative fanno riscontro le difficoltà di procedura nella complessa precisazione dei rapporti che la « Cassa » pone in essere, dall'atto della conces-

sione fino alla formulazione delle norme di gestione definitiva.

19. *b*) La revisione legislativa dovrebbe, in secondo luogo, riguardare le procedure di intervento, inerenti al settore creditizio della « Cassa » e, per meglio dire, a quella specifica attività che si basa sull'anticipazione di capitali a favore degli enti locali. In pratica, si tratta del finanziamento di determinate opere — apprestamento di reti interne di acquedotti e fognature, costruzione di edifici scolastici, ecc. — per le quali siano stati disposti mutui o contributi da parte dello Stato o dell'istituto medesimo e che sono di competenza di enti i quali, come si è già accennato, in molti casi non sono in grado di progettarle e finanziarle.

In effetti, però, i termini della questione si configurano nelle frequenti condizioni, in cui si trova buona parte delle amministrazioni interessate, di non poter nemmeno avviare le pratiche per l'ottenimento dei mutui da parte della Cassa DD.PP. o di attivare la progettazione stessa secondo le reali necessità. Ed allora è la Cassa per il Mezzogiorno che, affiancandole, provvede a facilitare gli adempimenti di loro spettanza. Dalla progettazione e dalla esecuzione delle opere fino al recupero delle somme anticipate sulla base degli stati di avanzamento dei lavori, dall'istituto viene svolta, di continuo, un'azione di assistenza tecnica, finanziaria e amministrativa. Esso viene così a piegarsi anche a questa funzione di strumentalità minore, allo scopo di ovviare all'inconveniente del ritardo frapposto, nell'attuazione delle norme che prevedono la concessione dei contributi, dai non brevi termini delle procedure connesse con la emissione degli appositi provvedimenti, subordinati a loro volta ad adempimenti vari di natura tecnica, amministrativa e contabile.

Questa funzione di assistenza svolta dalla « Cassa » ha incontrato un favore sempre più pieno, tanto da essere stata prospettata la possibilità di estendere le procedure, create con il suo intervento, ad altre categorie di opere pubbliche di pertinenza degli enti locali e realizzabili con il contributo statale.

A prescindere da tale prospettiva, quel che, in questa sede, si vuol rilevare è come attraverso l'accelerazione delle procedure la Cassa per il Mezzogiorno si sia trovata, nel tempo, a svolgere una funzione che la Cassa DD.PP. non avrebbe potuto assolvere, vincolata com'è a norme precise di legge che così spesso impediscono rapidi scambi e sollecite realizzazioni di interesse locale.

20.*c*) La revisione legislativa dovrebbe ancora interessare alcuni rapporti fra gli enti periferici, di cui si è avuto a trattare di riflesso nelle precedenti pagine e che meritano un più ampio e specifico cenno.

Si tratta precisamente dei rapporti che si svolgono fra gli enti di riforma e i consorzi di bonifica. Negli ultimi anni, tali enti hanno più volte manifestato, per lo stesso processo di sviluppo dell'attività da loro intrapresa, la tendenza a comprendere fra i propri compiti quelli spettanti ai consorzi almeno fino a che le leggi non saranno modificate. Così, si son venute spesso a creare situazioni di vera concorrenza fra quelle differenti istituzioni, intendendo perseguire esse obiettivi identici per vie e con criteri e metodi di impostazione diversi. Tutto ciò, con grave pregiudizio per l'evoluzione della struttura organizzativa dell'agricoltura meridionale, bisognosa di interventi, coordinati ed istituzionalmente ben definiti, e ancora soggetta alle gravi sfasature attinenti al coordinamento delle iniziative nell'ambito delle sistemazioni geolo-

giche ed idrauliche interessanti settori comuni (collina del crotonese e piana metapontina) e, in qualche zona, al programma di conservazione e di trasformazione dei prodotti agricoli.

Ma i rapporti tra gli enti periferici vanno analizzati anche per quanto concerne l'attribuzione delle responsabilità nella gestione delle opere pubbliche create con l'intervento straordinario. È, questo, un problema cui la « Cassa » ha dovuto far fronte nella maggior parte dei casi, fra i quali il più significativo sembra esser quello della rete acquedottistica.

Nella concezione tradizionale, consacrata anche da leggi fondamentali, gli acquedotti vengono considerati come opere pubbliche di interesse comunale e la spesa relativa grava sull'ente autarchico locale, caratterizzandosi nel complesso come afferenti a beni del demanio comunale. La stessa condizione fisica dell'ambiente meridionale ha capovolto questa concezione, in quanto la mancanza di vaste pianure alluvionali, che altrove funzionano come serbatoi di acqua potabile, e la scarsa densità di sorgenti, che sono generalmente concentrate ai bordi dei grandi massicci calcarei costituenti l'ossatura di talune parti dell'Appennino, si sono opposte alla ideazione di sistemi di acquedotti aventi basi territoriali comunali, conducendo alla creazione di reti adduttrici pluricomunali.

Costruite, dunque, su impostazioni di ordine eminentemente tecnico-economico reti acquedottistiche a raggio sempre più notevole, e perfino interregionale, si è posto — per la « Cassa » — il dilemma sull'effettivo destinatario delle opere, che non poteva essere il singolo comune ma una istituzione rappresentativa della comunione dei vari enti interessati all'opera pubblica. In definitiva, si è trattato e tuttora si tratta di beni che, per il loro carattere e per la loro desti-

nazione, assumono proporzioni esorbitanti dall'ambito comunale: tanto è vero che, in contrasto alle vigenti disposizioni secondo le quali il comune sostiene il carico dell'opera con il contributo dello Stato, la « Cassa » fu legittimata dalle norme, che ne ressero la istituzione, a provvedere — a totale suo onere — alle adduttrici principali degli acquedotti.

La « Cassa » ebbe a preoccuparsi immediatamente dell'esercizio delle reti da costruirsi con il suo intervento. E chi abbia esperienza di cose meridionali, sa cosa significa trovarsi di fronte a quello che con frase icastica è stato definito il « cimitero di opere pubbliche». Quando, nel 1950, l'istituto cominciò ad operare nel settore acquedottistico riscontrò che buona parte della rete idrica lucana, finita di costruire appena nel 1938 con tre acquedotti a notevole raggio e numerosi acquedotti minori, era per almeno i nove decimi inefficiente e mal funzionante essendone stata assolutamente trascurata la manutenzione.

Sono anni, ormai, che la « Cassa » si sta battendo per la emanazione di una legge che preveda la costruzione di appositi enti acquedottistici, configurati sulla medesima scala di ampiezza del nuovo sistema di acquedotti, al fine di garantire la gestione e l'esercizio delle opere create. Ebbene: nonostante l'appasionata opera del Presidente del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno e la comprensione del Ministero dei lavori pubblici non è stato finora possibile creare legislativamente enti di gestione acquedottistica, che trovano invece sempre più larga attuazione all'estero.

21. Le considerazioni fin quì svolte hanno attenuto, in particolar modo, al sistema giuridico ed istituzionale che attualmente distingue l'azione meridionalistica.

È da notare al riguardo come proprio da quanto si è venuto riferendo e dal contesto delle esperienze acquisite in materia di politiche di sviluppo si delineino prospettive, nell'ambito delle quali appaiono opportuni e possibili il superamento dell'odierno stato di cose e lo studio di nuovi strumenti di attività amministrativa o, almeno, di mutamenti che rispondano effettivamente alle esigenze rivelatesi nell'attività in questi anni svolta nel Mezzogiorno.

Buone possibilità in tal senso, come si spera sia stato chiarito nelle precedenti pagine, sembrano risiedere nelle strutture e nelle competenze istituzionali dell'ente chiamato a dare l'avvio allo sviluppo economico del territorio.

Si potrebbe affermare, alla luce delle esperienze già maturate, che il buon fine di una politica di sviluppo appare legato essenzialmente, sul piano istituzionale, a due indirizzi: quello precisamente del coordinamento, sotto una stessa autorità, degli interventi infrastrutturali e strutturali e quello del coordinamento degli enti che concorrono alla esecuzione e alla valorizzazione delle opere.

Dal punto di vista economico questi due indirizzi convergono verso l'accelerazione del processo di sviluppo, in quanto tendono ad assicurare, entro limiti di tempo abbreviati, la convenienza economica degli investimenti, sollecitandone la rapida effettuazione nelle condizioni più adeguate.

Vista da questo nuovo angolo visuale, la formula adottata dal legislatore, all'atto di istituire la « Cassa », non può ritenersi completa, essendosi concretata in un compromesso tra soluzioni tipiche del nostro ordinamento giuridico e soluzioni mutuate da altri ordinamenti. L'inserimento pieno della « Cassa » nel quadro organico delle istituzioni statuali, pertanto, è stato impedito in questi anni dalla

scarsa omogeneità tra il tipo di intervento del nuovo organismo e quello dell'amministrazione ordinaria, oltre che dalla diversità strumentale e funzionale dei due sistemi.

A tal titolo, non si può non riconoscere che la via di compromesso tracciata dal legislatore ha finito, il più delle volte, con il risolversi a danno anzi che a vantaggio dell'organismo straordinario ; il quale non ha potuto non risentire delle condizioni imposte alla sua attività dal diverso carattere e dalla differente impostazione dell'intervento ordinario, oltre che dei limiti di natura giuridico-istituzionale oppostisi a quell'azione di coordinamento che avrebbe appunto dovuto annullare ogni contrasto, esaltando la efficacia degli interventi pubblici nel Mezzogiorno.

Come si è già avuto modo di rilevare, il periodo che di solito corre tra la realizzazione delle opere e la loro razionale utilizzazione si traduce in una remora per lo sviluppo dell'attività dell'istituto e finisce per rinviare l'opportuna effettuazione degli investimenti. D'altronde, il ritardo della fase di valorizzazione che spesso è determinata dalle carenze finanziarie delle istituzioni, cui le opere vengono affidate, e dalla loro impreparazione ad affrontare i problemi connessi con l'esercizio delle medesime, per motivi di natura tecnico-economica, comporta sul piano pratico conseguenze che, il più delle volte, sono di pregiudizio per la stessa efficienza delle infrastrutture create. Si tratta di situazioni, in genere, cui è difficile porre rimedio poichè nel tempo esse si sono consolidate causando, sotto l'aspetto economico-sociale, effetti veramente negativi. Ulteriori richiami a situazioni in atto possono esser opportuni a tal proposito.

Nel 1958, fu emanata la legge n. 126 in virtù della quale si dispose che strade aventi definite caratteristiche, dopo la approvazione dei piani predisposti dalle varie provincie in-

teressate, fossero da classificarsi come provinciali, con apposito provvedimento del Ministero dei lavori pubblici. A quella legge hanno fatto seguito i due decreti ministeriali del 27 marzo e del 16 novembre 1959, in virtù dei quali si prevede la possibilità di classificare come statali determinate strade provinciali.

Con questo processo normativo — si direbbe di osmosi — si è inteso sottrarre gli enti autarchici territoriali ad una non lieve contribuzione finanziaria. Intanto, si è resa possibile, di riflesso, la definizione di quella situazione di incertezza che — di fronte alla carenza dei mezzi finanziari delle amministrazioni locali e dei consorzi di bonifica del Mezzogiorno — in molti casi ha indotto la « Cassa » a sostenere le spese di manutenzione delle strade di bonifica, dopo averne finanziato la costruzione.

La legge del 1958, d'altro canto, non sembra aver del tutto posto fine alle disfunzioni relative al nuovo complesso viario del Mezzogiorno. Infatti, si lamenta tuttora il mancato completamento delle procedure di classificazione, dovuto altresì alla carenza dei fondi necessari; ciò che è motivo di apprensione, in quanto alcune strade rischierebbero di essere lasciate a lungo prive di manutenzione con un incremento dei conseguenti costi all'atto della provincializzazione o statalizzazione.

Queste ed altre situazioni di fatto non soltanto inducono la « Cassa » a sostenere, di frequente, l'onere della manutenzione con l'erogazione di somme rilevanti, che devono essere distratte dalla esecuzione delle opere previste nel suo piano quindicennale, ma provocano un danno per tutte le regioni meridionali. Anche perchè è evidente che l'incertezza che grava sulla permanente efficienza di molte opere di pubblica utilità è motivo, nell'ambito delle

comunità locali interessate, di malcontento e di deleteria polemica che non concorrono di certo a creare quella necessaria aderenza ideologica alla politica di sviluppo in atto.

22. Le precedenti considerazioni, se sono valide ove riferite alle opere singole o a nuclei di opere collegate fra loro da un rapporto di funzionalità, tanto più lo sono se svolte nella prospettiva del coordinamento di tutte le fasi del processo di sviluppo posto in atto; processo,che potrà acquistare nel tempo maggiore efficacia proprio nella misura in cui i suoi diversi aspetti concorreranno tra loro, valorizzandosi a vicenda.

A tal titolo, si può rilevare quanto attiene al rapporto in cui vengono a trovarsi le attività turistiche ed il settore della viabilità ; o, ancora, la costruzione di una centrale ortofrutticola e le opere di trasformazione colturale dell'area circostante. E l'esemplificazione potrebbe estendersi a rapporti di maggiore complessità, come quello che si sottintende associando l'idea della industrializzazione a quella della valorizzazione degli investimenti nel settore primario ; processi correlati da un rapporto di simultaneità nell'ambito dello sviluppo economico integrale di un territorio.

Ponendo tali premesse, si può pensare ad un organismo che non abbia solo o prevalentemente la funzione di erogare fondi o curare la costruzione (o, anche, la manutenzione) di opere, ma che estenda e consolidi convenientemente — al centro — le prerogative del coordinamento e della valorizzazione dei programmi di sviluppo, sulla base naturalmente di direttive più generali adottate a livello politico. Si può pensare, altresì, ad eventuali nuove soluzioni istituzionali in sede periferica; dove gli organismi attualmente operanti, che di frequente limitano la loro attività solo all'esecuzione delle

opere ad essi affidata, potrebbero assumere sempre più il profilo di organi con il compito permanente non solo di programmare la propria azione di sviluppo, conformandola al continuo svolgersi del piano generale e basandola su adeguati strumenti istituzionali, ma anche di costruire le opere curandone la gestione nella maniera economica più razionale e conveniente.

Il nuovo indirizzo, di cui in questa sede si asserisce la necessità, in quali termini concreti di realizzazione potrebbe configurarsi nella legislazione italiana?

È innanzitutto il rapporto esistente tra « Cassa » e Comitato dei ministri che può far luce sulla sfera di attività riservata all'amministrazione straordinaria. Nella legge istitutiva appare tracciata con sufficiente chiarezza una linea di confine fra quella che si potrebbe definire la fase di pianificazione e quella che, invece, è la fase di programmazione. La pianificazione è devoluta al potere politico, la programmazione all'ente di sviluppo: all'organo politico spetta pertanto di tracciare le linee delle politiche generali di intervento, comprensive dell'attività dell'amministrazione ordinaria e di quella straordinaria, ed in genere il coordinamento dell'azione meridionalistica adeguandola alla realtà concreta ed inquadrandola nella politica economica generale ; alla « Cassa » vengono demandati compiti più propriamente operativi per la realizzazione di un complesso organico di attività straordinarie nel Mezzogiorno.

Sotto quest'ultimo aspetto si potrebbero ancora citare esperienze come quella democratica, vissuta con la creazione della Tennessee Valley Authority: in ogni caso, le competenze attribuite agli enti di sviluppo risultano sempre praticamente illimitate, nella misura naturalmente in cui le loro

iniziative si sono rivelate e determinate in funzione degli obiettivi di base posti inizialmente.

In breve, nell'immediata interpretazione dei testi normativi che ne hanno regolato le attività, gli enti democratici di sviluppo sono stati, di solito, abilitati a curare la pianificazione, la programmazione, la esecuzione e la gestione delle opere la cui realizzazione è stata, in sede politica, preordinata e volta all'evoluzione economica di determinati territori.

È il caso, dunque, di riproporre il quesito. Quale via dovrebbe il legislatore italiano seguire il giorno in cui si volessero adeguare gli strumenti amministrativi ad una più decisa realizzazione del piano di sviluppo economico nelle regioni meridionali?

In effetti, ancora oggi è difficile definire con esattezza i confini dell'azione di un organismo di sviluppo nel quadro istituzionale nazionale, considerando l'unicità e la particolarità delle circostanze che hanno caratterizzato, ad esempio, l'intervento della T.V.A. e non ignorando altresì, nel caso italiano, la preesistenza di strutture amministrative, territoriali o non, consolidatesi sul piano storico. L'attuale realtà di fatto deve così ritenersi solo modificabile e non cancellabile.

Resta, tuttavia, dato certo che l'orientamento della politica di sviluppo a livello nazionale non può non rientrare nelle specifiche competenze del potere politico nella sua intierezza, con possibilità di delega a gruppi di ministri; che, inoltre, particolari compiti territoriali, anche a carattere plurisettoriale, potrebbero essere demandati ad istituzioni capaci di realizzare in modo unitario ed organico le linee della politica di sviluppo tracciate dal potere legislativo e dall'organo governativo responsabile, cioè ad istituzioni che

si impegnino in un'autonoma attività di programmazione, esecuzione e gestione di opere coordinate comunque da un organismo centrale che attenda alla generale impostazione pratica del piano.

Questa puntualizzazione assume grande rilievo ai fini operativi, atteso soprattutto il pericoloso fiorire di piani settoriali pluriennali che si moltiplicano sempre più e inopportunamente, facendo cadere le iniziative fondamentali e di maggiore aderenza alla obiettiva realtà attuale. Non sono forse queste iniziative che devono essere assunte e realizzate dall'organismo di sviluppo del Mezzogiorno, la cui capacità di propulsione e di unificazione, in questi ultimi tempi, corre il rischio di essere sostanzialmente limitata? Non è nella dinamica di una vera azione di sviluppo il potenziamento e la sempre più efficiente utilizzazione delle stesse strutture, amministrative e tecniche, che creano le condizioni del suo svolgersi? Gli interventi sono o debbono essere ancora coordinati nel piano organico dell'ente speciale, ovvero rimessi frazionatamente all'impostazione ed alla esecuzione delle diverse amministrazioni, ignorando pertanto l'opportunità se non la necessità di una loro collocazione unitaria, diretta e completa in un'unica azione straordinaria di sviluppo?

A questi quesiti, che si pongono con inderogabile urgenza, si ritiene diano una qualche risposta le argomentazioni recate dalle precedenti pagine. Onde, per concludere, non sembra superfluo rilevare i vantaggi che potrebbero derivare da nuove soluzioni istituzionali; vantaggi di cui, in questa sede, si son voluti analizzare determinati aspetti.

Anzitutto verrebbe a concretarsi, per così dire *in re*, un coordinamento a livello nazionale, le cui linee sarebbe il potere esecutivo a tracciare nel determinare la stessa impo-

stazione della pianificazione. In secondo luogo, tutti i diaframmi ed ostacoli che si oppongono all'attività straordinaria nei diversi stadi operativi verrebbero ad essere eliminati dalla non obbligatorietà del ricorso, in sede amministrativa centrale e periferica, ad organismi ordinari differentemente strutturati ed orientati. In terzo luogo, si conferirebbe a tutta l'azione dell'ente straordinario maggiore unitarietà, organicità e prontezza esecutiva, sottraendolo ai complessi vincoli che oggi ne limitano costantemente l'efficienza all'atto delle concrete determinazioni.

Soprattutto quest'ultimo vantaggio dev'essere ulteriormente sottolineato. Poichè è proprio la rigidità delle strutture amministrative italiane che induce a pensare alla eventualità che l'organismo straordinario possa assumere una più accentuata e completa autonomia che lo metta in grado di assolvere le funzioni attribuitegli. Per quanto paradossale ciò possa apparire, la situazione attuale dell'Italia, almeno su questo piano, invita più che a cercare soluzioni intermedie a radicalizzare le scelte : ossia a rinvenire strumenti autonomi di attuazione per la politica di sviluppo economico che nella sua moderna accezione permane un momento particolare e quasi a sè stante dell'attività statuale.

Nè si può dire che un eventuale orientamento, in tal direzione, sia destinato a palesarsi necessariamente come rimedio o espediente posto in essere in rispondenza ad una particolare congiuntura storico-politica. Poichè l'esperienza di altri paesi dimostra che, pure in situazioni socialmente ed economicamente più avanzate di quella italiana, politiche di sviluppo — dirette ad eliminare condizioni locali di arretratezza — hanno trovato il proprio strumento istituzionale in organismi dotati di notevole autonomia, anche e special-

mente per quanto si attiene alla fase più propriamente esecutiva della propria attività.

D'altronde sarebbe orientamento sicuro da dubbi, se opinione non contestabile è oggi quella che vede nello sviluppo economico la dinamica di un piano che si svolge su più direttrici da un polo di forza centripeta che ne orienta, coordina ed armonizza le componenti.

TIPOGRAFIA FAUSTO FAILLI - ROMA